

# UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Administración Pública  
Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior

Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en  
Administración Aduanera y Comercio Exterior

## ***Uso de equipos no intrusivos como herramienta para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación para las aduanas de Costa Rica***

### **Estudiantes:**

Aguilar Barrantes, Kendy – A80103

Avalos Artavia, Yocelyn – A70724

Morales Hernández, Silvia – A74377

### **Comité Asesor:**

Carlos Marín Castro

Rafael Bonilla Vindas

Carlos Murillo Zamora

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
San José, Costa Rica  
Agosto de 2016**



**Acta #75-2016**  
**Tribunal de Trabajo Final de Graduación**  
**Escuela de Administración Pública**

Acta de la Sesión 75-2016 del Tribunal de Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 05 de agosto del 2016, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Yocelyn Avalos Artavia carné A70724, Kendy Aguilar Barrantes carné A80103 y Silvia Morales Hernández carné A74377, quienes optaron por la modalidad de: Seminario de Graduación.

Presentes:

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez quien presidió; Lic. Carlos Marín Castro como tutor; M.Sc. Rafael Bonilla Vindas como lector, Dr. Carlos Murillo Zamora como lector y M.Sc. Loretta Rodríguez Muñoz, quien actuó como representante de los profesores.

**Artículo 1**

El Presidente informa que el expediente de las estudiantes postulantes contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior*.

**Artículo 2**

Las estudiantes hicieron la exposición del Trabajo Final titulado **“Uso de equipos no intrusivos como herramienta para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación en las aduanas de Costa Rica”**

**Artículo 3**

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a las postulantes el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron Satisfactorias en opinión del Comité.

(satisfactorias/insatisfactorias)





#### Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.

#### Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación Satisfactorio, y lo declaró Aprobado.  
(Satisfactorio/insatisfactorio) (aprobado/no aprobado)

#### Artículo 6

El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a las aspirantes, el resultado de la deliberación y las declaró Licenciadas en Administración Aduanera y Comercio Exterior.

Se les indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y los estudiantes a las 19.00 horas.

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez  
Director de la Escuela

Yocelyn Avalos Artavia  
Carné A70724

Lic. Carlos Marín Castro  
Tutor del Trabajo

Kendy Aguilar Barrantes  
Carné A80103



Dr. Carlos Murillo Zamora  
Lectora

*Silvia Morales*  
Silvia Morales Hernández  
Carné A74377

*Rafael Bonilla*  
MBA, Rafael Bonilla Vindas  
Lector

*Loretta Rodríguez Muñoz*  
M.Sc. Loretta Rodríguez Muñoz  
Representante de los profesores



Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".

Se aprueba con Distinción

Observaciones:

*Se solicita al tutor guiar y garantizar el ajuste del trabajo en las tres perspectivas convocadas*

Original: Estudiantes, copia: Esc. Adm. Pública



Esta obra está protegida por los derechos de propiedad intelectual que confiere la Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos No.6683 y su Reglamento, así como las modificaciones y reformas de esa legislación.

Se prohíbe su reproducción parcial o total sin contar con la respectiva autorización de los autores.

Sin embargo, se otorga a la Universidad de Costa Rica (UCR) el derecho no exclusivo de utilizar esta obra para los fines propios de la institución y de reproducir la misma sin ánimo de lucro, con el único objetivo de ponerla a disposición del público interesado.

## **Dedicatoria**

Primero agradecer a Dios por ayudarme y guiarme para llegar hasta aquí. A mi mamá quien ha sido sin mi principal apoyo siempre, por confiar siempre en mí, y por todo su esfuerzo para que yo estudiara.

A mis dos ángeles, la primera se encuentra conmigo: mi abuela Cecilia, quien junto con mi mamá han logrado que hoy culmine este proceso, y quién me ha dado siempre su amor incondicional. El segundo ya no se encuentra conmigo, pero sin duda fue mi persona favorita y el amor de mi vida, el que corrió un día para matricularme en esta Universidad, Te Amo Abuelo.

A mi hermana Karina, de quien estoy muy orgullosa, gracias por compartir tantas cosas conmigo, y espero verla pronto graduándose también.

A Joaquín, quién ha estado conmigo desde que empecé en esta Universidad, quién me ha apoyado, y por una larga historia de aventuras y muchas otras por venir.

A mis tíos, Mario y Rocío, quienes han sido dos grandes ejemplos para mí, y siempre han estado ahí presentes para apoyarnos.

A Yos y a Sil por estos dos años de trabajo y apoyo, y porque sin ustedes no lo hubiera logrado.

Finalmente a la Universidad de Costa Rica por brindar la mejor educación de este país de forma accesible.

Kendy Aguilar Barrantes

## **Dedicatoria**

En primer lugar agradezco mi Dios todo poderoso, que me ha acompañado desde el día que nací y que me permite día con día ser feliz y cumplir todas mis metas y anhelos.

A mis Padres por ser esas personas que me criaron con altos valores morales y deseos de superación, por todo el sacrificio que hicieron para que pudiera estudiar en la mejor universidad de Costa Rica.

Agradezco a mis hermanos, Lizbeth, Olger y Keisy por compartir conmigo tantas vivencias y aventuras. Espero ser un buen ejemplo para ustedes.

A mi Amore Mío, mi compañero de vida, mi amigo, mi esposo, quien me impulsa cada día y me inspira a ser mejor persona. Quien me ha preguntado todos y cada uno de los días durante dos años que cuando me iba a graduar. Por fin ese día ha llegado.

A Silvia y a Kendy, por acompañarme en esta etapa de mi vida tan importante. Sin ellas el resultado no sería el mismo.

Por último agradezco a la Universidad de Costa Rica por brindar educación gratuita a todos aquellos que tienen escasos recursos, pero sobre todo a aquellos que se esfuerzan todos los días para salir adelante.

Yocelyn Avalos Artavia

## **Dedicatoria**

Primero, el agradecimiento infinito a Dios, por soplar aliento de vida en mí día con día, por darme las fuerzas necesarias para no desmayar, he visto su mano guiándome a lo largo de todo este proceso y de todos mis años de vida. La gloria sea para Él.

A mis papás, a mami por ser mi motor, por todo su incansable esfuerzo para verme llegar hasta donde estoy hoy, por inculcar en mí los mejores valores morales, por sus consejos, por su apoyo y amor incondicional, por ser mi mejor ejemplo de entrega total. A papi, que me cuida desde el cielo y sé que se encuentra muy orgulloso de mí, mi héroe. Los amo infinito.

A mi esposo, por ser el mejor compañero de vida que pude elegir, por hacerme reír en momentos de estrés, por impulsarme a ser una mejor persona, por comprenderme y apoyarme siempre. Mil gracias Amor.

A mis dos más que compañeras, amigas, Yocelyn y Kendy, por toda su entrega y esfuerzo sin ustedes esto no sería posible.

Por último, a la UCR y todos los profesores con los que compartí a lo largo de mi formación profesional, gracias por brindar educación de calidad, colmada siempre de espíritu humanista.

Silvia Elena Morales Hernández



## **Reconocimientos**

Agradecemos a todas las personas que nos brindaron su apoyo, consejo y colaboración para el desarrollo de este Seminario de Graduación, especialmente:

A los profesores del comité asesor: Carlos Marín, Carlos Murillo y Rafael Bonilla, por todo el tiempo dedicado a ayudarnos para poder salir adelante con los objetivos planteados desde el inicio de este gran proyecto.

A la Universidad de Costa Rica por abrirnos las puertas a la educación superior, hecho que nos permite ser profesionales hoy en día y más que profesionales ser personas con alto sentido de la humanidad.

A todos los profesores que tuvimos durante todos los años de carrera, a todos y cada uno de ellos que de alguna u otra manera sembraron una semilla de aprendizaje en nuestra vida.

A todos ellos, nuestro más profundo agradecimiento, ya que sin su colaboración este sueño no hubiera sido posible.

## Tabla de contenido

Dedicatoria.....	iii
Reconocimientos .....	vi
Tabla de contenido.....	vii
<b>LISTA DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>xi</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>xiii</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>7</b>
<b>OBJETIVO GENERAL.....</b>	<b>8</b>
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>8</b>
<b>METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>13</b>
<b>PANORAMA GENERAL DE LAS REGULACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE SE ESTABLECEN LAS TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA .....</b>	<b>13</b>
SECCION 1.1.....	14
CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS.....	14
<b>1.1.1. Antecedentes del Convenio de Kyoto.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1.2. Regulaciones del Convenio de Kyoto.....</b>	<b>16</b>
SECCION 1.2.....	19
MARCO NORMATIVO PARA ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO MUNDIAL.....	19
<b>1.2.1. Antecedentes del Marco Normativo SAFE .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.2. Regulaciones del Marco Normativo SAFE.....</b>	<b>22</b>
SECCION 1.3.....	24
CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE BUQUES E INSTALACIONES PORTUARIAS .....	24
<b>1.3.1. Antecedentes del Código Internacional para la Protección de         Buques e Instalaciones Portuarias .....</b>	<b>24</b>
<b>1.3.2. Regulaciones del Código ISPS.....</b>	<b>25</b>
SECCION 1.4.....	27
CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO IV .....	27

<b>1.4.1. Antecedentes del CAUCA IV</b> .....	27
<b>1.4.2. Regulaciones del CAUCA IV</b> .....	28
SECCION 1.5.....	29
REGLAMENTO AL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO IV.....	29
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>34</b>
<b>PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA, EL SALVADOR, PANAMÁ Y COSTA RICA EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS</b> .....	<b>34</b>
SECCION 2.1.....	35
PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS .....	35
<b>2.1.1. Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas</b> .....	36
SECCION 2.2.....	43
PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS. ....	43
SECCION 2.3.....	53
PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE EL SALVADOR EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS .....	53
SECCION 2.4.....	61
PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE PANAMÁ EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS .....	61
<b>2.4.1. Unidades de Seguridad y Control del sistema aduanero de Panamá</b> .....	63
<b>2.4.2 Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas</b> .....	66
SECCION 2.5.....	76
PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE COSTA RICA EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS .....	76
<b>2.5.1 Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas</b> .....	78
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>89</b>
<b>TIPOS DE MECANISMOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA</b> .....	<b>89</b>
SECCIÓN 3.1.....	91
TIPOS DE HERRAMIENTAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA .....	91
<b>3.1.1 El escáner camión</b> .....	91
<b>3.1.2 La camioneta Scan Van</b> .....	92

<b>3.1.3 Escáner fijo de bultos o equipaje</b> .....	93
<b>3.1.4 Escáner fijo de portal</b> .....	94
<b>3.1.5 Escáner valija</b> .....	95
<b>3.1.6 El medidor de densidad</b> .....	96
<b>3.1.7 El fibroscopio</b> .....	96
<b>3.1.8 Perros especializados</b> .....	97
SECCION 3.2.....	98
CARACTERÍSTICAS DE LOS ESCÁNERES ACTUALES DE COSTA RICA....	98
<b>3.2.1 Composición del sistema</b> .....	98
<b>3.2.2 Dimensiones</b> .....	99
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>101</b>
<b>BENEFICIOS E IMPLICACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA EN LAS ADUANAS DE COSTA RICA .....</b>	<b>101</b>
SECCION 4.1.....	102
PANORAMA ACTUAL DE LA ADUANA COSTARRICENSE EN MECANISMOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA .....	102
SECCION 4.2.....	105
REQUERIMIENTOS PARA LA INSTALACIÓN DE LOS ESCÁNERES SEGÚN RESOLUCIÓN AL-G31058-2013 (SITUACIÓN DE LOS EQUIPOS ESCÁNER) .....	105
SECCION 4.3.....	107
LINEAMIENTOS PARA EL USO DE ESCÁNERES DE CONTENEDORES DE CARGA PARA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN .....	107
SECCION 4.4.....	114
INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LAS ADUANAS .....	114
SECCION 4.5.....	116
PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA, ESPECÍFICAMENTE ESCÁNERES DE CONTENEDORES EN LAS ADUANAS DE COSTA RICA .....	116
<b>4.5.1 Implicaciones para la implementación en las aduanas de Costa Rica de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio</b> .....	116
<b>4.5.2 Beneficios cualitativos esperados como resultados de la implementación en las aduanas de Costa Rica de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio</b> .....	129
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>135</b>
a. Conclusiones.....	135

b. Recomendaciones .....	138
<b>Anexo 1 .....</b>	<b>141</b>
<b>Anexo 2 .....</b>	<b>147</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>149</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

Sigla	Definición
ANA	Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá
BASC	Alianza de Negocios para un Comercio Seguro
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CBP - U.S	Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CE	Comunidad Europea
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
Código ISPS	Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias
Convenio SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar
CSI	Iniciativa para la seguridad de contenedores
CTPAT	Asociación Aduanero-Comercial contra el terrorismo
DGA	Dirección General de Aduanas de Costa Rica
DPFA	Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera de Panamá
DUA	Declaración Única Aduanera
Eurojust	Agencia Europea para el Refuerzo de la Cooperación Judicial
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LGA	Ley General de Aduanas
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
Marco SAFE	Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial
MINSA	Ministerio de Salud de Panamá
OEA	Organización de Estados Americanos
OIAR	Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo de Panamá
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Unificado Centroamericano
SCPP	Servicio de Coordinación de Posicionamientos
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIGA	Servicio de Aduanas de Panamá
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Aduanera
Sistema DARTTS	Sistema de Transparencia Comercial de Estados Unidos

SNA	Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica
TARIC	Tarifa integrada comunitaria de la Unión Europea
TICA	Tecnología de Información y Control Aduanero
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAR	Unidad de Análisis de Riesgos
UE	Unión Europea
UNITEC	Unidad de Inspección Técnica de Contenedores de Panamá
ZIS	Zona de Inspección Secundaria

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Seminario de Graduación permite analizar de manera directa el uso de equipos de inspección no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio.

Es un tema gran relevancia debido a que en la medida en la que evoluciona el comercio a nivel mundial, también aumenta la necesidad de adecuar los sistemas de comercio y las prácticas habituales aplicadas en las aduanas, mientras que de igual forma es necesario garantizar los controles y la seguridad en las aduanas, procurando que dichos controles no resulten trabas o atrasos en cada intercambio comercial.

Es así como en primera instancia se analizan las regulaciones establecidas en convenios internacionales por las autoridades aduaneras, cuáles son las técnicas de inspección no intrusiva, así como las perspectivas teóricas sobre esta materia, para obtener un panorama general que pueda ser tomado como caso de referencia por las aduanas en Costa Rica, en la implementación del uso de estas tecnologías.

Seguidamente, se hace una evaluación de la situación actual en materia de técnicas de inspección no intrusivas de cinco casos de estudio, entre los que se encuentran las aduanas en Estados Unidos, en la Unión Europea, en El Salvador en Panamá y Costa Rica, para conocer cuáles son las medidas a seguir para el correcto uso de estas herramientas, cuáles son los cambios deben realizarse en la legislación existente, cómo se deben adecuar los procedimientos existentes, cómo aplicar mejores prácticas que aumenten la competitividad de las aduanas de Costa Rica y finalmente describir cuáles han sido los resultados derivados del uso de estas herramientas.



Una vez analizados dichos casos, se podrá diagnosticar y comprender de mejor forma cuales son los beneficios cualitativos e implicaciones del uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio y que tan factible será su implementación en la operación de las aduanas costarricenses.

Como resultado de toda la información obtenida a lo largo del presente proceso investigativo se finalizará con las principales conclusiones, así como una serie de recomendaciones que resultan importantes ser consideradas.

## **INTRODUCCIÓN**

El comercio internacional es un motor fundamental para el desarrollo económico de los países, el comercio contribuye a la apertura creciente de los mercados y al incremento del tráfico de mercancías, dando como resultado la creación de bloques regionales con políticas comerciales conjuntas. En los últimos veinte años la dinámica global de comercio ha sido reformulada, el incremento del comercio entre los países y bloques comerciales representa un desafío para las aduanas de todo el mundo por el flujo constante de mercancías que pueden ser blancos de la defraudación fiscal, robo, terrorismo, narcotráfico e inclusive tráfico de personas.

A partir de 1990, Costa Rica ha venido participando activamente en el comercio mundial, por medio de los diferentes organismos internacionales y regionales de los cuales es miembro. El primero de ellos es la Organización Mundial de Comercio (OMC), seguido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y a nivel regional el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Por otro lado, el país ha negociado y puesto en vigencia diversos tratados de libre comercio (TLC), con el fin de estimular la expansión y diversificación del comercio de mercancías, además de eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación de mercancías y servicios entre las partes.

Los beneficios derivados del aumento progresivo del comercio internacional son fuente vital para el desarrollo de los países, los cuales deben invertir tiempo y dinero para velar por el control aduanero de las mercancías, sin que constituya un obstáculo al comercio. Es en este contexto, las administraciones aduaneras son las encargadas de controlar y administrar el movimiento internacional de mercancías ofreciendo un despacho rápido y eficaz, pero al mismo tiempo se debe ejercer el control aduanero.

El Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica (SNA) es el ente de competencia exclusiva a nivel nacional en materia aduanera, el cual tiene como funciones principales: “garantizar una correcta recaudación de tributos y participar como facilitador y contralor en el comercio internacional de mercancías, protegiendo intereses superiores de la colectividad, como lo son: salud, seguridad, ambiente, propiedad intelectual y patrimonio arqueológico, entre otros” (Ministerio de Hacienda, 2016).

El Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica, luego de analizar el marco de referencia institucional e identificar los desafíos del comercio costarricense, destacó en su Plan Estratégico Institucional para el periodo 2012 -2017, el control aduanero y la facilitación comercio como dos de los pilares fundamentales para la administración aduanera. El principal interés del SNA es lograr el control oportuno y eficaz tanto de las mercancías que ingresan como las que salen del territorio nacional.

Es así como el SNA publicó en su página oficial que es consciente de esta necesidad y que se ha propuesto mejorar sus procesos en busca de alcanzar este objetivo por lo que textualmente aseguran lo siguiente:

La meta consiste en someter a reconocimiento físico las mercancías en el control inmediato, el 10% del total de declaraciones aduaneras presentadas. El indicador utilizado para medir el cumplimiento de dicha meta es: cantidad de declaraciones seleccionadas para reconocimiento físico entre el total de declaraciones tramitadas (Ministerio de Hacienda, 2014).

Por consiguiente para poder alcanzar las metas planteadas por el gobierno de Costa Rica es necesario cumplir con los requerimientos de la aduana moderna, utilizando métodos de inspección no intrusiva en las aduanas costarricenses. Este es el principal objetivo del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (Marco SAFE) de la OMA, el cual establece en su marco normativo: “que deberá contarse con equipos de inspección no invasivos y con detectores de radiación que se utilizarán para realizar inspecciones cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis, estos equipos son indispensables

para la inspección rápida de contenedores sin interrumpir el flujo del comercio legítimo” (Marco SAFE, 2015, p. 9).

Adicionalmente, el análisis de riesgos debe estar basado en un sistema informatizado con el fin de identificar los envíos de alto riesgo para adoptar decisiones e identificar las mejores prácticas. Esta estrategia elaborada por la OMA para sus países miembros, permite garantizar el movimiento del comercio mundial de modo que no impida, sino que facilite la circulación de bienes.

Es importante mencionar que en el año 2008, Costa Rica recibió dos escáneres móviles mediante una donación en el marco del convenio de cooperación económica y técnica que China y Costa Rica firmaron en noviembre del 2008. Estos equipos estaban valorados en US\$6.000.000 y fueron proporcionados por la empresa Nuctech Company Limited.

Específicamente, se trata de dos máquinas de rayos X que permiten revisar la carga de los contenedores sin ser abiertos, estos equipos estuvieron en desuso por un largo periodo, mientras que las autoridades diseñaban un plan para su implementación y se repartían la responsabilidad sobre su instalación. Recientemente, los escáneres fueron transferidos al Servicio Fitosanitario del Estado como institución responsable de su puesta en funcionamiento.

En este sentido, comprendiendo la situación actual de Costa Rica en materia aduanera y teniendo en cuenta los problemas atravesados por la Dirección General de Aduanas de Costa Rica para la implementación de mecanismos de inspección no intrusiva, es que se identifica como una necesidad esencial la generación de una investigación que permita determinar los beneficios e implicaciones del uso de equipos no intrusivos en las aduanas de Costa Rica.

En consecuencia, el presente documento tiene por objeto determinar los beneficios e implicaciones para las aduanas y para los importadores y

exportadores, del uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio y para el mejoramiento del control.

## **JUSTIFICACIÓN**

Los intercambios comerciales en los últimos años se han caracterizado por un continuo y acelerado crecimiento, según datos de la OMA en los últimos 20 años las exportaciones mundiales han crecido a un ritmo promedio de 5.3% anual. Esto ha ocasionado la necesidad de realizar modificaciones en los sistemas de comercio tradicionales entre los países, que exigen que se mantengan controles en la entrada y salida de mercancías, sin que estos se conviertan en obstáculos que limiten el comercio, dificultando los procedimientos e incrementando los costos logísticos. En este sentido, la competitividad del servicio aduanero cobra relevancia, pues se debe lograr la eficiencia en el control aduanero sin generar atrasos para las empresas.

Estos controles han resultado necesarios para mejorar la seguridad, según los nuevos estándares mundiales y en beneficio de los intereses nacionales de cada país. En este sentido, resulta importante combatir el tráfico de drogas, el tráfico de armas, y el tráfico de mercancías no declaradas, que además implica un tema de recaudación fiscal y protección de los ciudadanos.

Es dentro de este marco general, que los mecanismos de inspección no intrusiva se han convertido en una alternativa a nivel internacional, la cual se encuentra regulada y plenamente recomendada por instituciones como la OMA y por los siguientes convenios internacionales: la Convención de Kyoto de 2000 y el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código ISPS).

Al centrarse en el análisis del uso de servicios de escaneo de contenedores como mecanismos de inspección no intrusiva, se destaca el hecho de ser un equipo que permite tener información de un contenedor, sin la necesidad de abrirlo ni

manipular la mercancía que se encuentra en su interior, ni recurrir a costosas técnicas de inspección que requieren mayor tiempo, como por ejemplo la descarga. Dentro de sus beneficios, se puede mencionar que son instrumentos que ayudan a las autoridades aduaneras a detectar discrepancias entre las mercancías contra lo que se declaró. Además, este tipo de equipos son de gran importancia en la lucha contra el contrabando y el fraude, representan un instrumento para aumentar la recaudación fiscal, aumentan la seguridad, no sin antes mencionar la importancia a nivel de control, facilitación del comercio y la reducción en tiempos y costos del despacho.

Sin embargo, la implementación de estos servicios de escaneo no resulta ser un tema sencillo, pues debe realizarse de una forma eficiente y utilizando las mejores prácticas. De no hacerse de esta manera, podría convertirse en un elemento que incremente los obstáculos al comercio y que afecte la competitividad de los países en el posicionamiento de mercados internacionales. Un ejemplo fue el caso de El Salvador, país en donde se implementó la utilización de escáneres provocando atrasos en el transporte de las mercancías, además del cobro de una tasa de \$18, que ocasionó un malestar generalizado en los operadores comerciales, el cual se tradujo en el bloqueo de fronteras por parte de los transportistas, ocasionando grandes pérdidas económicas.

Por estas razones, es que se estima necesario analizar el uso de equipos de inspección no intrusivos, determinando los principales beneficios e implicaciones que esto conlleva, ya que resulta ser una alternativa que se está promocionando internacionalmente como un medio para mejorar el control, facilitar el comercio y reducir costos y tiempos en el despacho en aduanas. Sin embargo, es necesario realizar un estudio que permita determinar cuáles son las mejores prácticas para su implementación, ajustándose a los lineamientos establecidos en normativas internacionales, sin dejar de lado la realidad y las necesidades de cada país.

En el caso de Costa Rica, que es un país enfocado al comercio exterior, según lo demuestran las cifras, el comercio exterior total para el año 2014 representó US\$28.394 000. 60 (Procomer, 2014). El país cuenta con siete aduanas, dos de ellas en fronteras terrestres, dos más en puertos y las tres restantes son internas. Adicionalmente, tiene una posición geográfica que, según se destaca en los últimos años, ha resultado atractiva para fines de contrabando y narcotráfico.

En términos logísticos, en el año 2015 Costa Rica se posicionó en el lugar 83 del índice de desempeño logístico del Banco Mundial, el cual evalúa el clima de negocios en 189 países en el mundo. Según destaca Welmer Ramos (Ministro de Economía de Costa Rica), de esta forma, Costa Rica muestra una buena posición en indicadores como apertura de empresas, comercio transfronterizo, obtención de electricidad con un puntaje superior a 80 y de cerca le siguen con 78 el registro de propiedades y permisos de construcción. “Dentro de los aspectos que requieren mejora se encuentran: temas de protección de inversionistas (28.3), acceso al crédito (45), Insolvencia (43.9) y el de Incumplimiento de Contratos” (MEIC, 2016).

A pesar de la mejorar en el ranking del Banco Mundial, Costa Rica continúa sin entrar de lleno en el tema de mecanismos de inspección no intrusiva, a pesar de haber recibido en el año 2008 una donación por parte del Gobierno de la República Popular de China de dos escáneres móviles, los cuales han sufrido daños por falta de uso. Se destaca el hecho, de que en el Plan Estratégico 2012-2017 del Servicio Nacional de Aduanas, a pesar de que se contempla la mejora en los controles aduaneros, no se contempla específicamente la inclusión de este tipo de equipos para mejorar el control aduanero.

Por su parte, los esfuerzos de los demás países de la región como Panamá, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras, en los cuales ya se encuentran operando escáneres, han sido significativos para promover el crecimiento comercial. Esto posiciona a Costa Rica en desventaja competitiva, ya que la

gestión de riesgo y los controles que se realizan en aduana resultan más costosos y conllevan más tiempo que en los países más cercanos.

Como parte de la modernización aduanera que es necesaria, resulta importante determinar los beneficios e implicaciones que se derivan del uso de mecanismos de inspección no intrusivos, en donde se analicen los aspectos teórico-prácticos que existen relacionados con este tema y se hace necesario establecer la mejor manera de aplicar los lineamientos de las normas internacionales a la realidad costarricense, de manera que se busquen mecanismos que permitan mejorar los procedimientos para responder con mayor eficacia a dichos retos. Esto permitirá incentivar el crecimiento económico del país y el intercambio comercial, previendo en todo momento que el ingreso y salida de mercancía se realice en apego a los mecanismos que la seguridad nacional y facilitación del comercio internacional demanda.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Tomando en consideración el acelerado crecimiento de los flujos de comercio y la expresa necesidad de implementar mecanismos de control óptimos y congruentes con las regulaciones establecidas en convenios internacionales por parte de las autoridades aduaneras, resulta preciso que estos se ajusten a los requerimientos de una aduana moderna, evitando trabas innecesarias al comercio. Es bajo este contexto donde el uso de equipos no intrusivos, se convierte en una herramienta útil de control y facilitación del comercio, por lo tanto, se utilizó como caso de referencia el funcionamiento de las aduanas de Costa Rica.

Dado lo anterior, el problema de investigación identificado en este proyecto es el siguiente: ¿Cuáles son los beneficios e implicaciones para las aduanas de Costa Rica que se derivan del uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio?



De esta manera para poder dar una respuesta pertinente al problema planteado para esta investigación, se definen los siguientes objetivos, los cuales constituyen el punto central de referencia y dan coherencia al plan de acción y desarrollo de esta investigación:

## **OBJETIVO GENERAL**

Analizar el uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio internacional, determinando los beneficios e implicaciones de su uso en las aduanas de Costa Rica, teniendo en cuenta las regulaciones internacionales y nacionales.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Sistematizar el panorama general de las regulaciones establecidas en la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Convención de Kyoto de 2000, el Código ISPS y directivas nacionales en las que se establecen las técnicas de inspección no intrusiva, así como las perspectivas teóricas sobre esta materia.
2. Diagnosticar la situación actual, en materia de técnicas de inspección no intrusivas determinando las prácticas habituales en las aduanas, tanto costarricenses como de otros países.
3. Analizar la generación de beneficios e implicaciones en las aduanas del uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio, utilizando como caso de estudio las aduanas costarricenses.
4. Determinar la pertinencia, en términos de beneficios e implicaciones, de la implementación en las aduanas de Costa Rica de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio.

# METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Por medio de sesiones periódicas bajo la supervisión del profesor tutor se construyen los primeros objetivos del presente trabajo académico, en dichas sesiones se unifican los datos obtenidos, en una primera etapa, con tareas de formato y estructura de los capítulos y secciones, posteriormente se realiza estandarización de los datos obtenidos como resultado de los instrumentos de recolección de datos, tales como entrevistas, cuestionarios, transcripciones, entre otros.

En una segunda etapa, se elabora una bitácora mensual, con el desarrollo y cumplimiento de los objetivos anteriormente planteados. Por último, se emprendió la etapa más compleja, en la cual se establecen conclusiones del tema, esta etapa se ve reflejada en gran medida en el Capítulo IV de esta investigación, así como en las conclusiones y recomendaciones finales.

Siguiendo la metodología presentada, a continuación se detallan los apartados de: enfoque de la investigación, el tipo de investigación, los instrumentos de investigación aplicados, el procesamiento y análisis de los datos.

Por otro lado se muestra la metodología de investigación empleada para la realización de este trabajo académico, para ello se estableció el enfoque y el tipo de investigación definido para el planteamiento y desarrollo del trabajo, con el fin de comprender el método académico sobre el cual se estructura el análisis realizado. Además, se presenta un resumen del curso de desarrollo de la investigación.

## **1) Enfoque de investigación**

El presente trabajo se desarrolló basado en un enfoque de investigación cualitativo, por medio de la observación, información estadística y datos relacionados con el control aduanero a priori e inmediato, además, de datos que

permitieron reconocer los mejores mecanismos de inspección no intrusivos y las perspectivas teóricas en esta materia. De este modo se vinculó esta información para lograr responder al problema de la investigación planteado.

Para esta investigación se planteó un problema concreto, el cual se enfocó en determinar los beneficios e implicaciones de la implementación de mecanismos de inspección no intrusivos en las aduanas, tomando como referencia el caso costarricense. Para resolver este problema resulto necesario contar con diferentes recursos para lograr los objetivos de la investigación, se contó con el recurso humano de las tres integrantes del equipo de trabajo, así como equipo tecnológico como impresoras y computadoras personales, de donde se dio uso de softwares como Microsoft Word para la redacción del documento y la presentación de tablas e imágenes.

Estos recursos hicieron posible recolectar los resultados obtenidos de la implementación de mecanismos de inspección no intrusivos en otros países, el avance y la reglamentación de los mismos.

En el inicio de la investigación, se dio en primera instancia en una definición clara del problema y un diseño de trabajo. Posteriormente se realizó una etapa de recolección de datos mediante las principales técnicas de observación, lecturas de textos y entrevistas; para subsiguientemente hacer un análisis de los datos recolectados en el que finalmente se concretaron en cada uno de los capítulos, por medio de los cuales se generaron interpretaciones conceptuales que permitieron dar un aporte de conocimiento en esta materia tan poco estudiada.

## **2) Diseño de la investigación**

La presente investigación se desarrolló con base en un diseño de teoría fundamentada, en este sentido, el fin era determinar los beneficios e implicaciones del uso de mecanismos de inspección no intrusivos en las aduanas, así como las mejores prácticas que permitieran potenciar esos beneficios, esto se realizó a

partir de la información empírica existente, las prácticas utilizadas en la actualidad y las regulaciones y normativas internacionales vigentes.

De manera yuxtapuesta, se utilizó el diseño narrativo, de esta forma se analizaron las experiencias de la implementación de mecanismos de inspección no intrusivos en aduanas, sus implicaciones y beneficios. Además, se utilizó el diseño investigación-acción, ya que resultaba acorde con la investigación en el sentido que se pretendía analizar la manera en la que los mecanismos de inspección no intrusiva en aduanas resultan un elemento para la facilitación del comercio y la agilización de los controles, sin perder de vista su fin último que es el control; buscando de esta manera nuevas perspectivas teóricas y prácticas que mejoren su uso en las aduanas.

### **3) Análisis de la información**

El análisis de los datos de la investigación se realizó de forma continua utilizando el procedimiento de análisis específico, el cual significa que la teoría (hallazgos) va emergiendo fundamentada en los datos, “no es lineal, es posible saber dónde se comienza a investigar pero no donde se finalizará” (Hernández, Fernández, Baptista, 2010, p. 444).

La información se analizó por separado, para posteriormente comparar las diferentes fuentes de información en conjunto, lo que llamamos triangulación, el análisis se estructuró por etapas, una vez que se recolectaron los datos sobre los conceptos y las perspectivas teóricas de la investigación, se analizó la información de forma general. En la segunda etapa se hizo una inmersión profunda sobre los datos obtenidos, siguiendo con la información obtenida mediante documentos y la recabada en las entrevistas. Para este caso en específico, las entrevistas fueron almacenadas en grabaciones para posteriormente transcribirlas para realizar un análisis exhaustivo del lenguaje de los entrevistados.

Como tercera etapa se organizaron los datos mediante el criterio cronológico, es en esta etapa en la cual se inició con el diagnóstico de la situación actual, en materia de técnicas de inspección no intrusivas, en la cual se determinó las prácticas habituales en las aduanas, por medio de la cual se analizó generación de beneficios e implicaciones en las aduanas del uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio.

Es importante recalcar que a manera de apoyo se utilizó como homologo a una bitácora de análisis, un grupo en el correo electrónico en la cual se anotaban las preguntas, ideas, dudas, ideologías e hipótesis que surgieran a lo largo del análisis de los datos, esto para evitar perder cualquier detalle necesario para la realización de esta investigación.

La estructura capitular del presente documento está definida por cuatro capítulos principales, cada uno con sus respectivas secciones, dentro de las cuales se abarcó el tema de esta investigación, desde un enfoque general, brindando un panorama mundial del tema y las regulaciones internacionales existentes, hasta el análisis de diferentes casos que sirven de referencia para las aduanas de Costa Rica, terminando con una propuesta de para la implementación y compra de equipos de inspección no intrusiva.

Y por último, se estructuran las principales conclusiones y recomendaciones derivados de los beneficios e implicaciones del uso de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio y el aprovechamiento de estos por parte de las aduanas costarricenses.

# CAPÍTULO I

## **PANORAMA GENERAL DE LAS REGULACIONES INTERNACIONALES EN LAS QUE SE ESTABLECEN LAS TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA**

El tema de seguridad en el comercio internacional es un tema muy bien estudiado y de suma importancia para todas las aduanas a nivel mundial, tanto que como parte de la aplicación de las buenas prácticas del comercio es que la implementación del uso de equipos no intrusivos es una de las recomendaciones de la OMA y de la OMC.

