



Organizacion Mundial de Aduanas

Guía Práctica de Zonas Francas

ORGANIZACION MUNDIAL DE ADUANAS
VERSION I
2020



La versión en español de la Guía fue posible gracias a la gran contribución y apoyo de la administración aduanera de la República Dominicana.



PREFACIO

Mensaje del Secretario General de la OMA.

Las Zonas Francas se han convertido en un fenómeno global y en una parte integral de las cadenas globales de suministro y valor en tan solo 50 años. La rápida expansión de las Zonas Francas ha sido impulsada principalmente por decisiones políticas estrechamente afiliadas a las estrategias nacionales de desarrollo económico. Las zonas francas sirven como motores nacionales y regionales para un crecimiento económico al alentar la inversión extranjera directa (IED), en particular ofreciendo menos regulación y "burocracia" gubernamental.

Sin embargo, las mismas características que hacen que las Zonas Francas sean atractivas para los negocios legítimos también atraen a estafadores y criminales. Se han denunciado repetidamente actividades ilegales en zonas francas, y aduanas y el sector privado ha expresado la necesidad de crear mejores procedimientos y controles aduaneros y en las zonas francas

Con el objetivo de responder a las crecientes necesidades aduaneras y del sector privado, y el deseo de garantizar la adecuada aplicación de los procedimientos aduaneros y la vigilancia en las Zonas Francas, la Secretaría de la OMA llevó a cabo investigaciones sobre la situación actual con respecto a las Zonas Francas, incluido un examen bibliográfico, un análisis de la encuesta de la OMA de 2018 sobre zonas francas y talleres y estudios sobre el terreno, cuyo resultado se analizó en el Documento de Investigación de la OMA No. 47: "Extraterritorialidad" de las Zonas Francas: La necesidad de una mayor participación aduanera".

Basado en las conclusiones del Documento de Investigación de la OMA, la Secretaría elaboró un proyecto de orientación práctica sobre zonas francas (en lo sucesivo, "Orientación FZ") y fue aprobado por la Comisión de Políticas de diciembre de 2020 después de debates en profundidad en los Comités Técnicos Permanentes y de Observancia.

En comparación con las décadas de 1980 y 1990, cuando las Zonas Francas se hicieron populares, los procedimientos aduaneros se han simplificado sustancialmente mediante el uso de datos y tecnología moderna. Hoy en día, abogar por procedimientos aduaneros relajados y controles en las Zonas Francas bajo el pretexto de promover el desarrollo económico parece bastante anticuado. Los beneficios se pueden proporcionar sin sacrificar la seguridad del comercio.



Además, garantizar controles eficaces en las Zonas Francas contribuye a mejorar el entorno empresarial a nivel nacional e internacional. Puede haber un impacto negativo significativo en la competitividad de las Zonas Francas si están mal implementadas. La falta de supervisión sobre las Zonas Francas afecta no sólo al país donde se encuentra la Zona Franca, sino también a los socios comerciales de ese país. El control y control aduanero de las mercancías almacenadas en zonas francas mediante controles periódicos in situ y la gestión de inventarios, entre otros, también podrían ayudar a la correcta gestión de las mercancías peligrosas almacenadas en las zonas francas.

Como dice el tema de la OMA para 2021, espero que esta Orientación Práctica construya el impulso necesario para que las Aduanas fomenten la recuperación, la renovación y la resiliencia de una cadena de suministro sostenible en las Zonas Francas.

Kunio Mikuriya
Secretario General
Organización Mundial de Aduanas
Diciembre 2020



AGRADECIMIENTOS

La Guía Práctica sobre zonas francas es el resultado del esfuerzo colectivo de los participantes en los talleres de la OMA sobre zonas francas realizados en el ejercicio 2018/2019 con el apoyo del Fondo de Cooperación Aduanera del Japón (CCF Japón) y el Fondo de Cooperación Aduanera de Corea (CCF Corea), y de los miembros del Comité Técnico Permanente de la OMA (PTC), y del Comité de Observancia (CE), y de la Secretaría de la OMA.

La finalización de la Guía fue posible gracias a las contribuciones y el apoyo de las administraciones aduaneras de China, la República Dominicana, la Unión Europea, Georgia, Malasia, la República de Azerbaiyán, Jordania, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, los Estados Unidos y Vietnam.

Quisiéramos, además, dar las gracias a los miembros del Grupo Consultivo del Sector Privado y de la Cámara de Comercio Internacional (CPI) por su apoyo y contribuciones, y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) por su cooperación y colaboración.



Table of contents

I.	Resumen Ejecutivo	7.
II.	Introducción	13.
III.	Orientación Práctica Sobre Zonas Francas	19.
1.	Aspecto Territorial en Zonas Francas	19.
2.	Intervención Completa de las Aduanas en las Zonas Francas	22.
3.	Participación de las Aduanas en el proceso de aprobación de empresas	26.
	a. Menos participación en el proceso de aprobación de empresas	26.
	b. Aplicación del concepto de "Operador Económico Autorizado" (OEA)	28.
4.	Informar a aduanas y el uso de datos y sistemas de TI	31.
	a. Requisitos de declaración y presentación de informes	31.
	b. Uso de datos y sistemas de TI en ZFs	34.
5.	<i>Auditoría aduanera en las Zonas Franca</i>	37.
6.	Control y vigilancia aduanera	39.
	a. Autoridad detectará/incautará bienes ilícitos en zonas francas	40.
	b. Autoridad entrará en ZFs para llevar a cabo controles e inspecciones in situ	42.
	c. Uso de tecnología para inspecciones en ZFs	44.
7.	Cooperación	46.
	a. cooperación con el sector privado y otras agencias gubernamentales	46.
	b. cooperación con las Administraciones Aduaneras	49.
ANEXO I	Las Zonas Francas y sus Reglas de Origen	51.
ANEXO II	Lista de Verificación	52.





I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción

- 1.1 Se cree que el número de Zonas Francas (ZS) en el mundo asciende a miles y está aumentando. The Economist (2015) afirmó que había 4.300 "zonas francas" a partir de 2015. Esta rápida expansión de las zonas francas ha sido impulsada principalmente por decisiones políticas estrechamente afiliadas a las estrategias nacionales de desarrollo económico.
- 1.2 Sin embargo, en los documentos existentes se ha señalado que las ZS atraen no sólo negocios legítimos, sino también actividades ilícitas que se aprovechan de las exenciones reglamentarias en las zonas francas y de la falta de supervisión en los mismo.
- 1.3 En consecuencia, muchos documentos, como los elaborados por el Grupo de Acción Financiera (GAFO) (2010), la Cámara de Comercio Internacional (CPI) (2013), Interpol (2013), Viski et al. (2016), The Economist (2018), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018) y McKinsey & Company (2019), han pedido urgentemente altos niveles de control sobre los bienes y las actividades dentro de las zonas francas. Algunos también han insistido en la necesidad de que las Aduanas participen y estén facultadas para controlar las mercancías y las actividades dentro de las zonas francas.
- 1.4 Desde el 2008, se han llevado a cabo una serie de debates en la Organización Mundial de Aduanas (OMA): cada vez más aduanas han expresado la necesidad de un mejor control aduanero; sin embargo, no se pudo llegar a una conclusión concreta, debido a las dificultades existentes en influir en los responsables políticos para cambiar los regímenes de ZF ya establecidos. En diciembre de 2016, la OMA incluyó a las FZ como tema esencial en el Plan de Acción del Paquete de Competitividad Económica (PMA) de la OMA, con el objetivo de analizar la situación actual y desarrollar posibles orientaciones para garantizar un control aduanero adecuado en las zonas francas, al tiempo que apoyaba la sana expansión de esta última.
- 1.5 Desde el 2018, la Secretaría de la OMA ha llevado a cabo investigaciones sobre la situación actual relacionada con las zonas francas. Esto incluye una revisión de la literatura, un análisis de la encuesta en línea de la OMA sobre las ZF en 2018, y talleres y estudios de campo, cuyos resultados fueron analizados y publicados en septiembre de 2019 como WCO Research Paper No. 47: "Extraterritorialidad' de las Zonas Francas: La necesidad de una mayor participación aduanera".
- 1.6 El Documento de Investigación de la ZF describe las definiciones, características y beneficios económicos de las zonas francas; aborda los riesgos planteados por las ZF; describe la percepción de "extraterritorialidad" de las ZF; y describe la escasa participación de la Aduana y la autoridad insuficiente en el establecimiento y funcionamiento de las ZF. El público puede acceder al documento de investigación de la ZF en: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/47_free_zones_customs_involvement_omi_en.pdf?la=en.



2. Procedimientos de Aduanas en las Zonas Francas

- 2.1 Teniendo en cuenta que los procedimientos aduaneros fuera de las zonas francas se han simplificado sustancialmente mediante el uso de tecnología (en comparación con la década de 1980/1990, cuando las ZF se hicieron populares), y que las ZF ofrecen una variedad de incentivos económicos no relacionados con la Aduana, los procedimientos/controles aduaneros relajados en las zonas francas no deberían ser la ventaja clave a expensas de la seguridad del comercio.
- 2.2 Además, durante los talleres de la OMA realizados en 2018/2019, los organismos operativos de las ZF y el sector privado mencionaron repetidamente que si las se involucrarse más en las ZF, entonces este último sería más propenso a ser competitivo y tener éxito. Las aduanas pueden desempeñar un papel importante en la contribución al desarrollo económico saludable y sostenible de las zonas francas participando no sólo como organismo encargado de hacer cumplir la ley, sino también como facilitador del comercio (McKinsey & Company, 2019).
- 2.3 Además, la "Recomendación del Consejo sobre la lucha contra el comercio ilícito: Mejorar la transparencia en las zonas francas (Recomendación de la OCDE), adoptada por el Consejo de la OCDE en octubre de 2019, tiene por objeto ayudar a los gobiernos y responsables políticos a reducir y disuadir el comercio ilícito realizado a través y dentro de las zonas francas. que algunos operadores económicos puedan aprovechar la supervisión inadecuada y la falta de transparencia en las zonas francas para cometer actividades ilegales, la Recomendación de la OCDE destaca la necesidad de facultar a las autoridades competentes, incluidas las administraciones aduaneras, para que hagan cumplir la supervisión necesaria de las mercancías y actividades en las zonas francas.
- 2.4 El control del comercio ilegal de zonas francas contribuye a mejorar el entorno empresarial y la competitividad de las zonas francas y a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, como el Objetivo 3 (Buena Salud y Bienestar), el Objetivo 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y el Objetivo 16 (Paz, Justicia e Instituciones Fuertes). También contribuye a mejorar la responsabilidad social de las empresas y los gobiernos.
- 2.5 Así pues, dado que muchos Miembros de la OMA y un sinnúmero de documentos subrayan el importante papel de las Aduanas en el desarrollo de las zonas francas, así como en la vigilancia del movimiento de carga, las Aduanas deberían participar profundamente en las zonas francas, con miras a planificar y aplicar procedimientos/controles aduaneros adecuados y contribuir así a la competitividad y sostenibilidad de las zonas francas.

3. Orientación Práctica Sobre Las Zonas Francas

- 3.1 La Orientación Práctica sobre las ZONAS FRANCAS (en lo sucesivo, "Orientación ZF") tiene por objeto proporcionar orientación práctica, basada en las conclusiones y el análisis del Documento de Investigación N° 47 de la OMA y las mejores prácticas de los Miembros de la OMA, para ayudar a las Aduanas a mejorar los procedimientos aduaneros/control que deben aplicarse globalmente en las zonas francas, al tiempo que apoya eficazmente el desarrollo saludable y la competitividad de las ZPE. En opinión de los Miembros, la Orientación sobre las ZSA debe aplicarse de manera compatible con las respectivas legislaciones nacionales.



3.2 La Orientación ZF consta de siete elementos fundamentales, con orientación práctica y mejores prácticas asociadas por parte de los Miembros de la OMA. Los elementos principales son:

- Aspecto territorial de las FZ;
- Plena participación aduanera en las zonas francas;
- Participación aduanera en el proceso de aprobación de la empresa y "Concepto de Operador Económico" (OEA);
- Informar a la Aduana y el uso de datos y sistemas de TI;
- Auditoría aduanera en zonas francas;
- Control y vigilancia aduanera: autoridad para incautar mercancías ilegales en zonas francas; controles in situ dentro de las FZ; y el uso de tecnología para inspecciones en zonas francas; Y
- Cooperación.

3.3 El material contenido en esta Orientación de ZF, proporcionará a las administraciones información personalizada para ayudar en el posible desarrollo y actualización de las ZF. Se entiende que cualquier orientación debe aplicarse de manera compatible con las leyes, políticas y prácticas nacionales de una administración aduanera, y que no hay Enfoque de "talla única para todos". Cuando las legislaciones nacionales existentes no sean compatibles con las recomendaciones de la presente Orientación, se dará deferencia a las legislaciones nacionales aplicables.

3.4 Cada elemento central se resume brevemente a continuación.

Aspecto Territorial De Las ZF

3.5 La definición territorial de ZFs es la cuestión fundamental que debe resolverse a fin de mejorar la participación aduanera y los procedimientos en las zonas francas. El capítulo 2 ("Zonas francas") del Anexo D del Convenio revisado de Kioto (RKC) establece una definición de una ZF que indica que una propia ZF está comprendida en el territorio aduanero.

3.6 Sin embargo, algunos países consideran que la propia ZF "está fuera del territorio aduanero", lo que conduce al concepto de una "zona libre extraterritorial" que está libre del control aduanero habitual y que ha relajado los procedimientos aduaneros, abriendo así el camino para mayores riesgos del comercio ilegal.

3.7 Es esencial que se considere que las zonas francas están comprendidas en el territorio aduanero o como zonas especiales en las que todas las actividades aduaneras no arancelarias se aplican adecuadamente, a menos que la legislación nacional indique lo contrario.

Plena Participación Aduanera En Las Zonas Francas

3.8 Dada su autoridad y experiencia únicas tanto en la obtención como en la facilitación del comercio mundial, las Aduanas deberían ser un actor crucial en el desarrollo general de políticas nacionales relacionadas con las zonas francas, el establecimiento de cada nueva ZF y la aprobación de las empresas de inquilinos de FZ3, incluidas sus actividades admisibles.



Participación Aduanera En El Proceso De Aprobación De La Empresa Y El Concepto De OEA

- 3.9 El hecho de que la Aduana no lleve a cabo verificaciones de antecedentes basadas en el riesgo en las empresas solicitantes de ZF, sus empleados clave y los registros de cumplimiento podría convertirse en un factor propicio significativo para el comercio ilícito relacionado con las zonas francas. Dado el hecho de que el crimen organizado e incluso las organizaciones terroristas están involucradas en actividades ilícitas dentro de algunas zonas francas, la participación aduanera en la debida diligencia y los controles de antecedentes de cumplimiento en la etapa de aprobación de la empresa es fundamental para mantener a los ZFs seguros y protegidos.
- 3.10 Los procedimientos/controles aduaneros relajados en las zonas francas no deben ser la ventaja clave para establecer ZFs a expensas de la seguridad del comercio. Por otra parte, podrían proporcionarse beneficios de facilitación adicionales en el marco de las ZF a las empresas de inquilinos que cumplan los criterios de operador económico autorizado (OEA) establecidos a nivel mundial proporcionados por el Marco de Normas SAFE de la OMA (Marco SEGURO), con los ajustes necesarios para reflejar las características de las ZF. Dado sus conocimientos y conocimientos especializados con respecto a la aplicación de la OEA, junto con su inteligencia sobre los riesgos pertinentes y la seguridad comercial, la Aduana debe ser la autoridad que lleve a cabo evaluaciones de riesgos de seguridad y validación de la OEA para conceder beneficios tangibles en las zonas francas, en estrecha cooperación con las autoridades de la ZF y los cuerpos operativos de la ZF.