Actualmente este tema es regulado a través de convenios, marcos, leyes, reglamentos y códigos,<sup>1</sup> los cuales dan las pautas para realizar un control de mercancías, utilizando mecanismos de inspección no intrusivos. Dichos mecanismos buscan hacer más eficiente el proceso de importación y exportación a nivel mundial.

La inspección no intrusiva puede ser una herramienta muy importante para agilizar inspecciones, hacer el proceso de inspección mucho más eficiente, estandarizar el método de inspección y realizar un cruce entre lo declarado y lo visualizado en el escáner. Por estas razones, es de suma importancia tener visión del panorama general a nivel mundial y nacional, en relación con las regulaciones en materia de mecanismos de inspección no intrusivos.

Dado lo anterior, este capítulo tiene por objeto brindar una descripción de la legislación aplicable en materia de inspección no intrusiva, tanto a nivel internacional como lo establecido en la legislación costarricense.

A continuación para el desarrollo de este capítulo, se revisará el panorama general de las regulaciones establecidas en la OMA, la Convención de Kyoto de 2000, el

---

<sup>1</sup> Convenio de SAFE, Código ISPS, CAUCA IV y RECAUCA IV.

Código ISPS y directivas nacionales en las que se establecen las técnicas de inspección no intrusiva.

## **SECCION 1.1**

### **CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS**

El Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (conocido como Convenio de Kyoto) recoge las mejores prácticas en materia de gestión, control y facilitación aduanera a nivel global, convirtiéndose en un instrumento único para aumentar la competitividad en el comercio internacional.

En el ámbito internacional, el Convenio de Kyoto, es un instrumento internacional que contiene una serie de disposiciones que los países pueden aplicar en sus legislaciones nacionales, para alcanzar un alto nivel de simplificación y de armonización de los procedimientos aduaneros, lo cual constituye uno de los objetivos esenciales de la OMA. (Medina, 2012)

Por consiguiente, las mejores prácticas en asuntos relacionados con la administración aduanera moderna en relación con los programas de control y seguridad, están detalladas en las directivas sobre control aduanero del convenio de Kyoto<sup>2</sup>, las cuales resultan de suma importancia para efectos de simplificación y eficiencia. Dichas directivas aplican tanto a las obligaciones implicadas en el movimiento internacional de mercancías, como a las prohibiciones y restricciones aplicables a las mercancías, personas y medios de transporte.

La aplicación eficaz y rentable de las técnicas de gestión de riesgo por parte de las administraciones aduaneras, deben ayudar simultáneamente a cumplir con una adecuada recaudación fiscal y mejorar la seguridad del comercio internacional.

---

<sup>2</sup> Principio del control aduanero, gestión de riesgos en el contexto aduanero, métodos de control, Infraestructura de respaldo y Cooperación aduanera/comercial.

Las prácticas aduaneras modernas son el instrumento adecuado para cumplir con estos desarrollos exigidos por la evolución del comercio internacional. En otras palabras, las aduanas en su papel de autoridad competente presente en todas las fronteras, constituyen un centro lógico y económico para la unificación de las diversas funciones relacionadas con el comercio y transporte internacional de mercancías.

### **1.1.1. Antecedentes del Convenio de Kyoto**

A finales de los años cuarenta, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el GATT por sus siglas en inglés), agilizó el avance en materia de simplificación y armonización, integrando disposiciones sobre diversos temas como el aforo aduanero, los obstáculos técnicos, el concepto del valor en aduana de las mercancías, las licencias previas y otros temas que definieron y delimitaron las funciones en este ámbito.

Es hacia los años cincuenta, con la creación del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de Bruselas, que se plantea conseguir el más alto grado de armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros y el desarrollo y mejoramiento de la técnica aduanera, este Consejo se convertiría en lo que actualmente es conocido como la OMA. Dentro de este consejo, se estableció un comité técnico permanente, el cual realizó numerosas investigaciones y estudios comparativos en temas de aduanas, los cuales posteriormente se transformarían en procedimientos sencillos y de bajo costo, que sirvieran de modelo a diversos países, en temas de importación y exportación, tránsito, almacenamiento, embalajes, entre otros temas.

Como resultado de la recopilación de estos procedimientos es que nace el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros, adoptado en Kyoto, en 1973, este convenio viene a convertirse en la respuesta a la necesidad de contar con una herramienta internacional que pudiera



ser empleada como una guía coherente e integral por todos los países para simplificar y armonizar su legislación aduanera, el cual entró en vigor el 25 de setiembre de 1974.

### **1.1.2. Regulaciones del Convenio de Kyoto**

El Convenio de Kyoto, pretende uniformar las discrepancias de los regímenes aduaneros entre los países, las cuales pueden llegar a entorpecer los intercambios de mercancías y la cooperación internacional, sobretodo en temas como la lucha contra el tráfico ilegal de bienes, pretende también la simplificación de los trámites aduaneros y de las gestiones administrativas relacionadas.

Según menciona la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), la estructura y contenido del convenio están encauzados a facilitar la circulación de mercancías, debido a que esto constituye siempre un elemento de riesgo para las autoridades aduaneras, dándole importancia a los siguientes aspectos:

- i. transparencia y previsibilidad de las acciones que realiza la aduana.
- ii. estandarización y simplificación de la declaración de mercancías y los documentos de soporte.
- iii. procedimientos simplificados para los operadores autorizados.
- iv. máxima utilización de la tecnología de la información.
- v. mínimos controles aduaneros necesarios para garantizar el cumplimiento con las reglamentaciones.
- vi. uso de la administración de riesgos y controles por auditoria.
- vii. intervenciones coordinadas con otras entidades fronterizas.
- viii. colaboración con el sector comercial.

Es preciso destacar, que en su estructura, el anexo general del convenio regula las siguientes materias distribuidas en diez capítulos:

- i. principios generales,
- ii. definiciones,
- iii. derechos de aduana e impuestos (liquidación, recaudación, pago diferido y devolución),
- iv. establecimiento de garantías,
- v. control Aduanero,
- vi. uso de la tecnología informática,
- vii. relación entre la aduana y los intermediarios,
- viii. disponibilidad de la Información; y
- ix. recursos o reclamaciones en materia aduanera.

Del mismo modo, dentro de los anexos específicos que constituyen el convenio, se contemplan los siguientes títulos:

- i. Llegada de mercancías y almacenamiento temporal,
- ii. importación (definitiva, reimportación en el mismo estado, admisión temporal),
- iii. exportación definitiva, depósitos y Zonas francas,
- iv. tránsito, transbordo y cabotaje,
- v. perfeccionamiento activo y pasivo,
- vi. reintegro y transformación,
- vii. importación o Internación temporal para reexportación en el mismo estado,
- viii. infracciones aduaneras,
- ix. procedimientos especiales (Viajeros, tráfico postal, vehículos comerciales, provisiones y envíos de socorro); y
- x. origen de las mercancías (reglas, pruebas y control de las pruebas documentales).

Para efectos de esta investigación, este convenio no brinda pautas específicas sobre el uso de equipos no intrusivos en las aduanas, sin embargo, se analizará

únicamente el punto 6.2.53, del capítulo 6 (Control Aduanero)<sup>4</sup> del convenio, en el mismo se detalla que: “el uso de la tecnología de la información es una herramienta eficaz para la gestión de riesgo. Permite realizar más rápidamente un análisis de los criterios de selección que si fuera realizado manualmente” (p. 18).

En el Convenio de Kyoto Revisado, el cual es la versión más reciente de este documento, se incluye la Norma transitoria 6.9, la cual indica que “la automatización de la administración aduanera, permite intercambios rápidos de información, identificar sectores de riesgo, establecer filtros... Un sistema así puede orientar las demandas en diferentes direcciones” (pp. 18-19). En otras palabras, orienta a la aduana a emplear y a hacer uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico tan ampliamente como sea posible a fin de facilitar el control aduanero.

Bajo este escenario el uso de mecanismos no intrusivos para la inspección de las mercancías, se puede catalogar dentro del uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico en los procedimientos aduaneros, técnicas que son indispensables para que el control aduanero sea eficaz y rentable, según el Convenio de Kyoto, ya que contribuyen a facilitar el intercambio comercial.

Como se explicó anteriormente el Convenio de Kyoto no brinda información específica sobre el uso de mecanismos de inspección no intrusiva, por esa razón se estudiará las regulaciones establecidas referente a esta materia en el Marco SAFE, a continuación.

---

<sup>3</sup> Utilización de la tecnología de la información a los efectos de implementar una gestión de riesgo eficaz.

<sup>4</sup> Medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana (Convenio de Kyoto, Anexo General Capítulo 6, 2006, p 5.).

## **SECCION 1.2**

### **MARCO NORMATIVO PARA ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO MUNDIAL**

El Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial de la OMA (Marco SAFE), es un programa de comercio mundial, que no solo es un instrumento único sino también seguro, encargado de marcar un nuevo enfoque de trabajo y de relaciones entre las aduanas y el mercado.

Como uno de los pasos para fortalecer y preparar a las administraciones aduaneras para enfrentar los retos del siglo XXI, era necesario contar con una estrategia aprobada por la Organización Mundial de Comercio (OMC), que permitiera mejorar los programas y prácticas existentes en referencia a la seguridad y facilitación de la circulación de mercancías. Es por eso que la OMA se convierte en la plataforma ideal para la creación de un marco normativo para asegurar y facilitar el comercio mundial, que son los elementos esenciales del Marco SAFE, donde se establecen los principios y normas que deben ser adoptados por los miembros de la OMA como fundamentos básicos.

Según se destaca en el texto del Marco SAFE, el mismo consta de cuatro elementos:

Primero, armoniza los requisitos de la información electrónica avanzada sobre los envíos destinados al interior, al exterior o que están en tránsito. Segundo, cada país que adopte el Marco SAFE se compromete a aplicar un enfoque de análisis de riesgo para resolver las amenazas de la seguridad. Tercero, estipula que, a pedido del país de destino, la administración aduanera del país de despacho realizará una inspección de los contenedores y de la carga de alto riesgo con destino al exterior, preferentemente utilizando equipos de detección no intrusiva como por ejemplo, máquinas de rayos X y detectores de radiación. Y como cuarto elemento el marco SAFE define los beneficios que las aduanas ofrecerán a las empresas que cumplan con las normas de seguridad de la cadena logística y que apliquen las mejores prácticas (p. 4).

Basándose en esos cuatro elementos el Marco SAFE juega un papel fundamental para cumplir con la visión de la OMA sobre la aduana del siglo XXI, al mismo tiempo que satisface las necesidades de las aduanas a nivel mundial y del comercio internacional. Sumado a esto, el Marco SAFE tiene en cuenta la asistencia y capacitación de las administraciones aduaneras que lo adopten, así como la autoridad legislativa, para evitar que las normas no sean uniformes y que no se repitan, ni se contradigan.

Dentro de los objetivos y principios del Marco SAFE, enumerados en el punto 1.2, página 7, del texto oficial se encuentran:

- i. crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad.
- ii. permitir el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte.
- iii. ampliar el papel, las funciones y las capacidades de las Aduanas para que puedan enfrentar los desafíos y aprovechen las oportunidades del siglo XXI.
- iv. reforzar la cooperación entre las Administraciones Aduaneras para detectar envíos de alto riesgo.
- v. fortalecer la cooperación entre las Aduanas y las empresas.
- vi. promover el movimiento fluido de las mercaderías a través de cadenas logísticas internacionales.

Es así como la OMA ha hecho énfasis en que los países miembros apliquen las recomendaciones emitidas en el marco SAFE, para estandarizar procesos a nivel mundial, con el fin de garantizar la seguridad y facilitación del comercio internacional.

### **1.2.1. Antecedentes del Marco Normativo SAFE**

El marco normativo SAFE, se adoptó por unanimidad durante una sesión anual de los países miembros de la OMA, donde participaron los directores generales de aduana en representación de los miembros de la OMA, en junio de 2005 en Bruselas. Dicha adopción no sólo anticipa la implementación de un régimen comercial más seguro, sino también promueve el comienzo de una mayor cooperación entre las aduanas y las empresas.

El texto de la versión de 2007, detallaba las disposiciones sobre los requisitos y obligaciones para la aduana y los operadores económicos autorizados (OEA).<sup>5</sup> En junio de 2010 la OMA publicó el documento SAFE que reúne todos los documentos y directrices de la OMA, que respaldan la aplicación del Marco Normativo SAFE, por ejemplo: directrices relativas a la cadena logística integrada, guías de aplicación del programa de los OEA, recursos de apelación relativos a los OEA, directrices sobre la compra y la instalación de equipos de escaneo o inspección no intrusiva, mecanismos de actualización de los elementos de datos del Marco, entre otras.

En junio del 2012, tras una actualización, “se agregan partes relacionadas con la gestión coordinada de las fronteras, el reconocimiento mutuo, además de cambios en su estructura capitular” (párr. 1).

A partir de este momento, se trabaja con el fin de actualizar y mejorar esta normativa, pues la comunidad internacional ha reconocido la importancia de los controles en el comercio, pues lo que se busca es establecer por medio de este instrumento un equilibrio entre la facilitación y el control, garantizando la seguridad de la cadena logística internacional.

---

<sup>5</sup> Operador Económico Autorizado: es una parte que participa en el movimiento internacional de mercaderías en representación de la Administración Aduanera o en cualquier función que ésta hubiera autorizado, de acuerdo con las normas de seguridad de la OMA. Los Operadores Económicos Autorizados incluyen entre otros a importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, operadores portuarios, aeroportuarios y de terminales, distribuidores, operadores integrados y de depósitos (Marco SAFE, 2012, p. 10).

## **1.2.2. Regulaciones del Marco Normativo SAFE**

En el Marco SAFE se establece regulación específica sobre la utilización de mecanismos de inspección no intrusiva. Sin embargo, antes de entrar en materia se hace necesario explicar los dos pilares en que se basa este marco, ya que de estos se derivan las regulaciones sobre el uso de técnicas no intrusivas.

Los dos pilares básicos del marco son: asociación aduanas-aduanas y aduanas-empresas, los cuales suponen un conjunto de normas que se combinan para facilitar la comprensión y la rápida aplicación.

### **1.2.2.1. Asociación aduanas-aduanas**

En este pilar se estipula que las administraciones aduaneras deben trabajar conjuntamente utilizando normas aceptadas para optimizar la seguridad y la facilitación de la cadena logística internacional cuando la carga y los contenedores circulan hacia sus destinos finales. Este pilar ofrece un mecanismo efectivo para proteger a la cadena logística internacional contra el terrorismo y otros delitos transnacionales.

En la aplicación de este pilar el uso la información electrónica avanzada es imprescindible para identificar contenedores o cargas de alto riesgo. A través de las herramientas informatizadas de selección, se identifican los envíos de alto riesgo tan pronto como sea posible, ya sea en el puerto de partida o incluso antes y se realiza el intercambio electrónico de información. Por lo tanto, los sistemas deberían basarse en mensajes armonizados e interoperables.

Para que sea efectivo y para garantizar que el proceso no obstaculice el movimiento de mercancías, se promueve la utilización de tecnologías modernas para inspeccionar los envíos de alto riesgo. Estas tecnologías comprenden, entre otras, las máquinas de rayos X y gamma y los dispositivos para detectar la

radiación. Otro punto fundamental de este pilar, es la utilización de tecnologías modernas a fin de preservar la integridad de la carga y de los contenedores.

Así mismo en la norma 3 del pilar aduanas-aduanas, se indica textualmente: “para realizar las inspecciones deberán utilizarse equipos de inspección no intrusiva y detectores de radiación cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo” (p. 9). También se menciona que los equipos son necesarios para inspeccionar rápidamente la carga o los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo, constituyendo la facilitación del comercio la razón principal del Marco SAFE.

#### **1.2.2.2. Asociación aduanas-empresas**

Según se describe en el Marco SAFE, en el caso de este pilar cada administración aduanera creará una asociación con el sector privado para asegurar la seguridad de la cadena logística internacional. El objetivo principal, es la creación de un sistema internacional para identificar a las empresas privadas que ofrecen un alto grado de garantías de seguridad para su papel en la cadena logística.

El Marco SAFE, establece los criterios a través de los cuales las empresas pueden obtener la condición de operador económico autorizado como socio confiable. Los sistemas que se encuentran dentro del pilar aduanas-empresas del Marco SAFE, se basan en la acreditación de las rutinas aduaneras que utilizan la tecnología informática para facilitar los procedimientos asociados con el comercio transfronterizo y que ofrecen beneficios especiales a los importadores, exportadores, despachantes, transportistas, mensajeros y otros servicios que califiquen.

Las administraciones aduaneras deben ser transparentes en las operaciones aduaneras que puedan ser sometidas a modificaciones, modernizaciones y mejoras para beneficiar el comercio internacional y así lograr los objetivos de seguridad y facilitación propuestas en el marco SAFE. La aplicación de las normas internacionales de la OMA es el principal objetivo del marco SAFE, y al mismo,



tiempo complementarlas con normas nacionales, esto tiene como resultado el fortalecimiento de las capacidades en relación con la facilitación del comercio de bajo riesgo y mejoras en la seguridad de la cadena logística mundial.

## **SECCION 1.3**

### **CÓDIGO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE BUQUES E INSTALACIONES PORTUARIAS**

El Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias. (International Ship and Port Facilities Security, ISPS por sus siglas en inglés), es considerado como un conjunto integral de medidas para mejorar la protección de los buques y de las instalaciones portuarias, fue desarrollado en respuesta a las amenazas a la seguridad a raíz de los ataques terroristas del 11 de setiembre contra los Estados Unidos. Según Vielma este es un marco internacional cuya finalidad es:

(...) la cooperación entre gobiernos, organismos gubernamentales, administraciones locales y sector naviero y portuario a fin de detectar las amenazas, procurar la protección y adoptar medidas preventivas contra sucesos que afecten la seguridad del buque o instalación portuaria, partícipes del comercio internacional (Vielma, 2004, p. 1).

Esta iniciativa de la Organización Marítima Internacional (OMI), supone un cambio en el enfoque de la seguridad del sector marítimo, pautando para los gobiernos las funciones y responsabilidades tanto a nivel nacional e internacional, por medio de la recopilación e intercambio de información les provee de una metodología, para efectuar evaluaciones de la protección y así garantizar la confianza de que se cuenta con las medidas de protección adecuadas.

#### **1.3.1. Antecedentes del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias**

El Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias (Código ISPS), nació posterior a los acontecimientos sucedidos en Estados

Unidos de Norteamérica el 11 de setiembre de 2001, en la vigésima segunda la asamblea de la OMI en noviembre del 2001, en la cual esta organización decidió adoptar nuevas medidas en respuesta a la vulnerabilidad demostrada con los ataques terroristas perpetrados por la red Al Qaeda.

La resolución fue emitida el 12 de diciembre del 2002 e incorporó un nuevo capítulo (XI-2), dentro del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (Convenio SOLAS). Estas nuevas prescripciones emitidas en este código lo que buscan es que las instalaciones portuarias puedan cooperar para detectar y prevenir actos que amenacen a la protección en el sector del transporte marítimo.

### **1.3.2. Regulaciones del Código ISPS**

Dentro de los principales propósitos perseguidos por el código ISPS se encuentran los siguientes:

- i. establecer un marco internacional que canalice la cooperación entre gobiernos, organismos gubernamentales, administraciones locales y sector naviero y portuario a fin de detectar las amenazas a la protección y adoptar medidas preventivas contra sucesos que afecten la seguridad del buque o instalación portuaria utilizada para el comercio internacional,
- ii. definir las funciones y responsabilidades respectivas de los gobiernos, administraciones navieras y portuarias a fin de garantizar la protección marítima,
- iii. garantizar que exista información permanente y eficaz relacionada con la seguridad de los buques e instalaciones.
- iv. ofrecer una metodología que permita evaluar la protección a fin de contar con planes y procedimientos que hagan posible reaccionar a los cambios en los diferentes niveles de protección (el código establece tres niveles de protección; el nivel uno es el estado normal con mínimas medidas de seguridad; el nivel dos ocurre cuando se tienen informaciones de que

podría existir algún tipo de amenaza terrorista para el país, estableciéndose medidas de seguridad adicionales; el nivel tres es establecido cuando la información que se maneja permite deducir que existen amenazas concretas y en este nivel las medidas de seguridad son máximas).

- v. garantizar la confianza de que se cuenta con medidas de protección marítima adecuadas y proporcionadas.

De acuerdo con la OMI, las disposiciones del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS 1974 y del código ISPS son aplicables a los buques y a las instalaciones portuarias. La ampliación del Convenio SOLAS 1974 a las instalaciones portuarias se acordó partiendo de la base de que ese convenio ofrece el medio más ágil para garantizar que las medidas necesarias relativas a la protección entren en vigor y adquieran efectividad rápidamente.

Para contextualizar mejor lo dispuesto en el código ISPS es necesario destacar los objetivos del mismo, enumerados por la OMI:

- i. establecer un marco internacional que canalice la cooperación entre gobiernos contratantes, organismos gubernamentales, administraciones locales y los sectores naviero y portuario a fin de detectar las amenazas a la protección y adoptar medidas preventivas contra los sucesos que afecten a la protección de los buques o instalaciones portuarias utilizadas para el comercio internacional;
- ii. definir las funciones y responsabilidades respectivas de los gobiernos contratantes, los organismos gubernamentales, las administraciones locales y los sectores naviero y portuario, a nivel nacional e internacional, con objeto de garantizar la protección marítima;
- iii. garantizar que se recopila e intercambia con prontitud y eficacia información relacionada con la protección;

- iv. presentar una metodología para efectuar evaluaciones de la protección a fin de contar con planes y procedimientos que permitan reaccionar ante cambios en los niveles de protección;
- v. garantizar la confianza de que se cuenta con medidas de protección marítima adecuadas y proporcionadas.

## **SECCION 1.4**

### **CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO IV**

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), es el instrumento legal que tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los países signatarios, conforme los requerimientos del Mercado Común Centroamericano, y de los instrumentos regionales de la integración, tal como se establece en su artículo primero.

#### **1.4.1. Antecedentes del CAUCA IV**

Desde el siglo anterior Costa Rica forma parte de los primeros intentos, a nivel centroamericano, de integrar a los países de la región. Desde entonces se inicia la implementación financiera, comercial y aduanera que busca promover la maximización del comercio interno entre los cinco países firmantes del Mercado Común Centroamericano, a saber, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Al amparo de la Ley No. 3421 del 06 de octubre de 1964, nace el CAUCA, a su vez, mediante Decreto Ejecutivo No. 15 del 7 de mayo de 1966, se promulga el RECAUCA, Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

El Código Aduanero Uniforme Centroamericano fue promulgado como el primer paso tendiente a buscar una forma de integrar y homologar la tramitología y los procedimientos aduaneros dentro de la región. En un inicio este esfuerzo se hizo principalmente en la regulación del comercio de mercancías, pero con la evolución

del comercio mundial se ha visto la necesidad de ampliar tal marco normativo para abarcar el comercio de los servicios.

Durante la década de los años noventa, se promulgan nuevos instrumentos jurídicos que regularizaron el intercambio comercial regional, entre ellos el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano, conocido también como CAUCA II, y la Ley General de Aduanas de Costa Rica, estos instrumentos cambiaron drásticamente el escenario normativo de la época.

Es hasta finales del año 2003, que entró en vigencia el nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano III, el cual cumple con el objetivo de darle contenido jurídico a la obligatoriedad de utilizar medios informáticos de primer nivel para interactuar con el Servicio Nacional de Aduanas de cada país, resaltando la importancia jurídica de la firma electrónica de los agentes de aduana.

En setiembre del 2010 se aprueba el Código Aduanero Uniforme Centroamericano IV, cuyo principal objetivo es finiquitar el proceso de Unión Aduanera Centroamericana, para que los importadores y exportadores realicen un único trámite en las aduanas regionales y que dicho trámite sea válido para el resto de las aduanas de la región. El CAUCA IV se encuentra vigente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, sin embargo en Costa Rica se encuentra en proceso de ratificación.

#### **1.4.2. Regulaciones del CAUCA IV**

El CAUCA IV es el primer instrumento jurídico, que tanto a nivel nacional como regional, introduce el concepto de equipos de inspección no intrusivos. En el artículo No. 9, denominado “control aduanero”, se expresa textualmente:

##### **Artículo 9. Control aduanero**

Los Servicios Aduaneros podrán utilizar equipos de inspección no intrusivo o invasivo que permitan realizar inspecciones cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo, con el fin de facilitar la

inspección de la carga o de los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo, sin perjuicio de otras medidas de control que el Servicio Aduanero pueda aplicar.

El ejercicio de las facultades de control del Servicio Aduanero podrá ser en forma permanente, previa, inmediata o posterior al levante de las mercancías y las mismas se ejercerá conforme a lo establecido en este Código y su Reglamento (CAUCA IV, 2008, p.4).

En este apartado se puede destacar el uso de mecanismos no intrusivos como medio de control aduanero, para la inspección de mercancías, que según los criterios de riesgo aduanero representen un mayor peligro. La gestión de estos riesgos se determinará mediante el uso de herramientas electrónicas de manejo de datos y basándose en los criterios establecidos a nivel nacional, regional y en su caso, internacional, que permitan identificar y evaluar los riesgos y desarrollar las medidas necesarias para afrontarlos. Por primera vez, el CAUCA IV introduce en la legislación centroamericana el uso de mecanismos de inspección no intrusiva, como medida para el control aduanero.

Adicionalmente, el CAUCA IV prevé el reconocimiento mutuo de estas medidas, según lo cual se podría decir, que los mecanismos de inspección no intrusivos aplicados por uno de los países de la región, serían aceptados por los demás países centroamericanos, excepto en casos en lo que se tengan motivos específicos, esto con el fin de promover la facilitación del comercio.

## **SECCION 1.5**

### **REGLAMENTO AL CÓDIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO IV**

El Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano IV (RECAUCA IV), en su artículo No. 9, regula específicamente el uso de controles no intrusivos o no invasivos, de la siguiente forma:

Artículo 9. Uso de controles no intrusivos o no invasivos. Cuando en aplicación del párrafo segundo del Artículo 9 del Código los servicios aduaneros ejerzan el control utilizando equipo de inspección no intrusivo o invasivo deberán

aplicarse teniendo en cuenta además de los resultados del análisis de riesgo, otros mecanismos que permitan a los usuarios del Servicio Aduanero efectuar el rápido despacho de sus mercancías, con tiempos y costos operacionales que no constituyan una barrera al comercio. El manejo operativo de los equipos de inspección no intrusivos o invasivos podrá ser concesionado por el Servicio Aduanero o la autoridad estatal que corresponda previo criterio técnico favorable de la Autoridad Aduanera (RECAUCA IV, 2008, pp. 8-9).

Del artículo anterior, se desprende el objetivo de que los mecanismos de inspección no intrusivos son un medio eficaz para ejercer controles aduaneros, según criterios de riesgo previamente establecidos, y principalmente que permitan la facilitación del comercio y no se conviertan en una barrera al mismo, ya sea en razón de tiempos y costos. Cabe destacar que esta normativa prevé la concesión de este tipo de instrumentos, sin embargo, en este caso se debe ser especialmente cuidadoso de que los costos no se conviertan en una barrera al comercio.

El reglamento enfoca el ejercicio del control aduanero en dos ámbitos: el primero de ellos es el cumplimiento de la legislación vigente por parte de los auxiliares de la función pública aduanera, y el segundo de ellos es el control y la fiscalización sobre las operaciones aduaneras. En este aspecto, cabe destacar que los equipos de inspección no intrusiva son un mecanismo eficiente en ambos campos, pues además de verificar las actuaciones de los auxiliares, y dar evidencia tangible del resultado de la inspección de la carga, permite verificar el correcto pago de impuestos.

Esta normativa, de igual manera contempla la coordinación de las diferentes entidades públicas que se encuentran involucradas en las operaciones de comercio internacional, entre ellas, los Ministerios de Salud, Agricultura, Hacienda, Migración y Policía Fiscal. En este sentido, los controles se deben aplicar de manera coordinada y para esto se contempla el uso de órganos interinstitucionales de coordinación que promuevan la agilización en los controles.

Así mismo, el RECAUCA IV, vislumbra la posibilidad de retener o incautar las mercancías en caso de que existan dudas fundadas de la existencia de un delito o infracción aduanera, es decir, en caso de que los medios de inspección no intrusiva hagan evidente alguna anomalía.

Para la determinación de los tipos de controles aduaneros a utilizar en cada caso, en el artículo No. 18 del RECAUCA IV, establece que esto se realizará por medio de sistemas de gestión electrónica de riesgos, con base en las siguientes acciones:

Artículo 18. Metodología. La gestión de riesgo estará fundamentada en la metodología armonizada, mediante la implementación, entre otras, de las acciones siguientes:

- a) establecer el contexto;
- b) identificar y describir los riesgos;
- c) analizar los factores o indicadores de riesgos que deban emplearse;
- d) evaluar los riesgos y el tipo de controles aduaneros que deberán ejercer los servicios aduaneros; y
- e) tratar los riesgos, incluyendo plazos de aplicación de los controles aduaneros establecidos en el literal d) (RECAUCA IV, 2008, p.11).

Por otra parte, el artículo No. 19 del RECAUCA IV, establece los criterios de riesgo, los cuales pueden ser aplicados a 3 grupos específicos:

- a) asociados a sujetos: tales como importadores, exportadores, auxiliares, consignatarios, entidades públicas, proveedores o sectores referidos a áreas específicas que puedan representar riesgos más altos o mayor incidencia;
- b) asociados a mercancías: por capítulo, partida arancelaria, inciso arancelario, origen, procedencia, país de adquisición, requisitos no arancelarios, peso, cantidad de bultos, entre otros; y
- c) asociados a operaciones: por régimen, modalidad y aquellas relacionadas con el cumplimiento de normativa específica. (RECAUCA IV, 2008, p. 11).

Es mediante estos criterios de riesgo que se podrían determinar las mercancías que deberían ser objeto de inspecciones con equipos de inspección no intrusiva, utilizando a su vez la metodología de análisis de riesgo, tal como lo estipula el artículo No. 335 del RECAUCA. Este artículo indica que para las mercancías que



deben ser sometidas a controles inmediatos, se deben entregar los documentos de respaldo a las autoridades aduaneras correspondientes.

El RECAUCA IV establece que cuando proceda la verificación inmediata de mercancías, el declarante debe poner las mercancías a disposición de las autoridades aduaneras, en el plazo fijado en las normativas nacionales de cada país. El artículo No. 340 cita textualmente: “Cuando el reconocimiento físico comprenda sólo una parte de las mercancías objeto de una misma declaración, los resultados del examen se extenderán a las demás mercancías de igual naturaleza arancelaria” (RECAUCA IV, 2008, p.115). En este sentido, se podría interpretar como un ejemplo, que para los contenedores con carga consolidada al requerirse la inspección con medios no intrusivos de una de las declaraciones aduaneras, esto se haría extensivo para las demás mercancías.

Respecto a los resultados de la verificación, se determina que si la información declarada es congruente con estos resultados, lo procedente es el levante de las mercancías. En caso de determinarse algún tipo de diferencias en aspectos tales como: clasificación arancelaria, valor, cantidad, origen, entre otros, la autoridad aduanera deberá realizar el ajuste correspondiente, para lo cual el declarante podrá aceptar, o bien, realizar un levante con garantía de las mercancías, según se encuentra regulado en el artículo No. 351 de este Reglamento y en el artículo No. 100 de la Ley General de Aduanas No. 7557 del 20 de octubre de 1995.

En resumen, garantizar la seguridad en el comercio internacional es un tema de gran relevancia en las administraciones aduaneras a nivel mundial. La implementación de la tecnología en las funciones básicas de las aduanas constituye una de las mejores prácticas del comercio.

Según se detalló en la sección 1.1 de este capítulo, el Convenio de Kyoto es un instrumento que recopila las mejores prácticas en materia de gestión, control y facilitación relacionados con la administración aduanera moderna, el cual no

brinda información específica acerca del uso de instrumentos de inspección no intrusiva, sin embargo, las disposiciones establecidas en Kyoto garantizan la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros. Las disposiciones establecidas en Kyoto orientan a la aduana a emplear y a hacer uso de la tecnología de la información y del comercio electrónico de forma amplia para facilitar el control aduanero.

En el mismo sentido, el Marco SAFE promueve un nuevo enfoque de la relación existente entre las aduanas y el mercado, instaurando una visión fundamental sobre la aduana moderna, al mismo tiempo que vela por satisfacer las necesidades de las aduanas y el comercio a nivel mundial sin descuidar el tema de seguridad. Dentro de sus principales aportes, cabe destacar el establecimiento de una regulación específica sobre la utilización de mecanismos de inspección no intrusiva desde sus dos pilares; la asociación aduanas-aduanas y aduanas-empresas, los cuales constituyen una fuente vital de consulta para los países miembros de la OMA.

Por su parte, el código ISPS pauta las funciones y responsabilidades tanto a nivel nacional como internacional que permiten garantizar la confianza en los intercambios comerciales, enfocando su accionar en la cooperación entre los protagonistas del comercio con el fin de detectar amenazas y la adopción de medidas preventivas contra sucesos que afecten la seguridad.

Por último, el CAUCA IV como instrumento regulatorio a nivel centroamericano es el primer texto que introduce el tema de equipos de inspección no intrusiva a nivel regional, sin embargo, Costa Rica en se encuentra en proceso de ratificación, estando vigente aún el CAUCA III el cual no regula estos mecanismos de control.

## **CAPÍTULO II**

### **PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA, EL SALVADOR, PANAMÁ Y COSTA RICA EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS**

El dinamismo actual del comercio ha conllevado a que los países más desarrollados y visionarios en materia de comercio internacional, hayan implementado el uso de diversos mecanismos de inspección no intrusivo que les permitan dar seguridad al ingreso de mercancías a sus territorios, de una manera eficiente.

Países con los más grandes volúmenes de intercambios comerciales a nivel mundial, Estados Unidos y regiones con uniones aduaneras consolidadas como la Unión Europea, llevan gran parte del camino avanzado en esta materia, dando validez a las teorías de los beneficios que conlleva el uso de estas herramientas. Así mismo, estos países les han brindado una curva de aprendizaje a los demás países que han propiciado la implementación de estos mecanismos, ya que se han puesto a prueba las mejores normas, prácticas y correcciones normativas que se deben de aplicar.

Por otro lado es conveniente el análisis de casos más cercanos a la realidad costarricense de países como Panamá y El Salvador, debido a la similitud en infraestructura aduanera y localización geográfica.

## **SECCION 2.1**

### **PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS**

Según se destaca en la página oficial de la Autoridad de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, CBP por sus siglas en inglés, 2015), la CBP se convirtió en la primera agencia de seguridad fronteriza integral de Estados Unidos con un enfoque en el mantenimiento de la integridad de las fronteras y puertos de entrada de la nación. Antes de que se creara esta institución en marzo del 2003, la seguridad, el cumplimiento y la facilitación de los viajes y el comercio internacional se llevaban a cabo por múltiples organizaciones.

La CBP desarrolló procedimientos de seguridad estrictos tanto para cumplimiento de leyes la inmigración como las leyes de comercio de la nación. Es importante mencionar los acontecimientos más destacados en la historia de la creación de la CBP para dimensionar los cambios de la máxima autoridad en materia aduanera de los Estados Unidos.

Según es mencionado en la página oficial de la CBP, en el año 1789 se aprobó la primera legislación en materia de aduanas e impuestos, cuatro años más tarde en 1792 la administración fiscal de las leyes aduaneras cayó bajo la responsabilidad del contralor del Tesoro de los Estados Unidos hasta la creación de la figura del comisionado de aduanas el 3 de marzo de 1849.

Sin embargo, estos comisionados sirvieron más como auditores de cuentas de los administradores y la figura del comisionado fue abolida el 31 de julio 1894, para dar paso a la División de Aduanas en el Departamento del Tesoro y la figura de jefe fue creada para administrar la división en 1875. Cincuenta y tres años más

tarde, la División de Aduanas y el Servicio de Agencia Especial del Departamento del Tesoro se consolidaron para formar la Oficina de Aduanas en 1927.

“En 1973 la Oficina de Aduanas fue renombrada como el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos y fue hasta el año 2003 que se disolvió y pasó a ser la nueva Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), asumiendo muchas de sus antiguas funciones y responsabilidades” (CBP, 2015).

Esta institución, además, de velar por el cumplimiento de las regulaciones aduaneras y protección en frontera paso a acoger a varias instituciones, entre las que se encuentran: el Servicio de Ciudadanía e Inmigración, los Servicios de Inspección Agrícola, la Patrulla Fronteriza y la Oficina de Aire y Marina.

#### **2.1.1. Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas**

Las regulaciones en materia de técnicas de inspección no intrusivas de los Estados Unidos, nacen a raíz de las recomendaciones de la Comisión Nacional sobre Ataques Terroristas contra los Estados Unidos, también llamada Comisión del 11-S. Dentro de estas recomendaciones se prohíbe expresamente que los contenedores sean cargados en un buque destinado a los Estados Unidos a menos que hayan sido escaneados utilizando equipo no intrusivo de visualización y de detección de radiaciones.

Seguidamente se detallaran las medidas e iniciativas generadas por este país a consecuencia de los atentados terroristas el 11 de setiembre del 2001, que se relacionan directamente con la seguridad de la carga contenerizada.

##### **2.1.1.1. Iniciativa para la seguridad de contenedores**

La iniciativa para la seguridad de contenedores, Container Security Initiative (CSI por sus siglas en inglés), “busca identificar e inspeccionar los contenedores que representen una amenaza, en los puertos de origen con destino a Estados Unidos,

evitando así que la carga movilizada por contenedores sea contaminada con drogas o armas” Trujillo, 2015, p. 3). La CSI constituye una estrategia de seguridad de la carga, según Sgut, el principal elemento es la transmisión anticipada de la información del manifiesto de carga a la aduana, de esta manera el servicio de aduanas podrá mejorar sustancialmente la detección de armas de destrucción masiva, drogas, y demás productos materiales peligrosos transportados ilícitamente por vía marítima.

La CSI fue promovida por la CBP y se lanzó en enero del 2002 en los puertos con mayor volumen, la CSI incluye la presencia de funcionarios aduaneros de los Estados Unidos en puertos extranjeros alrededor del mundo con el fin de controlar los contenedores de alto riesgo que serán exportados a Estados Unidos. Según la página oficial de la CSI (2016) en este momento opera en 59 puertos, en las diferentes regiones en todo el mundo entre las cuales se encuentran Norteamérica, Central y América del Sur, el Caribe, Europa, África, el Medio Oriente, y en toda Asia y más del 80 por ciento de toda la carga marítima importada a los Estados Unidos está sujeta a la preselección de escaneo.

Por otro lado la OMA, la Unión Europea y el G8<sup>6</sup> tienen resoluciones adoptadas a la aplicación de medidas de seguridad de la CSI introducidas en los puertos de todo el mundo.

A continuación, se detallan los diferentes puertos operacionales alrededor del mundo divididos por continente:

- i. **Europa:** Gotemburgo, Bremerhaven, Hamburgo, Felixstowe, Rotterdam, Amberes, Tilbury, Zeebrugge, Southampton, Le Havre, Marsella, Barcelona, Genoa, La Spezia, Livorno, Salerno, Nápoles, Cagliari, Gioia Tauro, Valencia, Algeciras y Sines.
- ii. **Oceanía:** Nueva Zelanda y Australia.

---

<sup>6</sup> Está conformado por Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia y los Estados Unidos.

- iii. **Asia:** Pusan, Tokio, Yokohama, Kobe, Nagoya, Shanghai, Chi-Lung, Shenzhen, Kaohsiung, Chiwan, Hong Kong, Laem Chabang, Puerto Klang, Tanjung Pelepas, Singapur y Colombo.
- iv. **África:** Hafa, Ashdod, Aqaba, Dubai, Qasim, Salalah.
- v. **América:** Vancouver, Montreal, Halifax, Freeport, Kingston, Caucedo, Puerto Cortes, Colón, Manzanillo, Balboa, Cartagena, Santos y Buenos Aires.

De acuerdo con la CBP, la CSI tiene cuatro elementos claves para su desarrollo, el propósito de estas medidas es la legitimación en origen del comercio exterior, dentro de las medidas para llevar a cabo esa legitimación se encuentran:

- i. el uso de la información automatizada para identificar y seleccionar los contenedores de alto riesgo.
- ii. premonitoreo de los contenedores identificados de alto riesgo antes de su arribo a los puestos estadounidenses.
- iii. el uso de tecnologías de detección para premonitorear los contenedores de alto riesgo rápidamente.
- iv. el uso de contenedores más inteligentes e inviolables.

Por consiguiente, como regla general los contenedores deben ser inspeccionados, solo en el puerto de origen y a menos que se compruebe que han sido violentados también se inspeccionaran en el puerto de destino. Para dichas inspecciones los equipos a utilizar deben funcionar con una combinación de rayos X y rayos gamma a gran escala y sistema de posicionamiento global.

De acuerdo con Sgut, para que los puertos puedan calificar para la CSI es necesario que cumplan los siguientes estándares mínimos:

- i. la administración de aduanas debe poder inspeccionar el origen, tránsito, salida y transbordo de la carga a través del país.

- ii. debe disponerse de equipos no intrusivos con imágenes de rayos X o gamma y equipos de detención de radiación deben ser utilizados para inspeccionar.
- iii. los puertos deben regular, directo y sustancial tráfico de contenedores hacia los puertos de Estados Unidos.
- iv. el país debe comprometerse a establecer un plan de riesgo, con el objeto de identificar los contenedores potencialmente riesgosos. Este sistema debe incluir mecanismos para evaluar las amenazas y seleccionar las decisiones e identificar mejores prácticas.
- v. comprometerse a compartir la información, inteligencia, informaciones de planes de riesgo con la CBP, y asimismo colaborar en la selección y desarrollo de mecanismos de intercambio.
- vi. tener y mantener una evaluación de vulnerabilidades en la infraestructura del puerto y comprometerse a resolver esas vulnerabilidades.
- vii. comprometerse a mantener los programas para prevenir problemas la integridad de los empleados e identificar y combatir las faltas de integridad.

Al convertirse en un puerto certificado CSI, la CBP puede contribuir con la instalación de los escáneres y asignar personal al puerto certificado para que este se encargue de la inspección. Cabe destacar que esta es una medida de seguridad bilateral de los Estados Unidos y que el país que tenga el interés de adherirse a CSI, debe comenzar el proceso enviando una carta al Departamento de Estado de los Estados Unidos para concretar un acuerdo, el proceso de certificación puede durar de seis a dieciocho meses.

#### **2.1.1.2. Business Alliance for Secure Commerce**

El programa Alianza de Negocios para un Comercio Seguro (BASC por sus siglas en inglés), es una alianza empresarial internacional que promueve un comercio seguro en cooperación con gobiernos y organismos internacionales. La misma está constituida como una organización sin ánimo de lucro, con la denominación



“World BASC Organization” bajo las leyes del estado de Delaware, Estados Unidos de América y fue creada en 1996.

Este mecanismo es impulsado por el gobierno de los Estados Unidos, aplicado al comercio bilateral y es liderado en forma cooperativa por el sector empresarial cuya misión es facilitar y agilizar el comercio internacional mediante el establecimiento y administración de estándares y procedimientos globales de seguridad aplicados a la cadena logística del comercio internacional.

Es importante destacar que la norma BASC es una medida de seguridad de los Estados Unidos aplicada al comercio bilateral, que tiene como propósito principal el “fortalecer el comercio internacional, de una manera ágil y segura mediante la aplicación de estándares y procedimientos de seguridad reconocidos y avalados internacionalmente, en el cual participan empresarios del mundo entero” (Sgut, 2006, p. 6).

Si bien es cierto que el Basc no tiene regulaciones sobre equipos de inspección no intrusivos, viene a reformar la seguridad de la cadena logística del comercio internacional y repercute directamente, no solo en las empresas de esa cadena sino también en las aduanas y las labores diarias de control y facilitación.

### **2.1.1.3. Custom Trade Partnership Against Terrorism**

El Custom Trade Partnership Against Terrorism (CTPAT) es un programa de seguridad desarrollado en el 2002, al igual que el BASC el CTPAT es otra medida de los Estados Unidos aplicada al comercio bilateral y es una alianza entre la autoridad aduanera y los empresarios. El fin de del CTPAT, es desarrollar sistemas de seguridad en la cadena de abastecimiento, importación, transporte, brokers, almacenes, operadores y producción para la seguridad fronteriza.

Según Martín Sgut, “los empresarios participantes en CTPAT firman un acuerdo para realizar una autoevaluación de seguridad en su cadena de suministros

utilizando los estándares del programa, referidos a procedimientos de seguridad, seguridad física, personal de seguridad, entrenamiento e instrucción, controles de acceso y seguridad en el transporte” (Sgut, 2006, p. 11).

Con esto lo que se pretende es procurar el ingreso ágil de las importaciones y salida de las exportaciones, buscando siempre extender el perímetro de seguridad lo más lejos posible, para garantizar que los importadores transporten sus bienes de forma segura. El CTPAT, fue desarrollado posterior a los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos en el 2001, por lo que su fin principal es fortalecer la seguridad nacional por medio de la cooperación de los participantes de la cadena de logística.

Es de vital importancia mencionar que el CTPAT se creó sobre la base de éxito del programa BASC, tomando este último una labor muy importante para el desarrollo de otros programas, asegurando a las empresas que lo implementan una protección contra el terrorismo y el narcotráfico, además, de detectar otras actividades ilegales.

#### **2.1.1.4. Ley Pública 110-53 de los Estados Unidos<sup>7</sup>**

La Ley Pública 110-53, fue aprobada para implementar las recomendaciones de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos (Comisión del 11-S)<sup>8</sup>, dicha ley fue aprobada en agosto del 2007. Entrando en materia, la ley especifica en el título XVII, sección 1701<sup>9</sup>, las regulaciones para carga marítima, en específico reglamenta el escaneo de contenedores.

---

<sup>7</sup> La Ley Pública 110-53, fue publicada en idioma inglés, por lo que la traducción es propia.

<sup>8</sup> La Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos (también conocida como la Comisión 9-11), es una comisión independiente y bipartidista creado por la legislación del Congreso y la firmada por el presidente George W. Bush a finales de 2002, fue creada para preparar una relación completa de las circunstancias que rodearon el 11 de septiembre de 2001 los ataques terroristas, incluyendo la preparación y la respuesta inmediata a los ataques (U.S. Government, 2004).

<sup>9</sup> Título XVII Carga Marítima, Sección 1701 Escaneo de Contenedores y Marchamos.

En primera instancia, esta ley reglamenta que el cien por ciento de los contenedores deben ser escaneados. En consecuencia todos los contenedores procedentes de un país diferente a Estados Unidos y descargados en Estados Unidos deben someterse a un escaneo para identificar si se consideran como de alto riesgo.

Esta ley establece que el contenedor deberá ser escaneado en el puerto extranjero en el que haya sido cargado, o no entrará a Estados Unidos. En su momento cuando la ley fue aprobada el plazo de aplicación de la misma se dictó a partir del 01 de julio del 2012, sin embargo, la ley 110-53 establecía la posibilidad de prórrogas por períodos de dos años en los siguientes casos:

- i. si los sistemas para escanear contenedores no están disponibles para la compra e instalación.
- ii. si los sistemas de escaneo de contenedores no pueden ser comprados, utilizados o explotados en los puertos de ultramar, ya que puede ser que un puerto no tenga las características físicas para instalar un sistema de este tipo.
- iii. si los sistemas para escanear contenedores no pueden integrarse, en caso necesario, con sistemas existentes.
- iv. si el uso de los sistemas que están disponibles para escanear contenedores impacta de manera significativa en la capacidad comercial y el flujo de carga.
- v. si los sistemas de escaneo de contenedores no proporcionan una adecuada notificación automatizada de carga dudosa o de alto riesgo como generador de una nueva inspección por personal debidamente capacitado.

Por último es importante destacar que la carga militar se encuentra exenta de estos requisitos, esto ya que el Código de los Estados Unidos<sup>10</sup>, establece que sólo los buques de los Estados Unidos o que pertenecen a los Estados Unidos pueden

---

<sup>10</sup> Título 10 Fuerzas Armadas, sección 2631 Suministros: preferencia a los buques de los Estados Unidos.

ser utilizados en el transporte por mar de los suministros comprados por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, o Cuerpo de Marina y estos buques poseen sus propios artefactos de control e inspección, además de ser controlados por el gobierno.

Sin embargo, si el presidente de los Estados Unidos considera que el flete cobrado por esos buques es excesivo o irracional, puede ejecutar un contrato de transporte según lo prescribe la ley. Los costos para el transporte de los suministros de esos buques no podrán ser superiores a los costos para el transporte de mercancías como para las personas físicas.

## **SECCION 2.2**

### **PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS.**

La libre circulación, es el principio por el cual las mercancías pueden ser transportadas y vendidas en cualquier lugar de la Unión Europea (UE), este representa un pilar fundamental para el mercado de la UE. En cierta medida, las distintas y complejas legislaciones nacionales se han sustituido por un paquete único de normas europeas, que reducen los costos e inconvenientes en el comercio, lo cual permite a otros países, mantener relaciones comerciales con todos los países miembros.

La UE es una unión aduanera, es decir, sus 28 países miembros forman un territorio único para efectos aduaneros<sup>11</sup>. Dentro de los beneficios que genera una

---

<sup>11</sup> El territorio aduanero de la UE está conformado por los siguientes países: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca excepto: Islas Feroe y Groenlandia, Alemania excepto: isla de Helgoland y territorio de Büsingen, Estonia, Irlanda, Grecia, España excepto: Ceuta y Melilla, Francia incluyen: Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica e Islas Reunión; excepto: Nueva Caledonia, Mayotte, San Pedro y Miquelón, Wallis y Futuna, Polinesia Francesa y los Territorios Australes y Antárticos Franceses, Italia excepto: Livigno y Campione d'Italia, así como las aguas nacionales del lago de Lugano comprendidas entre la orilla y la frontera política de la zona situada entre Ponte Tresa y Porto Ceresio, Chipre excepto: áreas sobre las

unión aduanera para sus países miembros se encuentran los siguientes así detallados en la página oficial de Comisión Europea:

- i. por el traslado de mercancías entre países de la UE, no se pagan derechos aduaneros.
- ii. se aplica un arancel aduanero común por todos los países miembros, para mercancías importadas fuera de la UE.
- iii. las mercancías importadas legalmente no están sujetas a diferentes controles aduaneros al circular por toda la UE.

Se deduce de lo anterior que en la unión aduanera se promueve la facilitación del comercio, dando como resultado mayor fluidez en las operaciones aduaneras. Antes de entrar a revisar la legislación per se, es necesario repasar los antecedentes de la UE para tener un panorama completo de las características e historia de esta unión aduanera.

La UE inicia con el Tratado de Roma de 1957, el mismo fue completado el 1 de julio de 1968. En concreto, sus mecanismos han evolucionado para adaptarse a las nuevas tecnologías y garantizar mayor seguridad, sobre todo protección contra la falsificación y la piratería.

La ausencia de fronteras interiores, constituye un fundamento esencial de la UE que se aplica a todos los intercambios de mercancías, según lo dispuesto en el artículo 28 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los derechos de

---

que el gobierno chipriota no ejerce un control efectivo, en las que la normativa de la UE queda suspensa hasta que se resuelva el problema de Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, República Eslovaca, Finlandia, Suecia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, incluye: Islas del Canal e Isla de Man. también se consideran parte del territorio aduanero de la UE: El Principado de Mónaco, Las zonas de soberanía del Reino Unido de Akrotiri y Dhekelia en Chipre.

aduanas a la importación y a la exportación, así como los impuestos de efecto equivalente entre Estados miembros están prohibidos (EUR-Lex, 2014).<sup>12</sup>

En las fronteras exteriores, las mercancías procedentes de terceros países se gravan con un arancel aduanero común completado por el arancel integrado de las comunidades europeas, denominado TARIC<sup>13</sup>. Las mercancías circulan libremente en la UE de acuerdo con las normas del mercado interior y teniendo en cuenta determinadas disposiciones de la política comercial común (EUR-Lex, 2014).

Además, existen instrumentos como el código aduanero comunitario, que constituye el conjunto de todas las normas que contemplan asuntos aduaneros de comercio con países no pertenecientes a la UE, normas que a su vez aseguran que las prácticas aduaneras en todos los países de la UE sean iguales y transparentes, con aplicación uniforme por parte de las administraciones aduaneras de los estados miembros.

Bajo ese contexto, el 12 de octubre de 1992, se aprobó el Código Aduanero Comunitario, el cual reúne las normas, los regímenes y los procedimientos aplicables a las mercancías objeto del comercio entre la Comunidad Europea (CE) y los terceros países, fijando en un único documento el campo de aplicación, las definiciones, las disposiciones básicas y el contenido del derecho aduanero comunitario.

La aplicación de este código ha regido desde el 1 de enero de 1994 y entre sus principales disposiciones aplicadas se mencionan:

---

<sup>12</sup> Es un servicio de publicación en línea de textos legislativos de la Unión Europea, desde su página oficial en el portal [europa.eu](http://europa.eu). Reemplaza al primer servicio de publicación de este tipo, llamado CELEX. EUR-Lex proporciona acceso directo y gratuito a los textos legislativos de la Unión europea.

<sup>13</sup>TARIC: tarifa integrada comunitaria.

- i. disposiciones generales sobre los derechos y las obligaciones de las personas con respecto a la normativa aduanera.
- ii. las disposiciones básicas que regulan el comercio de mercancías, referidas, sobre todo, a los derechos de importación o exportación, el valor en aduana, el arancel aduanero de la UE y la clasificación arancelaria de las mercancías y su origen.
- iii. las disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la comunidad, referidas, sobre todo, a la presentación en aduana, la declaración en aduana, la obligación de dar un destino aduanero a las mercancías y el depósito temporal.
- iv. las mercancías no comunitarias que hayan circulado al amparo de un régimen de tránsito.
- v. los destinos aduaneros, describiendo la inclusión de las mercancías en un régimen aduanero: el despacho a libre práctica, el tránsito, el depósito aduanero, el perfeccionamiento activo y pasivo, la transformación bajo control aduanero y la importación temporal y la exportación, y
- vi. la introducción de mercancías en una zona franca o en un depósito franco, la reexportación, la destrucción y el abandono de éstas en beneficio de la Hacienda Pública.

### **2.2.1. Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas.**

La pelea en contra del terrorismo y la protección de los ciudadanos se ha convertido en prioridad para los gobiernos, los cuales enfrentan un nuevo desafío al tener que diseñar e implementar medidas efectivas para defender el comercio y el transporte de mercancías, sin entorpecer o intervenir de manera abrupta en la fluidez del comercio.

Es por esta razón que el 25 de marzo de 2004, el Consejo Europeo solicitó la protección de todos los sistemas de transporte, mediante la adopción de una estrategia de cooperación entre las aduanas europeas. En la UE, se reconoce la

seguridad como una de los intereses de los ciudadanos europeos, en concreto, se trató de enfocar los esfuerzos para buscar el control común en las aduanas por medio de las autoridades aduaneras de los 25 países miembros, donde la experiencia de la aduana en controlar el paso de mercancías es vital para detectar comercio ilegal, tráfico de drogas, armas, explosivos entre otros.

En consecuencia los roles de las aduanas han cambiado significativamente en la última década, las aduanas pasaron de simplemente cumplir con funciones aduaneras a buscar y promover la protección de los ciudadanos y la seguridad del comercio.

El programa de seguridad de las aduanas de la UE, abarca actividades que soportan el desarrollo y la adopción de medidas de seguridad que mejoran los controles de las aduanas, introduciendo la seguridad apropiada para certificar la protección del mercado interno y mejorar las relaciones de cooperación con otros socios comerciales en el exterior. Este programa propone un balance entre el control en las aduanas y la facilitación comercial, supone que entre más seguro sea el flujo comercial, existen menos necesidades de control.

El programa cuenta con tres principales enfoques los cuales están interconectados entre sí y en estrecha interacción con las medidas de seguridad:

- i. los operadores comerciales, están obligados a proporcionar a las autoridades aduaneras información sobre las mercancías antes importar o exportar desde la Unión Europea, mediante declaraciones pre salida y pre llegada.
- ii. operadores fiables se beneficiarán de las medidas de facilitación del comercio a través de programas como Operador Económico Autorizado.
- iii. la introducción de un mecanismo para establecer los criterios de selección de riesgos comunitarios uniformes para los controles, con el apoyo de los sistemas informatizados.



Entrando en materia de legislación, el marco legal que introduce las medidas del programa de seguridad se ha regido por medio de las enmiendas en materia de seguridad al código común aduanero, puestas en práctica a partir de abril de 2005, dicho código, establece los mismos procedimientos para todos los estados de la UE. Sin embargo, alcanzar la convergencia no resulta tarea fácil, “por este motivo, la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea ha puesto en marcha un proyecto bajo el nombre de RALFH<sup>14</sup>, cuya metodología también se ha puesto en práctica en el sur de Europa, donde los puertos de Barcelona, Marsella, Trieste, Leixoes y Pireo han creado un segundo grupo de trabajo” (Martínez, 2014).

El grupo de los cinco puertos del norte agrupados en el RALFH se encuentran en una fase bastante avanzada del proyecto. Una de las primeras cuestiones que se han tratado a fondo es el uso que los enclaves portuarios que generan los escáneres de rayos X para contenedores (una herramienta que los puertos españoles no poseen).

Los responsables aduaneros destacan las bondades de este sistema de inspección, Ian Minter, jefe del equipo de escáner del puerto británico de Felixstowe, califica de "impresionantes" los resultados obtenidos (Martínez, 2014). El escáner se instaló en Felixstowe en enero de 2001 y tras un periodo de adaptación, ha permitido detectar ya 40 millones de cigarrillos de contrabando, lo que ha supuesto unos ingresos extras para la Hacienda Pública de diez millones de euros.

"Algunos descubrimientos, afirma Minter, se hicieron en partidas muy difíciles que habrían supuesto horas de búsqueda para los inspectores". Felixstowe utiliza el escáner 24 horas al día, siete días a la semana, y su responsable afirma que, sólo con los ingresos que ha proporcionado la intercepción de cargas clandestinas, el detector "se ha pagado por sí mismo" (Martínez, 2014).

---

<sup>14</sup> RALFH: acrónimo integrado por las iniciales de los 5 puertos del norte de Europa que forman parte del proyecto para la armonización y convergencia en los métodos empleados en las fronteras; Róterdam, Amberes, Le Havre, Felixstowe y Hamburgo

Otra de las experiencias de la puesta en práctica de los escáneres, es la evidenciada en el puerto de Róterdam, donde se invirtieron alrededor de 12,5 millones de euros en un escáner, el cual ha permitido el escaneo de gran número de contenedores desde su puesta en funcionamiento; cigarrillos, vino y drogas, fueron algunas de las mercancías que se interceptaron cuando intentaban introducirse en el país de forma irregular.

Resultados parecidos se han obtenido en Hamburgo y Le Havre<sup>15</sup>. Amberes, por el momento es el único de los puertos RALFH que no cuenta con escáner. Con el propósito de analizar a detalle los procedimientos de inspección no intrusiva de esta región, se ha escogido el puerto de Barcelona, España, como caso de estudio.

#### **2.2.1.1. Procedimiento de inspección no intrusiva en el puerto de Barcelona**

Para efectos de esta investigación se describe el procedimiento de inspección no intrusiva realizado en el puerto de Barcelona, los procedimientos de inspecciones descritos en este apartado, interactúan con los procedimientos de entrada y salida terrestre de mercancías y han sido descritos en su versión de publicación original<sup>16</sup> a fin de conocer la puesta en práctica de los procesos de inspección no intrusiva y puedan ser usados como casos de referencia.

Este procedimiento se realiza cuando por decisión de la aduana europea o por decisión de la unidad de análisis de riesgos<sup>17</sup>, una unidad de transporte intermodal debe ser sometida a observación mediante el escáner de contenedores.

---

<sup>15</sup> Este puerto francés fue el primero en Europa que instaló un escáner para contenedores. Fue en 1996, y los primeros descubrimientos de cigarrillos de contrabando fueron inmediatos, así como los de narcóticos y de vehículos robados.

<sup>16</sup> Procedimiento de inspección no intrusiva (Escáner) versión 1.0 octubre 2012. El documento está disponible en la web del Port de Barcelona ([www.portdebarcelona.cat](http://www.portdebarcelona.cat)).

<sup>17</sup> Unidad de Análisis de Riesgos (UAR): Grupo constituido por el equipo de vigilancia aduanera y el de la guardia civil. Trabaja para la prevención de entrada y salida de drogas, mercancías con productos falsificados, productos prohibidos (pieles de animales en peligro de extinción, marfil, etc.)

El proceso general de inspecciones varía en función del organismo que determina que debe efectuarse, por ejemplo en el puerto de Barcelona las inspecciones se realizan en el punto de inspección fronteriza y empiezan cuando el agente de aduanas presenta el documento único administrativo y la aduana asigna circuito, el intercambio documental dependerá de la operativa de las mercancías y los trámites a efectuarse son diferentes si se trata de una exportación o una importación.

En una importación, el agente aduanero inicia los trámites para el despacho aduanero, en este momento la aduana le asigna canal rojo<sup>18</sup> a la declaración y determina que debe efectuarse un análisis no intrusivo del contenedor, después de la revisión de la documentación aportada por el agente, se selecciona la unidad a inspeccionar y la aduana le notifica del procedimiento.

El responsable del contenedor, en una importación, es el agente aduanero, quien cuando conoce que su contenedor ha sido seleccionado para una inspección mediante técnicas no intrusivas, transmite los datos necesarios al Servicio de Coordinación de Posicionamientos<sup>19</sup> (SCPP), el cual le asignará una fecha de posicionamiento en la zona de inspección.

El transporte del contenedor a la zona de inspección se tramita por medio del consignatario, posteriormente se procede con la inspección no intrusiva, si el resultado es satisfactorio, el contenedor podrá abandonar el recinto portuario al recibir el levante de la aduana. Si el resultado no es satisfactorio, el contenedor debe volver a la terminal de origen para ser inspeccionado físicamente o ser destruido.

Por otro lado en la modalidad de exportación, el contenedor sale de la terminal de origen a la zona de inspección no intrusiva y posterior a la inspección debe

---

<sup>18</sup> Canal rojo: inspección física

<sup>19</sup> Servicio de Coordinación de Posicionamientos (SCPP): Servicio de la Autoridad Portuaria de Barcelona responsable de la gestión de posicionamientos de contenedores para inspecciones. La aplicación de gestión operativa da soporte a esta función.

regresar a la terminal de origen. A continuación se describe el procedimiento establecido en el puerto de Barcelona para la inspección no intrusiva de contenedores, abarcando desde la selección del contenedor para la inspección por parte de la aduana, el proceso de su análisis mediante el escáner, hasta la salida del contenedor de la terminal.

Este proceso inicia cuando el agente de aduanas presenta la declaración, la aduana posterior a la revisión de la documentación aportada por este, le asigna el canal rojo, indicando que la mercancía debe ser inspeccionada.

Después de analizar el expediente, la aduana envía un correo electrónico al declarante, indicando que la inspección se efectuará mediante el escáner de contenedores. A partir de ese momento, el declarante debe concertar con el SCPP una fecha y turno en el que se podrá efectuar la inspección.

El SCPP enviará a la aduana, por correo electrónico, un fichero con un listado de contenedores, indicando la fecha y franja horaria confirmada de los contenedores para los que durante el día, se ha solicitado posicionamiento en el escáner. A partir de la información facilitada por el SCPP, la aduana enviará una autorización de salida para el contenedor (levante condicionado).

El declarante inicia los trámites propios del transporte de la unidad, también recibirá el documento de autorización de salida de la terminal para poder trasladarse a la zona de inspección secundaria donde se encuentra el escáner. Desde el punto de vista de la aduana, un contenedor sujeto a inspección en el escáner podrá salir de la terminal siempre y cuando el conductor aporte la autorización de salida, donde se indica que el contenedor sale para dirigirse al escáner.

Cuando el camión llega al escáner, el personal de la Zona de Inspección Secundaria (ZIS)<sup>20</sup> verifica que el contenedor se encuentra en la lista prevista del día, el SCPP envía al personal de la ZIS un listado con las operaciones previstas para el día.

El personal del resguardo de la ZIS anota en la aplicación de traslados que el camión ya ha llegado al destino previsto, después de esto, se inicia la operativa de inspección por parte del personal de la aduana. Si el resultado de la inspección es favorable, se procede al sellado del levante condicionado, autorizando la salida del contenedor inspeccionado del recinto portuario.

Con cierta frecuencia, el personal de la aduana presente en la ZIS envía un correo electrónico a la aduana informando sobre el resultado de las inspecciones efectuadas. Los inspectores entran en el sistema de la aduana y despachan el DUA en tiempo real (al finalizar la inspección en el escáner). Esto implica que si el DUA contiene más de un contenedor, en ese instante, los demás contenedores también podrán salir del recinto portuario.

En la aduana marítima, cuando un inspector recibe el resultado de las inspecciones mediante un correo electrónico del personal del escáner y después de comprobar que la inspección ha sido favorable, despacha el documento único aduanero (DUA) en el sistema informático de la aduana. Despachado el DUA en el sistema informático de la aduana, se genera automáticamente el levante hacia el declarante.

Por último, los inspectores de la aduana anotan en la aplicación del SCPP que se ha efectuado la inspección y desde esa aplicación se envía un mensaje de notificación de inspección al agente de aduanas. En la ZIS se guardan las copias

---

<sup>20</sup> La zona de inspección secundaria es lugar designado especialmente para poder efectuar controles específicos sobre aquellas unidades de transporte que hayan generado alarmas a su paso por los equipos de detección de radiación de las terminales equipadas con el sistema MEGAPORTS. En la Zona de Inspección Secundaria se verifican las alarmas y se determina la naturaleza del isótopo radiactivo detectado.

de los levantes condicionados que se han autorizado durante el día, para después llevarlas a la aduana y archivarlas. Es importante destacar que el puerto de Barcelona cuenta con una serie de compromisos en cuanto a tiempos de despacho, este procedimiento deberá realizarse en un tiempo no superior a:

- i. 8 horas hábiles, en caso de inspección documental.
- ii. 17 horas hábiles, en caso de inspección física.
- iii. obtención automática del levante en caso de no requerirse inspección física o documental.

En caso de inspecciones físicas múltiples se realizarán de forma coordinada en un único posicionamiento en un máximo de 25 horas (Port de Barcelona, 2016, p. 3,4, 10).

## **SECCION 2.3**

### **PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE EL SALVADOR EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS**

La Dirección General de Aduanas (DGA) de El Salvador es una dependencia del Ministerio de Hacienda, y tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de leyes y reglamentos que regulan el tráfico internacional de mercancías. La misma se encuentra regulada por la Ley Orgánica de Aduanas del año 2006.

#### **2.3.1. Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas**

El marco legal que regula el servicio aduanero salvadoreño se encuentra compuesto principalmente por las siguientes leyes:

##### **2.3.1.1. Ley de Simplificación Aduanera**

Aprobada mediante Decreto Legislativo No. 529, emitido el 13 de enero de 1999, esta ley simplifica los procedimientos aduaneros permitiendo el despacho de mercancías, mediante la utilización de los sistemas informáticos para el intercambio de información. Así mismo, establece facultades de control al Servicio de Aduanas para realizar una efectiva vigilancia de las operaciones aduaneras y

dispone de las formalidades para notificar los resultados de las auditorías realizadas.

### **2.3.1.2. Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras**

Aprobada mediante Decreto Legislativo No. 551, de fecha 20 de septiembre de 2001. Esta ley define y clasifica las infracciones aduaneras en: administrativas, tributarias y penales, y establece las sanciones para cada una de ellas. Asimismo describe el procedimiento que debe aplicarse cuando se determina la existencia de alguna infracción, la autoridad a la cual le corresponde imponer la sanción; así como los medios de defensa a que tiene derecho de invocar el presunto infractor cuando no está de acuerdo con lo resuelto por las Autoridades del Servicio Aduanero.

Adicionalmente a las dos leyes anteriores, existen otras legislaciones nacionales en materia aduanera como la Ley del Registro de Importadores, la Ley de Equipajes de Viajeros Procedentes del Exterior y su Reglamento, la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, la Ley del Régimen Aduanero de Tiendas Libres y la Ley de Almacenaje. A nivel Regional, El Salvador está regido una cuerpo normativo Centroamericano como lo son el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA), así como una serie de normas y reglamentos adicionales en temas aduaneros más específicos.