Informar A Aduanas Y El Uso De Sistemas De TI

- 3.11 Los requisitos relajados sobre las declaraciones de bienes y la presentación de informes abren la puerta a posibles actividades ilegales en las zonas francas. Se detectaron drogas ilícitas destinadas a consignees dentro de las zonas francas al entrar en algunas zonas francas como resultado de la información sobre las declaraciones y posteriores a las inspecciones aduaneras. Los casos de carga perdida también se reportan a menudo a la OMA. Por lo tanto, es esencial que la Aduana reciba y analice las declaraciones de mercancías en la entrada y salida, junto con los informes sobre la carga almacenada y colocada en las zonas francas.
- 3.12 La Aduana a veces tiene acceso limitado al sistema de gestión de carga del organismo operativo ZF. La escasez de datos electrónicos sobre los movimientos de carga, los inventarios y las operaciones de la empresa dentro de las zonas francas obstaculizará la gestión de riesgos de aduanas, que depende de los datos. Por lo tanto, sería deseable que la Aduana tuviera pleno acceso a esos datos almacenados electrónicamente en el sistema del organismo operativo de ZF.
- 3.13 Desde la perspectiva de los organismos operativos de la ZF, simplificar y acelerar los procedimientos aduaneros mediante la digitalización puede ser una de las principales ventajas para las ZF en la atracción de clientes. Proporcionar a la Aduana acceso al sistema de TI del organismo operativo de las ZF y obtener datos proporcionados por las empresas de inquilinos podría desempeñar un papel importante en términos de permitir un control aduanero adecuado (incluidos los controles de entrada/salida y inventario), al tiempo que se aceleran los procedimientos aduaneros.



Auditoría aduanera en zonas francas

- 3.14 Teniendo en cuenta el período ilimitado para la fabricación y el almacenamiento de mercancías en zonas francas, una auditoría aduanera de las empresas que operan en zonas francas es uno de los instrumentos más adecuados e importantes para que la Aduana supervise las actividades allí. Una auditoría aduanera permite a la Aduana controlar eficaz y eficientemente no sólo la circulación de carga en los puntos de entrada y salida sobre una base de transacción, sino también la carga durante las etapas de almacenamiento y procesamiento durante un determinado período de tiempo sobre una base contractual o periódica.

Control Y Vigilancia Aduanera

- 3.15 Como señala el Documento de Investigación de la ZF, en términos generales, las ZF no han sido capturadas explícitamente por los convenios internacionales existentes que regulan sustancialmente el comercio ilícito. A fin de combatir las actividades ilegales en las zonas francas, cualquier tipo de comercio ilícito de mercancías debería estar prohibido por los convenios internacionales y reglamentos nacionales conexos sobre la misma base que para las mercancías fuera de las zonas francas. Las aduanas deben tener la competencia de inspeccionar las mercancías en las zonas francas, así como de detectar y incautar mercancías, independientemente de si las transacciones previstas son almacenamiento, fabricación, tránsito/transbordo o consumo interno.
- 3.16 Sin embargo, algunas Aduanas tienen una autoridad muy limitada para llevar a cabo exámenes e investigaciones dentro de las zonas francas: sólo pueden entrar en zonas francas y locales de la empresa si hay sospechas de actividad ilícita en las mismas, respaldadas por pruebas concretas. Esto también se aplica en los casos en que las declaraciones y los datos se presentan a la Autoridad de la ZF y/o al organismo operativo, y no a la Aduana, lo que dificulta mucho más que la Aduana muestre pruebas para entrar en las zonas francas para inspeccionar la carga.
- 3.17 Dado que el uso principal de las zonas francas es la fabricación y el almacenamiento de mercancías durante períodos de almacenamiento más largos de lo habitual o ilimitados, es esencial que la Aduana controle no sólo el movimiento de la carga en los puntos de entrada y salida, sino también durante las etapas de almacenamiento y procesamiento, mediante visitas periódicas in situ o visitas en cualquier momento que consideren necesario

Cooperacion

- 3.18 Los mecanismos de cooperación con operadores y empresas, como el diálogo periódico y la presentación de informes, y la provisión de una formación adecuada, son necesarios junto con el proceso de aprobación de la empresa. Ese diálogo periódico y el intercambio de información permitirían a las Aduanas y al sector privado trabajar juntos para resolver cualquier problema y desafío en las zonas francas.
- 3.19 Dado que las FZ se centraron originalmente en la fabricación para la exportación, y como a menudo se utilizan con fines de tránsito, cualquier actividad ilegal también puede implicar el contrabando a otros países. Por lo tanto, la cuestión de los procedimientos/controles aduaneros adecuados en las zonas francas es crucial, no sólo para los países con zonas francas, sino también para los que no los tienen; posibles soluciones requieren acción internacional y cooperación para combatir las actividades ilegales que explotan las debilidades de los procedimientos aduaneros/control en las zonas francas.



4. Implementacion

- 4.1 Los procedimientos/controles aduaneros adecuados en las zonas francas son cuestiones no sólo para los países que mantienen las zonas francas, sino también para los países que no los tienen. A pesar de que las zonas francas se establecen en el marco de las políticas nacionales de desarrollo, la situación actual va más allá de la propiedad de las ZF por parte de los países individuales, ya que el impacto de las actividades delictivas en las zonas francas se está sintiendo en todo el mundo.
- 4.2 A fin de desarrollar regímenes aduaneros robustos en las zonas francas, es esencial la coordinación entre los órganos gubernamentales pertinentes y un diálogo sobre políticas. Se alienta a las administraciones aduaneras a que apliquen esta Orientación ZF junto con un plan nacional de aplicación, en coordinación con todas las autoridades relacionadas con la ZF, como medio de tomar medidas mundiales para mejorar la competitividad y la seguridad de las zonas francas de todo el mundo.
- 4.3 Además, esta Orientación ZF podría servir de orientación práctica para las Aduanas, así como para otras partes interesadas pertinentes, Recomendación de la OCDE, tal como se debatió con la OCDE.



II. INTRODUCCION

1. Antecedentes

- 1.1 Se cree que el número de Zonas Francas (ZFs) en el mundo asciende a miles y está aumentando. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014) informó de que había más de 3.500 "zonas de procesamiento de exportaciones" en el mundo a partir de 2014, y The Economist (2015) declaró que había 4.300 "zonas de libre comercio" a partir de 2015. La encuesta en línea de la OMA, realizada en 2018 con 61 encuestados miembros de la OMA, mostró que el número de zonas francas sumaba más de 2.300 en los países encuestados.
- 1.2 El establecimiento y el funcionamiento de las zonas francas, normalmente acompañadas de incentivos económicos, incluida una supervisión reglamentaria limitada de las mercancías, disposiciones especiales para aduanas y otros derechos, y exenciones reglamentarias, han desempeñado un papel importante en la política de desarrollo económico/industrial de muchos países. La rápida expansión de las zonas francas ha sido impulsada principalmente por decisiones políticas estrechamente afiliadas a las estrategias nacionales de desarrollo económico.
- 1.3 Sin embargo, en la literatura existente se ha señalado que las ZF atraen no sólo negocios legítimos, sino también actividades ilícitas que se aprovechan de las exenciones reglamentarias en las zonas francas y de la falta de supervisión en las mismas. Numerosos documentos se han ocupado de las actividades ilícitas perpetradas mediante la explotación de las características de las ZFs. Tales actividades ilícitas incluyen el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y el comercio de productos falsificados u otros bienes ilícitos, como drogas, armas, patrimonio cultural, medicamentos falsos e incluso desechos ambientales.
- 1.4 En consecuencia, muchos artículos, como los producidos por el GAFO (2010), la CPI (2013), Interpol (2013), Viski et al. (2016), The Economist (2018), la OCDE (2018) y McKinsey & Company (2019), han pedido urgentemente altos niveles de control sobre los bienes y las actividades dentro de las FZS. Algunos también han insistido en la necesidad de que las Aduanas participen y estén facultadas para controlar las mercancías y las actividades dentro de las zonas francas.
- 1.5 Desde 2008, se han llevado a cabo una serie de debates en la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Estos han sensibilizado sobre las actividades ilegales llevadas a cabo en las zonas francas; sin embargo, no ha sido posible llegar a una conclusión concreta, debido a las dificultades que entraban en influir en los responsables políticos para cambiar los regímenes de ZF ya establecidos para garantizar procedimientos aduaneros/controles adecuados. No obstante, a través de esos debates, cada vez más administraciones aduaneras han expresado la necesidad de mejores procedimientos aduaneros/control en las zonas francas, al tiempo que contribuyen eficazmente a la competitividad de las zonas francas.



- 1.6 En diciembre de 2016, la OMA incluyó a las ZF como tema esencial en el Plan de Acción sobre el Paquete de Competitividad Económica (PMA) de la OMA, con el objetivo de elaborar posibles orientaciones para garantizar un control aduanero adecuado en las zonas francas, al tiempo que apoyaba la sana expansión de esta última.

- 1.7 En el 2018, el Comité Técnico Permanente (PTC) (219.220 sesiones), el Comité de Observancia (CE) (37ª sesión) y la Comisión de Políticas (período de sesiones de diciembre de 2018) celebraron intensos debates sobre las zonas francas y acordaron elaborar un informe de estudio y materiales de orientación basados en un análisis de la situación actual (incluidos los beneficios económicos de las ZF) y posibles soluciones a través de una encuesta en línea, estudios sobre el terreno y talleres.



2. Documento de investigación de la OMA sobre zonas francas.

2.1 De conformidad con el Plan de Acción de la OMA ECP, la Secretaría de la OMA llevó a cabo investigaciones sobre la situación actual relacionada con las zonas francas. Esto incluyó una revisión de la literatura, un análisis de la encuesta en línea sobre las zonas francas en 2018, y talleres y estudios de campo en seis regiones de la OMA durante el ejercicio 2018/2019, los resultados de los cuales fueron analizados en el Documento de Investigación N° 47 de la OMA: "Extraterritorialidad' de zonas francas: La necesidad de una mayor participación aduanera".

2.2 El documento de investigación de ZF:

- Describe las definiciones, características y beneficios económicos de las zonas francas;
- Aborda los riesgos que plantean las zonas francas, que se refieren principalmente a las actividades ilícitas perpetradas mediante la explotación de zonas francas, como el comercio ilícito o el blanqueo de capitales, y describe su naturaleza global e interregional;
- Describe la percepción de "extraterritorialidad" de las zonas francas, que es una interpretación errónea de la definición en virtud del Convenio revisado de Kioto (RKC), y luego describe la participación limitada resultante de las Aduanas en el establecimiento y el funcionamiento de las ZF, y la insuficiente autoridad de aduanas; Y
- Explica que, en el sentido de la definición de zonas francas en el marco de la RKC, las "mercancías" situadas en zonas francas sólo se consideran fuera del territorio aduanero con el fin de aplicar derechos/impuestos y que una propia ZFs forma parte del territorio aduanero.

2.3 Los documentos de investigación de Zonas Franca pueden ser accesado por el público mediante el siguiente enlace:

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/47_free_zones_customs_involvement_omi_en.pdf?la=en.

3. Procedimientos y Envolvimiento de las Aduanas en las Zonas Francas.

3.1 El establecimiento y funcionamiento de las zonas francas suele ir acompañado de incentivos económicos adicionales. Por ejemplo, las ZF tienen ciertas ventajas directamente relacionadas con los procedimientos/controles aduaneros, como el almacenamiento aduanero y los beneficios de procesamiento interno de la duración ilimitada del almacenamiento de carga; servicios administrativos simplificados (por ejemplo. ventanilla única o servicios integrales), y procedimientos aduaneros simplificados, incluidos menos requisitos de presentación de informes e inspecciones aduaneras limitadas

3.2 No obstante, las características de las zonas francas que proporcionan incentivos económicos a menudo no están directamente relacionadas con los procedimientos/controles aduaneros. Estos incluyen: reducciones del impuesto sobre la renta de las empresas; vacaciones fiscales; repatriación sin restricciones de capitales y beneficios; gestión sin restricciones de las ganancias de divisas; requisitos relajados en el extranjero propiedad, mano de obra, medio ambiente, divisas y arrendamiento/compra de tierras; así como una mayor infraestructura física, incluido un mayor acceso a redes logísticas, redes de telecomunicaciones y servicios públicos, viviendas residenciales e instituciones de servicios.



- 3.3 Teniendo en cuenta que los procedimientos aduaneros fuera de las zonas francas se han simplificado sustancialmente mediante el uso de tecnología (en comparación con la década de 1980/1990, cuando las ZF se hicieron populares), y que las zonas francas ofrecen una variedad de incentivos económicos no relacionados con la Aduana, los procedimientos aduaneros/controles relajados en las zonas francas no deberían ser la ventaja clave a expensas de la seguridad del comercio.
- 3.4 Además, durante los talleres de la OMA realizados en 2018/2019, los organismos operativos de la ZF y el sector privado mencionaron repetidamente que, si las aduanas se involucraran más en las zonas francas, éstas serían más propensas a ser competitivas y tener éxito. Las FZ mal concebidas o implementadas pueden tener un impacto negativo significativo en la competitividad de la ZF, y las Aduanas pueden desempeñar un papel importante en la contribución al desarrollo económico saludable y sostenible de las ZF participando no sólo como agencia de aplicación de la ley, sino también como facilitador del comercio (McKinsey & Company, 2019).
- 3.5 Además, el Consejo de la OCDE adoptó en octubre de 2019 la "Recomendación del Consejo sobre la lucha contra el comercio ilícito: mejora de la transparencia en las zonas francas" (Recomendación de la OCDE). Su objetivo es ayudar a los gobiernos y a los responsables políticos a reducir y disuadir el comercio ilícito llevado a cabo a través y dentro de las zonas francas.
- 3.6 El control del comercio ilegal de zonas francas contribuye a mejorar el entorno empresarial y la competitividad de las zonas francas y a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, como el Objetivo 3 (Buena Salud y Bienestar), el Objetivo 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y el Objetivo 16 (Paz, Justicia e Instituciones Fuertes). También contribuye a mejorar la responsabilidad social de las empresas y los gobiernos.
- 3.7 Sin embargo, los debates durante los talleres y observaciones de la OMA durante el curso de los estudios sobre el terreno revelaron la situación real en términos de autoridad aduanera limitada dentro de las zonas francas. Como destaca el Documento de Investigación N° 47 de la OMA, en varios países, los funcionarios de aduanas no pueden entrar en las zonas francas sin obtener la aprobación previa de un organismo operativo de la ZF. Además, en varios países, los funcionarios de aduanas ni siquiera pueden entrar en las zonas francas sin sospechas concretas de comercio ilícito.
- 3.8 El Documento de Investigación N° 47 de la OMA resume algunos ejemplos de procedimientos/controles aduaneros débiles en las zonas francas de la siguiente manera:
- No, o menos, los requisitos de presentación de informes impuestos a las entradas de carga procedentes del extranjero a las zonas francas, o a la carga que sale de las zonas francas y se va al extranjero. Este es el caso de varios países, ya que la entrada de carga desde el extranjero a las zonas francas aún no constituye la importación;
 - Aduanas no tiene autoridad para solicitar informes periódicos de las empresas de inquilinos en ZFs;
 - Aduanas no tiene autoridad para auditar empresas dentro de las ZF;



World Customs Organization

- Aduanas tiene autoridad para inspeccionar la carga sólo en la entrada y salida de ZFs. No tiene autoridad para inspeccionar los movimientos de carga dentro de las ZFs o para monitorear las actividades de las empresas dentro de las ZF.