El servicio aduanero en El Salvador ha tenido un proceso de transformación en los últimos años, el cual ha estado íntimamente ligado a la forma en que ha cambiado la economía del país. Una primera etapa de este proceso de transformación abarcó el periodo desde 1950 hasta 1980, durante los cuales las funciones de la aduana persiguieron fines casi exclusivamente recaudadores, lo cual contribuyó a convertir a las aduanas en una de las fuentes recaudadoras más importantes del Estado Salvadoreño.

En la década de los años 90, se comenzó la modernización de la administración tributaria aduanera, respondiendo al proceso de globalización económica mundial. En ese ámbito se estableció en la DGA un sistema de calidad certificado que busca la mejora continua de los servicios aduaneros.

La estructura del servicio aduanero de El Salvador cuenta con seis aduanas de frontera, tres aduanas internas y un centro de importaciones y exportaciones, dos aduanas aéreas, tres aduanas marítimas, diecisiete zonas francas, así como seis almacenes generales de depósito. Adicionalmente su estructura se complementa con una División Técnica, una División de Modernización, una División de Operaciones, una División Administrativa, una División de Fiscalización y una División Jurídica.

El Salvador es un país pionero a nivel Centroamericano en la implementación de mecanismos de inspección no intrusivos, la Ley de Simplificación Aduanera<sup>21</sup> fue reformada en el año 2012, para facultar a las autoridades aduaneras de este país a utilizar equipos de inspección no intrusiva o invasiva, con el fin de facilitar la inspección de la carga de contenedores u otros medios de transporte sin interrumpir el flujo del comercio.

Esta Ley de Simplificación tiene como objetivo establecer el marco jurídico básico, mecanismos de simplificación, facilitación y control de operaciones aduaneras, a través del uso de sistemas automáticos de intercambio de información. Dado lo anterior, el uso de estos mecanismos se encuentra regulado, según la reforma establecida, en el artículo No. 12 de la Ley de Simplificación Aduanera según dice:

Los Servicios Aduaneros podrán utilizar equipos de inspección no intrusiva o invasiva que les permita realizar inspecciones cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo, en

---

<sup>21</sup> Emitida por Decreto Legislativo No. 529 del 13 de enero de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 23, Tomo No. 342, del 3 de febrero del mismo año.



base a los parámetros establecidos por la Dirección General de Aduanas o a petición de las entidades encargadas de ejercer controles, con el fin de facilitar la inspección de la carga, de los contenedores u otros medios de transporte, sin interrumpir el flujo del comercio legítimo.

La prestación de servicios de inspección no intrusiva a cargo de la Autoridad Aduanera, con infraestructura tecnológica propia o de terceros autorizados, se considerará iniciada desde el análisis de riesgo a que son sometidas las operaciones y consistirá, entre otros aspectos, en verificaciones sobre la naturaleza, estado, peso, cantidad y demás características de las mercancías que se coloquen a su disposición, de acuerdo al análisis de riesgo previamente realizado. De establecerse indicios de mercancías no declaradas o de cualquier otro incumplimiento de disposiciones legales, se procederá a la inspección física por parte de la autoridad aduanera, la que a su vez, podrá auxiliarse y coordinarse con otras autoridades que tengan competencia en el control de las mercancías.

La verificación por sistemas no intrusivos, no limita las facultades de verificación inmediata o de fiscalización a posteriori que pueda realizar la Autoridad Aduanera correspondiente, como resultado de los análisis de gestión de riesgo y el ejercicio de la potestad aduanera.

El Servicio Aduanero establecerá los lugares en los que podrá practicarse la inspección no intrusiva, pudiendo realizarse fuera de los recintos aduaneros en puntos estratégicos para la verificación de cumplimiento de rutas o comprobación de la integridad de las mercancías que se encuentren sometidas a operaciones de comercio exterior, entendiéndose como tales, importaciones, exportaciones, tránsitos, entre otras. Las operaciones realizadas fuera de los recintos aduaneros podrán ser coordinadas con la Policía Nacional Civil y otras instituciones encargadas del control de las operaciones de comercio exterior (Reforma a la Ley de Simplificación Aduanera, 2012, p. 10-11).

Actualmente los equipos no intrusivos se encuentran instalados en las Aduanas de frontera Anguiatú, La Hachadura, El Poy, El Amatillo y en las Aduanas del Aeropuerto Internacional de El Salvador, San Bartolo, Puerto de Acajutla y La Unión.

Es importante destacar que la implementación de estos equipos se realizó por medio de la figura de concesión del servicio de inspección de mercancías, mediante la utilización dispositivos tecnológicos. En este caso la empresa a la cual le fue otorgada la concesión fue a los representantes de UDP COTECNA-SMITH, de nacionalidad Suiza y Alemana, respectivamente, la cual realizó una inversión

inicial de treinta y cinco millones de dólares. Dicha concesión fue otorgada por un plazo de diez años y una vez vencido este plazo, el Ministerio de Hacienda deberá asumir la operación de los equipos o renovar la concesión. Como forma de financiamiento de esta inversión, el Gobierno Salvadoreño en el artículo No. 12-B de la Ley de Simplificación Aduanera creó una tasa, según se estipula a continuación:

La tasa en referencia será de un monto de dieciocho dólares de los Estados Unidos de América, la cual incluye el pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. El Servicio Aduanero no podrá autorizar el despacho sin el pago de la misma.

La obligación del pago se generará siempre y cuando las operaciones antes indicadas se produzcan por el ingreso o salida de mercancías o medios de transporte del territorio aduanero nacional por cualquier vía.

El pago deberá efectuarse al momento de la transmisión electrónica del Manifiesto, Declaración de Mercancías a cualquiera de los Regímenes Aduaneros, Formulario Aduanero Único Centroamericano, Tránsitos Internos o Internacionales u otras declaraciones o formularios que amparen el transporte, traslado o movimiento de mercancías desde y hacia el territorio aduanero nacional, utilizando cualquiera de las plataformas autorizadas por el Servicio Aduanero que permitan la captura de dichos documentos.

A los efectos de lo establecido en la presente disposición, son sujetos responsables y como consecuencia están obligados al pago de la Tasa en referencia, los declarantes o el representante de éstos, que de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, deban hacer uso del Servicio de Inspección no Intrusiva.

Corresponderá a la Dirección General de Aduanas ejercer las facultades administrativas necesarias que garanticen la oportuna verificación y comprobación del pago de la Tasa por la prestación del Servicio de Inspección no Intrusivo.

Para los efectos anteriores, facultase al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Tesorería, para emitir las regulaciones de orden administrativo y de carácter general que garanticen el cobro de la tasa.

El incumplimiento al pago de la tasa será sancionado de conformidad a lo establecido en la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras (Reforma a la Ley de Simplificación Aduanera, 2012, p.11-12).

La tasa anterior es aplicada a cualquier operación de comercio exterior que implique la salida o ingreso de mercancías del territorio aduanero salvadoreño, y no se obtendrá el levante o despacho de las mercancías hasta que no se realice el

pago de esta tasa, dicha tasa podrá cancelarse de forma anticipada para evitar atrasos en el despacho, principalmente en los tránsitos terrestres.

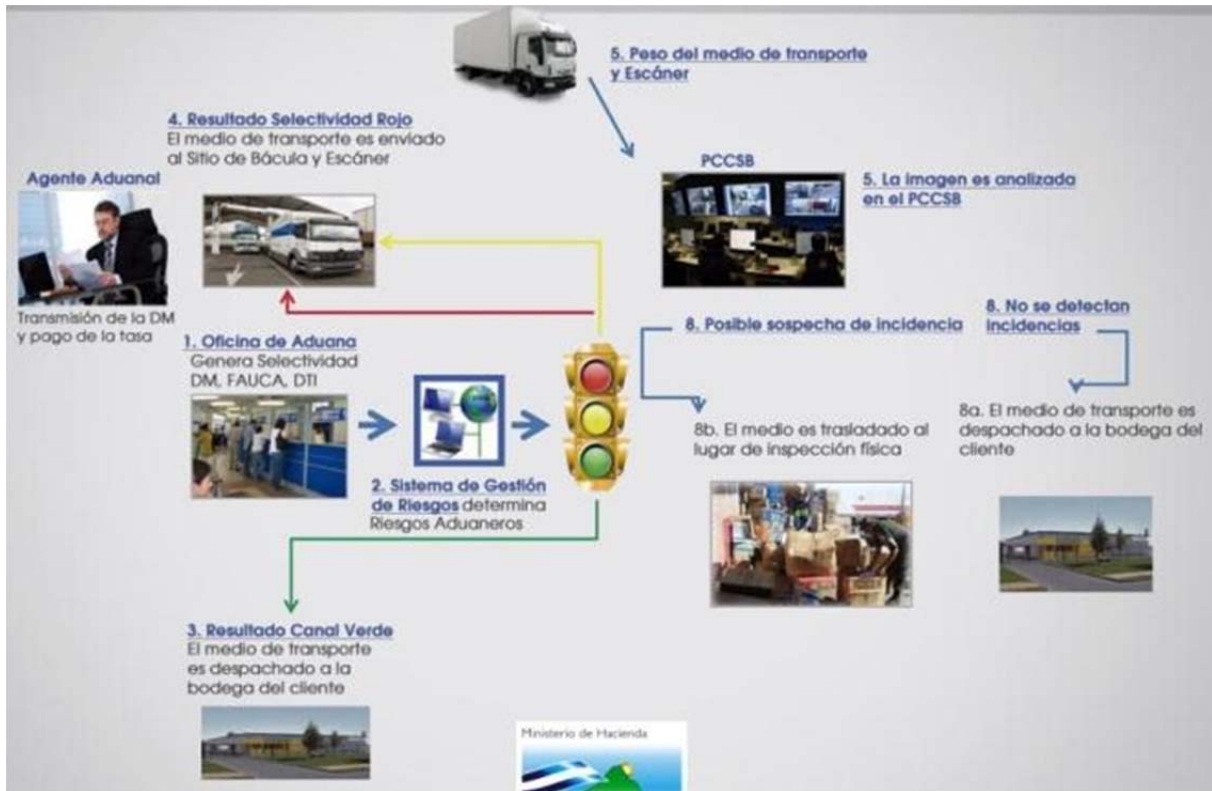
Cabe destacar que inicialmente esta tasa se estableció por cada camión que ingresara o saliera de El Salvador, sin embargo, en 2016 el gobierno introdujo una reforma para que el cobro se realizara por declaración aduanera y no por unidad de transporte, alegando que la tasa cobrada por El Salvador es la más baja de la región. El artículo 12-C de la Ley de Simplificación Aduanera establece que esta tasa será ajustada cada 2 años, hasta un máximo de un 10% de la tasa aplicada en el año anterior, siempre teniendo en cuenta factores como la inflación acumulada, la cantidad de operaciones y otros factores.

Es importante destacar que los siguientes casos no están sujetos al pago de la tasa establecida:

- i. tránsitos internos, salvo los casos específicos citados en apartados anteriores.
- ii. traslados desde y hacia Zonas Francas y Depósitos para Perfeccionamiento Activo.
- iii. declaraciones de Mercancías amparadas a franquicias diplomáticas.
- iv. declaraciones Simplificadas.
- v. declaraciones de Equipaje.
- vi. cualquier otra operación aduanera que no implique el ingreso o salida de mercancías del territorio nacional.

La Dirección General de Aduanas del El Salvador estableció el procedimiento para realizar las inspecciones no invasivas en los puntos de ingreso al país, según se puede observar en la Ilustración 1.

## Ilustración 1. Procedimiento operativo para las inspecciones no intrusivas en puntos de ingreso de las Aduanas de El Salvador.



Fuente: Dirección General de Aduanas El Salvador

Según el procedimiento anterior hay un primer paso en el que un agente aduanal transmite la declaración de mercancías y realiza el pago de la tasa establecida. Una vez iniciada esta declaración voluntaria por parte del agente aduanal, la Autoridad Aduanera asigna un canal de revisión o selectividad a las mercancías. Cuando esta selectividad es verde, entonces las mercancías son despachadas o tienen autorización de levante inmediato, sin embargo, cuando la selectividad es amarilla o roja, el medio de transporte debe ser trasladado al sitio de báscula y escáner.

Las imágenes de los escáneres son analizadas para determinar si existe alguna sospecha de alguna irregularidad, según la información que fue declarada. Si no se detecta ningún tipo de incidencia, el medio de transporte es despachado u obtiene la autorización de levante, caso contrario, si se determina que existe algún

tipo de anomalía entonces se requiere la inspección física de las mercancías mediante su descarga. Es importante destacar que las inspecciones con mecanismos no intrusivos no limitan las facultades de fiscalización o de control a posterior de la Autoridad Aduanera.

Dentro de los equipos y sistemas se encuentran: cámaras de video vigilancia, sistema de análisis de riesgo, sistema de análisis de imágenes, básculas electrónicas, escáner de rayos x para contenedores y furgones, escáner de inspección de vehículos livianos, escáner de carga fraccionadas y de equipajes, detectores de explosivos, narcóticos y químicos.

Los tipos de equipos instalados se ubicaron según la aduana a la que corresponda, en las aduanas marítimas se utilizan escáneres de portal que son fijos, en las aduanas de fronteras hay escáneres móviles y en el aeropuerto un escáner de equipaje y carga. Adicionalmente, las aduanas mencionadas cuentan con básculas y escáneres para carga fraccionada, y detectores de sustancias peligrosas como explosivos, químicos y drogas. En la Aduana de San Bartolo se ha instalado un centro de monitoreo que recibe en tiempo real las imágenes que se generan en las demás aduanas donde están instalados los equipos.

Como un medio de apoyo a los países de la región se estableció que las imágenes también podrán ser compartidas con los países vecinos Honduras y Guatemala en el momento que lo requieran, como una forma de intercambio de información para la facilitación del comercio, y dichas imágenes podrán ser certificadas.

La implementación de estos mecanismos en El Salvador generó una serie de conflictos a nivel local principalmente por dos razones: la tasa establecida de 18 dólares por cada medio de transporte y los tiempos de espera que se generaron en el periodo de implementación. Esto generó paros de transportistas en las fronteras salvadoreñas, lo que ocasionó significativa afectación en el comercio centroamericano. Como medida para reanudar el comercio fluido Gobierno de El

Salvador se vio en la necesidad de suspender temporalmente el cobro de la tasa establecida, sin embargo, los controles mediante mecanismos de inspección no intrusiva continuaron operando según fue establecido vía legislación.

## **SECCION 2.4**

### **PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE PANAMÁ EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS**

Panamá es el país de la región Centroamérica y del Caribe que ha presentado el mayor crecimiento promedio en los últimos años y ha logrado avances importantes en el mejoramiento de sus instituciones y políticas económicas y financieras. Según el diario CentralAmericanData (2015), las perspectivas económicas de Panamá continúan siendo favorables, si bien la incertidumbre del entorno externo plantea riesgos, las defensas con las que cuenta Panamá son adecuadas para hacer frente a los problemas externos que pudieran surgir.

Este país a diferencia de Costa Rica presenta una de las más altas tasas de crecimiento de América Latina, lo cual se da en un marco de baja inflación, de un sistema financiero estable y de un déficit decreciente en cuenta corriente. Sin embargo, para llegar a ser el país que es hoy, Panamá tuvo que pasar por un grande proceso de transformación, especialmente en sus aduanas, que en el pasado se caracterizaban por tener un perfil bajo y no brindar mejoras al sistema aduanero nacional.

Seguidamente se hará un recuento por la historia de la Aduana Panameña con el fin de contextualizar los avances y aciertos de este país.

Según destaca Autoridad Nacional de Aduanas de la República de Panamá (ANA), desde el año 1904 hasta 1929, la aduana se caracterizó por ser una institución bastante limitada tanto en lo económico como en lo estructural; con un recurso humano reducido y con poca capacitación, bajos salarios, falta de equipos

y con excesivos trámites burocráticos, por lo que había altos niveles de contrabando y defraudación.

A partir del año 1929 y hasta el 1950, la Dirección de Recaudación y Rentas Nacionales del Ministerio de Hacienda y Tesoro de la República de Panamá, fue la institución encargada de regular la actividad aduanera, bajo un perfil bajo y sin brindar mejoras al sistema.

Posteriormente de “1950 a 1960, la aduana se convirtió en un despacho adscrito al Ministerio de Hacienda y Tesoro, lo que no representó ningún cambio a la forma en cómo se operaba” (ANA, 2015). Además se destaca que realidad aduanera cambió en la década de los 60 con la creación del Departamento de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro de la República de Panamá, que puso en marcha varios programas de capacitación a nivel nacional e internacional; se ofrecían incentivos a los funcionarios y al público que brindaron información sobre defraudación aduanera.

En la década de los 60 con la creación del Departamento de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro de la República de Panamá, que puso en marcha varios programas de capacitación a nivel nacional e internacional; se ofrecían incentivos a los funcionarios y al público que brindaron información sobre defraudación aduanera.

Una vez que se dieron los cambios la aduana logró reducir el contrabando proveniente de la antigua Zona del Canal y se creó una oficina central de liquidaciones la cual introdujo mejoras al servicio a los contribuyentes. En los años setentas inicio campañas para el mejoramiento de controles aduaneros y fue en esta época donde nació la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro de la República de Panamá con la promulgación de la Ley 16 de 1979.

Consecutivamente a partir del año 2000 se dio una modernización de las Aduanas Panameñas haciéndola más autónoma, moderna y eficiente. Además el canal de Panamá inició una ampliación, lo cual incrementó el flujo de comercio en este país, características que se ven reflejadas en la definición que el gobierno de este país da a su aduana: “una institución de seguridad pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, que ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional” (ANA, 2015).

Actualmente en lo que respecta a los sistemas informáticos, Panamá cuenta con un portal de Servicios de Aduanas, denominado Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), esta plataforma web permite el intercambio de información electrónica entre los diferentes actores de la comunidad comercial, los órganos anuentes de los diferentes Ministerios y la ANA.

Este portal unifica a los diferentes actores del sistema de aduanas y comercio de Panamá entre los usuarios de las aduanas, tanto exportadores como importadores, los organismos gubernamentales y otras partes interesadas en acceder a los servicios brindados por la ANA.

#### **2.4.1. Unidades de Seguridad y Control del sistema aduanero de Panamá**

Para la atención de los diferentes actores del sistema aduanero la creó una serie de Unidades de Seguridad y Control las se describirán brevemente a continuación:

##### **2.4.1.1. Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera**

La Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera (DPFA), es la entidad encargada investigar, controlar y fiscalizar las infracciones relativas a la determinación, aforo y recaudación de los tributos aduaneros con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones tributarias de naturaleza aduanera. Además, la DPFA es la encargada de la investigación de todas las acciones u omisiones relacionadas con las infracciones aduaneras, constitutivas



de falta, contrabando o defraudación aduanera cuya investigación, control y fiscalización corresponda a la aduanas.

#### **2.4.1.2. Dirección de Propiedad Intelectual**

La Dirección de Propiedad Intelectual tiene como función primordial la inspección de las mercancías y de ser necesaria su retención. Si alguna de las mercancías en tránsito está infringiendo algunas de disposiciones de las leyes sobre “propiedad industrial, derechos de autor y derechos conexos la Dirección de Propiedad Intelectual tiene la facultad para inspeccionar y/o retener, en todo el territorio nacional de Panamá” (ANA, 2015).

De acuerdo con la página oficial de la ANA, esta dirección se creó con la finalidad de proteger la investigación, los modelos de utilidad, los modelos y dibujos industriales, los secretos industriales y comerciales, las marcas de los productos y servicios, las marcas colectivas y de garantía, las indicaciones de procedencia, las denominaciones de origen, los nombres comerciales y las expresiones y señales de propaganda.

#### **2.4.1.3. Unidad de Transparencia Comercial**

La unidad de Transparencia Comercial inició operaciones el 21 de abril 2010, “cuenta con cuatro 4 funcionarios, altamente capacitados, los cuales tiene entre sus funciones analizar las discrepancias internacionales que se registran en el sistema DARTTS” (ANA, 2015).

El sistema DARTTS es un “Sistema de Transparencia Comercial, propiedad del Servicio de Inmigraciones y Control de Aduanas de Estados Unidos, cuyo fin es identificar transacciones anómalas que merecen ser investigadas por temas de seguridad nacional o de la carga y el contrabando” (Echegaray, 2015).

Según menciona Echegaray, el DARTTS fue diseñado para detectar y seguir el lavado de dinero, la evasión fiscal y el fraude comercial encontrando anomalías, irregularidades y discrepancias en el comercio internacional y las transacciones

financieras. Ha sido exitoso en frustrar procesos de lavado de dinero del crimen organizado así como grupos terroristas y es un sistema anti-fraude altamente apreciado.

Dentro de las funciones de la Unidad de Transparencia Comercial se encuentran:

- i. administrar en si calidad del centro de análisis toda la información de transacciones comerciales del o los países participantes.
- ii. mantener comunicación con la Unidad de Transparencia Comercial de los Estados Unidos de América para el intercambio bilateral de información.
- iii. proveer de información y documentación de apoyo a previa solicitud de otra Unidad de Transparencia Comercial a discreción y sujeto a las leyes y políticas Panameñas.
- iv. resguardar la confidencialidad de los datos intercambiados ya que son considerados información sensitiva y no pueden ser divulgados fuera de la Unidad.

#### **2.4.1.4. Unidad de Inspección Técnica de Contenedores**

La Unidad de Inspección Técnica de Contenedores (UNITEC), se encarga de ejecutar el control de la carga de contenedores, haciendo uso de la tecnología de inspección no intrusiva como los escáneres y los portales monitores de radiación. Las inspecciones con este tipo de tecnología buscan combatir el tráfico de drogas y armas de destrucción masiva; además contribuye a prevenir el tráfico de dinero, mercancía falsificada y el contrabando. En el próximo apartado: “Legislación en materia de técnicas inspección no intrusivas”, se analizarán a detalle las funciones y base jurídica de esta unidad.

#### **2.4.1.5. Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo**

La Oficina Interinstitucional de Análisis de Riesgo (OJAR), tienen como función primordial elaborar y administrar la matriz, el perfil y la evaluación de riesgo de contenedores. Con el fin de determinar si corresponde una intervención o no de la

UNITEC. Al igual que esta última las funciones y base jurídica se analizarán en el próximo apartado.

#### **2.4.2 Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas**

Desde el año 2006 Panamá cuenta con un instrumento legal que regula la verificación no intrusiva de la carga, fue por medio del decreto No. 49 del 6 de diciembre del 2006 que el consejo del gabinete de la República de Panamá, adopta y reglamenta el Programa de Coordinación Interinstitucional y Asistencia Intergubernamental de Verificación de Carga, en adelante y para efectos de esta investigación se hará mención del mismo como “el Programa”.

Según el gabinete de la República de Panamá, el Programa se adopta por razones de seguridad pública nacional, y en consecuencia, la carga en contenedores que ingrese, transite, trasborde o egrese por el territorio nacional, podrá ser verificada a través de tecnología no intrusiva, cuando así se determine, con arreglo a los criterios de selectividad y aleatoriedad que se definan por los sistemas de gestión de riesgo, con el propósito de garantizar el comercio seguro dentro de la cadena logística internacional.

El reglamento del Programa consta de 22 artículos que se dividen en cuatro capítulos, los cuales son:

- i. disposiciones generales
- ii. la verificación no intrusiva
- iii. la unidad de inspección técnica de contenedores
- iv. la unidad interinstitucional de análisis de riesgos

Seguidamente se describirán los capítulos del Programa, con el fin de tener mostrar las mejores prácticas realizadas en este país.

Dentro del capítulo de Disposiciones Generales se establece básicamente que el reglamento tiene por objeto regular la verificación no intrusiva de carga que ingrese, transite, trasborde o egrese del territorio de la República de Panamá, conforme a los criterios de selectividad y aleatoriedad que establezca la unidad de administración de riesgos que al efecto se desarrolle por el ente regente de la actividad aduanera.

Por otro lado cabe destacar que la aplicación de este reglamento le corresponde a la ANA y a las demás instituciones que intervienen en el ingreso, salida o permanencia de mercancía por el territorio nacional panameño o que, por razón de su competencia, mantengan interés en las consecuencias que dicho movimiento conlleva.

El capítulo de verificación no intrusiva es uno de los capítulos más importantes del decreto, ya que define los parámetros de la verificación no intrusiva. En el artículo 6 se especifica que “la verificación no intrusiva de carga tiene el propósito de garantizar el comercio y transporte seguro de la carga que ingresa, sale o transita por el territorio nacional, así como prevenir y combatir el uso de las instalaciones y facilidades terrestres, portuarias y aeroportuarias de la República para fines ilícitos” (Decreto de Gabinete No. 49, 2006, p. 10).

Por otro lado en el artículo 7, se especifica que la verificación no intrusiva se regirá por los criterios de selectividad y aleatoriedad, como en la mayoría de los sistemas de gestión de riesgo de las aduanas. Para esto se utilizarán matrices, perfiles y evaluaciones de riesgo de las rutas, de los puertos de origen, tránsito y destino de la carga, de los agentes económicos involucrados y de la naturaleza de la misma, es así como la atribución de realizar dicha verificación sobre cualquier carga o bulto, cuando así lo estime oportuno. En este sentido los artículos 6 y 7 expresan que el aspecto más importante al realizar la verificación no intrusiva es tener un comercio seguro en todo sentido, ya que desde que la carga llega al puerto de salida una vez escaneada se tendrá certeza de que lo que va ser exportado se

encuentra dentro de los parámetros de la legalidad y con esto todos los actores de la cadena logística se ven beneficiados.

De acuerdo con el decreto la verificación no intrusiva contempla:

- i. la obligación del transportista de registrar, en el sistema informático de la aduana, el manifiesto de carga con 48 horas de antelación a su arribo, a efecto de autorizar el descargue de la mercancía. El manifiesto de carga debe indicar por separado la carga peligrosa, así como la que arriba en régimen de tránsito o trasbordo. Una vez colocada en la zona primaria se efectuará una visita aduanera a la nave para que en el caso de contenedores, se entregue al funcionario la lista de empaque y cualquier otra información relevante de la carga.
- ii. la obligación de todo agente económico de presentar, de manera clara y visible, la rotulación e identificación del contenedor, de manera que haga posible el registro manual, electrónico o digital para su manejo, y otorgar prioridad a aquellos con carga de alto riesgo.
- iii. la certificación de haberse realizado la inspección no intrusiva y en su caso, el resultado de la inspección directa de su contenido.
- iv. la inspección directa del contenido de cualquier contenedor cuando, así lo disponga la Unidad Técnica Operativa de la autoridad regente de la actividad aduanera responsable y, en particular, de aquella carga evaluada como de riesgo.

Es importante destacar los principales aspectos sobre la implementación y los costos de servicio de verificación no intrusiva, como punto número uno se desprende la obligación del transportista de asumir el costo de la verificación en caso que la ANA así lo disponga, a sí mismo, esta última velará porque el costo del servicio sea el más bajo posible, sin que se afecte el poder cubrir los costos de mantenimiento del servicio. Cuando se trate de mercancía cuyo destino sea el ingreso o salida del territorio nacional panameño, los costos por el servicio de verificación no intrusiva los asumirá el consignatario o consignante de la carga.

Uno de los puntos más interesantes de este Programa, es el hecho de que el decreto reglamenta en el artículo 10 que las empresas con motivo de un contrato ley o concesión para la administración, desarrollo o explotación de puertos o aeropuertos, estarán obligadas a sufragar y suministrar, a las autoridades aduaneras, los equipos y elementos tecnológicos que ésta determine, para garantizar la seguridad en la cadena internacional de suministros, así como de las personas, mercancías y medios de transporte que arriben, salgan o ingresen al territorio nacional, haciendo uso de esas instalaciones.

Para esto la ANA se encaminará a lograr acuerdos y arreglos tanto bilaterales como multilaterales de asistencia mutua con las autoridades aduaneras de otros países, para contar con la información más confiable, a efecto de minimizar los riesgos a la seguridad de la cadena logística internacional.

Para poder desarrollar el proceso de verificación no intrusiva la autoridad aduanera podrá requerir de cierta información dentro de la que destaca la siguiente:

- i. el puerto extranjero en que se embarca la carga, así como el listado de puertos a los que haya arribado dentro de un período de dos meses.
- ii. el número y la cantidad de las unidades de embalaje más pequeñas contenidas en el contenedor, y que conste en los conocimientos de embarque del transportista.
- iii. una descripción precisa o los códigos del Arancel de Aduanas Armonizado, si el expedidor ha facilitado esa información, y el peso de la carga o, si se trata de contenedores precintados, la descripción y el peso de la carga declarada por el expedidor;
- iv. el nombre y la dirección completos del expedidor y del destinatario, o del propietario, o su representante, o el número de identificación de todos los conocimientos de embarque, si lo hubiere;

- v. el nombre, el país de matrícula y el número oficial del buque o aeronave asignado por la Organización Marítima Internacional o por la Organización de Aviación Civil Internacional;
- vi. el código internacional reconocido de mercaderías, bienes y valores; de sustancias químicas y biológicas de alto riesgo; de drogas ilícitas; de desechos contaminantes, tóxicos y peligrosos; de productos, tecnologías y soportes lógicos (software) de doble uso; de armas convencionales, químicas, biológicas o nucleares o de cualquier otro dispositivo de destrucción masiva, sujetos a regímenes internacionales de embargo, no proliferación, comercio controlado o proscripción.
- vii. el número de cada precinto puesto a los contenedores, y;
- viii. cualquier otra que estime conveniente.

Por medio de esta información la autoridad aduanera determinará la pertinencia de la inspección no intrusiva de conformidad con arreglos y términos previamente establecidos con los respectivos agentes económicos y otras autoridades nacionales, se llevará a cabo en los principales puertos y aeropuertos internacionales, así como en los puestos fronterizos de aduana y en las zonas libres o francas.

Para las verificaciones no intrusivas los respectivos agentes económicos y concesionarios de puerto o aeropuerto, deberán adquirir sus propios equipos, de igual manera la Dirección General de Aduanas administrará y operará todos los equipos de inspección no intrusiva que hagan parte del Programa, y bajo ninguna circunstancia el servicio podrá ser otorgado en concesión a operadores privados. Además, los equipos de verificación no intrusiva que se utilizan en el sector público se deben adquirir por medio de licitación pública internacional o podrán ser aceptados si son donados.

En el artículo 14 del decreto se establece que al momento de la entrada en funciones de la Unidad de Inspección Técnica de Contenedores, “ésta tendrá la

responsabilidad de garantizar que los puertos panameños sean seguros y que, en tal condición, no sean utilizados como plataforma para la ejecución de actividades ilícitas o terroristas, o como blanco de amenazas al comercio y transporte seguros, nacional e internacional” (Decreto de Gabinete No. 49, 2006, p. 13).

La unidad la Unidad de Inspección Técnica de Contenedores realizará la inspección técnica de la carga en contenedores, de conformidad con las matrices, perfiles y evaluaciones de riesgo y la información y la inteligencia que, a tal efecto, desarrolle la unidad correspondiente, procurando en todo caso producir la menor perturbación en la cadena de suministro internacional de la carga en contenedores.

De acuerdo con la ANA, la Unidad de Inspección Técnica de Contenedores realiza las siguientes labores:

- i. planificación de las unidades para inspecciones,
- ii. inspección no Intrusiva de carga,
- iii. inspección Física (Intrusiva) y
- iv. informes de gestión (diarios y mensuales), además, de las labores señaladas esta unidad tiene las siguientes responsabilidades: verificar la veracidad de la información consignada por el agente económico, en el manifiesto de carga en contenedores, realizar la inspección técnica de los contenedores, con especial en aquellos que los instrumentos de análisis de riesgo y método de selección señales como de alto riesgo y detectar las infracciones y violaciones del ordenamiento jurídico y coadyuvar en su prevención y represión.

Es así, como dicha unidad realiza tres tipos de inspecciones: la inspección no intrusiva, inspección secundaria e inspección física definidas a continuación:

- i. Inspección No Intrusiva (Escáner / RPM)



Conforme a la ANA, la Unidad de Inspección Técnica de Contenedores realiza un procedimiento para proceder con este tipo de inspección, al recibir las solicitudes, verifica en los sistemas portuarios la llegada de contenedores, una vez en puerto se coloca en espera para pasar por el scanner, seguidamente solicita al departamento de operaciones del puerto que envíen el contenedor al área designada de UNITEC.

Posteriormente una vez que el contenedor está en el sitio designado, se pasa por el RPM, si la alarma se activa se verifica el tipo de mercancía en el conocimiento de embarque, si es alarma real se pasa a inspección secundaria, caso contrario se pasa a scanner, se le verifica la numeración y sellos y se escanea. De No encontrar alguna anomalía se libera, caso contrario se envía a inspección física.

#### ii. Inspección Secundaria

Esta se realiza utilizando los instrumentos manuales que buscan y detectan fuentes radiactivas, de ser natural se libera la unidad, caso contrario se aísla el contenedor (se ubica en área segregada en el puerto), se contacta a los técnicos de la oficina de Protección Radiológica de la ANA.

Los técnicos se aproximan al área segregada, manteniendo de las medidas de seguridad, detectan la fuente radioactiva y se retiran del área, en caso de no poder despejar la alarma solicitan apoyo al Ministerio de Salud de Panamá (MINSa). Por otro lado de ser necesario solicitan apoyo a Mega Puertos de Estados Unidos.<sup>22</sup>

#### iii. Inspección Física

La inspección física se da posterior a la inspección no intrusiva, si en esta última se dan inconsistencias entre lo declarado en el conocimiento de embarque y lo visualizado en la imagen del escáner. Si esto se da, la UNITEC debe notificar a la agencia naviera que transporta o transportará el contenedor con la respectiva

---

<sup>22</sup> La Iniciativa Megapuertos, es un proyecto de seguridad física nuclear aprobado con el auspicio y financiamiento del Departamento de Energía de los Estados Unidos de América, que está orientado a dotar a los países en los cinco continentes de las capacidades técnicas para detectar, neutralizar e incautar, si fuera el caso, materiales nucleares o radiactivos ilegales que sean transportados vía marítima desde y hacia los Estados Unidos. (Instituto Peruano de Energía Nuclear, 2016, p.1)

fecha y hora de inspección. Asimismo comunicará a las dependencias de la ANA y otros órganos anuentes dependiendo el caso de la inspección física.

En el área de inspección física se procede a abrir la unidad, verificando la mercancía según perfil marcado por los solicitantes o anomalía observada en la imagen de scanner, de ser negativa la inspección se libera la unidad, caso contrario se retiene y pasa a órdenes de la administración aduanera correspondiente hasta que el área de asesoría legal verifique la falta o sanción correspondiente o el siguiente paso en la investigación.

El artículo 17 del decreto establece que la Unidad de Análisis de Riesgo tendrá la responsabilidad de:

- i. elaborar y administrar la matriz, el perfil y la evaluación de riesgo de contenedores.
- ii. analizar la información contenida en el manifiesto de carga, en los documentos relacionados, contrastar y enlazar la información disponible en el Sistema Nacional de Información sobre Comercio y Transporte Seguros.
- iii. dictar las directrices y orientaciones operativas, a la Unidad de Inspección Técnica de Contenedores.
- iv. realizar el análisis comparativo de las operaciones y movimientos de contenedores en las zonas portuarias nacionales e internacionales, para determinar las matrices y perfiles de riesgo con relación a países, rutas, naturaleza de las cargas, embarcaciones o agentes económicos.
- v. crear y administrar una base de datos con toda la información relevante, para que la Dirección General de Aduanas pueda cumplir la misión contemplada en la Iniciativa Panameña de Comercio y Transporte Seguros.
- vi. realizar y solicitar investigaciones y evaluaciones de datos e historial de los agentes económicos y de las instalaciones y facilidades fronterizas, portuarias y aeroportuarias extranjeras, y recomendar las acciones correspondientes.
- vii. mantener enlaces permanentes con las instituciones de seguridad correspondientes para la obtención de información y la realización de

operaciones conjuntas y combinadas, destinadas a develar una amenaza o a prevenir y reprimir delitos.

- viii. elaborar un protocolo de inspección para llevar a cabo la inspección de contenedores de alto riesgo, con los medios tecnológicos y medios físicos disponibles.
- ix. coadyuvar en la inspección técnica y en las investigaciones, relacionadas con contenedores de alto riesgo.
- x. evaluar la seguridad de las instalaciones fronterizas, portuarias y aeroportuarias, para determinar sus vulnerabilidades y recomendar las medidas necesarias para resolver o cubrirlas.
- xi. elaborar y administrar los controles de seguridad y los programas de confiabilidad del recurso.

Dentro de las Disposiciones Finales del decreto se destaca que el transportista participará de las verificaciones técnicas. “En caso de inspección directa del contenido, se requerirá la presencia de cualquiera de los agentes económicos que tenga o haya asumido la responsabilidad y representación del propietario de la carga” (p. 15). El reglamento contempla el establecimiento de un sistema de clasificación de contenedores según las matrices, perfiles y evaluaciones de riesgo.

En lo que respecta al costo de este servicio de verificación de carga por métodos no intrusivos, el artículo 21 menciona que “la autoridad aduanera fijará una tasa por el servicio que servirá para cubrir los costos del servicio y tendrá derecho a que se le asigne el cincuenta (50%) por ciento de los decomisos resultantes de sus verificaciones técnicas” (p. 15). Por otro lado resulta importante mencionar que los ingresos de la tasa y de los decomisos serán administrados como fondos de autogestión según lo establecido en la legislación panameña.

Cabe destacar que en Panamá la tasa de cobro por el uso de los escáneres está incluida dentro de la tasa administrativa por servicios aduaneros por cada

declaración aduanera de importación. Antes del 2014, la tasa era de \$70, posterior a la emisión del Decreto de Gabinete N° 5 de 14 de enero de 2014,<sup>23</sup> la tasa pasó a \$100.

El decreto menciona expresamente que “la Tasa por Servicios Aduaneros por cada declaración aduanera de importación, siempre que el valor aduanero gravable sea igual o superior a dos mil balboas, será de 100 balboas” (p. 2).

Es así como el Gobierno de Panamá presta el servicio de escáneres y traslada el costo a los importadores, de los \$100, \$70 irán al Tesoro Nacional y los \$30 restantes a favor de la Autoridad Nacional de Aduanas (ANA). Las sumas de dinero recaudadas en concepto de tasa administrativa por servicios aduaneros a favor de la ANA, serán transferidas mensualmente a una cuenta bancaria autorizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, identificada como fondo de seguridad aduanera de la Autoridad Nacional de Aduanas.

La instalación de estos equipos en los puertos y puntos fronterizos del país, le costó al gobierno panameño \$24.5 millones, en su momento la ANA lanzó a licitación para administración de los escáneres por un contrato de 10 años que fue adjudicado al consorcio McMillan, Ebco y Nucotech, que ofertó \$16.9 millones.

Según lo mencionado anteriormente, Panamá es uno de los países con amplia regulación de la verificación por métodos no intrusivos, las iniciativas en este país comenzaron en el 2006 y para este momento tienen 10 años de estarse aplicando. Más allá de los costos que pueda tener la instalación de los equipos a largo plazo los países se ven beneficiados por el control que ejercen y al mismo tiempo facilitan el comercio.

---

<sup>23</sup> República de Panamá, Consejo de Gabinete, Decreto de Gabinete N° 5 de 14 de enero de 2014. Que modifica la tasa Administrativa por Servicios Aduaneros.

## **SECCION 2.5**

### **PRÁCTICAS HABITUALES EN LAS ADUANAS DE COSTA RICA EN MATERIA DE TÉCNICAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVAS**

El Servicio Nacional de Aduanas es el órgano con competencia exclusiva a nivel nacional en materia aduanera, es el encargado de garantizar la correcta recaudación de tributos y participar como facilitador y contralor en el comercio internacional de mercancías, protegiendo intereses superiores de la colectividad, como lo son: salud, seguridad, ambiente, propiedad intelectual y patrimonio arqueológico, entre otros.

Por su parte, la Dirección General de Aduanas (DGA) es una dependencia del Ministerio de Hacienda y tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de leyes y reglamentos que norman el tráfico internacional de mercancías. Es administrada por un director y una subdirección general. La estructura orgánica de la DGA se estableció mediante el DECRETO N° 32481-H del 29 de junio del 2005<sup>24</sup>.

La evolución del servicio aduanero en Costa Rica, ha estado íntimamente ligada a la forma en que ha cambiado la economía del país, dependiendo en cierta medida, de la tendencia económica predominante. A partir de los años noventa, se emprendió la modernización de la administración tributaria aduanera y desde entonces, se encuentra en constante evolución, respondiendo al proceso de globalización económica mundial.

Por ello, el Ministerio de Hacienda impulsó “un nuevo modelo de gestión aduanera” a través del cual desde el 2005, se reforma la visión del Servicio Nacional de Aduanas (SNA). Posteriormente, el Decreto Ejecutivo #34,475 del 4 de abril de 2008, refuerza la orientación hacia una estructura con visión estratégica global.

---

<sup>24</sup> Publicado en el Alcance N° 22 de La Gaceta N° 143 del 26 de julio de 2005.

El SNA está compuesto por cuatro niveles:

- i. Nivel Directivo: constituido por la Dirección General.
- ii. Nivel Central Rector: constituido por la Dirección Normativa, la Dirección de Riesgo Aduanero, la Dirección de Gestión Técnica, la Dirección de Fiscalización.
- iii. Nivel Central Operativo: constituido por la Dirección de Gestión de Tecnología Aduanera.
- iv. Nivel Técnico Operativo: constituido por las aduanas y sus dependencias.

El nivel técnico operativo, a su vez, se encuentra compuesto por 7 Aduanas jurisdiccionales a saber: Limón, Caldera, Peñas Blancas, Paso Canoas, Central, Santamaría y La Anexión.

Según datos de la Contraloría General de la República de Costa Rica en el Informe de Auditoría Operativa sobre la Eficiencia de la Gestión de las Aduanas, el orden de importancia por aduana según el valor CIF importado, es el siguiente:

- i. Aduana Santamaría 44.2%
- ii. Aduana Limón 25%
- iii. Aduana Caldera 13.5%
- iv. Aduana Central 8.5%
- v. Aduana Peñas Blancas 6.1%
- vi. Aduana La Anexión 1.8%
- vii. Aduana Paso Canoas 0.9%

El SNA ha sido definido en gran medida por las regulaciones regionales que se iniciaron a definir en el año 1964 con la promulgación del CAUCA y su reglamento RECAUCA en el año 1966, y no es hasta el año 1995 que Costa Rica establece su propia legislación nacional especializada en temas aduaneros, la Ley General de Aduanas No. 7557 del 20 de octubre de 1995 y sus reformas, así como el

Reglamento a esta Ley publicado mediante Decreto No. 25270. Mediante la LGA se regulan las entradas y las salidas, del territorio nacional, de mercancías, vehículos y unidades de transporte; también el despacho aduanero y los hechos y actos derivados, de conformidad con las normas comunitarias e internacionales, cuya aplicación esté a cargo del Servicio Nacional de Aduanas.

Esta normativa se basó en un importante y novedoso componente tecnológico, fundamentado en el sistema informático Sistema de Información Aduanera (SIA), generado por un proceso de modernización aduanera que se llevó a cabo en la década de los noventa. Dentro de los principales cambios que introdujo este proceso de modernización podemos destacar: la sustitución de los papeles por la transferencia electrónica de datos, las responsabilidades de verificación y control de los Auxiliares de la Función Pública Aduanera, la agilización de trámites, entre otras.

Es en la década siguiente que el SNA introduce un sistema informático llamado Tecnologías de Información y Control Aduanero (TICA), el cual contempla entre otros el pago electrónico en línea, la gestión electrónica de permisos, exoneraciones y notas técnicas, emitidas directamente por el ente emisor, en este caso la Ventanilla Única de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), digitalización de documentos asociados a las Declaraciones Únicas Aduaneras de Importación y gestión de riesgos.

### **2.5.1 Legislación y prácticas habituales en materia de técnicas inspección no intrusivas**

Tal como se indica en la sección anterior, a nivel nacional, la materia Aduanera se encuentra regida por la Ley General de Aduanas No. 7557 del 20 de octubre de 1995, sus reformas, y su reglamento.

En materia de control aduanero, la Ley General de Aduanas, en su artículo No. 22 nos brinda una descripción de lo que se considera control aduanero en el territorio nacional, según se describe:

Artículo 22. —Control aduanero. El control aduanero es el ejercicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas para el análisis, la aplicación, supervisión, fiscalización, verificación, investigación y evaluación del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sus Reglamentos y las demás normas reguladoras de los ingresos o las salidas de mercancías del territorio nacional, así como de la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervienen en las operaciones de comercio exterior (Ley General de Aduanas, 1995, pp. 11-12).

Es dentro de este marco general regulatorio que podemos encontrar los mecanismos de inspección no intrusivos, definidos como aquellos controles realizados por las autoridades con el fin de determinar la naturaleza, el estado, la cantidad de bultos, el peso y demás características de las mercancías, utilizando sistemas de alta tecnología que permitan visualizar estos aspectos a través de imágenes, sin perjuicio de la facultad de realizar inspección física cuando las circunstancias lo requieran.

Es en este marco de flujo expedito de las mercancías y cumplimiento de las normativas, que el Reglamento a la Ley General de Aduanas, constituye un instrumento normativo más amplio. El artículo No. 46 de este Reglamento, norma las etapas en la que se desarrollarán los ejercicios de control, destacando el proceso de ingreso, permanencia bajo control aduanero, despacho y salida de las mercancías.

Adicionalmente, este mismo artículo establece la utilización de criterios de simplicidad, especificidad, uniformidad, efectividad y eficiencia; lo cual es precisamente el objetivo de los mecanismos de inspección no intrusivos, ya que buscan la utilización de herramientas de alta tecnología para la revisión de las mercancías previo al despacho, de manera que se logren los objetivos de control, y a su vez, los mismos se simplifiquen. Vía reglamento, la legislación nacional



establece que la Dirección de Fiscalización es el órgano con competencia fiscalizadora y de control, a nivel nacional, con el objetivo de supervisar, fiscalizar, verificar y evaluar el cumplimiento de la legislación aduanera.

La legislación prevé dos clases de actuaciones de control y fiscalización: de comprobación e investigación y las de obtención de información de trascendencia tributaria o aduanera. En este caso, nos centraremos en las investigaciones de comprobación e investigación, en las cuales se pueden ubicar los mecanismos de inspección no intrusivos como una herramienta para lograr este fin.

El Reglamento indica que esta clase control y fiscalización lo que pretende es “verificar el adecuado cumplimiento por los sujetos pasivos y Auxiliares, de sus obligaciones y deberes contenidos en el régimen jurídico aduanero” (Reglamento a la Ley General de Aduanas, 1996, p.47), es en este marco regulatorio que el Servicio Nacional de Aduanas tiene jurisdicción para realizar revisiones y ajustes de la obligación tributaria aduanera.

El Reglamento a la Ley General de Aduanas indica en su artículo 51, que esta clase control y fiscalización lo que pretende es “verificar el adecuado cumplimiento por los sujetos pasivos y auxiliares, de sus obligaciones y deberes contenidos en el régimen jurídico aduanero” (p. 47), es en este marco regulatorio, que el Servicio Nacional de Aduanas tiene jurisdicción para realizar revisiones y ajustes de la obligación tributaria aduanera.

La Dirección General de Fiscalización se encuentra facultada para realizar investigaciones de carácter general o parcial, según el objetivo que de cada investigación. Por su parte, el Reglamento en el artículo No. 245, regula la verificación de la información consignada en las declaraciones aduaneras autodeterminadas, por medio de la utilización de criterios selectivos y aleatorios de control, ya sea por medio de la revisión documental, o bien por medio de revisión

física, dentro de la cual se podrían ubicar los mecanismos de inspección no intrusivos.

Los principales elementos que la legislación establece que quedan sujetos a revisión, son la información declarada de las unidades de transporte, vehículos, mercancías y bultos. Estos criterios selectivos y aleatorios son determinados mediante el módulo de riesgo del sistema TICA, por medio de los perfiles de riesgo aduanero que maneja la Dirección de Gestión de Riesgo, los criterios de riesgo se encuentran basados en: “la aplicación de convenios, la mercancía, el origen, peso, cantidad, tipo de auxiliar, el importador, la calidad de las declaraciones presentadas, entre otras; así como la combinación de estas” (Contraloría General de la República, 2016, p.26).

Actualmente, la legislación aduanera establece que una vez realizada la comunicación por medio del sistema informático de que corresponde revisión en control inmediato, se deberá realizar en el plazo de dos días, y podrá exceder de una prórroga de dos días adicionales, que sean autorizados y justificados por el gerente de la aduana.

En caso de que la autoridad aduanera determine que existen inconsistencias en la determinación de la obligación tributaria aduanera, en la información declarada, o bien porque el importador o el declarante no haya brindado la información o las comodidades necesarias para realizar el reconocimiento físico, se procederá de oficio con los controles y la determinación de la obligación tributaria aduanera, sin perjuicio de los posteriores procedimientos sancionatorios. En estos casos, se estipula la posibilidad de realizar un levante con garantía, según lo establece el artículo No. 100 de la Ley General de Aduanas.

La autoridad aduanera, de igual manera se encuentra facultada para detener el despacho de las mercancías, en caso de que considere que existen indicios de infracción administrativa aduanera o delito.

Por su parte, a los órganos de control y fiscalización en el artículo No. 47 del Reglamento se le otorgan una serie de funciones según podemos destacar las siguientes:

- i. comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras generadas, permanente u ocasionalmente, en las operaciones de comercio exterior de personas físicas o jurídicas.
- ii. comprobar el cumplimiento de las obligaciones y deberes que la legislación aduanera y tributaria establece a los Auxiliares.
- iii. comprobar la exactitud de las declaraciones aduaneras presentadas a las autoridades aduaneras...
- iv. comprobar la correcta aplicación en el Servicio de los sistemas informáticos autorizados por la Dirección General.
- v. verificar la aplicación de las medidas de control correspondientes para la protección de los derechos relacionados con la propiedad industrial e intelectual, de conformidad con leyes especiales en la materia, en coordinación con las diferentes dependencias tanto administrativas como judiciales que tengan competencia en la materia.

La Dirección General de Fiscalización, se encuentra facultada para realizar investigaciones de carácter general o parcial, según el objetivo que de estudio. Por su parte, el Reglamento en el artículo No. 245, regula la verificación de la información consignada en las Declaración Aduanera autodeterminada, por medio de la utilización de criterios selectivos y aleatorios de control, ya sea por medio de la revisión documental, o bien por medio de revisión física, dentro de la cual se podrían ubicar los mecanismos de inspección no intrusivos. Los principales elementos que la legislación establece que quedan sujetos a revisión, son la información declarada de las unidades de transporte, vehículos, mercancías y bultos.

En caso de darse la revisión en control inmediato, previo a la autorización del levante de las mercancías, esta será comunicada posterior a la aceptación de la Declaración Aduanera. Sin embargo, la legislación prevé algunos casos en los que este comunicado puede hacerse en forma posterior, por ejemplo en el caso de Declaraciones Aduaneras con forma de despacho anticipado, en el caso de las exportaciones en las cuales la Declaración se transmite previamente a que las mercancías estén disponibles para controles físicos, cuando la Declaración se transmite sin una asociación de un movimiento de inventario, o bien, otras que así lo ameriten.

Actualmente el promedio de incidencias de controles físicos y documentales (semáforos de revisión rojos y amarillos respectivamente), para el período de 2011 a 2015, se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1 Porcentaje de incidencia de revisiones físicas y documentales**

<b>ADUANA</b>	<b>% PROMEDIO DE REVISIÓN FÍSICA EN IMPORTACIONES</b>	<b>% PROMEDIO DE REVISIÓN DOCUMENTAL EN IMPORTACIONES</b>	<b>% PROMEDIO DE REVISIÓN FÍSICA EN EXPORTACIONES</b>
<b>La Anexión</b>	23.5%	0.2%	1.9%
<b>Central</b>	17.9%	1.6%	1.1%
<b>Paso Canoas</b>	17.4%	0.1%	1.1%
<b>Caldera</b>	15.2%	3.0%	1.6%
<b>Limón</b>	13.7%	2.4%	0.8%
<b>Peñas Blancas</b>	9.2%	3.3%	1.1%
<b>Santamaría</b>	7.7%	0.7%	0.6%

Nota: elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República (2016).

Una vez realizada la comunicación por medio del sistema informático, de que corresponde revisión en control inmediato, se deberá realizar en el plazo de dos días, y podrá exceder de una prórroga de dos días adicionales, que sean autorizados y justificados por el gerente de la aduana.

Cabe destacar que este plazo es cumplido únicamente en un 58.3% de las inspecciones físicas, y el 41.7% excede este plazo:

**Tabla 2 Cantidad de DUAS en canal rojo con tiempo de despacho superior a horas**

Aduana	2011		2012		2013		2014		2015	
	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas
Central	11.943	42,7%	13.708	72,3%	12.126	40,9%	3.484	94,6%	10.801	35,3%
Caldera	3.398	63,1%	3.267	74,9%	3.709	63,1%	5.008	63,9%	4.821	69,3%
Peñas Blancas	5.635	10,9%	4.485	19,6%	4.204	13,1%	5.345	11,8%	4.242	15,1%
Santa María	30.447	30,6%	28.306	54,1%	28.656	38,1%	33.252	31,1%	26.910	29,1%
Limón	5.510	63,4%	4.459	82,4%	5.314	67,7%	6.814	70,0%	6.056	73,6%
Paso Canoas	1.059	10,8%	1.037	36,1%	872	7,8%	1.115	7,7%	926	7,3%
Anexión	110	15,5%	87	40,2%	133	25,6%	147	15,6%	85	8,2%
<b>TOTAL</b>	<b>58.102</b>	<b>35,8%</b>	<b>55.349</b>	<b>59,0%</b>	<b>55.014</b>	<b>40,8%</b>	<b>55.165</b>	<b>35,3%</b>	<b>53.841</b>	<b>37,4%</b>

Nota: Tomada de Contraloría General de la República de Costa Rica (2016).

Los puertos tienen porcentajes mayores de revisiones superiores a dos días, mientras las aduanas fronterizas son las que tienen un mayor cumplimiento a la legislación. Es importante destacar que según el estudio realizado por la Contraloría General de la República el 25.7% de los DUAS analizados, excede las 96 horas y el 15.3% de los DUAS analizados, excede las 120 horas en revisión, siendo las que representan una mayor incidencia Limón, Caldera y Central, con un 37.9%, 38.7% y 15.5% de DUAS respectivamente.

Por otro lado, según datos de la Contraloría General de la República, el nivel de confianza de la autodeterminación de impuestos es de un 95%, pues no existe una variación sustancial que demuestre la eficiencia de la revisión física. Es importante considerar que con el uso de mecanismos de inspección no intrusiva estos tiempos de revisión podrían pasar a ser mucho menores, según la página oficial de la Presidencia de la República, esta tecnología reduce el tiempo de inspección en las aduanas, pues lo que se podría tardar de 4 a 5 horas se reduce de 3 o 5 minutos.

En caso de que la autoridad aduanera determine que existen inconsistencias en la determinación de la obligación tributaria aduanera, en la información declarada, o bien porque el importador o el declarante no haya brindado la información o las

comodidades necesarias para realizar el reconocimiento físico; se procederá de oficio con los controles y la determinación de la obligación tributaria aduanera, sin perjuicio de los posteriores procedimientos sancionatorios. En estos casos, se estipula la posibilidad de realizar un levante con garantía, según lo establece el artículo No. 100 de la Ley General de Aduanas.

Por otro lado según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del total de revisiones físicas, únicamente en un 4% se encuentra algún tipo de hallazgo que el importador incluso puede apelar. La autoridad aduanera, de igual manera se encuentra facultada para detener el despacho de las mercancías, en caso de que considere que existen indicios de infracción administrativa aduanera o delito.

Es importante destacar el artículo 141 de la Ley General de Aduanas, el cual faculta a la Autoridad Aduanera a utilizar diferentes medios de control no intrusivos, procurando que el comercio de mercancías se realice la forma más expedita posible:

#### **ARTÍCULO 141.- Controles básicos**

Las aduanas de entrada, interiores, de salida o destino, los puestos aduaneros o cualquier otra autoridad aduanera competente, según el caso, verificarán la identificación, estado y seguridad de las unidades de transporte de los dispositivos de seguridad, el desarrollo del tránsito por las rutas habilitadas y en general, el cumplimiento de las formalidades exigidas en esta ley, sus reglamentos y disposiciones administrativas.

De haberse violentado alguna de las medidas de seguridad colocadas en las unidades de transporte, bultos u otros elementos de transporte, se procederá al reconocimiento de las mercancías y a las demás comprobaciones pertinentes, ejecutándose las acciones que correspondan, incluyendo las sanciones o denuncias aplicables.

En el tránsito nacional o internacional se podrán aceptar dispositivos de seguridad colocados por autoridades o empresas privadas, nacionales o

extranjeras, salvo que a criterio de la autoridad aduanera, no ofrezcan la seguridad adecuada. (Ley General de Aduanas, 1995).

Es así como el artículo anterior norma la utilización de mecanismos como por ejemplo los precintos de seguridad, como un medio de control aduanero no intrusivo. A nivel reglamentario, cabe destacar que el artículo 129 establece las condiciones técnicas y de seguridad para los tránsitos de mercancías que se encuentran bajo custodia aduanera en el cual los vehículos y las unidades de transporte cerrados que se utilicen para el tránsito aduanero, además de reunir los requisitos técnicos de construcción y medidas normalizadas a nivel internacional, deberán cumplir con las siguientes condiciones y requisitos: “Los dispositivos de cierre deben presentar la seguridad necesaria, de tal forma que no permita la extracción o introducción de mercancías sin dejar huellas visibles de violación de los precintos aduaneros, sellos o la estructura del vehículo o unidad de transporte” (Reglamento a la Ley General de Aduanas, 1996).

En el artículo 230 de este mismo reglamento, se busca que además del control que se ejerce con estos mecanismos, se procure un intercambio comercial de forma eficiente y sin duplicar controles:

Las unidades de transporte aseguradas con precintos o marchamos que cumplan con las especificaciones y características técnicas definidas por la Dirección General, no serán abiertas, excepto cuando se trate del ejercicio de las facultades de control y fiscalización. En caso contrario, el interesado deberá colocar marchamos que cumplan con esas especificaciones y características (Reglamento a la Ley General de Aduanas, 1996).

Más allá de los precintos de seguridad metálicos y plásticos tradicionales, Costa Rica ha promovido el uso de precintos electrónicos en los tránsitos de mercancías que son objeto de control aduanero, con algunas excepciones. El precinto electrónico lo que busca es promover la integridad de las mercancías mediante el registro de cierres y aperturas, garantizando la ubicación en tiempo real de la unidad de transporte mediante un sistema de monitoreo. Todos los procedimientos

específicos para el uso de este dispositivo se encuentran regulados en la resolución RES-DGA-122-2010.

Respecto al uso de mecanismos de inspección no intrusivos, tipo escáneres, Costa Rica no presenta regulación en la Ley General de Aduanas, ni tampoco en el reglamento, por lo que para introducir este tipo de tecnología no intrusiva a las aduanas costarricense es necesario una legislación que respalde su uso.

Según lo estipulado en el capítulo II, en materia de mecanismos de inspección no intrusivos, Estados Unidos y la Unión Europea han demostrado grandes avances en cuanto a legislación y la implementación de estas tecnologías. Mientras economías más cercanas a Costa Rica, como Panamá y El Salvador, ya presentan avances importantes en la región.

Estados Unidos es uno de los países que más ha desarrollado regulaciones en materia de inspección no intrusiva, dentro de las que se destacan medidas de carácter bilateral que han repercutido directamente en la cadena logística. Dentro de las principales se encuentra la CSI que es una iniciativa de seguridad bilateral ambiciosa en materia de inspección no intrusiva, que permite agilizar las importaciones ya que los contenedores deben ser sometidos a escáneres en origen, contando con el apoyo y capacitación por parte de los Estados Unidos.

Adicionalmente, la Ley Pública 110-53 de los Estados Unidos, aprobada según recomendaciones de la Comisión 11-S, hace obligatoria algunas de las medidas implementadas en la iniciativa mencionada en el párrafo anterior. Países como Costa Rica aún no cumplen con esta normativa a pesar de que Estados Unidos es uno de sus principales mercados de exportación.

Por su parte, la Unión Europea cuenta con programa de seguridad en las Aduanas según el cual entre más seguro sea el flujo comercial, menos controles se requieren, logrando de esta forma un equilibrio entre control y facilitación. Puntos importantes para alcanzar este equilibrio son la transmisión anticipada del detalle



de la carga que va a arribar, el Operador Económico Autorizado y criterios de riesgo uniformes.

Actualmente los procedimientos de escaneo de contenedores utilizados en el Puerto de Barcelona han permitido una revisión y despacho de los contenedores en un corto tiempo. Esto se logra por medio de procedimientos claramente definidos y el establecimiento de tiempos máximos para el levante de las mercancías, según estos procedimientos se evitan las descargas de los contenedores sino se cuenta con evidencia de los escáneres que dejen algún tipo de duda o riesgo.

Un país con una realidad más cercana a Costa Rica es El Salvador, tanto en materia normativa como en proximidad, además de ser el primer país de la región en la implementación de mecanismos de inspección no intrusivos. A nivel de legislación, El Salvador ha realizado cambios importantes para normar el uso de estas tecnologías, entre ellas, establecer la figura de concesión por medio de la cual opera el servicio, las tarifas establecidas para su cobro, así como los procedimientos de inspección.

Panamá es uno de los países de la región que tiene más desarrollada su legislación en temas de inspección no intrusiva y cuenta con unidad dedicada a la inspección de contenedores por medio de mecanismos no intrusivos “la UNUTEC”, desde el año 2006 este país inicio con las regulaciones y al año 2016 ya se encuentra plenamente regulado. Uno de los problemas que afronto este país fue la negativa de los puerto a pagar una tarifa adicional por el escaneo de los contenedores, situación que resolvió el gobierno pasando este cargo a los importadores.

Por otro lado Costa Rica a pesar de que en los últimos años ha pasado por un proceso de modernización de sus aduanas, principalmente en la modernización tecnológica de sus sistemas, en materia de inspección no intrusiva se encuentra

rezagada respecto a sus países vecinos. En Costa Rica no se cuenta con una legislación para la aplicación y uso de equipos no intrusivos en las aduanas, la Dirección General de Aduanas no está facultada para realizar cobros por estos servicios y la única forma de inspeccionar las cargas de importación o exportación con revisión física es mediante la descarga de los contenedores, lo cual implica altos costos y demoras en tiempo.

La legislación costarricense establece un plazo máximo de 48 horas para estas revisiones físicas, sin embargo, en promedio este plazo es cumplido en un 58% de las verificaciones físicas, pues las aduanas no cuentan con el personal, la infraestructura y los equipos necesarios para el cumplimiento de esta normativa.

Esta situación le resta competitividad al país, al implicar poca previsibilidad de los tiempos de inspección y mayores costos. Adicional a lo anterior se le debe sumar un bajo porcentaje de hallazgos en estas revisiones, lo cual se debería enfocar en dos sentidos: mejorar los procedimientos utilizados y la disminución de las revisiones físicas que no representan un hallazgo.

## **CAPÍTULO III**

### **TIPOS DE MECANISMOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA**

Actualmente en Costa Rica el uso de mecanismos de inspección no intrusiva se encuentra en una etapa inicial y existe poca o nula normativa al respecto. Los controles aduaneros se realizan de forma selectiva y aleatoria mediante el establecimiento de perfiles de riesgo, analizando tendencias y variables, sin embargo, la administración aduanera prioriza los controles posteriores sobre los controles inmediatos.

El intercambio comercial internacional requiere que las aduanas “establezcan controles a través de equipos y sistemas digitales, sistemas no intrusivos que

permiten visualizar la mercancía exportada e importada para obtener un conocimiento de lo que entra y sale del territorio aduanero” (Beato, 2014).

Es por esta razón que los equipos de inspección no intrusiva, pueden convertirse en una herramienta esencial para examinar un cien por ciento del comercio importado y exportado, para agilizar las revisiones de las mercancías, hacer el proceso de revisión mucho más eficiente, para estandarizar los métodos de inspección, para producir documentación visual del cruce del comercio e incrementar la seguridad.

En consecuencia contar con equipos de inspección no intrusiva, dado el incremento en el flujo comercial o tránsito internacional de mercancías, permite realizar una labor ágil, simple y segura, la disposición de estos equipos en aduanas, es una garantía para el control de la mercancía contribuyendo a la implementación de las políticas de seguridad nacional y de evitar los ilícitos aduaneros.

Además de ser un instrumento eficiente en la lucha contra la defraudación fiscal y procurador de la seguridad en el comercio, la inspección no intrusiva ofrece ventajas que permiten se pueda cumplir con:

- i. los requerimientos establecidos en convenios internacionales,
- ii. la iniciativa para la seguridad de los contenedores,
- iii. lo establecido en el Convenio de Kyoto Revisado, y
- iv. reducir el tiempo de despacho de mercancía.

Por consiguiente al analizar el panorama de los cinco casos de estudio detallados en el capítulo II, resulta pertinente mencionar los tipos de herramientas que existen para la inspección no intrusiva de las mercancías, la cual es el centro de esta investigación, derivada de la necesidad de la aduana de convertirse en una aduana moderna facilitadora del comercio, en un mundo de competencia total, en

la que sus clientes son empresas e industrias que compiten en mercados globales donde la velocidad, la seguridad y el costo del trasiego de bienes son cada vez más importantes. Es ahí, donde la eficiencia y la rapidez deben prevalecer y para eso precisamente resulta necesario conocer cuáles son los tipos de herramientas que los gobiernos pueden utilizar para este fin.

## **SECCIÓN 3.1**

### **TIPOS DE HERRAMIENTAS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA**

La inspección no intrusiva utiliza equipos que “permiten escanear la mercancía en un contenedor, bulto o cualquier objeto, sin tener que descargarlo, registran las imágenes del contenido para comparar la información declarada en la aduana con la existente físicamente, lo que admite determinar si hay evasión, contrabando o si se trata de mercancías prohibidas, peligrosas o restringidas” (Beato, 2014).

A continuación se describen algunos tipos de herramientas<sup>25</sup> existentes y usadas a nivel mundial en procesos de inspección no intrusiva:

#### **3.1.1 El escáner camión**

Es la herramienta que posee un sistema de inspección de rayos x que permite descubrir objetos ocultos en el contenedor y/o vehículo de transporte, lo que permite revelar inconsistencias entre la documentación de la carga y las imágenes obtenidas. El escáner camión identifica y diferencia los tipos de sustancias sean orgánicas y no orgánicas, entre ellas: telas, acero, vidrios, plomo, papel, alimentos, madera, plásticos, otros. Es utilizado comúnmente en fronteras, puertos, puertos secos, aduanas mediterráneas y zonas secundarias.

---

<sup>25</sup> Los tipos de herramientas y sus definiciones se encuentran detallados según la publicación hecha en el sitio web de Aduanas Digital, el diario digital de la dirección general de aduanas de Republica Dominicana.

## Ilustración 2 Escáner camión



*Fuente: DPSP: Defense and Protection Systems (Phils.), Inc.*

### 3.1.2 La camioneta Scan Van

También tiene un sistema de rayos x y realiza la inspección en cargas que no superen los 200 kg, es utilizada en lugares como: fronteras y rutas, terminales de bus o de trenes, terminales portuarias.

Visualiza equipaje, cajas, envíos postales, encomiendas y cualquier otro tipo de carga en donde no sea necesaria su apertura para la inspección a los fines de control o seguridad.

Incluye un software capaz de diferenciar sustancias orgánicas de las no orgánicas a través de colores:

- i. tonos verde o celeste (media Z o densidad media) sustancias inorgánicas: plásticos, vidrios, metales livianos como el aluminio.
- ii. tonos azules o negro (alta Z o densidad alta) sustancias inorgánicas: metales como el acero o plomo.

- iii. tonos naranja (baja Z o densidad baja) sustancias orgánicas: telas de varios tipos, madera, papel, alimentos o estupefacientes.

Ilustración 3 Camioneta Scan Van



*Fuente: DPSP: Defense and Protection Systems (Phils.), Inc.*

### **3.1.3 Escáner fijo de bultos o equipaje**

Se utiliza en las operaciones aduaneras que se realizan en zonas de tránsito turístico como terminales aeroportuarias, terrestre, marítimo, fluvial y en las oficinas de encomiendas postales internacionales. Examinan valijas, bultos, encomiendas y bolsos de mano. Se instala únicamente en espacios cerrados y necesita ser conectado a la red eléctrica local para funcionar.

Es utilizado para detectar elementos orgánicos, no orgánicos y almacenar imágenes sospechosas o peligrosas como: sustancias ilegales, comestibles, licores, tabaco, armas, explosivos, artículos de electrónica, repuestos y herramientas, entre otros.