3.9 Así pues, dado que muchos Miembros de la OMA y muchos de los documentos mencionados anteriormente subrayan el importante papel de las Aduanas en el desarrollo de las zonas francas, así como en la vigilancia del movimiento de carga, las administraciones aduaneras deberían participar profundamente en las zonas francas, con miras a planificar y aplicar procedimientos/controles aduaneros adecuados y contribuir así a la competitividad y sostenibilidad de las zonas francas.

4. Objetivos

4.1 La Orientación que las Zonas Francas Tienen como Objeto:

- Sensibilizar sobre el papel, las funciones y la capacidad de las Aduanas para hacer frente a los desafíos en las zonas francas a los que se enfrentan las Aduanas y el sector privado, así como para contribuir a la competitividad y sostenibilidad de las zonas francas;
- Proporcionar orientación práctica, basada en los hallazgos y análisis de la Documento N° 47 y derivado de las mejores prácticas de los Miembros de la OMA;
- Ayudar a las aduanas a mejorar los procedimientos aduaneros/control que deben aplicarse globalmente en las zonas francas, al tiempo que apoyan eficazmente el desarrollo saludable y la competitividad de las zonas francas; Y
- Fortalecer la cooperación intergubernamental, así como la cooperación aduanera/empresarial en las zonas francas.

4.2 Corresponde a los Miembros aplicar la Orientación FZ de manera compatible con las respectivas legislaciones nacionales.

5. Elementos fundamentales de la Orientación de las Zonas Francas.

5.1 La Orientación ZF consta de siete elementos fundamentales, basados en las principales conclusiones de la Documento de investigación. Los elementos principales son:

- Aspecto territorial de las ZF;
- Plena participación aduanera en las zonas francas;
- Participación aduanera en el proceso de aprobación de la empresa y " Concepto de Operador Económico" (OEA);
- Informar a la Aduana y el uso de datos y sistemas de TI;
- Auditoría aduanera en zonas francas;
- Control y vigilancia aduanera: autoridad para detectar/incautar mercancías ilegales en zonas francas; controles in situ dentro de las ZF; y el uso de tecnología para inspecciones en zonas francas; Y
- Cooperación.



- 5.2 Los elementos fundamentales incluyen la orientación práctica y las mejores prácticas asociadas por parte de los Miembros de la OMA, recogidas a través de la encuesta en línea de la OMA sobre las zonas francas en 2018 y los talleres de la OMA realizados durante el ejercicio 2018/2019, a fin de ayudar a las Aduanas a mejorar los procedimientos aduaneros/control que deben aplicarse en las zonas francas, al tiempo que apoyan eficazmente el desarrollo saludable y la competitividad de las zonas francas.

6. Implementación.

- 6.1 Reconociendo el importante papel que las Aduanas pueden desempeñar para un crecimiento económico saludable y sostenible de las zonas francas, es esencial que las Aduanas participen en todas las etapas de su aplicación, no sólo a efectos de cumplimiento, sino también para facilitar el comercio
- 6.2 Las aduanas pueden enfrentarse a ciertos desafíos en la aplicación de esta Orientación debido a las dificultades para cambiar los regímenes de ZF ya establecidos al influir en los responsables políticos. Sin embargo, como se subraya en muchos documentos académicos, la necesidad de un alto grado de participación aduanera y un mejor control aduanero dentro de las zonas francas es ampliamente reconocida y destacada. Existe una necesidad crítica de garantizar que el entorno operativo de las zonas francas sea seguro y seguro, que los procedimientos sean eficientes y transparentes, que los operadores cumplan la ley y que los productos básicos, las personas y los vehículos que entren y pasen por las zonas francas sean legales. Es responsabilidad de aduanas garantizar lo anterior.
- 6.3 Ahora es el momento de elevar el perfil de las Aduanas como actores principales para asegurar el comercio de zonas francas a fin de contribuir al desarrollo sostenible de las zonas francas. A medida que más Miembros de la OMA desarrollan regímenes aduaneros sólidos en sus zonas francas, otros Miembros de la OMA probable que siga. A pesar de que las zonas francas se establecen en el marco de las políticas nacionales de desarrollo, la situación actual va más allá de la propiedad de las ZF por parte de los países individuales, ya que el impacto de las actividades delictivas en las zonas francas se está sintiendo en todo el mundo. En consecuencia, los procedimientos/controles aduaneros adecuados en las zonas francas son cuestiones no sólo para los países que mantienen las zonas francas, sino también para los países que no los tienen.
- 6.4 A fin de desarrollar regímenes aduaneros robustos en las zonas francas, es esencial la coordinación entre los órganos gubernamentales pertinentes y un diálogo sobre políticas. Se alienta a las administraciones aduaneras a que apliquen esta Orientación ZF junto con un plan nacional de aplicación, en coordinación con todas las autoridades relacionadas con la ZF, como medio de tomar medidas mundiales para mejorar la competitividad y la seguridad de las zonas francas de todo el mundo.
- 6.5 Además, esta Orientación ZF podría servir de orientación práctica para las Aduanas, así como para otras partes interesadas pertinentes, que se esfuerzan por aplicar la Recomendación de la OCDE, tal como se examina con la OCDE.
- 6.6 Las orientaciones prácticas de cada capítulo se han enumerado en la Lista de verificación del Anexo III a esta Orientación para facilitar su aplicación.



III. ORIENTACIÓN PRÁCTICA SOBRE ZONAS FRANCAS

1. Aspecto territorial de las Zonas Francas

¿Las FZ están fuera o dentro del territorio aduanero?

Explicación

- 1.1 La definición territorial de ZFs es la cuestión fundamental que debe resolverse a fin de mejorar la participación aduanera y los procedimientos en las zonas francas, ya que afecta significativamente a la aplicabilidad de los procedimientos y controles aduaneros, y también define el papel de las aduanas en las zonas francas.
- 1.2 El Capítulo 2 ("Zonas francas") del Anexo D de la RKC define una ZF como: "una parte del territorio de una Parte Contratante en la que generalmente se considera que cualquier mercancía introducida, en lo que respecta a los derechos e impuestos de importación, está fuera del territorio aduanero".

La RKC también define el "territorio aduanero" como el territorio en el que la Ley de Aduanas de un Se aplica la Parte Contratante (Capítulo 2 del Anexo General de la RKC).
- 1.3 Como se señala en el Documento de Investigación de la OMA, esta definición de la RKC no establece que las zonas francas estén geográficamente fuera del territorio aduanero. De hecho, la definición significa que una ZF se encuentra dentro del territorio aduanero. Se considera que las "mercancías" situadas en las zonas francas están fuera del territorio aduanero únicamente a efectos de derechos/impuestos.
- 1.4 No obstante, debido a las principales características de las zonas francas, como la exención de derechos/impuestos sin exportación real al extranjero y sin prestación de seguridad financiera, algunos países consideran que la propia FZ "está fuera del territorio aduanero". En consecuencia, el concepto de "extraterritorialidad" de ZFs desde el territorio aduanero parece estar dando lugar al concepto de una "zona libre extraterritorial" que está libre de los controles aduaneros habituales, lo que resulta en una menor participación aduanera en el seguimiento de los movimientos de carga dentro de las ZF, así como la relajación de los procedimientos/controles aduaneros en el mismo, abriendo así el camino para mayores riesgos de comercio ilegal.
- 1.5 Además, el concepto de "zona libre extraterritorial" también está dando lugar a la utilización de zonas francas para evitar cualesquiera contramedidas de lucha contra el comercio ilegal, o para "conducir libremente" sobre el trato arancelario preferencial mediante declaraciones falsas o disfrazando el origen de las mercancías.
- 1.6 Las distintas definiciones territoriales de las ZFC y su aplicación en los países miembros de la OMA pueden clasificarse aproximadamente en cuatro tipos, como se describe en el cuadro 1 debajo



[Cuadro 1]

Patron	Definicion Territorial de las ZFS	Aplicacion de Control / Procedimientos Aduaneros
1	Las ZFs se considera estar dentro del territorio aduanero.	Los controles / procedimientos aduaneros son aplicables a las ZFs
2	Las ZFs se consideran fuera del territorio aduanero en la medida que sea concerniente.	Los controles / procedimientos aduaneros son aplicables a las ZFS
3	Las Zonas Francas que estan fuera del Territorio Aduanero.	Los procedimientos o controles aduaneros son aplicables a las zonas francas, respaldados por disposiciones claras en las legislaciones nacionales conexas.
4	Las zonas francas se consideran fuera del territorio aduanero	Los procedimientos/controles aduaneros habituales no se aplican a las zonas francas

- 1.7 Cabe señalar que hay países que reconocen que las zonas francas están fuera del territorio aduanero, aunque la aplicación de procedimientos aduaneros/controles adecuados en las zonas francas legalmente salvaguardada por las leyes nacionales (Patrón 3). Sin embargo, estos patrones suelen ocurrir en aquellos países donde la autoridad aduanera tiene un poder relativamente fuerte dentro del gobierno para influir en la legislación nacional. Hay un mayor número de países que se enfrentan a dificultades para garantizar la aplicación adecuada de los procedimientos aduaneros/control porque la definición territorial de las ZFs es que están "fuera" del territorio aduanero.
- 1.8 En resumen, es esencial que las zonas francas se consideren geográficamente dentro del territorio aduanero, o como zonas especiales en las que se apliquen y apliquen adecuadamente todas las actividades aduaneras no arancelarias, como los procedimientos aduaneros y las funciones de control fronterizo (incluidas las inspecciones y las incautaciones). Las zonas francas sólo deben considerarse geográficamente fuera del territorio aduanero si la legislación nacional garantiza que todos los procedimientos aduaneros y controles fronterizos necesarios se apliquen y apliquen correctamente.

Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Union Europea (UE)

- 1.9 El Código aduanero de la Unión (CCE) define y considera que las zonas francas están dentro del territorio aduanero. El artículo 243 del artículo 3 ("Zonas francas") de la UCC establece que "los Estados miembros pueden designar partes del territorio aduanero de la Unión como zonas francas" y que "las personas, mercancías y medios de transporte que entren o salgan de zonas francas pueden estar sujetas a controles aduaneros".

Ejemplo 2: Estados Unidos (E.E.U.U.)

- 1.10 Como se indica en la Ley de Zonas de Comercio Exterior (Ley FTZ), el propósito de establecer ZFs es "acelerar y alentar el comercio exterior y otros fines". La Ley FTZ se administra en el contexto de la evolución de los Estados Unidos. política económica y comercial y factores económicos relacionados con la competencia internacional. Se considera que las zonas francas están fuera del territorio aduanero de los Estados Unidos a efectos del pago de derechos. Una ZF es un área segura bajo la supervisión de aduanas y protección fronteriza (CBP). Orientación para el aspecto territorial de las ZF.



Guía para los Aspectos Territoriales de las Zonas Francas.

- ✓ Las zonas francas deben considerarse, desde una perspectiva geográfica, una parte del territorio aduanero o de otras zonas especiales en las que la autoridad de aduanas para controlar las mercancías y las personas esté legalmente protegida, y cuando se apliquen los procedimientos aduaneros y el control necesarios para garantizar y facilitar la circulación y colocación de cargas en las zonas francas.



2. Intervención Completa de las Aduanas en las Zonas Francas.

¿Por qué la Aduana está menos involucrada en las FZ?
¿Cómo se puede lograr la plena participación?

Explicación

- 2.1 Muchos documentos académicos existentes, como los elaborados por el GAFO (2010), la CPI (2013), The Economist (2018), la OCDE (2018) y McKinsey & Company (2019), han pedido urgentemente un alto nivel de participación aduanera y que las aduanas estén facultadas para controlar las mercancías y las actividades dentro de las zonas francas.
- 2.2 Las ZF se establecen y operan desde una perspectiva de política económica/industrial. Por lo general, los ministerios que rigen el desarrollo económico, o las autoridades de zona que responden a esos ministerios, desempeñan un papel principal en el establecimiento de la ZF o la aprobación de las empresas que comienzan a operar en ellos, y la Aduana suele estar menos involucrada. Según la encuesta en línea de la OMA, casi el 40% de las administraciones aduaneras no participan en el establecimiento de ZFs. Este resultado puede sugerir una falta de voluntad política para asegurar la participación de las aduanas.
- 2.3 La Aduana tiene poderes importantes que no existen en ningún otro lugar del gobierno, a saber, la autoridad para inspeccionar la carga y las mercancías enviadas dentro, a través y fuera de un país. Aduanas también tiene la autoridad para denegar la entrada o salida, y la autoridad para acelerar la entrada, sobre la base de la información sobre las mercancías. Dada su autoridad y experiencia únicas tanto en la obtención como en la facilitación del comercio mundial, la Aduana debería ser un actor crucial en el desarrollo general de políticas nacionales relacionadas con las zonas francas, el establecimiento de cada nueva ZF y la aprobación de empresas de inquilinos de ZF, incluidas las actividades admisibles de las empresas de inquilinos de ZF.
- 2.4 Algunas administraciones aduaneras informaron de que la Aduana está representada como miembro principal de una junta gubernamental para decidir las políticas nacionales relacionadas con las zonas francas, el establecimiento de zonas francas y para examinar las solicitudes de zonas francas. Otro ejemplo muestra que esas juntas gubernamentales podrían autorizar a las Aduanas a examinar y examinar las solicitudes y el establecimiento de ZFS. Parece que ser miembro formal de una junta gubernamental proporcionaría mayores oportunidades para desempeñar un papel en todas las decisiones relacionadas con las ZF y también garantizaría una comunicación fluida con los órganos pertinentes
- 2.5 Además, en respuesta a la encuesta en línea de la OMA y durante los talleres, varios Miembros destacaron la importancia de definir normas de construcción que permitan llevar a cabo los procedimientos/controles aduaneros adecuados en las zonas francas. La norma 3 del capítulo 2 del anexo D específico de la RKC exige a la Aduana que establece las disposiciones para el control aduanero, incluidos los requisitos apropiados en lo que respecta a la idoneidad, la construcción y la disposición de las zonas francas. El diseño/construcción bien diseñada de ZFs contribuye a suavizar los flujos legítimos de carga y, al mismo tiempo, a un seguimiento adecuado de los movimientos de carga y las actividades de las empresas.