#### Ilustración 4 Escáner fijo de bultos o equipaje



*Fuente: Shenzhen Security Electronic Equipment Co. Ltd.*

#### **3.1.4 Escáner fijo de portal**

El sistema de inspección por rayos x que lo integra, permite observar las mercancías que son transportadas dentro de un contenedor al momento de su ingreso o egreso de la terminal portuaria. El equipo consta de un brazo fijo de 4,30 x 3,30 mts, a diferencia de los equipos de radiación móvil, en este caso, se moviliza el vehículo a inspeccionar, dándole la orden de avance del camión, a través de una señal sonora y visual (semáforo en luz verde).

Este escáner posee un compartimiento en el cual dos operadores sin comunicación externa, controlan las operaciones a través de dos pantallas, un tercer monitor muestra la posición del semáforo que visualiza el transportista desde el vehículo a inspeccionar. Para controlar el área de radiación, cámaras fijas en el exterior transmiten imágenes a pequeños monitores dentro de la cabina, los operadores analizan la documentación presentada y conforme a lo observado registran los datos manualmente.

Ilustración 5 Escáner fijo de portal



*Fuente: Nuctech*

### 3.1.5 Escáner valija

Permiten inspeccionar pequeños bultos de forma no intrusiva, tales como: encomiendas postales, sobres, bolsos, valijas pequeñas, diferencia materiales orgánicos e inorgánicos. Además, posibilita la detección de materiales o contenidos escondidos en espacios dentro de la valija.

Ilustración 6 Escáner valija



*Fuente: Diario digital ámbito.com*



### 3.1.6 El medidor de densidad

También llamado Búster, es un aparato que indica la diferencia de densidad y el objeto donde se oculta el contrabando (drogas, armas, explosivos, billetes, otros), el mismo se utiliza para detectar objetos que a simple vista no dan lugar a sospecha.

Posibilita detectar por variación en la densidad, materiales o contenidos escondidos en diversos espacios u objetos. Su peso es de 1,5 kg aproximadamente y se alimenta con batería. Se utiliza para comparar densidades en: contenedores, paquetes, tanques, botellas, fuselajes o alas de aeronaves, carrocerías de vehículos terrestres o náuticos: puertas, baúles, tanques de combustible o neumáticos.

Ilustración 7 Medidor de densidad



*Fuente: Diario digital ámbito.com*

### 3.1.7 El fibroscopio

Es un instrumento óptico delicado que permite realizar inspecciones visuales de áreas difíciles de observar, como son los cuerpos huecos y cavidades que se

encuentran en máquinas, motores, tanques, sin necesidad de abrir o desarmar el objeto inspeccionado. La información es obtenida a través del haz de imagen flexible y de un sistema de lentes de alta precisión. Puede ser utilizado en conjunto con una cámara fotográfica, y además como complemento de otros instrumentos como el medidor de densidad.

Ilustración 8 Fibroscopio



*Fuente: PCE Ibérica S.L Equipos de medida - Balanzas - Regulación y control*

### **3.1.8 Perros especializados**

Son animales entrenados utilizando técnicas que permita una respuesta rápida y precisa a las órdenes dadas. Pueden ser animales caninos de especialidad, entrenados para detección de explosivos, narcóticos; y los cárnicos de defensa controlada, utilizado como guardianes o seguridad privada.

## Ilustración 9 Perros especializados



*Fuente: Diario digital La Voz de Galicia*

### **SECCION 3.2**

#### **CARACTERÍSTICAS DE LOS ESCÁNERES ACTUALES DE COSTA RICA**

Los escáneres trabajan bajo el sistema Sistema Móvil de Inspección de Contenedores MT1213LT, diseñado y manufacturado por Nuctech Company Limited, es un sistema móvil de inspección destacado para el escaneo de contenedores en los puertos de aduanas.

##### **3.2.1 Composición del sistema**

El Sistema Móvil de Inspección de Contenedores MT1213LT está compuesto por las siguientes partes:

- i. vehículo de escaneo: como una parte principal del sistema, realiza la inspección de los vehículos de contenedores junto con el Subsistema de Imagen por rayos x.
- ii. subsistema de imagen por rayos x: para generar y procesar las imágenes de rayos X del vehículo escaneado.

- iii. subsistema de inspección de imagen: para ofrecer una función poderosa de imágenes, analizar y administrar la información de las imágenes del contenedor/vehículo inspeccionado.
- iv. subsistema de control de operación: para el control de todos los subsistemas de MT1213LT sistema móvil de inspección de contenedores y hacerlos trabajar para realizar todo el proceso de inspección.
- v. subsistema de seguridad radiactiva: para reducir a la mínima las radiaciones accidentales y garantizar el funcionamiento seguro del sistema.

### **3.2.1.1 Vehículo de escaneo**

El vehículo de escaneo tiene dos estados de trabajo: escaneo y traslado, con una serie de estructuras de vinculación, el vehículo de escaneo puede transformarse del estado de traslado al estado de escaneo, y formar un túnel de inspección. El tiempo requerido para estas operaciones luego de llegada al punto de escaneo, es menor a 30 minutos.

Los equipos montados en el vehículo de escaneo incluyen:

- i. la fuente de rayos X (acelerador lineal de electrones).
- ii. detectores
- iii. subsistema de adquisición de imagen
- iv. subsistema hidráulico
- v. subsistema de control y seguridad.
- vi. mecanismo de inspección
- vii. generador diésel
- viii. consola de control

### **3.2.2 Dimensiones**

A continuación se detallan las dimensiones de los equipos dependiendo de cada tarea.

**Tabla 3 Características de escáneres donados**

Dimensiones máximas en modo de traslado	Longitud 11400 mm
	Altura 4200 mm
	Anchura 2500 mm
Dimensiones generales en condiciones de funcionamiento	Longitud 9600 mm
	Altura 5400 mm
	Anchura 8500 mm
Dimensiones máximas del túnel de escaneo	Altura 4700 mm
	Anchura 3500 mm
Velocidad máxima en condiciones de marcha	90 km/h
Peso Bruto del vehículo	28000 kg
Chasis de vehículo	Volvo FM
Radio de giro	11800 mm

Fuente: Nuctech

Los equipos de inspección no intrusiva, se han convertido en una herramienta esencial para examinar mercancías, para agilizar las revisiones de las mercancías, hacer el proceso de revisión mucho más eficiente, estandarizar los métodos de inspección y producir documentación visual del cruce del comercio e incrementar la seguridad.

En consecuencia contar con equipos de inspección no intrusiva, permite realizar una labor ágil, simple y segura, en las aduanas. A nivel mundial se utilizan diferentes tipos de herramientas de inspección no intrusiva, los cuales contribuyen a agilizar el comercio internacional y a combatir el narcotráfico, terrorismo y defraudación fiscal. En este sentido, lo importante es determinar los tipos adecuados según cada punto en los cuales se pretendan instalar, tomando en cuenta variables como la geografía, el volumen de operaciones, el tipo de

mercancías a inspeccionar, presupuesto, entre otras, con el fin de obtener los resultados más óptimos posibles.

En el caso de los dos equipos con que cuenta Costa Rica, deben de ser valorados para determinar si aún funcionan, ya que tienen muchos años en el país y no han sido utilizados con frecuencia, por lo que de funcionar pueden ser utilizados en un punto fijo o pueden trasladarse a cualquier parte de país que se requiera, ya que son equipos móviles. Sin embargo, también es importante analizar los requerimientos necesarios para poder poner en funcionamiento estos equipos en cualquier parte del país, así como los procedimientos que se utilizarían, lo cuales son elementos que hasta el momento no han sido considerados, según se analizará más adelante mediante una propuesta de implementación de nuevos equipos de inspección no intrusiva, específicamente escáneres para contenedores.

## **CAPÍTULO IV**

### **BENEFICIOS E IMPLICACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA EN LAS ADUANAS DE COSTA RICA**

Después de analizar la mejores prácticas en materia de técnicas de inspección no intrusiva a nivel mundial y de exponer la legislación de los diferentes países escogidos como estudios de caso para esta investigación, resulta conveniente realizar una propuesta para la implementación de los equipos de inspección no intrusiva en las aduanas de Costa Rica, específicamente escáneres de contenedores.

Como primer punto es necesario contextualizar el panorama actual de la aduana costarricense en el tema de mecanismos de inspección no intrusiva, pasando por análisis de las diferentes resoluciones emitidas para el uso de los dos escáneres

donados por el gobierno de la República Popular de China, para luego concluir con la propuesta de implementación y compra de nuevos escáneres de contenedores en las aduanas de Costa Rica.

## **SECCION 4.1**

### **PANORAMA ACTUAL DE LA ADUANA COSTARRICENSE EN MECANISMOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA**

Producto de las relaciones comerciales que se establecieron entre el Gobierno de la República Popular de China y el Gobierno de la República de Costa Rica en el año 2008, se recibió una donación de fondos como parte del convenio de cooperación técnica y financiera, firmado por ambas partes en noviembre de este mismo año, por un monto aproximado de \$20, 000 000, con los cuales se hizo posible la adquisición de dos escáneres, solicitados por Costa Rica, con un valor de \$6 000 000.

Con estos escáneres se hace posible la revisión de la carga de los contenedores sin que estos sean abiertos, los mismos instalados sobre camiones, se podrían movilizar a cualquier aduana del país. Es importante mencionar que cuando los equipos llegaron al país, había un desconocimiento generalizado sobre su uso, sus características, la logística e infraestructura necesaria para ponerlos en funcionamiento.

Inicialmente estos equipos debían ingresar por Caldera, sin embargo, ingresaron a Panamá y desde ahí se movilizaron vía terrestre hasta la aduana de Paso Canoas, posteriormente se movilizaron hasta la aduana de Caldera, que era el lugar donde serían instalados inicialmente. En Caldera estuvieron por un período aproximado de cinco meses, expuestos a las condiciones climatológicas, hasta que se decidió trasladarlos a San José en las bodegas del Banco Nacional en Calle Blancos, mientras se definía que se hacía con los equipos.

Se realizaron varios análisis para determinar la ubicación de estos equipos, para lo cual fue necesaria la visita de expertos de la firma Nuctech de China, empresa fabricante de los mismos, quienes se dieron a la tarea de revisar las condiciones de la infraestructura física de las aduanas costarricenses.

Como resultado de las investigaciones realizadas por estos expertos se determinaron las condiciones requeridas para la instalación y puesta en funcionamiento de estos equipos, para lo cual se necesitaba en ese momento, una inversión de aproximadamente ₡200, 000 000, dicho monto sería invertido en la construcción de una superficie completamente plana y compacta para la instalación y soporte de los escáneres, un andén especial para evitar que los equipos sufrieran daños por estar expuestos a las condiciones climáticas, para dotar a los equipos de conexiones eléctricas y de conectividad a internet, además, de la construcción de un perímetro de seguridad que evitará la exposición a la radiación emitida por los equipos.

Todo el proceso de implementación debía correr por parte del Gobierno, posterior a que se realizaron dichos estudios y teniendo ya dos años de estar en el país, se determinó que los escáneres serían instalados en Limón, uno en Moín y otro en Japdeva, para esto los patios de la aduana constituían un lugar suficientemente amplio que además, permitirían que estuvieran bajo la custodia y el control de la aduana.

Para el año 2013 los escáneres llevaban ya tres años sin haber sido utilizados, por lo cual el Ministerio de Hacienda se vio en la necesidad de repararlos y darles mantenimiento, debido a que el abandono deterioro más los equipos. De acuerdo con el diario La Nación en el año 2013, “uno de los aparatos se encontraba operando en Limón y el otro estacionado en un patio de Moín, mientras las autoridades de Hacienda y de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva) se repartían la responsabilidad sobre su instalación” (La Nación, 2013).



Para el mantenimiento y reparación de los escáneres inicialmente, el Ministerio Hacienda presupuestó ₡79 millones, sin embargo pagó un total de \$423,530 (₡213 millones) a la empresa Nuctech por medio de contratación directa, el contrato incluyó la reparación de las máquinas y su mantenimiento durante un año, con pagos trimestrales de \$105,882 cada uno a la firma Nuctech. El señor Manuel Ramos, director de Proyectos Estratégicos de Hacienda en el 2013, “comentó que a los escáneres se les hizo la revisión y tenían muchas piezas dañadas que no los hacían operables y que el ciclo de vida estaba llegando a su fin, porque se perdieron casi tres años de vida útil de estos escáneres”.

Actualmente, Costa Rica se encuentra preparada para instalación, operación y aprovechamiento de estos equipos, la interrogante es cómo realizarlo y esto es lo que se verá en la propuesta, pues el tema tiene estrecha relación con la toma de decisiones de las autoridades políticas.

Es de suma importancia recalcar que temas relacionados con el control aduanero, siempre deben estar en manos de la administración de la aduana, como autoridad competente y que a nivel de legislación no se requieren grandes cambios debido a que la implementación de estos equipos de inspección constituirá un mecanismo adicional de control. Por tanto con el establecimiento de los criterios de riesgo adecuados para su operación, la capacitación del personal para su adecuado manejo y la definición de la facultad de recaudación por el servicio, Costa Rica podría sumar a su servicio aduanero, la inspección de contenedores.

En marzo del 2015 el jefe de la DIS, Mariano Figueres, exigió a Japdeva y a la Dirección de Aduanas que pusieran a trabajar los dos equipos de escaneo de contenedores donados por China. Ya que además, de que el país estaba desaprovechando las ventajas de utilizar este tipo de equipos en las aduanas y puestos fronterizos, su mantenimiento le cuesta al país \$423.000 al año, el contrato negociado por el Ministerio de Hacienda y la empresa Nuctech incluye el

tener a un técnico de la firma destacado en Limón para estar pendiente de que no se dañen.

Cabe destacar que la implementación de escáneres es más que relevante, ya que el país debe cumplir con los diferentes acuerdos internacionales, en específico las Recomendaciones de Aplicación de la Ley de la Comisión del 11-S de 2007, que prohíbe que los contenedores sean cargados en un buque destinado a los Estados Unidos a menos que hayan sido escaneados utilizando equipo no intrusivo de visualización y de detección de radiaciones. Costa Rica, ya prorrogó este requerimiento por parte de los Estados Unidos una vez en 2014, dicha prórroga se otorga por dos años, ahora en el 2016 se vence el plazo de aplicación de esta norma, por lo que el país necesita cuanto antes un plan de contingencia para cumplir con dicho requerimiento.

Ahora bien, estos dos escáneres tienen ya 6 años en el país, por lo que es sumamente importante que se les realice un chequeo general para comprobar el estado de los mismos, lo importante en este momento es que el gobierno adquiera equipos nuevos, para poder cumplir con las regulaciones exigidas a nivel internacional y para ganar competitividad por medio de la certificación de la seguridad de las cargas.

## **SECCION 4.2**

### **REQUERIMIENTOS PARA LA INSTALACIÓN DE LOS ESCÁNERES SEGÚN RESOLUCIÓN AL-G31058-2013 (SITUACIÓN DE LOS EQUIPOS ESCÁNER)**

En el año 2013 la aduana de Limón emitió la resolución AL-G31058-2013 con título: “Situación de los equipos escáner” emitida el 25 de septiembre de 2013, en la cual en su momento dio un escrito de la situación y estado de la instalación de los escáneres. La misma se detalla a continuación:

Según la resolución la resolución AL-G31058-2013 (Situación de los equipos escáner) “la zona en la que se ubicaría uno de los equipos fue remarcada por funcionarios de Japdeva quedando lista para su uso y que a partir del 05 de agosto de 2013 se iniciaría con la operación del equipo escáner dando escogencia a los contenedores al costado del barco, salida de portones de Japdeva y por medio de análisis de manifiestos” (p. 2).

En esta resolución se detallan las acciones que se debía realizar para poner en funcionamiento los equipos entre las cuales se encontraban:

La construcción de un área techada en el sitio de inspecciones para proteger los equipos de las inclemencias del tiempo, tanto del exceso de lluvia como de sol, en ambas ubicaciones. Para esta fecha agosto del 2013, los funcionarios de la aduana indicaron que de manera alternativa se mantendrían los equipos en un área techada aparte y serían movilizados al área de inspecciones cuando las condiciones climáticas lo permitieran.

Como segundo punto de la resolución, los funcionarios recomendaron habilitar una toma eléctrica, para el suministro de energía de los equipos escáner, debido a que el generador que posee es de contingencia. Las tomas eléctricas debían proteger el equipo de los picos de voltajes significativos, además de habilitar una superficie sobre la cual se realizarían las inspecciones, la misma debía ser de estructura estable y firme preferiblemente de hormigón, con una pendiente no mayor al 2%. Dicha superficie debía contar con demarcación horizontal en el área asignada para el escaneo de los contenedores, así como la rotulación de radiación.

Otro de los requerimientos era la construcción de infraestructura tipo caseta para uso de al menos dos funcionarios, que trabajarían en el control externo del perímetro de escaneo, que permite el montaje de los equipos de comunicación requeridos para el enlace de los funcionarios con los sistemas aduaneros de

comunicación dentro de la cabina del escáner. Además dicha caseta debía estar fuera del perímetro del escaneo (30 m x 38 m).

Por último en la resolución se indicaba, se era necesario desarrollar la interconexión de los equipos de las unidades de escaneo con TICA con el fin de facilitar la información a analizar y para esto ya se habían realizado visitas de parte de funcionarios de la Dirección General de Informática.

De acuerdo con la circular para esa fecha solo se contaba con la estructura del Puerto Hernán Garrón, no así con la del Puerto Gastón Kogan. Estos hechos se dieron en el año 2013, cuando se intentó poner en funcionamiento los dos escáneres, sin embargo este proyecto quedó rezagado debido a la falta de coordinación del Estado, en específico el Ministerio de Hacienda y la falta de exigencia por parte de los jefes de Estado de turno.

En consecuencia desde Junio de 2015 los equipos quedaron en manos del Servicio Fitosanitario del Estado, quien debe implementarlos para salvaguardar los intereses mencionados en la directriz “Lineamientos para el uso de escáneres de contenedores de carga para exportación e importación”, la cual se detallará ampliamente a continuación.

### **SECCION 4.3**

#### **LINEAMIENTOS PARA EL USO DE ESCÁNERES DE CONTENEDORES DE CARGA PARA EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN**

Debido a las constantes quejas y presiones ejercidas contra el gobierno, el viernes 26 de junio del 2015 el presidente de la república y el ministro de la presidencia emitieron la directriz N° 029-MP, la cual fue publicada La Gaceta N° 123.

Por medio de esta directriz el Ministerio de Hacienda, en un plazo de cinco días hábiles a partir de su publicación, puso a disposición del Servicio Fitosanitario del

Estado, los dos escáneres para la revisión de contenedores de carga dedicados a la exportación e importación de mercancías, donados en el año 2008 por el Gobierno de la República Popular de China.

Esta cesión el gobierno la fundamenta en varios factores, primero que a los dos escáneres donados desde el 2008, no se les ha dado un uso óptimo, que al no estar en funcionamiento, pudieron haber generado una potencial pérdida a los ingresos de Hacienda Pública, por concepto de pago de los impuestos correspondientes de cargas que no son debidamente declaradas.

Además de que se ha estado incumpliendo con las regulaciones establecidas por Estados Unidos, al enviar carga contenerizada sin haber sido escaneada previamente antes del embarque, por lo que podría ser una amenaza, ya que el contenedor puede llevar sustancias ilícitas.

En esta directriz el gobierno expone que una de las razones para que los escáneres pasen a la tutela del Servicio Fitosanitario del Estado, es que “los gobiernos extranjeros reciban en sus territorios contenedores de carga que contienen estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas, plagas cuarentenarias, plagas cosmopolitas y otras cargas ilegales provenientes de Costa Rica, lo cual ha traído como consecuencia un grave daño a la imagen de Costa Rica como origen de productos para la exportación” (Directriz N° 029-MP, 2015).

Es a partir de esta afirmación que surge una duda razonable: ¿Acaso estos escáneres pueden detectar plagas cuarentenarias o plagas cosmopolitas? ¿Es el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) el ente correcto para administrar estos escáneres?, siendo esta entidad es la encargada de:

controlar y regular el intercambio comercial de productos agrícolas tanto en la importación como para la exportación, el registro, control y regulación de sustancias químicas y biológicas de uso agrícola (plaguicidas, fertilizantes, sustancias biológicas y otros productos afines), su control de calidad y los niveles máximos de residuos permitidos (LMR) de los plaguicidas en los productos de consumo fresco, certifica la condición fitosanitaria de los

productos para la exportación, mantiene la vigilancia y el control de las plagas de importancia económica y sobre aquellas plagas no presentes en el país que puedan representar una amenaza potencial para la producción agrícola nacional (Servicio Fitosanitario del Estado, 2015).

Por lo que, si la utilidad principal de los escáneres es detectar mercancías prohibidas como drogas y explosivos, combatir el fraude fiscal, la evasión de impuestos y el contrabando, funciones que corresponden a la Policía de Control de Drogas y el Ministerio de Hacienda, queda la duda de ¿Por qué los equipos fueron trasladados al SFE?.

Además en la directriz se alega que las empresas dedicadas en su giro comercial a la importación y exportación de mercancías se ven amenazadas con sufrir costos adicionales en su proceso de intercambio comercial, en el caso que los países de destino de nuestras exportaciones, exijan un escaneo en los puertos de destino, ante el hecho de que el Gobierno de Costa Rica no está cumpliendo con el escaneo respectivo.

Por otra parte, se menciona que la presencia de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas, plagas cuarentenarias, plagas cosmopolitas y otras cargas ilegales dentro de contenedores en que se movilizan productos de exportación e importación, trae como consecuencia el desecho de los mismos, por lo que existe una pérdida importante para las empresas dedicadas al comercio internacional.

Básicamente el gobierno centraliza sus razones en el estricto control de ingreso y salida de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas, plagas cuarentenarias, plagas cosmopolitas y otras cargas ilegales como un tema de seguridad nacional y salud nacional, por lo cual se encuentra en la mayor obligación de utilizar todos los medios posibles, dentro del marco de legalidad vigente, para luchar por la erradicación del ingreso y salida de estas sustancias y cargas ilícitas, además de las plagas.

La base legal que tiene el gobierno para ceder la tutela de los escáneres se detalla en el artículo 8, inciso d) de la ley de protección fitosanitaria, ley N° 7664 (1997), la cual detalla que las autoridades fitosanitarias debidamente acreditadas estarán facultadas para: inspeccionar los medios de transporte nacional o internacional, la carga, los equipajes y otras pertenencias de pasajeros y solicitar la documentación necesaria en caso de transporte de carga, para determinar la existencia de plagas. Además, contempla en su Capítulo VI las facultades que tiene ese órgano relacionadas con las regulaciones fitosanitarias en materia de comercio exterior.

La directriz tiene como título “Lineamientos para el uso de escáneres de contenedores de carga para exportación e importación” y contempla seis artículos. En el artículo 1° se da un plazo de cinco días hábiles a partir de la publicación de la directriz, para que el Ministerio de Hacienda ponga a disposición del Servicio Fitosanitario del Estado, los dos escáneres para la revisión de contenedores, situación que ya ocurrió, ya que es el Servicio Fitosanitario del Estado el que está llevando la batuta en el uso de estos mecanismos de inspección.

En el artículo 2° se instruye a los jefes del Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Instituto Costarricense de Electricidad para que, en un plazo de diez días hábiles a partir de la publicación de la directriz, suscriban un convenio de cooperación interinstitucional para poner en funcionamiento el uso de los escáneres mencionados en el artículo anterior.

El convenio de cooperación interinstitucional exigido en el artículo 2° debe contemplar al menos, los siguientes aspectos:

- i. establecer que uno de los escáneres se encontrará permanentemente en el Puerto de Moín, en la provincia de Limón, el cual se encargará de realizar las respectivas revisiones en la mercancía a exportar. El segundo será de naturaleza móvil y será ubicado en distintas zonas del país, según las necesidades que determinen las autoridades competentes.
- ii. la disposición por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para otorgar al Servicio Fitosanitario del Estado los puntos en las carreteras

nacionales necesarias para el uso de los respectivos escáneres y el desarrollo de la actividad cuarentenaria.

- iii. el apoyo, por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, para la edificación de planches de pavimento para el uso de los escáneres, además de la conexión a electricidad, internet y otras que sean necesarias.

Aunado a esto, en el artículo 4º, se obliga a todas las instituciones y dependencias públicas estatales de la Administración Central y Descentralizada a otorgar la ayuda necesaria para la implementación de lo dispuesto en esta directriz, específicamente, la Policía Fiscal tiene la función de coadyuvar de manera permanente a la actividad que el Servicio Fitosanitario del Estado realizará en razón del escaneo de los contenedores de carga, a la Autoridad Presupuestaria la función de dotar de los recursos presupuestarios y de personal que sean solicitados por las instituciones competentes para poner en práctica los fines de la directriz.

Además a la Dirección General de la Fuerza Pública la función de designar al personal de policía que sea necesario para el resguardo de los perímetros en los que se encuentren funcionando los escáneres. Al Ministerio de Comercio Exterior la función de colaborar para que las unidades de escáneres funcionen plenamente cuando se encuentren destacadas en los predios fronterizos. A la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y el Instituto de Puertos del Pacífico la función de otorgar todas las facilidades para la colocación y operación de los escáneres que sean destacados en los puertos bajo la administración de ambos entes.

Y por último al Ministerio de Salud la función de resguardar las condiciones de salud de los operarios y usuarios de los escáneres.

En el artículo 5º se faculta al Servicio Fitosanitario del Estado para realizar las gestiones necesarias para la adquisición de nuevos escáneres de contenedores de carga dedicados a la exportación e importación de mercancías, para que se



alcance una cobertura nacional. Para finalizar, en el artículo 6° se indica que la directriz rige a partir de la publicación en el diario oficial la Gaceta, la cual fue publicada el 26 de junio del 2015.

De acuerdo con la información obtenida por la aplicación de una entrevista, a quien para efectos de esta investigación, denominaremos como el Informante A, “al poner los escáneres al servicio del Servicio Fitosanitario del Estado, se refleja que el Ministerio de Hacienda necesita de mayor coordinación y capacitación para operar y utilizar los equipos. Además de que no se ha definido cuál sería el procedimiento de cobro o recaudación por parte de esta entidad” (Informante A, comunicación personal, 11 de agosto de 2015).

En esta directriz no se considera que estos equipos son muy pesados, muy costosos y requieren de mucha inversión para que sean movilizados por todo el país. Sumado a esto, para su correcto funcionamiento, no pueden tener ningún nivel de desbalance, es necesaria infraestructura (cada escáner necesita 1000 metros cuadrados, que incluye el área donde va a trabajar el escáner y el perímetro de seguridad) para evitar problemas de radiación y que no se afecte la salud de las personas, adicionalmente los funcionarios que los operen requieren capacitaciones sobre el manejo de la radiación.

Con el fin de conocer el avance alcanzado en la implementación y puesta en funcionamiento de los escáneres a disposición del SFE, así como la perspectiva de esta institución acerca de esta directriz, se realizó una entrevista al informante B, en la cual se dieron a conocer los siguientes aspectos:

En palabras del entrevistado, dicha institución, además de ser uno de los entes estatales más eficientes también tiene la potestad de dar servicios y se encuentra facultado según lo establecen los Decretos 27763<sup>26</sup>, 35753<sup>27</sup>, 36341<sup>28</sup> y la Ley N°

---

<sup>26</sup> Decreto N° 27763-MAG Fijación de tarifas de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería

8702<sup>29</sup> para cobrar tarifas por los mismos, permitiéndole ser autosuficiente al captar recursos financieros para su operación y su fortalecimiento con la capacidad de auto-administración.

Su ámbito de acción abarca todo el territorio nacional, tiene oficinas en las ocho regiones físicas del país y tiene puestos de control para el ingreso y exportación de productos agrícolas en fronteras (Peñas Blancas, Los Chiles, Sixaola, Paso Canoas), puertos (Caldera, Limón, Golfito) aeropuertos (Juan Santamaría, Daniel Oduber Q. y Tobías Bolaños). El SFE tiene un alto control en la revisión de equipajes y controles para detectar mercancía inorgánica.

Respecto al avance de lo estipulado en la Directriz 029-MP, comenta que se están haciendo giras con los especialistas de la empresa Nuctech a los distintos lugares del país donde se pretende poner en operación los dos escáneres donados en 2008, así mismo se recibirá la donación de ocho escáneres más de la misma empresa.

Los ocho escáneres adicionales se colocarán en ocho puntos importantes: Limón, Caldera, Tablillas, Paso Canoas, Sixaola, Sabalito, Moín y Peñas Blancas. La operación de estos equipos se hará bajo la figura de concesión, otorgándose a la empresa oferente del mejor servicio al mejor precio. Sin embargo siempre existirá control por parte del SFE, por medio de un centro de mando y monitoreo remoto en sus instalaciones.

---

<sup>27</sup> Decreto N° 35753-MAG Reforma Fijación de tarifas de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Crea Registro de Importadores de Vegetales y Productos de Origen Vegetal

<sup>28</sup> Decreto N° 36341-MAG Reforma al artículo 2º, incisos 5.c, 6.b, 6.c, y 17 del Decreto Ejecutivo N° 27763-MAG del 10 de marzo de 1999, publicado en el Alcance N° 26 de La Gaceta N° 68 del 9 de abril de 1999, correspondiente a la Fijación de Tarifas del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Reforma al artículo 3º, del Decreto Ejecutivo N° 35753-MAG, publicado en La Gaceta N° 43 del 3 de marzo de 2010 denominado "Reforma a los artículos 2º, 6º y 8º del Decreto Ejecutivo N° 27763- MAG del 10 de marzo de 1999, correspondiente a la fijación de tarifas de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería

<sup>29</sup> Publicada en la Gaceta No. 19 del 28 enero 2009. Ley N° 8702 trámite de las solicitudes de registro de agroquímicos.

A pesar de no ser enfático en materia de inversión y costos para la operación de los escáneres, reconoce que se debe hacer una inversión importante y su vez indica que solo la operación del escáner ubicado actualmente en Moín, generaría los recursos necesarios para la instalación de los otros ocho, debido al volumen captado en este punto.

Respecto a la implementación de escáneres en el país, explica que con su operación se pretende escanear todo lo que ingrese y salga del país, el costo generado por este servicio será trasladado al interesado, importador o exportador y por medio de un decreto se comunicará la tarifa por el servicio, esperando sea la más barata de la región.

El informante B, entiende que la operación de los escáneres no permite la detección de plagas o amenazas biológicas en las mercancías, específicamente la de carácter fitosanitario, pero sí permite determinar lo que no se ha declarado, siendo esto lo más importante en la lucha contra el contrabando y la defraudación fiscal, proporcionando no solo seguridad al mercado interno, competencia justa, sino también una mayor aceptación de las exportaciones costarricenses en los mercados internacionales. Así mismo recalca que es imperativa la cooperación interinstitucional.

Concluye en su entrevista, que desde cualquier punto de vista o interés, los escáneres son una herramienta favorecedora para la operación de las aduanas.

#### **SECCION 4.4**

### **INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LAS ADUANAS**

En enero del 2016 la Contraloría General de la Republica emitió el informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de las aduanas, específicamente el tema de equipos de control aduanero complementarios a los sistemas informáticos, el informe de la señala lo siguiente:

- a) En ninguna de las aduanas existen equipos de escáner, rayos X u otro equipo de revisión no intrusivo como por ejemplo rayos laser. Además se señaló por parte de los gerentes de las aduanas que los funcionarios de revisión física no cuentan con cámaras fotográficas, por lo que dependen de la utilización de su propio celular o de equipos privados que son prestados en los almacenes y depósitos, cuando en apego a sus funciones se les solicita prueba fotográfica.
- b) Únicamente la Aduana Limón cuenta con un equipo de pesaje, con la limitante que no permite imprimir el resultado del pesaje, las demás aduanas dependen de equipos privados que son prestados en los depósitos.
- c) La Aduana Paso Canoas, tal y como se señaló anteriormente es la única que realiza revisiones físicas dentro de sus instalaciones, la cual no cuenta con andenes de revisión especializada, ni equipo de pesaje propio.
- d) En el aeropuerto Juan Santamaría y en el Daniel Oduber, donde las aduanas Santamaría y Anexión realizan las labores de control de pasajeros, se cuenta con escáneres que pertenecen al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (Contraloría General de la República, 2016, p. 15-16).

Tal cual evidencia la Contraloría, estas deficiencias afectan las labores de control por un lado, y a su vez limitan la facilitación del comercio.

Este informe deja en evidencia que para el caso de equipaje, únicamente se cuenta con escáneres en los aeropuertos, sin embargo, los puestos fronterizos carecen de esta tecnología. Es importante destacar que el SFE cobra una tarifa de USD 2,00 por persona que en los impuestos de salida de personas, por los servicios de escaneo por rayos X o inspección de equipajes.

Como resultado de esta auditoría, la Contraloría General de la República, concluye que se evidencian problemas estructurales en todas las Aduanas, excepto en Caldera, siendo las más afectadas las aduanas fronterizas, con ausencia de equipos de control aduanero, horarios no continuos y falta de personal, siendo esto un obstáculo para alcanzar el concepto de “Aduana Deseable”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Definida según la Iniciativa para la Integración de la Estructura Regional Suramericana como aquella que posee características de infraestructura, equipamiento y seguridad, que permiten el logro de los siguientes objetivos: los servicios de los organismos de control se presentan de forma integrada; los agentes privados cuentan con espacios y servicios adecuados; y los usuarios disponen de comodidades y servicios necesarios.

En último lugar, la Controlaría en sus Disposiciones Finales da un plazo al 16 de diciembre de 2016 para presentar una cartera de proyectos dentro de los cuales está la implementación de equipos de inspección no intrusiva requeridos en cada aduana, los plazos de ejecución y su fuente de financiamiento, y para el 30 de junio de 2017 se debe haber iniciado con la implementación de estos proyectos.

En consecuencia según comunicado del SFE, inicio en febrero del 2016 un plan piloto inició con el uso de los dos escáneres donados por el gobierno de la República de China, que permitirán detectar productos y subproductos de origen vegetal.

Según la página oficial del Gobierno de la República de Costa Rica el uso de los escáneres beneficiará a otras dependencias gubernamentales en la seguridad nacional detectando drogas y otras mercancías aduaneras. Desde finales del 2015 el SFE está realizando pruebas de funcionamiento en Puerto Limón y posteriormente en la frontera con Panamá, en donde hay gran afluencia de mercancía de numerosos destinos.

Aunado a esto el SFE espera que el país cuente en un futuro cercano con más escáneres para poder abarcar el resto de los puestos de control, logrando mayor agilidad y eficacia en las inspecciones que se realizan.