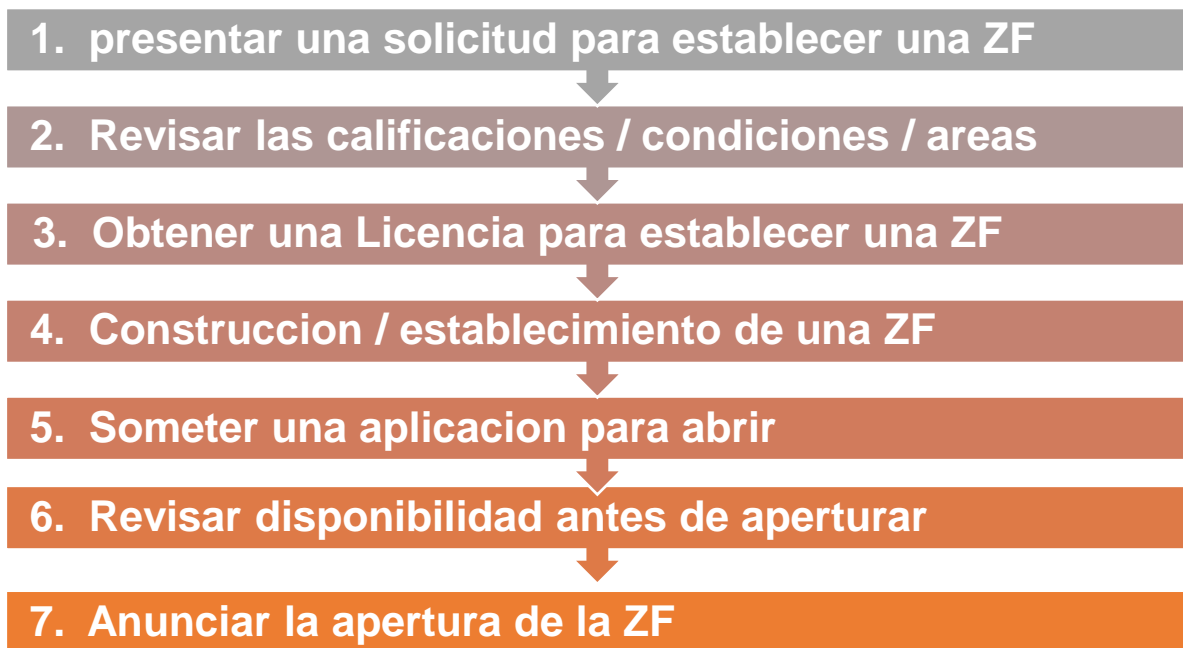


Organizacion Mundial de Aduanas

- 2.6 Un ejemplo de un proceso de aprobación se describe en el Gráfico 1 a continuación. Dentro de este proceso, la Aduana debería participar en el control de las cualificaciones/condiciones/áreas; examinar la solicitud de establecimiento de la ZF; la aprobación de las mercancías que deben admitirse en la ZF, junto con las operaciones admisibles; aprobar el plan de construcción; y examinar la aplicación de cada cualificación y condición antes de que se abran las nuevas zonas francas

[Gráfico 1] (Fuente: Aduanas de Tailandia)

[Chart 1] (Source: Thailand Customs)



Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Estados Unidos (E.E.U.U.)

- 2.7 La Ley FTZ creó una Junta de Zonas de Comercio Exterior (Junta de FTZ) para revisar y aprobar las solicitudes para establecer, operar y mantener esas zonas francas. La Junta directiva de la FTZ podrá aprobar cualquier ZF que considere necesario para servir adecuadamente "al interés público". Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) debe aprobar la activación de la ZF antes de que cualquier mercancía sea admitida bajo la Ley.
- 2.8 CBP es responsable de la transferencia de mercancías dentro y fuera de las ZF y de asuntos relacionados con la recaudación de ingresos. El Director de Puerto CBP en cuyo puerto se encuentra una ZF se encarga de supervisar la actividad de ZF como representante local de la Junta FTZ. El Director del Puerto controla la admisión de mercancías en la ZF, la manipulación y disposición de la mercancía en el mismo, y la retirada de la mercancía de la ZF. Además de la Ley FTZ, el Director del Puerto hace cumplir todas las leyes normalmente aplicadas por CBP que son relevantes para las ZF..



Ejemplo 2: China

- 2.9 La Aduana de China es responsable de revisar las solicitudes de establecimiento de ZF. Todos los gobiernos provinciales y municipales pueden solicitarlo al Consejo de Estado para establecer ZFs, en función de las necesidades reales de desarrollo. Está dentro de la facultad administrativa del Consejo de Estado dar la aprobación definitiva a las solicitudes de ZF, y también autoriza a las aduanas China a revisar la solicitud durante el proceso.
- 2.10 Al examinar una solicitud, la Aduana de China pide el dictamen de otros siete ministerios, entre ellos el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda. Las Aduanas chinas ha establecido un sistema de evaluación para la creación de una FZ, que incluye criterios de evaluación que abarcan el comercio exterior y los volúmenes comerciales de transformación; el grado de apoyo a la supervisión aduanera; condiciones de apoyo industrial; y conveniencia logística
- 2.11 Con respecto a la construcción de Zonas Francas, las aduanas Chinas han desarrollado normas de construcción que cubren los puntos de control, vallas cerradas que rodean la ZF, áreas de inspección aduanera e interfaces entre los sistemas informáticos y el sistema aduanero, etc

Ejemplo 3: República Dominicana

- 2.12 Con el fin de garantizar una comunicación fluida entre los organismos operativos de aduanas y ZF, así como las empresas de inquilinos ubicadas en ella, se elaboró un Acuerdo sobre Servicios. También se crearon dos comités para reunirse mensualmente y debatir todos los asuntos relacionados con los servicios y requisitos de las partes involucradas:
- Un Comité Nacional, compuesto por el Consejo Nacional de Zonas francas, Aduanas y la Asociación Dominicana de Empresas de Zonas Francas; Y
 - Un Comité Interno, que debe establecerse en cada Parque de la Zona Franca, compuesto por un representante de la empresa operadora del Parque de la Zona Franca, un representante de la Asociación Dominicana de Empresas de Zonas Francas, y el Jefe de la Oficina de Aduanas ubicado en el Parque
- 2.13 En la República Dominicana, el Consejo Nacional de Zonas francas es responsable de expedir licencias de ZF y regular las operaciones en las zonas francas; sin embargo, no es responsable de las disposiciones de control aduanero, la responsabilidad de la cual recaen en la Aduana.

Ejemplo 4: Singapur

- 2.14 La Aduana de Singapur administra y hace cumplir la Ley de Zonas francas (Ley FTZ), que rige el establecimiento de una ZF, el nombramiento de organismos operativos de la ZF y las responsabilidades de un organismo operativo de la ZF.
- 2.15 Hay estaciones de examen de aduanas en todas las entradas y salidas de ZF. Además, como parte de los controles reglamentarios, la Aduana de Singapur también desempeña los siguientes derechos en las zonas francas:



Organización Mundial de Aduanas

- La realización de controles en los locales, el examen de paquetes y la toma de medidas contra cualquier infracción cometida, incluidas las violaciones del Derecho aduanero;
- instruir a los organismos operativos de la ZF para evitar que personas o mercancías no autorizadas entren o salgan de las zonas francas;
- Garantizar que los organismos operativos de la ZF sean conscientes de sus responsabilidades en virtud de la Ley ZF y de otras legislaciones aplicadas por las Aduanas de Singapur; Y
- aprobación del vallado perimetral alrededor de ZFs.

Ejemplo 5: República de Azerbaiján

- 2.16 El 18 de mayo de 2018 se adoptó la Ley de la República de Azerbaiján sobre la "Zona Económica Libre de Alyat (FEZ)". Se prevé que la Zona Económica Franca de Alyat se establezca en un futuro próximo. Alyat FEZ actuará como un importante centro logístico en la región del Caspio, sirviendo tanto a los mercados europeos como asiáticos, así como formará parte de una extensa red logística internacional que une Europa y Asia, y actuará como un centro logístico de tránsito multimodal.
- 2.17 Según la legislación nacional, la Aduana de Azerbaiján tiene las siguientes responsabilidades con respecto a las zonas francas:
- los perímetros, los puntos de entrada y salida, y las personas que entren y salgan de las zonas francas deben estar bajo vigilancia aduanera;
 - actividades relacionadas con las mercancías introducidas en las zonas francas, incluida su conservación, envasado, marcas, etc., están sujetos al permiso de la Aduana de Azerbaiján; Y
 - Los trabajos de construcción en una FZ deben llevarse a cabo con la aprobación de Azerbaiján aduana.
- 2.18 La Aduana de Azerbaiján participa en procedimientos de autorización para actividades comerciales y de otro carácter en las zonas francas.

Ejemplo 6: Unión Europea (UE)

- 2.19 En la UE, las autoridades aduaneras participan en la aprobación de la construcción de cualquier edificio y en el establecimiento de cualquier actividad en una ZF. Los controles deben implementarse no sólo en el perímetro y en los puntos de salida y entrada, sino también dentro de las zonas francas, ya que forman parte del territorio aduanero. Las autoridades aduaneras podrán prohibir a las personas que no demuestren la fiabilidad requerida llevar a cabo actividades en las zonas francas.



Orientación Para La Participación Aduanera En Las Zonas Francas

- ✓ Las aduanas deben estar representadas en la junta gubernamental pertinente para elaborar la política nacional general sobre las zonas francas, decidir sobre el establecimiento de ZFs y examinar las solicitudes de establecimiento de ZF. .
- ✓ Las aduanas deben establecer normas básicas de construcción y otras normas que se aplicarán en las zonas francas para el control aduanero. Esto abarca los puestos de control aduaneros, el vallado cerrado que rodea a la ZF, las áreas de inspección aduanera, los sistemas de videovigilancia, la instalación de equipos de inspección no intrusivos (NII), la red de información que se interconecta con la Aduana, etc.

1. Participación de las Aduanas en el proceso de aprobación de empresas.

Un proceso de aprobación de la Empresa sin participación aduanera puede permitir actividades ilegales en las zonas francas

Explicación

- a. **Menos participación en el proceso de aprobación de la empresa.**
 - 3.1 En respuesta a la encuesta en línea de la OMA, algunas administraciones aduaneras subrayaron la necesidad de sensibilizar sobre las responsabilidades y obligaciones de las empresas de las zonas francas con respecto a los procedimientos aduaneros, así como la importancia de una plena participación aduanera en el proceso de aprobación de la empresa. Sin embargo, la misma encuesta también reveló que casi la mitad de las administraciones aduaneras no están involucradas en el proceso de aprobación de la empresa. Además, en algunos países, aduanas no tiene autoridad para revocar los derechos de las empresas a operar en zonas francas, en particular aquellas empresas acusadas de perpetrar actividades de contrabando dentro de las zonas francas.
 - 3.2 Como se indica en el Documento de Investigación N° 47 de la OMA, el informe del GAFI (2010) esbozó varios casos en los que se utilizaban cuentas bancarias pertenecientes a empresas de inquilinos que operaban dentro de las zonas francas para blanquear los ingresos del tráfico de drogas, etc., con la participación de empresas dentro de las ZF. El informe del GAFI identificó varios factores como la habilitación del blanqueo de capitales relacionado con la ZF, como la falta de integración entre los sistemas de TI de los organismos operativos de la ZF y los sistemas de TI de aduanas (incluidas las transacciones en efectivo dentro de las ZF), y la falta de diligencia debida y controles de registros de cumplimiento durante la fase inicial de **admisión** de empresas en ZFs.
 - 3.3 Con el fin de proveer beneficios, incluso simplificando los procedimientos de Aduanas las principales características de las ZF, es crucial que los organismos operativos de ZF y las empresas de inquilinos que operan dentro de ZFs demuestren altos estándares de cumplimiento y un alto grado de responsabilidad para garantizar que sus actividades sean seguras. Además, no deben tener antecedentes de actividades ilegales, infracciones graves o violaciones de las leyes.
 - 3.4 La falta de verificación de antecedentes basadas en el riesgo de las empresas solicitantes de ZF, sus empleados clave y los registros de cumplimiento podría convertirse en un factor propicio significativo para el comercio ilícito relacionado con las zonas francas. Dado el hecho de que el crimen organizado e incluso las organizaciones terroristas están involucradas en actividades ilícitas dentro de algunas zonas francas,



Organización Mundial de Aduanas

la participación aduanera en la debida diligencia y los controles de antecedentes de cumplimiento en la etapa de aprobación de la empresa es fundamental para mantener a los ZFs seguros y protegidos.

- 3.5 Las aduanas deben llevar a cabo verificaciones de antecedentes basadas en el riesgo para prohibir que las personas jurídicas o nacionales condenadas por actividades ilegales operen dentro de las zonas francas, y tomar las medidas apropiadas para revocar los permisos si observan cualquier incumplimiento, actividad ilegal o pérdida de mercancías. B. Aplicación del concepto de "Operador Económico Autorizado" (OEA)

B. Aplicación del concepto de "Operador Económico Autorizado" (OEA)

- 3.6 Los recursos limitados y la dotación de personal significan que las administraciones aduaneras se enfrentan ahora a diversos desafíos en la gestión del aumento de los volúmenes de carga y la adaptación a nuevos tipos de negocios, incluido el creciente uso de las zonas francas, al tiempo que responden adecuadamente a la necesidad en desarrollo de asegurar el comercio mundial. Como consecuencia, la perspectiva de las empresas de aduanas ha pasado de verlas como entidades que pagan derechos o posiblemente involucradas en actividades ilegales, a verlas como socios de confianza para lograr procedimientos fronterizos eficaces y eficientes en un entorno que cambia rápidamente.
- 3.7 Por consiguiente, un posible método de gestión eficiente de las cargas y las empresas dentro de las zonas francas, al tiempo que proporciona beneficios, podría ser aplicar el concepto de OEA. La OEA es un programa modelo que muchas administraciones aduaneras están llevando a cabo como medio para asegurar y facilitar el comercio mundial. Al mismo tiempo, ofrece incentivos que benefician tanto a las Aduanas como a los comerciantes que han decidido trabajar en asociación. El Marco de Normas SAFE de la OMA (Marco SEGURO) es un documento que proporciona orientación general para este fin..
- 3.8 El Marco SAFE establece un conjunto de normas aduaneras internacionales sobre condiciones y requisitos para la condición de OEA, a saber, con respecto a:
- demostró el cumplimiento de los requisitos aduaneros;
 - sistema satisfactorio para la gestión de registros comerciales;
 - viabilidad financiera;
 - consulta, cooperación y comunicación;
 - educación, formación y sensibilización;
 - intercambio de información, acceso y confidencialidad;
 - seguridad de carga, seguridad de transporte, seguridad de locales, seguridad del personal y seguridad de los socios comerciales;
 - gestión de crisis y recuperación de incidentes; Y
 - medición, análisis y mejora.
- 3.9 Junto con una lista de beneficios específicos para cada categoría de procedimientos de operador económico, solicitud, validación y autorización, también se proporciona el Marco SAFE para establecer y mantener un programa eficaz de OEA.
- 3.10 La encuesta en línea de la OMA muestra que las administraciones aduaneras que aplican la OEA concepto en ZFs ascienden a menos de la mitad de los encuestados. En un país que tomó un taller, aduanas no había concedido el estatus de OEA a las empresas de inquilinos dentro de ZFs porque el Ministerio de Comercio tenía jurisdicción en esta área y aduanas tenía menos participación en el proceso de aprobación de la empresa.



- 3.11 Teniendo en cuenta que los procedimientos aduaneros fuera de las zonas francas se han simplificado sustancialmente mediante el uso de tecnología (en comparación con la década de 1980/1990, cuando las ZF se hicieron populares), los procedimientos/controles aduaneros relajados en las zonas francas no deberían ser la ventaja clave a expensas de la seguridad del comercio.
- 3.12 No obstante, podrían proporcionarse más beneficios de facilitación dentro de las zonas francas a las empresas de inquilinos que cumplan los criterios de OEA establecidos a nivel mundial. Dados sus abundantes conocimientos y conocimientos especializados con respecto a la aplicación de la OEA, junto con su inteligencia sobre los riesgos pertinentes y la seguridad comercial, la Aduana debe ser la autoridad que lleve a cabo evaluaciones de riesgos de seguridad y procedimientos de validación de la OEA para conceder nuevas medidas de facilitación en las zonas francas y supervisar el cumplimiento en estrecha cooperación con las autoridades de la ZF y los organismos operativos.
- 3.13 A través de la participación activa de aduanas en el proceso de aprobación de la empresa y la posible concesión de la condición de OEA, ZFs puede utilizar la experiencia y la inteligencia de las administraciones aduaneras para confirmar si una empresa cumple con altos estándares de cumplimiento y no tiene registro de ningún delito, evitando así cualquier posible activo ilegal en las zonas francas, garantizando al mismo tiempo que las empresas disfruten de los beneficios.

Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Singapur

- 3.14 El organismo operativo ZF lleva a cabo exámenes de las empresas y las personas que desean operar en una ZF, con organismos pertinentes, incluida la Aduana de Singapur, antes de dar al solicitante la aprobación para operar en la ZF. Los organismos operativos ZF actualizan regularmente la Aduana de Singapur en la lista de empresas que operan en las zonas francas.
- 3.15 La Aduana de Singapur sólo permite actividades limitadas en las zonas francas. En caso de que las empresas deseen llevar a cabo actividades de fabricación dentro de las zonas francas, deben solicitar permiso a la Aduana de Singapur. Además, si las empresas desean participar en actividades de importación o exportación, incluida la actuación como agentes declarantes, deben estar registradas en la Aduana de Singapur.
- 3.16 El Programa OEA de Singapur es aplicable a todas las empresas elegibles a lo largo de la cadena de suministro, incluidos los operadores portuarios y las empresas que operan dentro de las zonas francas.

Ejemplo 2: China

- 3.17 La Aduana de China participa en el proceso de aprobación de empresas si el negocio de este último está relacionado con asuntos aduaneros. Las Aduanas China examina si las empresas solicitantes tienen o no antecedentes de contrabando.



Organización Mundial de Aduanas

- 3.18 Toda empresa de una ZF necesita obtener una licencia comercial registrada de la Administración de Supervisión del Mercado. Después de este registro, la empresa está obligada a registrarse en aduana y obtener la aprobación de aduana antes de iniciar su negocio en un ZF. El proceso de registro aduanero incluye: 1) presentación de una solicitud de registro y registro; 2) Verificación aduanera; y 3) Inspección aduanera en el lugar.
- 3.19 Las empresas necesitan cumplir con los siguientes requisitos básicos para registrarse en aduana:
- ser una entidad jurídica independiente, con la capacidad de pagar impuestos a aduanas y cumplir con otras obligaciones legales;
 - estar equipado con un sistema de gestión informática que incluya equipos terminales para el acceso a datos por parte de la Aduana e interfaces basadas en software con sistemas informáticos aduaneros, de conformidad con las normas de autenticación aduanera y redes de datos;
 - demostrar una gestión financiera adecuada y, en particular, registros precisos de inventario, cesión, transferencia, venta, procesamiento y uso de bienes, y la contabilidad y contabilidad necesarias; Y
 - no producir productos básicos que requieran un alto consumo de energía y que sean altamente contaminantes/densos en recursos, ni que procesen productos básicos enumerados en el "catálogo de prohibiciones", en consonancia con las necesidades nacionales de desarrollo industrial.
- 3.20 Aduanas clasifica a las empresas en tres grupos para las condiciones de crédito corporativo: 1) empresa certificada (OEA); 2) empresa de crédito general; y 3) empresa no acreditada, basada en la información recopilada y analizada por la Aduana de China.

Ejemplo 3: Sudafrica

- 3.21 En Sudáfrica, las Zonas Económicas Especiales (ZSE) son zonas geográficamente designadas reservadas para actividades económicas específicamente específicas para promover el crecimiento económico nacional y la exportación mediante medidas de apoyo para atraer inversiones y tecnología extranjeras e nacionales.
- 3.22 Una ZSE está subdividido en una zona general abierta a todas las industrias, y una zona controlada aduanera (CCA) separada reservada a empresas orientadas a la exportación y registradas por la CCA. Una CCA es un área designada aprobada por el Servicio de Impuestos de Sudáfrica (SARS) y el Ministerio de Industria y Comercio ubicado en un SEZ. Una empresa de área controlada por aduanas (CCA) es una empresa autorizada con un permiso SEZ, situada en una CCA y con derecho a ser un almacén o fabricante.
- 3.23 También se adoptó la decisión de adoptar un enfoque de todo el SRAS para hacer frente a las ZSE mediante el establecimiento de un grupo de trabajo entre los operadores del SRAS y la SEZ. Esto crea sinergia en el SRAS y fortalece las relaciones con los operadores DEG. Aunque todavía está en las etapas iniciales, ha demostrado ser eficaz para mejorar la comunicación y la cooperación. El Programa de Comerciantes Preferidos, precursor del Programa AEO, se promueve a todas las empresas de la CCA.



Orientación Para La Aprobación Aduanera De Operadores Y Empresas De ZF Que Operan En Zonas Francas.

- ✓ Las aduanas deben participar y ser responsables de revisar las solicitudes de las empresas que deseen operar en las zonas francas como inquilinos.
- ✓ Las aduanas deben participar en el procedimiento de autorización para actividades comerciales y de otro tipo relacionadas con los procedimientos aduaneros y los controles en las zonas francas.
- ✓ Las aduanas deben utilizar criterios de validación del Operador Económico Autorizado (OEA) para verificar los niveles de cumplimiento, así como comprobar si hay registros de cualquier infracción y supervisar el cumplimiento, en estrecha cooperación con las autoridades de la ZF y los organismos operativos de la ZF.
- ✓ Las aduanas deben proporcionar capacitación periódica a las empresas sobre responsabilidades y cumplimiento en las ZONAS francas, y proporcionar oportunidades para intercambiar y compartir la información necesaria.
- ✓ Además, aduanas deben tomar las medidas apropiadas para revocar la aprobación si se observa incumplimiento, actividades ilegales o pérdidas de mercancías.

2. Informar a aduanas y el uso de datos y sistemas de TI.

a. Requisitos de declaración y presentación de informes.

Los requisitos de declaración y presentación de informes son fundamentales para garantizar el correcto movimiento de las cargas

Explicación

- 4.1 Los requisitos fundamentales de declaración y presentación de informes son el sistema aduanero fundamental para garantizar el correcto movimiento de las cargas procedentes y que van a países extranjeros. En lugar de realizar inspecciones 100% físicas de mercancías, la Aduana ha desarrollado un sistema de gestión de riesgos basado en los datos presentados a través de declaraciones e informes. En consecuencia, las declaraciones e informes oportunos y precisos son esenciales para garantizar que las cargas en las zonas francas cumplan con los requisitos legales nacionales e internacionales para un comercio internacional justo, seguro y seguro, así como una posible facilitación.

Declaraciones de mercancías para la entrada y salida de ZFs

- 4.2 Las declaraciones de mercancías u otros documentos para la entrada y salida de las zonas francas deben exigirse y presentarse a la Aduana, de modo que la Aduana pueda juzgar si las mercancías son admisibles a las zonas francas y verificar el pleno cumplimiento de todas las leyes y reglamentos aplicables.



- 4.3 Sin embargo, en algunos casos – principalmente en países donde la entrada de carga desde el extranjero a las zonas francas no constituye importación – ni siquiera se requiere una declaración de mercancías para tales movimientos de carga. Varios países informaron de que la utilización de datos para controlar la circulación de carga para la entrada/salida, el tránsito/transbordo, la importación y la exportación está bajo la jurisdicción de la Autoridad de zonas francas y no de la Aduana.
- 4.4 Dado que una característica de las ZFs es que normalmente no se imponen derechos e impuestos, esas declaraciones de mercancías de las zonas francas que deben presentarse a la Aduana podrían excluir elementos de datos relacionados únicamente con el cálculo de derechos e impuestos, pero tendrían que incluir los elementos de datos necesarios para llevar a cabo la evaluación del riesgo. Además, dado que los procedimientos aduaneros simplificados pueden ser uno de los beneficios de las zonas francas, podrían permitirse declaraciones simplificadas de mercancías para las empresas que demuestren un alto nivel de cumplimiento, como las certificadas como OA.
- 4.5 Además, cabe señalar que tales declaraciones pueden generar estadísticas necesarias sobre las zonas francas que son importantes para comprender el comercio relacionado con las zonas francas. Como recomienda "Estadísticas internacionales del comercio de mercancías: Conceptos y definiciones 2010" de las Naciones Unidas, las mercancías importadas y exportadas desde zonas francas deberían estar cubiertas por estadísticas comerciales.

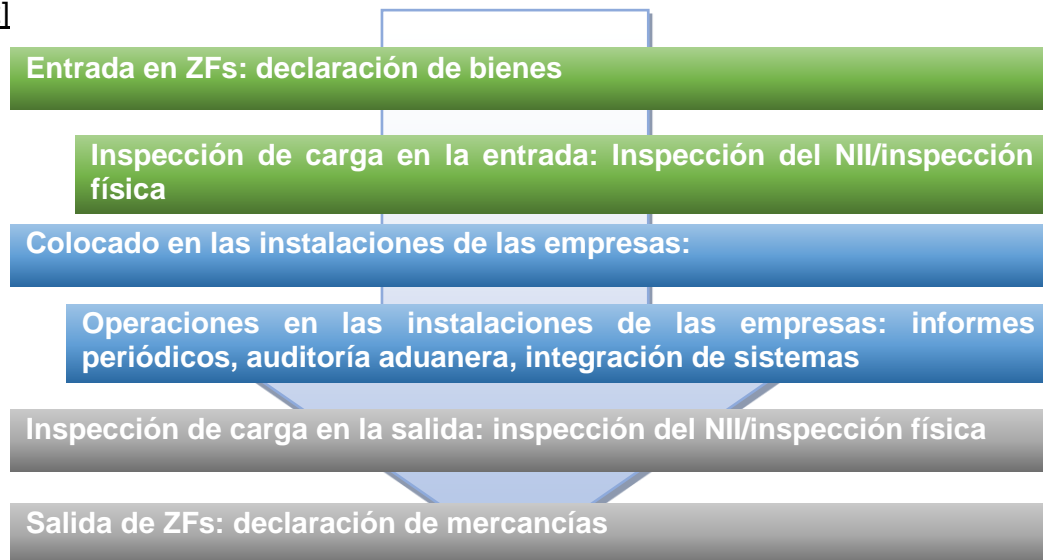
Requisito de presentación de informes/presentación de mercancías colocadas en zonas francas

- 4.6 Además, dado que el uso principal de las zonas francas es la transformación, fabricación y almacenamiento de mercancías durante períodos de almacenamiento más largos o ilimitados, es esencial garantizar que la Aduana también capture y controle las cargas durante las etapas de almacenamiento y procesamiento.
- 4.7 Una posible forma de controlar el movimiento y el estado de las mercancías colocadas en las zonas francas es exigir informes periódicos, como ocurre en los almacenes aduaneros o durante los procedimientos de perfeccionamiento interno. Otra forma sería conectar el sistema de inventario y contabilidad de un ZF al sistema aduanero para que la parte aduanera pueda acceder al sistema y obtener los datos periódicamente y cuando sea necesario.
- 4.8 Sin embargo, algunos países explicaron durante los talleres de la OMA que se espera que esos informes a las autoridades de la ZF u organismos operativos de la ZF, pero no a las aduanas, y que los sistemas de almacenamiento de información sobre las mercancías colocadas en las zonas francas no estén conectados a la Aduana.
- 4.9 Los requisitos relajados sobre las declaraciones de bienes y la presentación de informes abren la puerta a posibles actividades ilegales en las zonas francas. Como se informó en el Documento de Investigación N° 47 de la OMA, se detectaron drogas ilícitas destinadas a consignees dentro de las ZFs al entrar en algunas zonas francas como resultado de la información en las declaraciones y después de las inspecciones aduaneras. Los casos de carga perdida también se reportan a menudo a la OMA. Por lo tanto, es esencial que la Aduana reciba y analice las declaraciones de mercancías en la entrada y salida, junto con los informes sobre las cargas almacenadas y colocadas en zonas francas.



4.10 Los procedimientos ideales de declaración e presentación de informes se establecen en el cuadro 2 a continuación:

[Tabla 2]



Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Singapore

4.11 Al igual que todas las empresas registradas en Singapur, las empresas que operan en zonas francas están obligadas a mantener documentos, incluidos los registros de ventas, contabilidad, banco, inventario y otros registros pertinentes de todas las transacciones, durante un mínimo de cinco (5) años. La Aduana de Singapur y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley en Singapur pueden exigir estos registros con el fin de hacer cumplir la ley o la investigación. La Aduana de Singapur también tiene acceso directo a los datos de carga almacenados en los sistemas de los organismos operativos de la ZF..

4.12 También es un requisito para las empresas, incluidas las empresas que operan en ZFs, presentar un informe de transacción sospechoso si conocen o tienen motivos razonables para sospechar que la propiedad puede estar vinculada a conductas delictivas



Orientación para la presentación de declaraciones e informes

- ✓ Las declaraciones de mercancías u otras formas de declaración a la entrada y salida de las zonas francas deben solicitarse y presentarse a la Aduana para llevar a cabo la evaluación del riesgo de las cargas.
- ✓ Las declaraciones de mercancías podrían excluir elementos relacionados únicamente con las declaraciones de derechos, pero deberían incluir los elementos necesarios para la evaluación del riesgo.
- ✓ Deben permitirse declaraciones simplificadas para las empresas que demuestren un alto nivel de cumplimiento, como las certificadas como OAE.
- ✓ Las empresas que operan en ZFs deben estar obligadas a mantener libros de inventario y otros registros sobre las operaciones realizadas en ZFs con la mayor precisión posible. Las empresas que operan en ZFs u organismos operativos ZF deben reportar dicha información de inventario y otros registros periódicamente a la Aduana.
- ✓ Si así lo exigen las aduanas, las empresas de la ZF u organismos operativos de la ZF deben presentar los informes necesarios, incluido el saldo de cargas, materias primas y una lista de inventarios, etc. a la Aduana, previa solicitud.

b. Uso de datos y sistemas de TI en ZFs

Explicación La insuficiente integración/utilización de TI podría obstaculizar la facilitación y la seguridad de las zonas francas

Explicación

- 4.13 Las aduanas han desarrollado sistemas de gestión de riesgos basados en los datos presentados mediante declaraciones e informes. Existe una suposición fundamental de que la presentación de datos y la presentación de informes tienen lugar a través de un sistema de TI con el fin de llevar a cabo evaluaciones de riesgos basadas en el análisis de datos. El sistema de TI también puede garantizar la trazabilidad de las transacciones comerciales y financieras.
- 4.14 Sin embargo, existen ZF en las que tales declaraciones e informes se llevan a cabo sobre una base en papel, en lugar de a través de un sistema de TI. Durante el curso de los talleres y estudios sobre el terreno de la OMA, la Aduana y los comerciantes pusieron énfasis en la necesidad de procesar y llevar registros de las declaraciones y de presentar documentos relacionados con el comercio en formatos electrónicos.
- 4.15 Las ZF normalmente se rigen por autoridades de la ZF y organismos operativos de la ZF distintos de la Aduana. Los organismos operativos ZF desarrollan sus propios sistemas para almacenar datos sobre los movimientos de carga y las operaciones de la empresa dentro de sus ZF, conectando su sistema de TI al sistema de TI de la empresa. En ocasiones, los organismos operativos ZF pueden autorizar a una empresa de inquilinos a tener su propio sistema de control de inventario y mantenimiento de registros.