## **SECCION 4.5**

### **PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE EQUIPOS DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA, ESPECÍFICAMENTE ESCÁNERES DE CONTENEDORES EN LAS ADUANAS DE COSTA RICA**

#### **4.5.1 Implicaciones para la implementación en las aduanas de Costa Rica de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio**

Para poder poner este tipo de herramientas al servicio de las principales aduanas de Costa Rica o al menos en los puntos de mayor ingreso y salida de mercancías, se deben considerar implicaciones importantes, tanto de índole económica, pues la inversión requerida es bastante significativa, como implicaciones físicas, de

infraestructura, así como implicaciones legislativas y de procedimientos relacionados con el control aduanero, además de la capacitación del personal para el adecuado manejo de los mismos.

#### **4.5.1.1 Ubicación geográfica**

En primer lugar deben definirse cuales son los puntos en los cuales los equipos de inspección no intrusiva, específicamente los escáneres de contenedores, resultarían de mayor utilidad. Lo ideal sería poder instalar uno en cada punto de ingreso y salida de mercancías localizados en el país, sin embargo, esto debe ser un proceso paulatino, para garantizar que sea una herramienta de uso exitoso y se alcancen los fines que se persiguen, en especial que sea una herramienta facilitadora del comercio pero a la vez un garante en la seguridad del comercio e instrumento colaborador en la recaudación fiscal. Con base en lo anterior, se define que los puntos de mayor ingreso y salida de carga contenerizada de Costa Rica son: Aduana de Limón (incluyendo Puerto Moín y Puerto Limón), la aduana de Peñas Blancas, la aduana de Paso Canoas y la aduana de Caldera.

Inicialmente, se deben considerar las especificaciones para el uso y manejo de estos equipos, ya que son muy pesados, su valor es elevado y se requiere de mucha inversión para poder movilizarlos por todo el país, en caso de que sean móviles. Adicionalmente para dotarlos de un espacio físico que permita poner en marcha su funcionamiento, deben contar con una infraestructura de concreto, sólida y sin ningún nivel de desbalance, refiriéndose específicamente a los escáneres de contenedores, cada uno necesita 1000 metros cuadrados, área que incluye el lugar donde va a trabajar el escáner más su perímetro de seguridad, para evitar problemas de radiación y afectaciones en la salud de las personas cercanas y propiamente el personal a cargo de su operación, por esta razón la capacitación sobre el manejo de la radiación es fundamental.

Otro aspecto relevante para poder establecer el uso de estos equipos en las aduanas de Costa Rica, es la cooperación interinstitucional, valga la redundancia

entre instituciones y dependencias públicas estatales de la administración central y descentralizada, se requerirá el apoyo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para establecer los puntos en las carreteras nacionales necesarias para el uso o traslado de los escáneres, apoyo por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, para dotar de conexión a electricidad, internet y otras que sean necesarias, se requiere la ayuda de la Policía Fiscal, quienes tienen la función de coadyuvar de manera permanente al personal o institución encargada del manejo de estos equipos, llámese SFE o cualquier otra entidad, en razón del escaneo de los contenedores de carga, el apoyo de la Autoridad Presupuestaria, quienes tendrán la función de dotar de los recursos presupuestarios y del personal que sea solicitado por las instituciones competentes para poner en funcionamiento los escáneres.

En cuanto a la Dirección General de la Fuerza Pública, deberá asumir la función de designar al personal de policía que sea necesario para el resguardo de los perímetros en los que se encuentren funcionando los escáneres. En tanto el Ministerio de Comercio Exterior, deberá asumir la función de colaborar para que las unidades de escáneres funcionen plenamente cuando se encuentren destacadas en los predios fronterizos.

Corresponderá de igual forma, a la cooperación de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y el Instituto de Puertos del Pacífico y próximamente APM Terminals en la nueva Terminal de Contenedores de Moín, otorgar todas las facilidades para la colocación y operación de los escáneres que sean destacados en los puertos bajo la administración de ambos entes. Y por último pero no menos importante, la cooperación del Ministerio de Salud para asegurar las condiciones de salud de los operarios y usuarios de los escáneres.

Si se logra el establecimiento exitoso de al menos una unidad de control de este tipo en una de la aduanas costarricenses y sus resultados cumplen en gran

medida con la generación de beneficios cualitativos que se expondrán a continuación, este tipo de control se podrá extender a largo plazo a las restantes aduanas de Costa Rica, como la Aduana La Anexión, la Aduana Santamaría y la Aduana Central.

#### **4.5.1.2 Tipos de escáneres a utilizar**

Se recomienda utilizar el tipo de escáner camión, el cual puede trasladarse a cualquier zona del país y escáner fijo de portal, para que sea colocado en los muelles, donde hay un mayor flujo de contenedores tanto de importación como de exportación.

A continuación se describen los modelos recomendados, las especificaciones se tomaron de la empresa Nuctech, la cual es líder en esta industria y debido a la información abierta que comparte de los productos que comercializa, resulta conveniente tomarla como base para la propuesta. Algunas de las características se han mencionado ya en el capítulo III, sin embargo resulta imperativo volver a mencionarlas a modo de propuesta.

##### **i. El escáner camión**

El escáner camión es conveniente, ya que identifica y diferencia los tipos de sustancias sean orgánicas y no orgánicas, entre ellas: telas, acero, vidrios, plomo, papel, alimentos, madera, plásticos entre otros. Es utilizado comúnmente en fronteras, puertos, puertos secos, aduanas mediterráneas y zonas secundarias.

Este tipo de escáner consta de un innovador sistema móvil de inspección de rayos x, presenta características excelentes de detección, además, de un escaneo rápido y monitor de radioactividad, por otro lado, la estructura es flexible para un rápido uso. Este escáner tiene la ventaja de que permite alturas de escaneado flexibles y ángulo de escaneado de desplazamiento.



Se recomienda utilizar este tipo de escáner en los pasos fronterizos de Peñas Blancas y Paso Canoas donde debido al gran flujo de camiones que efectúan el traslado de los contenedores a su destino final.

## Ilustración 10 Escáner camión



*Fuente: Nuctech*

Dentro de las ventajas que ofrece este tipo de escáner se encuentran: escaneo de 20 a 25 contenedores por hora en modo estándar y hasta 150 unidades por hora en modo DT, alturas de escaneo flexibles, por lo que para carga sobredimensionada funcionaría perfectamente, mientras se encuentren dentro del rango de altura del escáner, ángulo de escaneo de desplazamiento y varios modos de escaneo. El mismo funciona bien en condiciones climatológicas adversas, como en condiciones extremadamente frías, calurosas, con mucho viento, lluvia las cuales, son características principales del clima de Costa Rica, inclusive funciona bien cuando hay nieve, claro esta que esta última condición no es relevante para el caso de Costa Rica y por último, tiene un sistema de tecnología avanzada para la discriminación de materiales y tecnología de escaneo rápido para un gran rendimiento, dependiendo del criterio que se necesite comprobar.

## ii. Escáner fijo de portal

Este equipo es conveniente, ya que consta de un brazo fijo de 4,30 x 3,30 mts. A diferencia de los equipos de radiación móvil se moviliza el vehículo a inspeccionar, dándole la orden de avance del camión, a través de una señal sonora y visual (semáforo en luz verde). Posee un compartimiento en el cual dos operadores sin comunicación externa, controlan las operaciones a través de dos pantallas. Un tercer monitor muestra la posición del semáforo que visualiza el transportista desde el vehículo a inspeccionar. Para controlar el área de radiación, cámaras fijas en el exterior transmiten imágenes a pequeños monitores dentro de la cabina. Los operadores analizan la documentación presentada y conforme a lo observado registran los datos manualmente.

Ilustración 11 Escáner fijo de portal



*Fuente: Nuctech*

Este escáner posee un sistema único y de alto rendimiento de inspección de rayos x, a través de un portal de paso del camión por dicho escáner. Es ideal para inspeccionar autos, contenedores de carga, contenedores vacíos, camiones porta-contenedores en puertos marítimos, cruces fronterizos, aeropuertos, entre otros.

Los conductores pueden pasar por el escáner a una velocidad de hasta 15 kilómetros por hora, lo que garantiza un flujo constante de vehículos en la zona. Este sistema adopta el concepto de diseño compacto modular para una reubicación conveniente.

Dentro de las ventajas que ofrece este escáner, se encuentran el hecho de que puede escanear de 120 a 400 unidades por hora, es de fácil reubicación, medidas anti radiación, tecnología para discriminación de materiales y al igual que el escáner camión puede resistir las inclemencias del clima. Resulta conveniente instalar este tipo de escáner en los muelles, de Moín, Limón y Caldera.

Por otro lado, según el boletín Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina, el costo de un escáner como inversión básica, se calcula que el precio de un equipo de alto desempeño es de US\$ 6.000.000, con un gasto anual de mantenimiento y operación del 15%, equivalente a US\$ 900.000. Por lo que cada uno de los escáneres que se vayan a instalar andaría por este rango de precio. Este tipo de información es confidencial para las empresas que se dedican a la producción de los escáneres de contenedores, por lo que el número dado en esta investigación puede variar, dependiendo del fabricante y de las negociaciones que entable cada país con las compañías que los comercializan.

#### **4.5.1.3 Reformas a la legislación de Costa Rica**

A nivel legislativo, Costa Rica requiere hacer una serie de reformas para la implementación de mecanismos de inspección no intrusivos, para que estos estén contemplados dentro del ordenamiento jurídico. Dentro de las mejores prácticas de los países analizados, cabe destacar que cuentan con normativas específicas para regular el uso de mecanismos de inspección no intrusivos, y más específicamente el uso de los escáneres.

Al analizar la Ley General de Aduanas, tal como se desarrolló en la sección cinco del capítulo II, no existe limitación para el uso de mecanismos de inspección no

intrusiva, sin embargo, resulta necesario realizar una serie de reformas o adiciones a la legislación para normar este tipo de controles de forma específica. En este sentido, se considera que al realizarse una implementación paulatina por las aduanas de mayor volumen, es necesario que las reformas se realicen como un transitorio a la Ley General de Aduanas y su Reglamento, en donde se defina el plazo requerido para que estos mecanismos se implementen en todas las aduanas del país, y así estas reformas pasen a formar parte integral de la legislación. En este sentido, las aduanas que temporalmente no cuenten con estos instrumentos, continuarían aplicando lo establecido actualmente en la legislación en materia de control aduanero, y el periodo de transición para la implementación en la totalidad de las Aduanas no debería ser superior a los 3 años.

A continuación se detallan los artículos que requieren algún tipo de modificación o reforma, dentro de lo que se destaca el artículo 23 de la LGA, en el cual se establecen las clases de control aduanero, incluyendo el control inmediato, el cual es el que abarca los mecanismos de inspección no intrusiva.

Por su definición: “El control inmediato se ejercerá sobre las mercancías desde su ingreso al territorio aduanero o desde que se presenten para su salida y hasta que se autorice su levante” (Ley General de Aduanas, 1995). Por su parte, el artículo 93 Verificación inmediata, amplía el alcance del artículo anterior, y es el que requiere las principales reformas, actualmente de manera textual el artículo indica:

Artículo 93—Verificación inmediata. La declaración aduanera autodeterminada será sometida a un proceso selectivo y aleatorio, para determinar si corresponde efectuar la verificación inmediata de lo declarado.

Durante la verificación inmediata podrá ordenarse el reconocimiento físico de las mercancías, la revisión de los documentos que sirvieron de soporte a la declaración aduanera y los análisis de laboratorio de las mercancías, así como cualquier otra medida necesaria para verificar la exactitud y veracidad de lo declarado por el declarante y por el agente aduanero, si ha intervenido ese auxiliar.

La verificación inmediata no limitará las facultades de fiscalización posterior a cargo de la autoridad aduanera (Ley General de Aduanas, 1995).

En este sentido, resulta necesario agregar en este artículo que la verificación inmediata se podrá realizar mediante dos formas: reconocimiento físico de las mercancías o inspección con medios no intrusivos, esto sería determinado mediante controles selectivos y aleatorios de riesgo que establezca la Dirección de Riesgo adscrita a la Dirección General de Aduanas. Basados en la reforma realizada por El Salvador, mutatis mutandis, a la legislación costarricense se propone una reforma a este artículo, de forma que se lea:

*La declaración aduanera autodeterminada será sometida a un proceso selectivo y aleatorio, de conformidad con los resultados de análisis de riesgo, en base a parámetros establecidos por la Dirección General de Aduanas o a petición de las entidades encargadas de ejercer controles, para determinar si corresponde efectuar la verificación inmediata de lo declarado.*

*Durante el control inmediato, las autoridades aduaneras podrán realizar la inspección física o utilizar equipos de inspección no intrusiva, con el fin de facilitar la inspección de la carga, de los contenedores u otros medios de transporte, según sea determinado por criterios de riesgo definidos.*

*La prestación de servicios de inspección no intrusiva a cargo de la Autoridad Aduanera, con infraestructura tecnológica propia o de terceros autorizados, se considerará iniciada desde el análisis de riesgo a que son sometidas las operaciones y consistirá, entre otros aspectos, en verificaciones sobre la naturaleza, estado, peso, cantidad y demás características de las mercancías que se coloquen a su disposición, de acuerdo al análisis de riesgo previamente realizado. De establecerse la inspección mediante mecanismos no intrusivos y determinarse indicios de mercancías no declaradas o de cualquier otro incumplimiento de disposiciones legales, se procederá a la inspección física por parte de la autoridad aduanera.*

*La verificación por sistemas no intrusivos, no limita las facultades de verificación inmediata o de fiscalización a posteriori que pueda realizar la Autoridad Aduanera correspondiente, como resultado de los análisis de gestión de riesgo y el ejercicio de la potestad aduanera.*

*El Servicio Aduanero establecerá los lugares en los que podrá practicarse la inspección no intrusiva, pudiendo realizarse fuera de los recintos aduaneros en puntos estratégicos para la verificación de cumplimientos de rutas o comprobación de la integridad de las mercancías que se encuentren sometidas a operaciones de comercio exterior, entendiéndose como tales, importaciones, exportaciones, tránsitos, entre otras.*

Otro de los artículos de la Ley General de Aduanas que debe ser modificado es el 93, referente al plazo para la verificación inmediata, el cual actualmente indica en forma textual:

Artículo 93 bis—Plazo para la realización de la verificación inmediata. Cuando, en aplicación de los criterios de selectividad y aleatoriedad, corresponda realizar la verificación inmediata de lo declarado, esta se llevará a cabo tan pronto como sea posible.

Si la verificación inmediata no puede finalizar dentro de los siguientes dos días hábiles contados a partir de la fecha de registro de la declaración aduanera, el gerente de la aduana de despacho podrá ordenar, en forma motivada, una única prórroga por un plazo equivalente al anteriormente establecido, de conformidad con el procedimiento y en las condiciones que se señalen vía reglamentaria.

El declarante podrá solicitar el levante mediante garantía, de acuerdo con las reglas estipuladas por el artículo 100 de esta Ley; para ello, la autoridad aduanera efectuará una determinación provisional de la obligación tributaria aduanera. Esta autoridad podrá impedir el despacho de las mercancías y tomar acciones administrativas o judiciales, incluso las tomas de muestras de las mercancías, o bien, podrá denegar el levante con garantía, si existen indicios de que se ha cometido una infracción administrativa o un delito y se determina la necesidad de retener las mercancías para efectos de investigación; en tal caso, deberá motivarse debidamente su decisión (Ley General de Aduanas, 1995).

En este sentido, en el segundo párrafo, se considera que el plazo debería ser reducido a un día hábil, con una única prórroga de un día adicional, otorgada por el gerente de la aduana y la cual debe ser debidamente justificada. Esto tomando en consideración los plazos de otros países y el fin de los mecanismos de inspección no intrusiva, los cuales además del control, deben procurar la facilitación del comercio y se deben dar beneficios perceptibles para los usuarios.

Dentro de la propuesta, se considera importante que la legislación debe establecer los lineamientos a seguir en caso de no cumplirse con los plazos estipulados, por lo que se propone otorgar el levante de las mercancías a solicitud de interesado legítimo (importador o exportador). Sin embargo, es importante que en este caso la DGA inicie de inmediato un proceso de control a posteriori, ya que de esta forma se lograría tener un equilibrio entre la facilitación y previsibilidad del comercio, sin dejar de lado una de las funciones fundamentales de la Administración, como lo es el control aduanero.

Cuando alguna de las aduanas presente un porcentaje mayor al 15% de incumplimiento de estos tiempos de inspección de forma mantenida durante un trimestre, se debería establecer un plan de contingencia para que la Dirección General de Aduanas gestione un aumento de su capacidad de inspección, para atender adecuadamente los flujos de comercio.

En cuanto al tercer párrafo, que establece la posibilidad de solicitar un levante con garantía cuando la administración tenga una duda razonable producto de la inspección física, resulta importante considerar que este artículo debería contemplar, que cuando se tenga una duda razonable producto de la inspección con mecanismos no intrusivos, en primera instancia el procedimiento sería realizar la inspección física para determinar si la duda persiste, y de ser así, se mantiene la posibilidad de solicitar un levante con garantía. Sin embargo, en caso de que existan dudas en las imágenes del escaneo, no debería ser procedente un levante con garantía directamente, según se establece en el artículo 100 de la Ley



General de Aduanas y el tercer párrafo del artículo anterior, hasta que no se haya realizado la verificación física de las mercancías.

Adicionalmente se debe considerar una excepción para las mercancías que no pueden ser objeto de inspección mediante escáneres, como por ejemplo carga a granel o sobredimensionada que no cumpla con las especificaciones técnicas de los escáneres. Cuando la inspección no intrusiva no pueda realizarse, debido a la naturaleza de las mercancías, condiciones logísticas u otras causas que determine la autoridad aduanera, estas acciones de control podrán efectuarse en el depósito fiscal mediante inspección física.

Respecto al cobro que la autoridad aduanera debe realizar para obtener financiamiento para la implementación y mantenimiento de estos equipos, es necesario que sea establecido mediante legislación, y se adicione un artículo a la Ley General de Aduanas. La tasa a cobrar debería ser establecida mediante un proceso de licitación, en donde se consideren las empresas con mejores características en cuanto a experiencia, equipos, y costos. Sin embargo, producto del análisis realizado, se considera oportuna una tasa similar a la aplicada en El Salvador (dieciocho dólares), ya que a pesar de que ese país tuvo inconvenientes por este cobro, continúa siendo uno de los bajos en la región, y a su vez, mediante la figura de concesión es posible el mantenimiento y actualización necesaria de los equipos con esta tasa.

El artículo que se recomienda en el párrafo anterior, adicionalmente debe contemplar la forma para realizar este cobro. Se considera que la mejor manera es realizar un cobro por declaración de mercancías, tal como se realiza en otros países, tomando en cuenta excepciones como por ejemplo declaraciones de tránsito, en cuyo caso las mercancías posteriormente serán sometidas a un régimen aduanero. Esto quiere decir que primero se brindaría el servicio de escaneo cuando se presenta el contenedor a un punto de ingreso al territorio aduanero nacional, según criterios de riesgo asignados a la información declarada

en el manifiesto de carga y/o declaración de tránsito, pero, el cobro sería realizado hasta que las mercancías sean sometidas a un régimen aduanero.

En caso de declaraciones que contemplen más de un contenedor, la autoridad aduanera puede establecer el número de contenedores que van a ser sometidos a la inspección no intrusiva, por cada declaración o manifiesto de carga. En consecuencia, una reforma de este sentido, abre la posibilidad de que la implantación de este tipo de tecnología se realice por medio de concesión, la cual según se ha analizado en esta investigación, es una figura ampliamente utilizada en los diferentes países y con resultados muy positivos.

Según destaca la Cepal (2014), las concesiones pueden mejorar la provisión de servicios y la competitividad de las economías, ya que las elevadas necesidades de financiamiento hacen que la inversión privada tenga un papel importante en las obras de infraestructura de transporte. Adicionalmente, su participación puede traer consigo externalidades positivas.

De esta manera las concesiones permiten asegurar un balance entre la inversión inicial y los gastos futuros de mantenimiento en la planificación de todo el ciclo del proyecto. Segundo, permiten limitar el desarrollo de obras sobredimensionadas, derivadas de la debilidad de los sistemas nacionales de inversión y por último, permiten transferir los riesgos comerciales al sector privado, que se encuentra mejor preparado para mitigarlos. Precisamente, estas características describen la realidad de Costa Rica, por lo que se recomienda, iniciar un proceso de concesión para la compra e instalación de los escáneres en los puntos recomendados anteriormente.

#### **4.5.2 Beneficios cualitativos esperados como resultados de la implementación en las aduanas de Costa Rica de equipos no intrusivos como herramienta para la facilitación del comercio**

En el siguiente apartado se detallarán los beneficios cualitativos que podrían esperarse como resultado de la implementación de instrumentos de inspección no

intrusiva, en los cuales se ha basado esta investigación, los mismos se han concluido con base en los pilares principales del SNA, los cuales son apropiados para regir el funcionamiento de estos equipos.

De acuerdo con el Servicio Nacional de Aduanas de Costa Rica, los tres pilares beneficiados serán, el servicio, el control y la seguridad. Cada uno de ellos se detallará a continuación.

Teniendo como objetivo principal el facilitar el ingreso y salida de mercancías, vehículos y personas del territorio nacional producto del comercio internacional, simplificar y armonizar procedimientos, reducir costos y tiempos de gestión y mejorar el servicio al contribuyente, el trabajo del SNA dirige sus esfuerzos y procedimientos en función de los siguientes criterios:

#### **i. El Servicio**

El servicio al cliente puede ser definido, en un sentido amplio, como la medida de actuación del sistema logístico para proporcionar en tiempo y lugar un producto o servicio. El concepto de servicio al cliente es a menudo confundido con el de satisfacción del cliente, que es un concepto más amplio. El éxito de una organización, la reducción de costos y la satisfacción de las necesidades de sus clientes, depende de una estrategia bien gestionada, integrada y flexible, controlada en tiempo real y en la que fluye información eficientemente (Ministerio de Hacienda, 2015).

En este sentido, el nivel del servicio al cliente está directamente relacionado con la gestión y efectividad con la que ejecutan las aduanas sus operaciones, misma que mejoraría proporcionalmente con el uso de nuevas herramientas y facilitarían la el cumplimiento de las tareas en las aduanas costarricenses.

#### **ii. El control**

En un estado democrático uno de los pilares básicos, es la necesidad de la contribución de los ciudadanos en sufragar los gastos comunes, los cuales debemos aplicar con una serie de principios, como la capacidad económica, justicia, igualdad, de esta forma los ciudadanos contribuyen y encuentran su

retorno en forma de bienestar económico y social (Ministerio de Hacienda, 2015).

La evasión de impuestos y la defraudación fiscal son delitos que deben ser reconocidos de este modo por los ciudadanos, el pago de impuestos y el promover la lucha contra todas las prácticas fraudulentas, en especial las relacionadas con el comercio, constituyen en igual medida, deberes que deben ser cumplidos como los demás deberes señalados por Ley, por lo que es posible decir que al utilizar mecanismos de inspección no intrusiva, este tipo de delitos se verían disminuidos.

### **iii. La seguridad**

Los procedimientos y acciones realizadas por las autoridades aduaneras dentro del ámbito de su competencia, necesarios para identificar, prevenir, controlar, erradicar y responder ante posibles situaciones de emergencia e incidentes que se pueden presentar en las diferentes aduanas del país, con impacto no solo en el campo económico, sino ambiental y de la salud (Ministerio de Hacienda, 2015).

Con el objetivo de evitar y en gran medida reducir riesgos que puedan tener afectación en las personas, los usuarios, las instalaciones, las mercancías y en general dentro del territorio nacional, se debe procurar que los controles aduaneros sean los adecuados y sean dotados de medidas de seguridad eficientes dentro de la cadena de logística, en coordinación con las diferentes autoridades e instituciones del país.

El hecho de poder obtener imágenes por medio de los escáneres, permite detectar armas, droga y mercancías no declaradas, lo que contribuye al reforzamiento de la seguridad nacional e internacional.

Así las cosas, con la implementación de tecnología no intrusiva en la función aduanera, se podrían en gran medida lograr además de un mejor servicio al cliente en función de los usuarios del SNA, un mayor control en beneficio directo del estado y su interés en la recaudación fiscal, el garantizar mayor seguridad en las operaciones comerciales internacionales, lo cual directamente impulsaría el crecimiento de las exportaciones y mejoría el posicionamiento del país en nuevos

mercados internacionales, también y más tangiblemente se lograría la obtención de beneficios sustanciales a corto y mediano plazo en la constitución y funcionamiento del SNA como tal, como los enlistados a continuación:

- i. un control aduanero más oportuno y eficaz,
- ii. una recaudación justa,
- iii. el promover el cumplimiento voluntario de los deberes y la legislación en materia comercial y aduanera, dígase tratados internacionales, procedimientos, leyes, entre otros,
- iv. la contribución en el incremento en la carga tributaria,
- v. la reducción de la evasión de controles aduaneros,
- vi. el fortalecimiento de las capacidades de detección en operaciones de comercio exterior que atentan contra la seguridad y protección misma del país y la de terceros,
- vii. aumentar la atracción de inversión,
- viii. mejorar la percepción de la imagen de Costa Rica y su comercio internacional en materia de seguridad y protección,
- ix. incrementar la tasa de detección de ilícitos en materia comercial, principalmente.

Los beneficios mencionados anteriormente, son los específicos de las autoridades aduaneras, sin embargo, el uso de mecanismos de inspección no intrusivos genera una serie de beneficios para los demás integrantes de la cadena logística y en general para el país.

Según se destaca en la página oficial de la Presidencia de la República, esta tecnología reduce el tiempo de inspección en las aduanas significativamente, pues lo que se podría tardar de 4 a 5 horas se reduce de 3 o 5 minutos, lo que contribuiría a la agilización del comercio internacional y nacional, las compañías tendrían sus productos más expeditamente en sus fábricas, permitiéndoles tener una rotación de inventario mayor que implicaría un aumento en la competitividad del país. La reducción de los tiempos de verificación resulta sumamente satisfactoria para los importadores y evita los inconvenientes y los riesgos relacionados con la inspección física.

Por consiguiente, el uso de mecanismos de inspección no intrusiva reduce el carácter subjetivo del funcionario aduanero, ya que si bien es cierto que se utilizan criterios de riesgo, siempre queda en decisión del aforador el ejercer una correcta revisión física de las mercancías. Mientras que si se utilizan escáneres para la inspección de contenedores, se tiene una evidencia física de lo que contiene el contenedor, la cual es la radiografía que se emite por medio de los rayos láser, por lo que los “arreglos informales” con funcionarios de aduanas podrían desaparecer.

Cabe resaltar que el hecho de realizar una revisión por medio de un escáner, no sustituye la revisión física, ya que si la administración aduanera duda de la legalidad de los datos, tiene la potestad de realizar una inspección física, tema que fue revisado en el apartado anterior, en el que se determinaron los cambios necesarios en la legislación vigente para la aplicación de este tipo de tecnología.

En el caso de los exportadores, estos se ven beneficiados, debido a que los mecanismos de inspección no intrusiva ayudan a facilitar el proceso de ingreso de sus productos en destino, permitiendo que los países obtengan una ventaja competitiva sobre los demás países y de esta manera alcancen un mejor posicionamiento de los productos que comercializa a nivel mundial. Si las exportaciones tienen ese componente de valor agregado que le da el uso de escáneres, podrán tener mayor oportunidad en el comercio mundial, ya que se contará con una certificación de que el contenedor no implica ningún riesgo para la seguridad, que hoy en día con la gran cantidad de atentados terroristas el tema de seguridad se ha vuelto un requisito indispensable.

Por ultimo pero no menos importante, Costa Rica debe cumplir con lo establecido en la Ley Pública 110-53, emitida por los Estados Unidos, la cual menciona que el cien por ciento de los contenedores procedentes de un país diferente a Estados Unidos y descargados en Estados Unidos deben someterse a un escaneo para identificar si se consideran como de alto riesgo. La ley indica que si no se cumple con esto, se le denegara el ingreso a ese país, este es un aspecto que los

gobiernos deben analizar con detenimiento, ya que el escaneo de un 100% puede entorpecer la facilitación al comercio. Por el momento Costa Rica se encuentra en tiempo de prórroga, el cual fue solicitado a los Estados Unidos para que no existiera ningún tipo de sanción.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de la investigación y a partir de los objetivos planteados, a continuación se exponen las conclusiones que surgen en torno a la investigación del tema uso de equipos no intrusivos como herramientas para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación para las aduanas de Costa Rica.

En primera instancia se abordan una serie de conclusiones generales de las diferentes regulaciones internacionales en las que se establecen las técnicas de inspección no intrusivas. Posteriormente se destacan las experiencias y prácticas habituales en los países tomados como casos de estudio, con el fin de identificar las mejores prácticas y los desaciertos de la implementación en estos países.

Seguidamente, se presentan conclusiones los principales tipos de mecanismos de inspección no intrusiva utilizados a nivel mundial, con el objetivo de identificar los más adecuados para poner en funcionamiento en las aduanas costarricenses, dependiendo de las características geográficas y el volumen de operaciones de cada Aduana.

Finalmente se hace mención al estado de situación de las aduanas costarricenses con respecto a los mecanismos de inspección no intrusiva, en el cual, se analizan los aspectos principales de la propuesta para la implementación de estos escáneres en las aduanas Costa Rica, basada en las mejores prácticas y las experiencias de otros países.

### **a. Conclusiones**

El uso de mecanismos de inspección no intrusiva, se encuentra ampliamente regulado través de convenios, marcos, leyes, reglamentos y códigos



internacionales, lo cual constituye un pilar fundamental para el control aduanero. A su vez, estas regulaciones abarcan las mejores prácticas del comercio internacional, en cuanto a mecanismos de inspección no intrusiva se refiere, todo con el objetivo de lograr un equilibrio entre control aduanero y facilitación del comercio.

En el caso de Costa Rica, el uso de mecanismos de inspección no intrusiva se encuentra en una etapa inicial, por lo que actualmente todas las inspecciones se realizan en forma física, sumado a esto, para estas inspecciones según lo estipulado en la LGA, existe un plazo de 2 días con una prórroga de dos días adicionales, el cual se cumple únicamente en un 58.3% de dichas inspecciones, de esta manera los puertos, en los cuales hay porcentajes mayores de revisiones, las mismas se realizan en plazos superiores a 2 días, mientras que en las aduanas fronterizas, aunque en números no muy alentadores, se logra un mayor cumplimiento de la legislación. Estos resultados, claramente están relacionados al hecho de que las aduanas no cuentan con el personal, la infraestructura y los equipos necesarios para el cumplimiento de esta normativa.

Esta situación le resta competitividad a nuestro país, al implicar poca visibilidad de los tiempos de inspección y mayores costos. Adicional a lo anterior, se le debe sumar un bajo porcentaje de hallazgos en estas revisiones, lo cual se debería enfocar en dos sentidos: mejorar los procedimientos utilizados y disminuir las revisiones físicas que no representan un hallazgo.

Contar con equipos de inspección no intrusiva, permite realizar una labor ágil, simple y segura en las aduanas, resulta imperativo determinar los equipos adecuados según cada punto en los cuales se pretendan instalar, tomando en cuenta variables como la geografía, el volumen de operaciones, el tipo de mercancías a inspeccionar, el presupuesto, entre otras, con el fin de obtener los resultados más óptimos posibles.

Si bien es cierto, la implementación de equipos de inspección no intrusivos implica inversión en infraestructura, compra de equipos, mantenimiento, capacitación de personal y modificaciones a la legislación, al mismo tiempo brinda al país una serie de beneficios que justifican esos costos, dentro de los cuales se destacan:

Los escáneres por ser una tecnología no intrusiva, reducen el tiempo de inspección en los puntos de ingreso y salida del país, pues lo que se podría tardar de 4 a 5 horas debido a la revisión física, se reduce de 3 o 5 minutos. Aunado a esto, se reduce el carácter subjetivo, ya que si bien es cierto que se utilizan criterios de riesgo, siempre queda en decisión del aforador el ejercer una correcta revisión física de las mercancías. Mientras que si se utilizan escáneres para la inspección de contenedores se tiene una evidencia física de los que contiene el contenedor, la cual es la radiografía que se emite por medio de los rayos x.

Debe quedar claro que la revisión por medio de escáneres no sustituye la revisión física de las mercancías. Si después de que los contenedores pasan por los escáneres, el personal de aduanas tiene dudas de lo declarado y observado en el escáner podrá realizar una revisión física para determinar la legalidad del cargamento analizado. Esta es una práctica realizada por los países mencionados en los estudios de caso de esta investigación.

La implementación de mecanismos de inspección de no intrusiva permite que los países obtengan una ventaja competitiva sobre los demás países y de esta manera alcanzan un mejor posicionamiento de los productos que comercializa a nivel mundial. Para los exportadores, los mecanismos de inspección no intrusiva, ayudan a facilitar el proceso de ingreso de sus productos en destino, asegurando, al mismo tiempo, el cumplimiento de las regulaciones emitidas por los Estados Unidos.

Dentro de los casos de estudio analizados, una de las normativas más importantes implementadas por Estados Unidos es la Ley Pública 110-53s, según esta ley el

cien por ciento de los contenedores deben ser escaneados en origen, sin embargo, Costa Rica aún no cumple con esta normativa y ha tenido que solicitar una serie de prórrogas debido al no cumplimiento. Esto pone a Costa Rica en una situación crítica, ya que en el momento que Estados Unidos no acepte más prórrogas, las exportaciones costarricenses estarán en desventaja con respecto a las exportaciones de los otros países que ya han implementado el uso de escáneres, siendo Estados Unidos el segundo socio comercial en importancia para Costa Rica, después del mercado centroamericano.

Adicionalmente, el uso de mecanismos de inspección no intrusiva promueve una imagen positiva y moderna de los servicios aduaneros haciendo cumplir las regulaciones internacionales de forma más efectiva. Si las cargas pasan por un escaneo, el importador y el exportador tendrán una certificación de que el contenedor fue escaneado, cumpliendo con todos los requerimientos legales y seguridad de la carga.

Para las autoridades de seguridad nacional, las tecnologías de inspección no intrusiva mejoran considerablemente el grado de protección de las fronteras y ayudan a luchar contra el terrorismo y el tráfico ilegal de armas. Por otro lado, para las administraciones aduaneras, los mecanismos de inspección no intrusiva, además de garantizar la seguridad el comercio, ayudan a cumplir con una adecuada recaudación fiscal.