- 4.16 En tales casos, la Aduana a veces tiene un acceso limitado al sistema de gestión de carga del organismo operativo ZF. La escasez de datos electrónicos sobre los movimientos de carga, los inventarios y las operaciones de la empresa dentro de las zonas francas obstaculizará la gestión de riesgos de aduanas, que depende de los datos. Por lo tanto, sería deseable que la Aduana tuviera pleno acceso a esos datos almacenados electrónicamente en el sistema del organismo operativo ZF.
- 4.17 Desde la perspectiva operativa de las zonas franca, la simplificación y expedites de los procedimientos de digitalización pueden ser una de las principales ventajas para las FZs en la atracción de clientes. Proporcionar a la Aduana acceso al sistema de TI del organismo operativo FZ y obtener datos proporcionados por empresas de inquilinos podría desempeñar un papel importante al permitir un control aduanero adecuado, incluidos los controles de entrada/salida y inventario, al tiempo que se aceleran los procedimientos aduaneros. Además, ese acceso podría mejorar la exactitud de los datos y la presentación de informes, lo cual es fundamental para una gestión eficaz del riesgo.

Experiencia Nacional

Ejemplo 1: China

- 4.18 El control aduanero de las empresas y las empresas es llevado a cabo por la Aduana de China a través del sistema de TI. Las empresas de las zonas francas deben ejecutar sus sistemas informáticos de conformidad con las normas establecidas por la Aduana para un control aduanero adecuado, y proporcionar a la Aduana equipos terminales para el acceso a los datos y una interfaz de software para aplicaciones informáticas, que se conectarán a la Aduana de conformidad con el método de autenticación y las normas de datos prescritas por la Aduana. Aduanas supervisa a las empresas a través de sus libros de cuentas, cheques y auditorías. También lleva a cabo la gestión de créditos clasificados de empresas, tanto dentro como fuera de las ZF.

Ejemplo 2: Tailandia

- 4.19 Las empresas que operan ZFs están obligadas a presentar en formato electrónico un informe de importación y exportación, un informe de saldo, un informe de movimiento de carga y un informe de chatarra y pérdidas, en la forma prescrita por el Departamento de Aduanas, a la Sección de Auditoría de Zonas Francas, División de Incentivos Fiscales, dentro de los 30 días posteriores al final del período especificado. Estos informes se presentarán dos veces al año, junto con los estados financieros anuales certificados por el auditor de aduanas.

Ejemplo 3: Jordania

- 4.20 La Zona Franca de Zarqa se encuentra cerca de la frontera con Irak, Siria y Arabia Saudita. Se controla estrictamente a través de las siguientes medidas:
- Las empresas deben elaborar tres libros de cuentas para productos, materiales y residuos, que deben presentarse a dos autoridades (Autoridad de la ZF dependiente del Ministerio de Finanzas, y la Administración de Aduanas);



- El sistema de TI está conectado entre la Aduana (dependiente del Ministerio de Hacienda) y la Autoridad ZF (también dependiente del Ministerio de Hacienda), de modo que las Aduanas puedan la información que las empresas presentan al organismo operativo ZF;
- Las empresas envían información de declaración (a través de corredores) a la Aduana utilizando la Sistema ASYCUDA.
- La conexión de TI entre la Aduana y la Autoridad FZ se creó sobre la base de ASYCUDA.

Ejemplo 4: Georgia

- 4.21 El Servicio de Aduanas está presente las 24 horas del día, los 7 años de la página, y tiene derecho a realizar comprobaciones programadas o aleatorias de las instalaciones y el inventario de las empresas ubicadas en el mismo. Los productos que entran en las ZF deben pertenecer a una empresa registrada. Las importaciones y exportaciones, así como las operaciones de tránsito entre las zonas francas, se gestionan a través del sistema automatizado aduanero y a través del Sistema de Información de la Administración Tributaria. Los indicadores de riesgo específicos diseñados para hacer frente a los riesgos más comunes a las zonas francas han sido introducidos en el motor de riesgo aduanero
- 4.22 Las operaciones de transporte entrantes y salientes y los procesos de despacho de aduanas se procesan de acuerdo con el principio de "ventanilla única", y servicios como la presentación electrónica de documentos aduaneros, la aceptación remota de firmas electrónicas y el pago de derechos, impuestos y tasas de servicio a través de servicios bancarios en línea, se prestan a importadores y exportadores. Como resultado, los importadores y exportadores no necesitan estar físicamente presentes durante el proceso de despacho de aduanas o durante otros procedimientos aduaneros.

Orientación para datos y sistemas de TI en ZFs

- ✓ El interesado debe presentar una declaración de productos electrónicos con respecto a las mercancías introducidas o que salgan de una ZF mediante el uso de sistemas de TI.
- ✓ El sistema de TI del organismo operador de ZF y/o el sistema de TI de la empresa que almacene los datos sobre los movimientos de carga, los inventarios y las operaciones de la empresa dentro de las ZF deben estar conectados al sistema de TI de aduanas. En su defecto, la Aduana debería tener pleno acceso a dicho sistema siempre que sea necesario a efectos de los procedimientos aduaneros y el control.
- ✓ Mediante la utilización de los datos presentados u obtenidos a través de sistemas de TI, la Aduana debe facilitar el comercio de zonas francas en la mayor medida posible.



3. Auditoría aduanera en las Zonas Francas

La auditoría aduanera es necesaria para controlar las actividades y cargas de las empresas almacenadas en las zonas francas durante un período ilimitado

Explicación.

- 5.1 Según la encuesta en línea de la OMA, muchas administraciones aduaneras tienen la autoridad para llevar a cabo una auditoría aduanera sobre las mercancías en las zonas francas, así como una auditoría de los libros de inventario y de otros registros sobre operaciones y procesamiento realizados en zonas francas.
- 5.2 Teniendo en cuenta el período ilimitado para la fabricación y el almacenamiento de mercancías en zonas francas, una auditoría aduanera de las empresas que operan en las zonas francas es uno de los instrumentos más adecuados e importantes para que la Aduana supervise las actividades allí. Una auditoría aduanera permite a la Aduana controlar eficaz y eficientemente no sólo los movimientos de carga en los puntos de entrada y salida sobre una base de transacción, sino también la carga durante las etapas de almacenamiento y procesamiento durante un determinado período de tiempo sobre un contrato o periódicamente.
- 5.3 Dicha auditoría aduanera podrá ejercerse mediante auditorías de registros, recuentos de cantidades de mercancías en un inventario, revisiones de cumplimiento de transacciones o procedimientos seleccionados y revisiones de las condiciones de mantenimiento de registros, seguridad o almacenamiento.
- 5.4 Debe subrayarse que la cooperación y la asistencia del organismo operador de la ZF son necesarias para garantizar una auditoría aduanera eficaz y eficaz. Dicha asistencia incluye el permiso para acceder a las instalaciones/fábricas de ZFs y de las empresas, una explicación de las operaciones y el sistema de mantenimiento de registros, y el acceso necesario a los sistemas informáticos que almacenan los datos pertinentes.

Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Estados Unidos (E.E.U.U.)

- 5.5 Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) administra las FZ bajo un método de auditoría-inspección mediante el cual CBP no mantiene registros de inventario y el personal CBP no se asigna rutinariamente físicamente a las instalaciones. El Operador de ZF ejerce la supervisión física de las ZF, mientras que CBP ejerce supervisión general a través del programa de auditoría-inspección, que incluye los siguientes principios:
 - CBP determina la identidad y la naturaleza de la mercancía antes o después de su depósito en las ZONAS francas para que la responsabilidad inicial del Operador por la mercancía pueda ser determinado de forma fiable;
 - CBP emite un permiso previo de CBP al Operador para su recepción, entrega desde la zona y cualquier procesamiento en la ZF; Y
 - el Operador tiene la responsabilidad de la mercancía en la ZF, incluyendo supervisión, seguridad, mantenimiento de registros, condiciones de



Organización Mundial de Aduanas

almacenamiento y procesamiento (incluidas las cantidades de mercancía recibida o entregada).

- 5.6 CBP tiene la autoridad para suspender el estatus activado por un período no superior a 90 días, o, por orden de la Junta del TLC, para continuar la suspensión del estado activado de cualquier operación de zona que no pueda o no cumpla con las leyes y regulaciones para las zonas. CBP puede en cualquier momento recomendar a la Junta que se revoque la concesión de la autoridad por violaciones deliberadas y repetidas de la Ley FTZ.
- 5.7 La supervisión CBP puede ejercerse a través, pero no se limita a, auditorías de registros, recuentos de cantidades de mercancías en un inventario, revisiones de cumplimiento de transacciones o procedimientos seleccionados, o revisiones de las condiciones de mantenimiento de registros, seguridad o almacenamiento.
- 5.8 Una auditoría es un control sistemático y exhaustivo del inventario y los registros financieros de los operadores (y a veces de las empresas de inquilinos) con respecto a los números de lote de zona o números de identificación únicos, y contra la cantidad real de mercancía en la zona. Por lo general, se puede esperar que las auditorías duren de una semana a varios meses, dependiendo del tamaño del inventario, los problemas iniciales revelados, los tipos de mercancía en la zona y muchos otros factores. Es de esperar que los auditores examinen todo tipo de transacciones, condiciones y requisitos de zona, no sólo para el año en curso, sino también durante años pasados.

Ejemplo 2: República Dominicana.

- 5.9 La Dirección General de Aduanas ha establecido una Subdirección de Zonas francas, cuya función principal es supervisar, controlar y autorizar todas las importaciones, exportaciones, transferencias de mercancías y otros regímenes que puedan utilizar las empresas que operan en una ZF.
- 5.10 La Subdirección de Zonas francas, junto con los Departamentos de Auditoría de Inteligencia Aduanera, Auditoría y Despacho de Correos, analiza, controla y supervisa rigurosa y continuamente todas las operaciones que las empresas con sede en ZF deben ejecutar, a fin de evitar posibles actos ilícitos o el uso indebido de beneficios y exenciones otorgados a los participantes de la ZF. Del mismo modo, el Ministerio de Hacienda supervisa las transacciones financieras, con el apoyo de la Dirección General de Ingresos Internos.

Ejemplo 3: Tailandia

- 5.11 La Aduana tailandesa lleva a cabo auditorías aduaneras en las zonas francas en los casos en que tenga motivos razonables para sospechar una violación de las regulaciones aduaneras, por parte de la División de Auditoría de Despacho postal o de la División de Investigación y Supresión. La Aduana tailandesa, a través de la Sección de Auditoría de zonas libres de derechos, también lleva a cabo auditorías periódicas de aduanas mediante la auditoría de cuentas y todos los documentos relacionados con las importaciones y exportaciones en zonas francas.
- 5.12 Para la auditoría periódica en ZFs, Las Aduanas de Tailandia aplican un concepto de gestión de riesgos categorizando a las empresas en tres niveles:



- Nivel Platinum – auditoría cada tres años (incluidas las empresas de OEA);
- Nivel oro – auditoría cada dos años;
- Nivel plata – auditoría cada año.

Orientación para la auditoría aduanera en zonas francas

- ✓ La administración aduanera debe adoptar y llevar a cabo auditorías aduaneras para las empresas que operan en zonas francas para examinar y controlar no sólo los movimientos de cargas en los puntos de entrada y salida, sino también durante las etapas de almacenamiento y procesamiento de carga.
- ✓ La administración aduanera debe seleccionar una empresa o envío para una auditoría aduanera de manera basada en el riesgo, que puede incluir criterios de selectividad adecuados.
- ✓ El organismo operativo ZF debe permitir el acceso aduanero a la ZF y prestar asistencia a la administración aduanera al realizar una auditoría aduanera, incluido el acceso a los sistemas informáticos disponibles, y una explicación de las operaciones y los sistemas de mantenimiento de registros.

6. Control y vigilancia aduanera

Explicación

- 6.1 Los riesgos inherentes asociados con el establecimiento de zonas francas están ocupando titulares a nivel internacional, ya que la sociedad civil y las organizaciones internacionales y comerciales han afirmado repetidamente que las ZF no sólo son utilizadas por los actores económicos legítimos para actividades económicas jurídicas, sino que también ocasionalmente se utilizan indebidamente para actividades ilícitas.
- 6.2 El Documento de Investigación N° 47 de la OMA señala que, entre enero de 2011 y agosto de 2018, unos 48 miembros de la OMA notificaron más de 600 incautaciones en relación con las zonas francas (más de 1.300 cuando se incluye un valor atípico), que van desde el fraude de derechos hasta las drogas, las infracciones de los derechos de P.I., el fraude de origen, el blanqueo de armas, el blanqueo de capitales y el contrabando cultural.
- 6.3 Del mismo modo, los resultados de la encuesta en línea de la OMA revelan varios tipos de detección y convulsión en las zonas francas. Los Miembros también han informado de determinados casos relacionados con actividades terroristas, como la detección y incautación de armas pequeñas y ligeras, explosivos y bienes del patrimonio cultural, así como el blanqueo de capitales y las infracciones de los DPI.



6.4 Los organismos operativos de la ZF deben ser responsables de mantener las ZF y establecer procedimientos adecuados para garantizar la seguridad de las cargas ubicadas en los mismo, de conformidad con las normas de seguridad nacional aplicables. Las aduanas deben desempeñar un papel en la supervisión del mantenimiento de las normas y requisitos de seguridad por parte de los organismos operativos de la ZF y de las empresas de inquilinos, y llevar a cabo la vigilancia aduanera necesaria, incluida la inspección, detección e incautación de mercancías ilícitas en las zonas francas, como se describe a continuación.

a. Autoridad detectará/incautará bienes ilícitos en zonas francas

La "extraterritorialidad" de las ZFs provoca dificultades para aplicar la normativa general sobre comercio ilícito a las ZFS

Explicación

6.5 Cabe señalar que, según la encuesta de la OMA de ZF, varios Miembros no tienen la autoridad para detectar o incautar mercancías ilícitas en las zonas francas. Además, varios casos notificados durante los talleres de la OMA describieron cómo se explotaban las zonas francas para disimular el origen de las mercancías y enviar mercancías prohibidas o ilícitas a otros países, y no para el consumo interno

6.6 Por consiguiente, también debe concederse competencia a las aduanas para detectar y incautar mercancías destinadas no sólo al consumo interno, sino también al tránsito y al transbordo.

6.7 Además, como señala claramente el Documento de Investigación N° 47 de la OMA, en general, las ZF no han sido cubiertas explícitamente por los convenios internacionales existentes que regulan sustancialmente el comercio ilícito. Esta tendencia conduce a la regulación de menor nivel del comercio ilícito, tanto a nivel mundial como nacional, y vale la pena afirmar que las concepciones de algunos países de la "extraterritorialidad" de las ZF también pueden conducir a dificultades en la aplicación de regulaciones generales sobre el comercio ilícito a las ZF.

6.8 A fin de combatir las actividades ilícitas en las zonas francas, en primer lugar, cualquier tipo de comercio ilícito de mercancías debería estar prohibido por los convenios internacionales y reglamentos nacionales conexos sobre la misma base que para las mercancías fuera de las zonas francas. En segundo lugar, la Aduana debe tener la competencia de inspeccionar las mercancías en las zonas francas, así como de detectar y incautar mercancías, independientemente de si las transacciones previstas son almacenamiento, fabricación, tránsito/transbordo o consumo interno.

Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Singapore



6.9 Las autoridades locales, incluida la Aduana de Singapur, tienen la facultad legal de celebrar ZFs y llevar a cabo controles de las mercancías en las zonas francas. Si se constata que las mercancías han infringido las leyes nacionales, los convenios o tratados internacionales, las autoridades locales pueden incautar las mercancías.

Ejemplo 2: Malasia

6.10 En Malasia, la facultad de incautar mercancías destinadas al tránsito y el transbordo está prevista en la Ley de Aduanas de 1967 y en la Ley de Zonas Francas de 1990..

Ejemplo 3: Turquía

6.11 En Turquía, la Administración aduanera tiene la autoridad para detectar o incautar todo tipo de mercancías definidas en virtud de la legislación anti-contrabando. Aduanas tiene la autoridad para detectar o incautar cualquier mercancía comercializada ilícitamente destinada al tránsito o transbordo.

Ejemplo 4: Jordania

6.12 Las siguientes mercancías están prohibidas en virtud de la Ley de Aduanas para entrar en las ZONAS FRANCAS:

- Las mercancías prohibidas en relación con las infracciones del orden público, como las armas y las drogas, determinadas por las autoridades competentes;
- Bienes de fuerte olor o inflamables (distintos de los combustibles necesarios para las actividades de inversión, que están permitidos por el organismo inversor y en sus condiciones);
- Drogas y sustancias psicotrópicas de todo tipo y sus derivados;
- Bienes originarios de un país contra el que existe un boicot económico; Y
- Bienes protegidos por el derecho de propiedad intelectual (marcas y derechos de autor).

Ejemplo 5: Estados Unidos (E.E.U.U.)

6.13 Las leyes de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) son aplicables a las mercancías prohibidas en un ZF, los buques y aeronaves que entran o salen de una ZF, y las mercancías que han sido introducidas en un ZF para fines no especificados en la Ley ZFT



Orientación para las autoridades sobre la detección/incautación de mercancías ilegales en las zonas francas

- ✓ El Derecho nacional debe especificar claramente que cualquier prohibición de importación de determinados artículos también se aplique en el caso de la entrada en las zonas francas.
- ✓ Dichos artículos deben incluir, entre otros, estupefacientes, bienes infractores de derechos de P.I., bienes vinculados al fraude de derechos u orígenes, armas ligeras y armas pequeñas, explosivos, bienes vinculados al blanqueo de capitales y patrimonio cultural de contrabando.
- ✓ Las aduanas deben establecer y mantener un sistema para detectar partidas sospechosas de contener esas mercancías ilícitas, independientemente de si las mercancías están destinadas al consumo interno, el tránsito/transbordo u otros fines

b. Autoridad entrará en ZFs para llevar a cabo controles e inspecciones in situ

Algunas administraciones aduaneras tienen una autoridad muy limitada para llevar a cabo exámenes e investigaciones dentro de las zonas francas Explicación

Explicación

- 6.14 Vale la pena reiterar que dado que el uso principal de las ZFs es la fabricación y el almacenamiento de mercancías durante períodos de almacenamiento más largos de lo habitual o ilimitados, es esencial que la Aduana controle no sólo el movimiento de la carga en los puntos de entrada y salida, sino también durante las etapas de almacenamiento y procesamiento.
- 6.15 Sin embargo, algunas administraciones aduaneras tienen una autoridad muy limitada para llevar a cabo exámenes e investigaciones dentro de las zonas francas: sólo pueden entrar en zonas francas y locales de la empresa si existen sospechas de actividad ilícita en las mismas, respaldadas por pruebas concretas. En tales casos, la carga de la prueba de tales sospechas está del lado de la Aduana. Esto también se aplica en los casos en que las declaraciones y los datos se presentan a la Autoridad de la ZF y/o al organismo operativo, y no a la Aduana, lo que dificulta mucho más que la Aduana muestre pruebas para entrar en las zonas francas para inspeccionar la carga
- 6.16 Como se puede ver en varios casos descritos en el Documento de Investigación N° 47 de la OMA, se observan con frecuencia casos de "carga perdida" dentro de las ZF. Por lo tanto, las visitas de oficio/in situ por parte de la Aduana, junto con los procedimientos de auditoría y la presentación periódica de informes, son esenciales para prevenir y detectar actividades ilegales llevadas a cabo dentro de las zonas francas, y en particular, en las instalaciones de la empresa.



Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Jordania

6.17 En Jordania, en la visita al lugar y en la comparación entre los libros contables y el inventario físico pudimos detectar como resultado la falta de inventario en donde se evadieron los impuestos.

Ejemplo 2: Tailandia

6.18 En Tailandia, las oficinas/casas de aduanas se encuentran en las zonas francas. Los funcionarios de aduanas realizan inspecciones de cargas en las zonas francas según un esquema de gestión de riesgos, en el último puerto de destino donde se aplican incentivos fiscales, así como en el primer puerto.

6.19 La Aduana también lleva a cabo controles e inspecciones in situ. Realiza periódicamente una auditoría aduanera in situ, y también en los casos en que existen motivos razonables para sospechar que se están violando las disposiciones de la Ley de Aduanas u otras leyes relacionadas con la Aduana. Un oficial técnico de aduanas tiene la facultad de entrar en las instalaciones de empresas cuyo negocio se refiere a la importación y exportación en zonas francas.

Ejemplo 3: Estados Unidos (E.E.U.U.)

6.20 El Operador ZF debe permitir al personal de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) acceso a la FZ. Para permitir el acceso adecuado, el Operador debe proporcionar al personal de CBP equipo especial (y, en su caso, al personal para utilizar correctamente el equipo) para llevar a cabo revisiones o auditorías de cumplimiento, tales como pesaje, medición y equipos de medición; ropa protectora (para almacenamiento en frío, sustancias peligrosas, sombrero duro de seguridad, etc.); y proporcionar acceso a las computadoras y equipos periféricos disponibles.

6.21 Proporcionar el acceso adecuado también incluye la explicación por parte del Operador de los procedimientos y transacciones en el sistema de inventario y mantenimiento de registros del Operador o usuario. El Operador debe cooperar en cualquier revisión de cumplimiento, auditoría u otra acción legal de CBP, incluida la ubicación de registros y mercancías, a fin de lograr su pronta finalización y asegurar un rápido retorno a la operación normal de la zona. CBP debe respetar los procedimientos de salud, seguridad y regla de trabajo sindical de seguridad del operador y usuario, en la medida en que no interfieran con una auditoría adecuada o una revisión del cumplimiento de la zona.

6.22 Los Directores de Puerto están obligados a realizar revisiones de cumplimiento basadas en la evaluación del riesgo del puerto de la zona individual. Una revisión del cumplimiento es una visita del personal de CBP desde una oficina portuaria para observar físicamente o examinar transacciones, registros, procedimientos o condiciones en la zona. Los propósitos de las revisiones de cumplimiento incluyen determinar si el Operador y los Usuarios cumplen con las leyes, regulaciones y



Organización Mundial de Aduanas

procedimientos CBP aplicables; y determinar el riesgo asociado a cada zona dentro de la jurisdicción del puerto.

- 6.23 Las revisiones de cumplimiento se realizan sin notificación previa al Operador o Usuario, excepto cuando la notificación previa sea en interés de CBP. No obstante, el personal deberá anunciar su llegada al gerente o persona a cargo en la zona y en las instalaciones del Usuario antes de que se inicie la revisión de cumplimiento.
- 6.24 Por lo general, una revisión del cumplimiento se limitará a uno o dos días, para permitir la mayor presencia posible de CBP en las zonas. Sin embargo, una revisión del cumplimiento puede ampliarse en duración, a discreción del Director del Puerto, para un nuevo control sobre la base de las conclusiones iniciales.

Orientación para controles e inspecciones in situ por parte de la Aduana

- ✓ Todas las personas que realicen una actividad que implique el almacenamiento, trabajo, procesamiento o venta o compra de mercancías en zonas francas deben llevar registros apropiados en un formulario aprobado por la Aduana.
- ✓ Las aduanas deben supervisar el movimiento de mercancías y personas en las zonas francas e inspeccionar las cargas y equipajes entrantes, colocados y salientes en función de las técnicas de gestión de riesgos
- ✓ Las aduanas deben tener la autoridad para llevar a cabo controles e inspecciones in situ en las instalaciones de las empresas, tanto periódicamente, como en cualquier momento cuando la Aduana lo considere necesario.

c. Uso de tecnología para inspecciones en ZFs

Explicación

- 6.25 Dados los limitados recursos humanos de las aduanas y el aumento de las zonas francas en todo el mundo, no es una tarea fácil llevar a cabo vigilancia con respecto a todos los aspectos de las zonas francas. Sin embargo, dado que las zonas francas son ámbitos únicos, en los que se han aplicado experimentalmente nuevos procedimientos e incentivos, también ofrecen oportunidades para que las Aduanas aprovechen ese entorno especial de ZF y apliquen, de forma experimental, procedimientos/controles aduaneros innovadores mediante la utilización de datos y tecnologías modernas.
- 6.26 La instalación de vallas, muros o vallas de alambre de púas es un requisito básico para los ZF. Se deben poner en marcha equipos de inspección no intrusivos (NII), junto con flujos bien planificados de camiones y cargas para facilitar y asegurar el movimiento de cargas en la etapa de construcción. Muchos ZF están equipados con un sistema de vigilancia de cámara que debe cubrir todas las partes de la ZF y estar vinculado a la aduana en el mismo.
- 6.27 El uso de cerraduras electrónicas en las puertas de las instalaciones de las empresas, y el uso de sistemas electrónicos de seguimiento para el transporte de cargas entre un puerto y una ZF, también parece ser eficaz.
- 6.28 En cualquier caso, se puede utilizar plenamente dichas tecnologías y equipos vinculando los datos o registros a la aduana existente dentro o cerca de la ZF.



Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Jordania

6.29 En Jordania, se han realizado los siguientes trabajos de desarrollo y modernización para facilitar y asegurar las cargas en las zonas francas:

- aplicación de un sistema de pago electrónico para pagar derechos de aduana;
- un sistema de archivado electrónico para la mayoría de las transacciones;
- instalación de redes informáticas inalámbricas para implementar un sistema de muestreo electrónico;
- mecanismo de enlace electrónico entre el sistema del Departamento de Aduanas y los sistemas de relaciones públicas y privadas;
- sistemas de vigilancia de la cámara que cubren todas las áreas de ZF;
- puertas electrónicas para la puerta de salida vacía;
- aplicación de un sistema de cerradura electrónica a las puertas de los locales de las empresas; Y
- uso de un sistema de posicionamiento global (GPS), especialmente para cargas de tránsito seleccionadas: si se selecciona como carga rastreada por GPS, el sistema de TI puede monitorear la carga desde la sede, y es escoltado por oficiales de aduanas.

Orientación para tecnologías de inspección

- ✓ Las aduanas deben establecer y mantener sistemas de vigilancia en los puntos de control de entrada y salida de ZF, así como en el interior de las zonas francas. A tal fin, la Aduana debe utilizar equipos de inspección no intrusivos (NII), cámaras de vigilancia y otras tecnologías para monitorear cargas y personas.
- ✓ Los equipos del NII deben instalarse de acuerdo con una línea de flujo bien planificada de camiones y cargas desarrollada por la Aduana y otras autoridades en la etapa de construcción.
- ✓ Las aduanas deben explorar la posibilidad de utilizar tecnologías avanzadas, como sistemas electrónicos de seguimiento y sellos electrónicos, para monitorear los movimientos de carga dentro y fuera de las ZF.



7. Cooperación

a. Cooperación con el Sector Privado y las Agencias Gubernamentales

Trabajar juntos para resolver cualquier problema y desafío en las zonas francas

Explicación

7.1 Mejorar la cooperación con los operadores y las empresas de las zonas francas es clave para mejorar la facilitación y la seguridad en ellas. Es esencial que las Aduanas participen no sólo en el control de las mercancías, sino también en la facilitación del comercio, reconociendo el importante papel que las Aduanas pueden desempeñar en el crecimiento económico saludable y sostenible de las zonas francas.

A tal fin, son necesarios mecanismos de cooperación con operadores y empresas, como el diálogo periódico y la presentación de informes, y la provisión de una formación adecuada, junto con el proceso de aprobación de la empresa. Ese diálogo periódico y el intercambio de información permitirían a las Aduanas y al sector privado trabajar juntos para resolver cualquier problema y desafío en las zonas francas. La asignación de un funcionario de aduanas responsable de cada empresa y zona podría ser otro posible mecanismo de cooperación sostenible. Las aduanas también podrían solicitar a los operadores de ZF y a las empresas de inquilinos que asignen su propio punto de contacto a la Aduana.

7.2 Además, las Aduanas deben sensibilizar a los organismos operativos de la ZF, a las empresas de inquilinos, al público y a otras partes interesadas sobre los requisitos, riesgos y responsabilidades reglamentarias asociados a las zonas francas mediante programas de sensibilización, comunicación, educación y divulgación. A tal fin, aduanas debe publicar detalles de los requisitos y criterios que deben cumplir las empresas de inquilinos que operan en las zonas francas para que los organismos operativos de la ZF puedan supervisar estas empresas y sus actividades con el fin de mantener la seguridad del comercio en las zonas francas.

7.3 IEn particular, las Aduanas, junto con los ministerios pertinentes, deberían hacer un esfuerzo para alentar a la comunidad empresarial a llevar a cabo negocios únicamente con "ZFs limpias", es decir, zonas francas que cumplen legalmente y son "limpias" cumpliendo los siguientes criterios, basados en el "Código de Conducta para zonas francas limpias" (Recomendación de la OCDE):

- proporcionar acceso incondicional a la Aduana para celebrar actividades francas para llevar a cabo controles in situ de oficio en apoyo de las investigaciones sobre actividades ilegales;
- asegurarse de que los organismos operativos ZF que están autorizados a operar dentro de las ZFs dentro de la ZF, y que comunican a la Aduana la identidad de los inquilinos y clientes en sus operaciones;
- prohibir los organismos operativos de la ZF y las empresas de inquilinos que no garantía necesaria del cumplimiento de los procedimientos aduaneros y el control aplicables;



- garantizar que las empresas arrendatarias mantengan registros digitales de todos los envíos de mercancías que entran y salen de la ZF, así como de todas las mercancías producidas o almacenadas en las misma, y presenten la información a la Aduana en tiempo y forma;
- garantizar la trazabilidad de cualquier transacción comercial o financiera de los operadores económicos activos en la ZF, que se produzcan en su interior o sean originarios de la ZF;
- denunciar comportamientos ilegales sospechosos a la Aduana; Y
- participar en el aprendizaje entre pares y diálogos con aduanas para resolver los desafíos de cumplimiento.