## **b. Recomendaciones**

La legislación actual de Costa Rica en temas de control aduanero es bastante general, y no especifica los medios que se deben utilizar para cumplir con estos fines. Es por esto que los mecanismos de inspección no intrusivos deberían incluirse dentro de la legislación actual, adicionalmente es necesario un procedimiento que regule su forma de aplicación y los criterios a utilizar.

Se recomienda que sea el Ministerio de Hacienda, el ente responsable y administrador de los mecanismos de inspección no intrusiva en Costa Rica, el cual es la institución con objetivos legítimos para su aplicación, sin embargo, en materia de cobros por estos servicios, Costa Rica sí requiere un cambio en su legislación, ya que la Dirección General de Aduanas no está facultada para realizar cobros por estos servicios a diferencia del SFE.

El comercio internacional requiere que las aduanas establezcan controles a través de equipos, sistemas digitales y sistemas no intrusivos, para de esta manera visualizar la mercancía antes y después de ser exportada o importada si así se requiere.

Por otro lado, otro aspecto a tomar en consideración es el modelo de administración de los equipos de inspección no intrusiva, dado que en la mayoría de los países se opta por el modelo de concesión. Esto le permite a la DGA concentrarse en las funciones legítimas de control y facilitación del comercio, y delegar en concesión a empresas especializadas la instalación, el mantenimiento, la actualización de los equipos de control no intrusivo.

Para el proceso de selectividad, resulta necesario establecer categorías para los diferentes tipos de inspecciones, se considera que deberían ser las siguientes: inspección documental, inspección por escáner e inspección física.

La inspección documental consistiría en el análisis de los declarado contra los documentos que sustentan la declaración o los archivos que se encuentren en la base de datos del SNA, en caso de que existan dudas producto de la revisión documental, se podrían contemplar tres alternativas: la solicitud de información adicional, inspección por escáner, o bien la inspección física de las mercancías.

Si el criterio de riesgo corresponde a una inspección por escáner y si posterior a dicha inspección existen dudas, se procedería con una inspección física para eliminar cualquier duda y comprobar la veracidad de la información declarada.

Previo a la implementación de equipos de inspección no intrusivos se estima pertinente el acercamiento con los diferentes sectores costarricenses involucrados en el comercio internacional, para evitar que surjan eventos como los acontecidos en El Salvador y Panamá, en donde los transportistas y operadores portuarios realizaron protestas principalmente por temas de tarifas.

Se considera necesario que se realicen investigaciones para comparar los ingresos percibidos por las administraciones antes y después de la implementación de equipos de inspección no intrusivos, con el fin de cuantificar su impacto en la recaudación.

Finalmente se recomienda tomar en consideración la propuesta de implementación planteada en este seminario de graduación, basada en las normativas internacionales, las mejores prácticas analizadas y la situación y condiciones actuales de Costa Rica, pues deben ser consideradas todas estas variables de forma integral para lograr obtener los beneficios que este tipo de equipos pueden brindar en cuanto a control y facilitación del comercio, así como para potencializar la competitividad del país a nivel internacional.

# Anexo 1

## Instrumento de medición aplicado a Informante A

Universidad de Costa Rica  
Escuela de Administración Pública  
Administración Aduanera y Comercio Exterior

Como parte del proceso de recolección de información para el trabajo final del Seminario de Graduación ***Uso de equipos no intrusivos como herramienta para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación para las aduanas de Costa Rica***, para obtener el grado de Licenciatura en la carrera Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica, se realizó la presente guía para recolectar insumos valiosos y conocer algunos aspectos importantes sobre la puesta en funcionamiento de los escáneres donados a Costa Rica por la República de China, A continuación se presentan las preguntas:

1. Informante A, se nos indicó que usted había estado en todo el proceso de la donación de los escáneres. ¿Podría usted hablarnos de esa experiencia?

*Más o menos, digamos la historia es por el año 2007-2008 cuando el gobierno estableció relaciones informáticas con China, de ahí salió una línea de crédito o donación del gobierno Chino, eran como US \$20 (veinte millones de dólares). Quedo una plata como que disponible y entonces alguien pensó que se podían adquirir los escáneres. Entonces por medio de esa donación que se hizo con China es que el gobierno solicita.*

2. ¿Fue Costa Rica quien solicitó los escáneres?

*Si Costa Rica es la que solicita esa línea de crédito, esa donación, ese fondo que había ahí disponible, entonces el gobierno le solicita a China que ese dinero se utilice para comprar esos equipos dos escáneres.*

*Los escáneres llegan al país y hay un poco de desconocimiento, ¿Qué es un escáner?, ¿Cómo se utiliza un escáner?, ¿Qué utiliza un escáner?, Cuando la administración se da cuenta que hay dos aparatos grandotes y bonitos se preguntan qué hacemos ahora.*

2. ¿Los escáneres llegaron aquí hasta el 2010?

*Si en el 2010.*

3. ¿Por qué se dio ese periodo de dos años entre la negociación y la llegada de los escáneres?

*No recuerdo bien el tiempo de negociación, mientras se veía que tipo de equipo se adquiriría y demás, lo que hay que hacer es ubicarse cuando se comenzó la*

*negociación con China, las relaciones diplomáticas a partir de ahí un periodo que fue cuando se hizo esa donación y después de ahí es donde se dice que cojamos una parte de eso para los escáneres. Es una decisión completamente política, no es a nivel técnico, a nivel de avance. No se participaba. Era algo del presidente, del ministro de hacienda etc. Es ahí donde se toma la decisión y se piden dos escáneres.*

*Los escáneres llegan al país y era un poco de desconocimientos sobre el tipo de equipo, toda la logística necesaria para poner en funcionamiento un equipo de esos.*

4. ¿Y entonces qué fue lo que se hizo?

*Los equipos llegan y empiezan los problemas porque tenían que llegar por Caldera pero llegan a Panamá y de ahí los trasladan a Paso Canoas y de ahí es ¿cómo los mandamos de Paso Canoas a Caldera?, ahí estuvieron 4-5 meses un poco expuestos a las condiciones climatológicas que habían hasta que se deciden trasladarlos a San José y se ubican en las bodegas del Banco Nacional en Calle Blancos, ahí estuvieron por un plazo mientras se decidía que se hacía con los equipos.*

*Entonces se necesita saber cómo ponerlos a operar, la dirección de avance formó un equipo para empezar a hacer los estudios y los requerimientos, se hicieron varios análisis, las posibilidades donde operar esos equipos, en un momento se habla uno en Caldera otro en Limón, uno en Paso Canoas por el tipo de equipo que es equipo móvil, pero al asunto se le fueron dando largas, vinieron unos expertos de China, yo los acompañe a Peñas Blancas, Paso Canoas, Caldera, ellos querían ir a ver las condiciones de infraestructura y físicas de los posibles lugares donde se iba a ubicar el equipo para ver cómo funcionaban.*

*Claro cuándo vamos a Peñas Blancas y lo ven dicen que ahí imposible bajo esas condiciones, en Caldera que da un puerto que es un poquito mejor, después Limón. Entonces ya empieza un tema económico por la inversión para poner a funcionar los escáneres y resulta que se sale un poquito de la parte presupuestaria, porque resulta que los equipos requieren una superficie plana, compacta, bajo algunas condiciones específicas que los chinos dan, son muy pesados, requieren un perímetro de seguridad donde nadie puede ingresar cuando están operando los escáner, todo eso hace que los números oscilen entre los 200-400 millones de colones entonces es ahí cuando se dice ¿cómo hacemos donde cogemos la plata? ahí es donde se puede decir que empieza la novela de los escáneres. ¿Dónde ponerlos a operar?*

*Empieza una nueva serie de estudios para ver donde era la mejor forma, ahí viene un cambio de gobierno, sale Oscar Arias y entra Laura Chinchilla, entra Don Fernando de Ministro y el me pide que me encargue directamente de los escáneres, ahí empezamos a hacer estudios más detallados, más a fondo, logramos contactar a la empresa China, ellos vienen al país y empezamos a negociar un contrato de mantenimiento de los equipos, que ya tenían 2 años de estar en el país, que no estaban operando, que se estaban desgastando.*

5. ¿Quién debía cubrir el mantenimiento para ponerlos a operar?

*Esa es una parte, la estructura necesaria para poner los equipos a que operaran y otra es el mantenimiento de los equipos.*

*El mantenimiento de los equipos básicamente la que lo puede dar es la empresa que lo fabrica porque eso tiene una serie de componentes, que cualquier empresa los puede ver, pero hay una parte que es la parte de conocimiento que es la parte química que solo los chinos lo pueden tocar, era ilógico contratar un empresa que le diera mantenimiento a los escáneres y que subcontractara a los chinos para que le dieran el mantenimiento, son cosas que fueron saliendo en el camino pero bueno entonces cuando empezamos a hacer todos los estudios se definió que los equipos se iban a quedar en Limón, uno en Moín, otro en Japdeva, se hicieron estudios en la aduana de Limón, por la aduana hay un terreno de tiene dos puntos de acceso, todo lo que entra de exportación tiene que pasar por ahí y va para el muelle, en un lote baldío que estaba por la aduana también se hicieron estudios, porque hubieron problemas con Japdeva porque decían que sí y decían que no, también se hicieron estudios dentro de la aduana que era mejor porque quedaban bajo custodia de la aduana, con la seguridad de la aduana, pero el tema siempre fue el económico.*

*Un recuento del proyecto para instalar los escáner en Limón, en la aduana, la base de concreto eran 30 millones de colones una estructura metálica, eran 25 millones de colones todo el sistema eléctrico, 25 millones de colones solo en el escáner de Limón, en la aduana 83 millones y el de Moín parecido, esto no estaba presupuestado y eso era parte del problema, empezar a buscar presupuesto, había disposición por parte del Ministro de Hacienda.*

*Yo salgo del despacho a finales del 2012 y dejo el tema de los escáneres ahí y en que terminaron los escáneres hoy en día.*

6. ¿Tiene usted las especificaciones técnicas con las que cuentan los escáneres?

*Sí, si las tengo. Sobre el tipo de escáner.*

7. ¿Cuándo se aceptó la donación el gobierno no había contemplado el plan de implementación y mantenimiento que se requería?

*No prácticamente fue eso una decisión política. El otro tema era que porque se tomó la decisión de que fueran esos equipos y no de que fueran equipos fijos en los puertos.*

8. ¿Cuándo los escáneres se solicitaron a China no había ninguna base técnica para definir los equipos que se requería?

*No sabría decirle si hubo algún estudio puntualizando de lo que se quería, cuando a mí me dijeron los escáneres ya estaban aquí. Yo estaba como asesor.*

9. En su criterio, ¿Cree usted que Costa Rica está preparada para la instalación de estos escáneres?

*Costa Rica si está preparada para establecerlos y demás, el problema es cómo hacerlo, en primer lugar mucho de lo que falta es el apoyo político. Los escáneres no entraron a operar tal vez por falta de esa decisión política, falta de esa disposición, se hablaba mucho del plan fiscal.*



*El tema es como hacerlo, lo adquiere el país por medio de una concesión, los maneja el país, se le da a una empresa para que le maneje, pero ese control no se puede perder del gobierno. Se le da a una empresa que le de mantenimiento que los maneje pero el control debe estar siempre en el gobierno.*

*Como hacer para que el costo sea menor, por ejemplo que sea un tercero privado el que los ponga y haga toda la inversión o que sea la administración la que los compra y hace la inversión, eso son temas de decisión política y aquí viene parte de costo, si pones una empresa privada a hacerlo o el mismo estado. Estos escáner tienen una capacidad que es de 12 a 13 contenedores por hora en promedio. Si uno lo ve 12-13 contenedores por hora es poquísimo.*

10. *¿Con las imágenes que se pretendía? ¿Que pasaran directo a Tica o como se iba a hacer esa interconexión?*

*Eso es parte de otra idea que había, entonces esos equipos no tenían la capacidad de escanear en un puerto donde están entrando en un barco que puede tener 200 contenedores, entonces estos equipos no tenían esa capacidad entonces ahí tenías que entrar por medio de gestión de riesgo, qué escaneo, que reviso y que no.*

*Ahora se los pasan al Servicio Fitosanitario del Estado y la interrogante es el Servicio Fitosanitario del Estado quien va revisar. Esos equipos no te van a dar una bacteria, una plaga, o detectar un grillo o cosas por el estilo, con que poder van a ver ellos si viene contrabando o algo por el estilo.*

*El Servicio Fitosanitario del Estado cobra por todo, uno de los escáner se tiene que quedar en el limón, El Servicio Fitosanitario del Estado tiene personería jurídica y puede cobrar, todo contenedor que ingrese o salga del país tiene que sujetarse a la revisión de escáner por lo que todos tienen que pagar, ahora pero no todos necesariamente van a ser revisados solo vamos a revisar lo que nosotros consideremos necesarios.*

11. *¿Qué se pretendía hacer con el escáner móvil?*

*Ese tipo de escáner no va a andar por todo el país, es un equipo muy pesado muy costoso como para andar por todo el país, yo pienso que el que hizo esa directriz no sabía lo que hacía.*

*Mas por las condiciones que necesita el escáner, sino, no funciona correctamente.*

*Funcionan con radiación peligrosa los funcionarios necesitan capacitan especial, los chinos vinieron a una capacitación especial.*

*En su momento cuando se iban a establecer en Limón ese fue el problema por parte de Japdeva, hubo mucha resistencia a veces que sí y otras que no, que por el puerto, que vamos a ampliar el puerto y cosas así. Ahí se dieron un poco de problemas. Entonces qué fue lo que hizo falta ahí, de nuevo la decisión política de que le dijera al presidente ejecutivo de Japdeva, el equipo se pone ahí y punto.*

*Es increíble que después de 5-6 años no se hayan puesto a funcionar a esta altura estos equipos son casi que obsoletos, la vida útil de estos equipos son de 8-10*

años, si no me equivoco esos equipos se fabricaron alrededor de 2007-2008 por lo que están llegando al límite.

12. ¿Para ponerlos a funcionar los escáneres en este momento es necesario hacerles mantenimientos adicionales por estar haber estado sin uso, además de toda la infraestructura que requiere?

*Cuando yo estuve ahí, negociamos un plan de mantenimiento con los chinos, pero que iba a entrar a funcionar cuando los escáner se pusieran en función pero los escáneres no se pusieron en función entonces el plan de mantenimiento fue en vano. Ese contrato se está pagando por equipos que no están en funcionamiento.*

*Los equipos están en Limón y lo que hacen a veces es sacarlos un rato a asolear y revisar dos contenedores y volverlos a guardar, parte de la infraestructura, no se pueden enfrentar a la condiciones del clima, el equipo no se puede mojar, el equipo no puede estar expuesto a las condiciones del clima naturales.*

*El contrato de mantenimiento implicaba un funcionario de la empresa Nuctech ubicado permanente en el país por si el equipo fallaba no tener que esperar que viniera de China o Panamá donde también tenían equipos. Lo que pasa es que se suscribió el contrato que por lo menos se pagan \$200.000 a \$300.000 por año.*

12. ¿A nivel de legislación habría que hacer cambios para empezarlos a usar?

*No, no hace falta mayor cambio porque funcionarían como un control de la administración, básicamente el problema está en si se va a cobrar, el otro problema está en que Hacienda no tenía el mecanismo para cobrar, tenía que hacerlo por medio de otros o ahí si hacer un ajuste. El cobro básicamente tenía una idea que era financiar la instalación y el mantenimiento de los mismos.*

*La función de los escáner sería según el tipo de escáneres es más útil o más funcional, estos escáner que tenemos son muy básicos lo que se puede ver es como una radiografía, el escáner no te cuenta, lo que permite es igual a una radiografía, viene algo que se sale de contorno es lo que vamos a ver, vienen paquetes de más a un lado, algún migrante que se metió, una motocicleta que no viene declarada.*

*Los equipos pueden trabajar con combustible, pero eso implica tener un tanque de gasolina a la par para estar abasteciéndolo pero imposible por la seguridad.*

*Entonces había la necesidad de hacerle toda una infraestructura eléctrica que era costosa porque el tipo de equipo es pesado que requiere terminales eléctricas sofisticadas, el escáner tiene por dentro tres monitores, entonces había que ver como se hacía para controlar lo que estamos revisando y a quien está revisando.*

*La idea era desarrollar un programa de transmisión de imágenes, que si bien el equipo estaba en Limón, las imágenes se pueden transmitir a un centro de monitoreo vía satélite la idea era generar un sistema de monitoreo que iba a estar en la Dirección de Aduanas instalado y revisando ahí las imágenes, ahí se revisaba si lo que se estaba escaneando estaba bien, si el funcionario estaba bien etc. Y con un centro de información de lo que se está escaneando.*

*El equipo por sí mismo no tiene nada de eso, es básico, solo toma la imagen, la va pasando y listo.*

## Anexo 2

### Instrumento de medición aplicado a Informante B

**Universidad de Costa Rica**  
**Escuela de Administración Pública**  
**Administración Aduanera y Comercio Exterior**

Como parte del proceso de recolección de información para el trabajo final del Seminario de Graduación ***Uso de equipos no intrusivos como herramienta para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación para las aduanas de Costa Rica***, para obtener el grado de Licenciatura en la carrera Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica, se realizó la presente guía para recolectar insumos valiosos y conocer algunos aspectos importantes sobre la puesta en funcionamiento de los escáneres donados a Costa Rica por la República de China, de los cuales han sido otorgada la potestad de su manejo al Servicio Fitosanitario de Costa Rica.

A continuación se presentan las preguntas:

1- ¿Está preparada Costa Rica para la instalación de los dos escáneres a nivel de infraestructura, capacitación del personal y aceptación del entorno?

*En este momento se está haciendo la gira con los especialistas para poner en operación los dos escáneres que están en el país, así mismo recibiremos la donación de 8 escáneres más de la misma empresa. Solo el escáner ubicado en Moín genera los recursos para la instalación de los otros 8, por el volumen de este punto. Pero desde luego se debe hacer una inversión importante.*

2- ¿Cuáles son las modificaciones que deben hacerse a la legislación aduanera nacional para la instalación de los escáneres?

*Lo desconozco, de esto se encargaran las entidades responsables.*

3- ¿Por qué cree usted que se emitió la directriz N° 029-MP (Lineamientos para el uso de escáneres de contenedores de carga para exportación e importación) en la cual se le otorga la potestad de estos escáneres al Servicio Fitosanitario del Estado?

*Además de ser el ente más eficiente también tiene la potestad de dar servicios, Hacienda no, solo cobra impuestos. El SFE tiene un alto control en la revisión de equipajes, controles para detectar mercancía inorgánica.*

4- ¿Es el Servicio Fitosanitario del Estado en ente gubernamental adecuado para la disponer de los escáneres en Costa Rica?

*El SFE es el ente más eficiente para el manejo de los escáneres.*

5- ¿Permiten los dos escáneres donados por el gobierno de China, determinar si las mercancías ingresan con plagas?

*No, permite determinar lo que no se ha declarado y es lo que nos interesa porque lo que no se declara generalmente es lo que puede dañar el mercado.*

6- En su opinión porqué pesar de que los escáneres se donaron en el 2010, no han sido instalados hasta el momento.

*Es un tema del gobierno, no puedo indicar por qué no se utilizaron hasta antes de facultarse al SFE para su uso.*

7- ¿Cómo visualiza el panorama de las aduanas costarricenses posterior a la instalación de los escáneres?

*Desde cualquier punto de vista o interés, es una herramienta favorecedora para la operación de las aduanas. A nivel del SFE lo que importa es detectar lo que está entrando al mercado que no es declarado por ejemplo los ajos de China y la mercancía que ingresa y tiene plagas, casi un 10% es mercancía no declarada. Lógicamente también generará un aumento en la recaudación de hacienda.*

8- ¿Cuál es el plan de acción del SFE para la implementación estos escáneres?

*Se escaneará todo lo que ingrese y salga del país, el costo generado se traslada al interesado, importador o exportador, el SFE tiene la potestad por ley de cobrar los servicios que brinda, por medio de un decreto se comunicará únicamente cuanto es. El 1 de febrero se comunicará la definición de la tarifa, pero será la más barata de la región probablemente.*

*Los 8 escáneres adicionales se colocaran en 8 puntos importantes: Limón, Caldera, Tablillas, Paso Canoas, Sixaola, Sabalito, Moín. La operación de los equipos se hará por subcontratación, de momento los oferentes RACSA, la Compañía de Servicios Públicos de Heredia y 2 compañías internacionales, se dará al que ofrezca mejor servicio al mejor precio. Existirá un centro de mando y monitoreo remoto en el SFE.*

9- ¿Cuál es el avance en el tema de instalación de los equipos y capacitación del personal?

*De momento estamos empezando a armar el equipo responsable de su manejo.*

10- ¿Cómo se utilizará el escáner que se dispuso que se utilizará como móvil?

N/R

11- ¿En qué estado se encuentran las coordinaciones con el ICE, quién debe colaborar en la movilización de los escáneres?

*Esto se concederá por licitación, aun no se define quien será el operador.*

## Bibliografía

Anónimo (2015, Agosto 11). Entrevista con Informante A.

Anónimo (2015, Diciembre 14). Entrevista con Informante B.

Autoridad Nacional de Aduanas, República de Panamá. (2014). Decreto de Gabinete N° 5 de 14 de enero de 2014. Que modifica la tasa Administrativa por Servicios Aduaneros. Recuperado el 20 de febrero de 2016, de: <https://www.ana.gob.pa/images/45242.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *La importancia de procesos aduaneros eficientes para la facilitación del comercio*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/la-importancia-de-procesos-aduaneros-eficientes-para-la-facilitacion-del-comercio,8554.html>

Beato, N. (2012). *Comercio internacional: inspección de mercancías*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://www.acento.com.do/index.php/blog/5740/78/Inspeccion-de-Mercancias.html>

Código de los Estados Unidos. (2016). *Título 10 Fuerzas Armada, Sección 2631*. Recuperado el 25 de junio de 2016, de: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title10/subtitleB/part4&edition=prelim>

Calderón, J.C., Céspedes, E., Chacón, M., López, K., Medaglia, C., Mora, E., Vargas, F., Vargas, J.M., Vargas L.C. (2013, Mayo). Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica 2012. Recuperado el 01 de marzo de 2014, de: [http://www.procomer.com/contenido/descargables/estadisticas/libro\\_estadistica2012\\_v1-web.pdf](http://www.procomer.com/contenido/descargables/estadisticas/libro_estadistica2012_v1-web.pdf)

Central América Data (2015). Panamá vista por el FMI a Marzo 2015. Recuperado el 09 de junio de 2015, de: [http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Panam\\_vista\\_por\\_el\\_FMI\\_a\\_Marzo\\_2015](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Panam_vista_por_el_FMI_a_Marzo_2015)

Comisión Económica para América Latina (2014). *Perspectivas económicas de América Latina, LOGÍSTICA Y COMPETITIVIDAD PARA EL DESARROLLO*. Recuperado el 11 de julio de 2016, de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1504/1/LCG2575\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1504/1/LCG2575_es.pdf)

Comisión Europea. (12 de Noviembre de 2014). TRADE Export Helpdesk. Recuperado el 14 de Diciembre de 2014, de: [http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=rt/rt\\_UnionAduaneraDeLaUE.html&docType=main&languageId=ES](http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=rt/rt_UnionAduaneraDeLaUE.html&docType=main&languageId=ES)

Comisión Nacional de Emergencias. (2015). *LEY DE PROTECCION FITOSANITARIA (LEY N° 7664)*. Recuperado el 11 de Julio de 2015, de:

[http://www.cne.go.cr/cedo\\_dvd5/files/flash\\_content/pdf/spa/doc389/doc389-contenido.pdf](http://www.cne.go.cr/cedo_dvd5/files/flash_content/pdf/spa/doc389/doc389-contenido.pdf)

Compañía Nuctech, (2016). Página oficial. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://www.nuctech.com/SitePages/HomePage.aspx>

Convenio de Kyoto. (1973). *Capítulo 6 Control Aduanero*. Recuperado el 25 de febrero de 2014, de: <http://www3.wcoomd.org/kyoto%20Sp/cap6.pdf>

Contraloría General de la República de Costa Rica (2016). Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de las aduanas. Recuperado el 26 de marzo de 2016, de: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2016/SIGYD\\_D\\_2016000632.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016000632.pdf)

Diario1.com (2014). Imágenes de escáner en aduanas descubren trata de personas y contrabando. Recuperado el 10 de marzo de 2015, de: <http://diario1.com/nacionales/2014/01/imagenes-de-escaner-en-aduanas-descubren-trata-de-personas-y-contrabando/>

Dirección General de Aduanas El Salvador (2013). Noti-Aduanas abril 2013 Vol 1. Recuperado el 10 de marzo del 2015, de: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/Publicaciones%20y%20Boletines%20Aduaneros/Boletines/2013/NOTIADUANAS%201-2013.pdf>

EUR-Lex. (s.f.). Síntesis de la Legislación de la UE. Recuperado el 14 de diciembre de 2014, de: [http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/customs.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D12,SUM\\_2\\_CODED%3D1202&obsolete=false](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/customs.html?root_default=SUM_1_CODED%3D12,SUM_2_CODED%3D1202&obsolete=false)

European Comission. (2006). *Supply Chain Security: EU Customs' role in the fight against terrorism*. Recuperado el 17 de Enero de 2015, de: Taxation and Customs Union Directorate General: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/customs/customs\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf)

Gobierno de la República de Panamá. (2014). *Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá*. Recuperado el 11 de octubre de 2014, de: <http://www.ana.gob.pa>

HERNANDEZ, Roberto; Fernández, Carlos; Baptista, Pilar (2010). *Fundamentos de metodología de la Investigación*. España: McGraw-Hill/Interamericana.

La Gaceta Costa Rica. (2015). *Directriz N° 029-MP Lineamientos generales para el uso de escáneres de contenedores de carga para exportación e importación*. Recuperado el 12 de Julio de 2015, de: [http://www.imprenal.go.cr/pub/2015/06/26/comp\\_26\\_06\\_2015.pdf](http://www.imprenal.go.cr/pub/2015/06/26/comp_26_06_2015.pdf)

La Gaceta oficial del gobierno de Panamá. (2006). *Reglamento del Programa Interinstitucional e Intergubernamental de Verificación No Intrusiva de Carga*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25688/2176.pdf>

*Ley General de Aduanas N° 7557*. (1995). Publicado en la Gaceta N° 212 del 8/11/1995. Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica.

Medina, G. (Noviembre de 2007). *Convenio de Kyoto Revisado*. Recuperado el 14 de Julio de 2014, de: <http://www.emb.cl/negociosglobales/articulo.mvc?xid=1188&edi=58&xit=convenio-de-kyoto-revisado>

Martínez, D. (s.f.). Armonización de los procedimientos en las aduanas europeas. Recuperado el 14 de diciembre de 2014, de: <http://www.mecalux.es/articulos-de-logistica/armonizacion-de-los-procedimientos-en-las-aduanas>

Mata, E. (2015). DIS presiona para activar escáneres donados por China. La Nación. Recuperado el 27 de mayo de 2015, de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/DIS-presiona-activar-escaneres-China\\_0\\_1475252518.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/DIS-presiona-activar-escaneres-China_0_1475252518.html)

Ministerio de Hacienda (2013). Directriz No. AL-G-3105-2013 Situación actual de los equipos escáner.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (s.f.). Servicio Nacional de Aduanas. Recuperado el 01 de marzo de 2014, de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/284-servicio-nacional-de-aduanas>

Nordhaus, & Samuelson. (s.f.). Comercio Internacional, conceptos y teorías. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://lanuevaeconomia.com/comercio-internacional-conceptos-y-teorias.html>

Organización de Naciones Unidas. (2006). Efectos Económicos de las Nuevas medidas de protección marítima y portuaria. Recuperado el 26 de julio de 2014, de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/27037/lcl2615e.pdf>

Organización Mundial de Aduanas. (s.f.). *Convenio de Kyoto: directivas del anexo general, capítulo 6, control aduanero*. Recuperado el 28 de Junio de 2014, de: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new/~/\\_media/AE00B7CE28BE44CD9408210989EF615C.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/~/_media/AE00B7CE28BE44CD9408210989EF615C.ashx)

Organización Mundial de Aduanas. (Junio de 2005). *Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global*. Recuperado el 01 de marzo de 2014, de: [http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/marco\\_normativo/Marco\\_Normas\\_OMA.pdf](http://www.sunat.gob.pe/orientacionaduanera/oea/marco_normativo/Marco_Normas_OMA.pdf)



Organización Mundial de Aduanas. (Junio de 2007). *Marco normativo SAFE*. Recuperado el 26 de junio de 2014, de: [https://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO\\_NORMATIVO\\_SAFE.pdf](https://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO_NORMATIVO_SAFE.pdf)

Organización Mundial de Aduanas. (Junio de 2012). *Marco Normativo SAFE de la OMA*. Recuperado el 14 de julio de 2014, de: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/\\_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/C6CDF626AFB348FCA2AC59B796B79833.ashx)

Organización Mundial del Comercio. (1995). *Facilitación del Comercio: Organizaciones Intergubernamentales*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/traffa\\_s/intergov\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/traffa_s/intergov_s.htm)

Organización Mundial del Comercio. (1995). *La facilitación del comercio*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tradfa\\_s/tradfa\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm)

Organización Mundial del Comercio (2007, Abril). *COMUNICADO DE PRENSA: El comercio mantendrá niveles discretos en 2013 tras el débil crecimiento registrado en 2012 debido a que las economías europeas siguen afrontando problemas*. Recuperado el 22 de febrero de 2014, de: [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres13\\_s/pr688\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres13_s/pr688_s.htm)

Pérez Serrano, G (2002): *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. II Técnicas y análisis de datos*. Madrid: la Muralla S.A.

Port de Barcelona. (Abril de 2013). *Procedimiento de gestión operativa del posicionamiento para la inspección*. Recuperado el 25 de febrero de 2015, de: <http://content.portdebarcelona.cat/cntmng/d/d/workspace/SpacesStore/05f98b08-43ce-44cb-a268-fe6dd59c47e3/ProPOSINSv25.pdf>

Port de Barcelona. (Octubre de 2012). *Procedimiento de inspección no intrusiva (escáner)*. Recuperado el 25 de febrero de 2015, de: <http://content.portdebarcelona.cat/cntmng/d/d/workspace/SpacesStore/c0865f42-b946-489f-a156-039ff7a5859a/ProEscanerv10a.pdf>

Presidencia de la República de Costa Rica. *COMUNICADO OFICIAL: Escáneres móviles donados por China mejorarán inspección de cargamentos*. Recuperado el 7 de mayo de 2016, de: <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/escaneres-moviles-donados-por-china-mejoraran-inspeccion-de-cargamentos/>

Ramírez, E. C. (1996). *Comercio internacional, conceptos y teorías*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://lanuevaeconomía.com/comercio-internacional-conceptos-y-teorias.html>

- Rivera, O. Q. (2013). *¿Qué es la organización mundial de aduanas?* Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://www.comercioyaduanas.com.mx/aduanas/aduana/247-organizacion-mundial-aduanas-que-es>
- Rojas, R. (2013). *Ministerio de Hacienda pagará \$420 mil por salvar escáneres donados que estuvieron sin uso tres años.* La Nación. Recuperado el 11 de abril de 2015, de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Hacienda-pagara-salvar-equipo-donado\\_0\\_1354664521.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Hacienda-pagara-salvar-equipo-donado_0_1354664521.html)
- Secretaría de Integración Económica Centroamérica. (2008). *Resolución No. 223-2008. Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO). Resolución: Aprobación de modificación al CAUCA y derogatoria de resolución 85-2002 (CAACA).* Recuperado el 15 de julio de 2014, de: <http://www.sieca.int/Documentos/DocumentoMatriz.aspx?ClasificacionId=2>
- Semeta, A. (Febrero de 2010). *Secure Trade and 100% Scanning of Containers.* Recuperado el 17 de enero de 2015, de: European Commission Staff Working Paper: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/whats\\_new/s/ec\\_2010\\_131\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/s/ec_2010_131_en.pdf)
- Servicio Fitosanitario del Estado. COMUNICADO DE PRENSA: Escáneres móviles donados por el gobierno de China permitirán una ágil inspección de cargamentos, SFE iniciará plan piloto. Recuperado el 23 de abril de 2016, de: <https://www.sfe.go.cr/Prensa2016/CP%2005%20Esc%C3%A1neres%20m%C3%B3viles%20donados%20por%20el%20gobierno%20de%20China%20permitir%C3%A1n%20una%20%C3%A1gil%20inspecci%C3%B3n%20de%20cargamentos.pdf>
- Servicio Fitosanitario del Estado. (2015) *¿Qué hace el Servicio Fitosanitario del Estado?* Recuperado el 11 de julio de 2015, de: [https://www.sfe.go.cr/quienes\\_somos/index.html](https://www.sfe.go.cr/quienes_somos/index.html)
- Sgut, M. (2006). *Efectos económicos de las Nuevas medidas de protección marítima y portuaria.* Recuperado el 26 de julio de 2014, de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/27037/lcl2615e.pdf>
- Solís, L. P. (2007). *Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva.* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sotelo. (s.f.). *Comercio internacional, conceptos y teorías.* Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://lanuevaeconomia.com/comercio-internacional-conceptos-y-teorias.html>
- Tijerino, M. (2011). *La figura del agente de aduanas en el ordenamiento jurídico costarricense, sus actuaciones, responsabilidades actuales y retos futuros.* Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

- Trujillo, W. (2015). *Iniciativas de Seguridad en Contenedores una ventaja más para facilitar el Comercio Internacional*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7163/1/Ensayo%20opcion%20de%20grado,%20CSI%20final.pdf>
- U.S Customs and Border Protection. (2014). *CBP Through the Years*. Recuperado el 9 de junio de 2014, de: <http://www.cbp.gov/about/history>
- U.S. Government Publishing Office. (2007). *An act to provide for the implementation of the recommendations of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Recuperado el 07 de diciembre de 2014, de: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ53/pdf/PLAW-110publ53.pdf>
- U.S. Government Publishing Office. (2007). *A bill to provide for the implementation of the recommendations of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Recuperado el 12 de noviembre de 2014, de: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hr1ih/pdf/BILLS-110hr1ih.pdf>
- U.S. Government Publishing Office. (2006). *SECURITY AND ACCOUNTABILITY FOR EVERY PORT ACT OF 2006*. Recuperado el 26 de enero de 2015, de: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ347/html/PLAW-109publ347.htm>
- Vicarioli, V. G. (2011). Resultados y perspectivas del comercio exterior de Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*, 7-30.
- Vielma, J. (2004). *Reportaje de Actualidad Código internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, de: <http://revistamarina.cl/revistas/2004/6/vielma.pdf>