7.4 El establecimiento de marcos de cooperación entre y entre diversos organismos nacionales, incluidos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, también es esencial para proporcionar una respuesta cohesionada y coordinada a los riesgos para la seguridad y la seguridad derivados de las zonas francas.

Experiencia Natural

Ejemplo 1: Georgia

7.5 Como uno de los actores clave de las zonas francas, aduanas es plenamente consciente de la importancia de construir una fuerte asociación con las partes interesadas de la ZF. Por lo tanto, la divulgación de la industria es uno de los componentes clave de la labor de la Aduana, con el objetivo de permitir a las entidades aduaneras y empresariales compartir información y trabajar conjuntamente para resolver cualquier problema y desafío.

7.6 Siempre que las empresas registradas en una ZF deseen realizar una transacción, pero no estén seguras de que el reglamento se aplique a la operación o necesiten más información, saben que pueden acercarse a la Aduana para obtener orientación. Dentro de su ámbito de competencia, aduanas es capaz de proporcionar soluciones y guiar a las empresas sobre cómo deben proceder. Esto se considera un enfoque de "análisis preventivo" aduanero, donde los problemas se resuelven antes de que ocurran. Este enfoque se ha convertido en una parte integral del entorno de trabajo aduanero y empresarial.

7.7 Mediante el desarrollo de una relación profesional con las empresas que operan en zonas francas, así como con los administradores, aduanas ha sido capaz de prevenir las infracciones de la ley y aumentar el cumplimiento. En la práctica, este esfuerzo ha hecho posible el desarrollo de flujos de trabajo fluidos y eficaces dentro de las ZF y ha reducido el número de irregularidades e infracciones.

Ejemplo 2: República Dominicana

7.8 La Dirección General de Aduanas ha establecido una Subdirección de Zonas francas, cuya función principal es supervisar, controlar y autorizar todas las importaciones, exportaciones y transferencias de mercancías, y otros regímenes que puedan utilizar las empresas que operan en una ZF. La asistencia aduanera contribuye al ahorro de



Organización Mundial de Aduanas

tiempo con respecto a las importaciones y exportaciones, lo que repercute positivamente en la competitividad de las empresas participantes.

- 7.9 La Subdirección de Zonas francas, junto con los Departamentos de Auditoría de Inteligencia Aduanera, Auditoría y Despacho de Correos, analiza, controla y supervisa rigurosa y continuamente todas las operaciones que las empresas relacionadas con la ZF deben ejecutar, a fin de evitar posibles actos ilícitos o el uso indebido de beneficios y exenciones otorgados a los participantes de la ZF. Del mismo modo, el Ministerio de Hacienda supervisa las transacciones financieras, con el apoyo de la Dirección General de Ingresos Internos.

Ejemplo 3: Singapore

- 7.10 Las aduanas de Singapur regularmente sostienen reuniones con los organismos operativos de las Zonas Francas y ha establecido un punto de contacto con los organismos operativos ZF. Si estos últimos tienen alguna sospecha de, o detectar, cualquier actividad ilícita en las ZONAS francas, deben informar a la Aduana de manera oportuna para una aplicación efectiva. Los organismos operativos de la ZF también proporcionan un informe mensual a la Aduana de Singapur. El informe contiene información relativa a una lista de entidades empresariales que operan en zonas francas, así como información sobre cualquier incidente de seguridad que se haya producido en las zonas francas.
- 7.11 Además, la Aduana de Singapur trabaja con los organismos operativos de la ZF para llevar a cabo inspecciones conjuntas, simulacros y ejercicios de incidencia y contingencia. También tiene acceso y enlaces del sistema a los sistemas de carrocería operativa ZF. La Aduana de Singapur realiza actividades periódicas de divulgación con los organismos operativos y las empresas de ZF que operan en las zonas francas para recordarles los requisitos que deben cumplirse, así como para informarles sobre los últimos casos detectados de actividades ilícitas en las zonas francas.

Orientación para la cooperación con el sector privado y otros organismos gubernamentales

- ✓ Las aduanas deben establecer y mantener mecanismos de cooperación con los operadores y las empresas, incluidas medidas como el diálogo periódico, la presentación de informes y el intercambio de información, y la provisión de una formación adecuada.
- ✓ A través de ese diálogo periódico y el intercambio de información, las Aduanas, el sector privado y otros organismos gubernamentales deben trabajar juntos para resolver cualquier problema y desafío en las zonas francas.
- ✓ Las aduanas, junto con los ministerios pertinentes, deberían hacer un esfuerzo para alentar a la comunidad empresarial a llevar a cabo negocios únicamente con "ZFs limpias", es decir, ZFs que cumplen legalmente y son "limpias" al cumplir los criterios pertinentes basados en el Código de Conducta para las Zonas Francas Limpias (Recomendación de la OCDE).



b. Cooperación entre administraciones aduaneras

Explicación

- 7.12 Dado que las ZF se centraron originalmente en la fabricación para la exportación, y como a menudo se utilizan con fines de tránsito, cualquier actividad ilegal también puede implicar el contrabando a otros países. Por lo tanto, la cuestión de los procedimientos/controles aduaneros adecuados en las zonas francas es crucial, no sólo para los países con zonas francas, sino también para los que no los tienen; posibles soluciones requieren acción internacional y cooperación para combatir las actividades ilegales que explotan las debilidades de las zonas francas
- 7.13 De hecho, El trabajo de investigación de la OMA No. 47 presenta varios casos en los que tres o más países participaron en la cadena de operaciones de tránsito/transbordo para actividades ilegales mediante la utilización de zonas francas. Esto subraya tanto la complejidad y el carácter global de esta cuestión, como la necesidad de intercambio de inteligencia y cooperación internacional entre las administraciones aduaneras.
- 7.14 Durante los talleres de la OMA sobre zonas francas, varios países destacaron la eficacia del intercambio internacional de información entre las Aduanas a lo largo de las rutas de tránsito, lo que puede hacerse haciendo uso de acuerdos internacionales, como los Acuerdos aduaneros de asistencia mutua (AMI). Por lo tanto, es importante que estos acuerdos abarquen el intercambio de información relacionado con las zonas francas mediante una definición adecuada de las zonas francas, sin invocar un concepto de "extraterritorialidad" de las ZS desde el territorio aduanero.
- 7.15 Un país también mencionó que las operaciones mundiales dirigidas por organizaciones internacionales habían dado lugar a la incautación de mercancías que evadían sus funciones, lo que demuestra la eficacia de la cooperación mundial centrada en las actividades ilegales en las zonas francas. Por lo tanto, las operaciones regionales o mundiales podrían llevarse a cabo entre las Aduanas y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley. Un posible resultado de esas operaciones podría ser considerar la posibilidad de revocar la licencia para operar en una ZF.
- 7.16 Compartir datos sobre incautaciones y mejores prácticas para combatir las actividades ilegales en las zonas francas a través de la Red de Control de Aduanas (CEN) de la OMA, y entre los respectivos puntos de contacto nacionales de la Aduana, podría ser beneficioso para mejorar la seguridad de las zonas francas.
- 7.17 Además, durante los talleres se notificaron varios casos de fraude de origen. Uno de ellos consistía en la colocación en una ZF de cargas cuyos documentos de transporte fueron falsificados en un intento de ocultar el país de origen y declarar erróneamente las cargas en el país de destino. El reenvasado adicional y otras operaciones ligeras en una ZF pueden ser explotadas para cambiar o eliminar la marca de origen u para obtener un certificado de origen del país donde se encuentra la ZF. Para rastrear estas cargas y garantizar que el origen sea exacto, la cooperación entre aduanas y otros organismos gubernamentales en el camino es vital, junto con los controles e inspecciones in situ de la Aduana en cada ZF.



Experiencia Nacional

Ejemplo 1: Singapore

7.18 La Aduana de Singapur recibe y comparte inteligencia con su red de socios. Esta red incluye tanto a las autoridades policiales locales como extranjeras, a las organizaciones internacionales pertinentes, como la OMA, y a las administraciones aduaneras extranjeras. La Aduana de Singapur colabora con los organismos encargados de hacer cumplir la ley local y otras administraciones aduaneras para llevar a cabo operaciones conjuntas de observancia.

Ejemplo 2: Vietnam

7.19 La Aduana de Vietnam intercambia información con otras administraciones aduaneras a través de acuerdos bilaterales mutuos. Si existe sospecha de comercio ilícito, aduanas en un país informa inmediatamente a aduanas en el otro, proporcionando toda la información relacionada para que juntos puedan rastrear las rutas tomadas por las mercancías e incautar cualquier mercancía ilegal

Guia de cooperación entre las administraciones de aduanas

- ✓ Las aduanas deben cooperar entre sí compartiendo la información apropiada, incluso cuando proceda en el curso de actividades en virtud de acuerdos auxiliares mutuos aduaneros (ACMAA) con el fin de combatir las actividades ilegales que utilizan las ZF.
- ✓ Las aduanas deben establecer puntos de contacto para facilitar dicha cooperación entre las Aduanas.
- ✓ Deben ejercerse controles adecuados sobre la documentación, así como sobre las propias mercancías, a fin de identificar y comprobar el verdadero origen de las mercancías en las zonas francas mediante la cooperación con otros organismos gubernamentales y también mediante la cooperación con las Aduanas, mediante el seguimiento de las rutas adoptadas por las cargas.

*

* *



ANEXO I

Zonas Francas y sus Reglas de Origen

1. Las normas de origen y la definición territorial de las ZONAS FRANCAS

Explicación

- 1.1 Las normas de origen son un conjunto de normas para determinar el origen de las mercancías e implementar las medidas e instrumentos de política comercial correspondientes, como si los productos importados deben recibir el trato preferencial (NMF) o de la nación más favorecida.
- 1.2 Muchos de los Tratados de Libre Comercio del mundo (TLC) otorgan la condición de originarios a las zonas francas y disponen de una disposición clara sobre la inclusión de los ZF en el TLC, ya que generalmente se entiende que las mercancías fabricadas en zonas francas pueden beneficiarse de un trato arancelario preferencial, ya que son mercancías originarias del territorio de las partes contratantes del TLC (CPs) y cumplen los criterios de origen aplicables.
- 1.3 No obstante, debe señalarse que la definición territorial de ZF puede repercutir en la elegibilidad para beneficiarse de un trato arancelario preferencial. Por ejemplo, sin una disposición clara en el TLC, los productos originarios de las zonas francas del CP podrían quedar excluidos del trato preferencial si la legislación nacional en ese CP define las zonas francas como fuera del territorio aduanero. Esto se debe a que los TLC generalmente se aplican al territorio aduanero de los CPs.
- 1.4 Así pues, las Aduanas deben tener en cuenta los siguientes elementos relativos a las normas de origen y a la definición territorial de las ZF:
 - La definición nacional de ZFs puede afectar a la aplicabilidad del trato arancelario preferencial en el marco de los TLC, lo que podría dar lugar a un trato diferente entre las mercancías producidas en los CENTROS;
 - Garantizar la igualdad de trato en los TLC para las mercancías producidas en zonas francas entre todos los CENTROS ayudaría a normalizar los procedimientos y el control relativos al origen de las mercancías, y reducir la posibilidad de evasión fiscal; Y
 - La exención de las mercancías fabricadas en determinadas zonas francas a partir de un trato preferencial requeriría una gestión sólida de la carga entre la Aduana, la autoridad emisora competente⁷ y la Autoridad ZF designada, junto con un alto conocimiento del cumplimiento de las partes interesadas. Esto podría aumentar los costos tanto para las aduanas como para las partes interesadas.



2. **Exclusión de los productos fabricados en los estados de desarrollo procedentes de las normas de origen del TLC y del trato arancelario preferencial**
 - 2.1 Debe señalarse que algunos TLC incluyen una disposición única que excluye a los productos obtenidos en las ZONAS francas de obtener el estatus de origen para ser elegibles para un trato arancelario preferencial.
 - 2.2 Un documento técnico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (diciembre de 2018, "El trato de las mercancías originarias de acuerdos/zonas económicas especiales en la zona de libre comercio continental africana") sugiere que la razón detrás de excluir los productos producidos en las zonas francas del trato preferencial es que se benefician de incentivos fiscales y de otras inversiones, por lo tanto, el costo de fabricación es menor y esas mercancías pueden venderse a un precio inferior al de los bienes fabricados fuera de las zonas francas.

Anexo II

Lista de Verificación

Aspecto territorial de las ZF

- ✓ Las zonas francas deben considerarse, desde una perspectiva geográfica, una parte del territorio aduanero o de otras zonas especiales en las que la autoridad de aduanas para controlar las mercancías y las personas esté legalmente protegida, y cuando se apliquen los procedimientos aduaneros y el control necesarios para garantizar y facilitar la circulación y colocación de cargas en las zonas francas.

Participación aduanera en las zonas francas

- ✓ Las aduanas deben estar representadas en la junta gubernamental pertinente para elaborar la política nacional general sobre las zonas francas, decidir sobre el establecimiento de ZFs y examinar las solicitudes de establecimiento de ZF.
- ✓ Las aduanas deben establecer normas básicas de construcción y otras normas que se aplicarán en las zonas francas para el control aduanero. Esto abarca los puestos de control aduaneros, el vallado cerrado que rodea a la ZF, las áreas de inspección aduanera, los sistemas de videovigilancia, la instalación de equipos de inspección no intrusivos (NII), la red de información que se interconecta con la Aduana, etc.

Aprobación aduanera de operadores y empresas de ZF que operan en ZFs

- ✓ Las aduanas deben participar y ser responsables de revisar las solicitudes de las empresas que deseen operar en las zonas francas como inquilinos.
- ✓ Las aduanas deben participar en el procedimiento de autorización para actividades comerciales y de otro tipo relacionadas con los procedimientos aduaneros y los controles en las zonas francas.
- ✓ Las aduanas deben utilizar criterios de validación del Operador Económico Autorizado (OEA) para verificar los niveles de cumplimiento, así como comprobar si hay registros de cualquier infracción y supervisar el cumplimiento, en estrecha cooperación con las



Organización Mundial de Aduanas

autoridades de la ZF y los organismos operativos de la ZF.

- ✓ Las aduanas deben proporcionar capacitación periódica a las empresas sobre responsabilidades y cumplimiento en las zonas francas, y proporcionar oportunidades para intercambiar y compartir la información necesaria.
- ✓ Además, aduanas deben tomar las medidas apropiadas para revocar la aprobación si se observa incumplimiento, actividades ilegales o pérdidas de mercancías.

Presentación de declaraciones e informes

- ✓ Las declaraciones de mercancías u otras formas de declaración a la entrada y salida de las zonas francas deben solicitarse y presentarse a la Aduana para llevar a cabo la evaluación del riesgo de las cargas.
- ✓ Las declaraciones de mercancías podrían excluir elementos relacionados únicamente con las declaraciones de derechos, pero deberían incluir los elementos necesarios para la evaluación del riesgo.
- ✓ Deben permitirse declaraciones simplificadas para las empresas que demuestren un alto nivel de cumplimiento, como las certificadas como OAE.
- ✓ Las empresas que operan en ZFs están obligadas a mantener libros de inventario y otros registros sobre las operaciones realizadas en ZFs con la mayor precisión posible. Las empresas que operan en ZFs u organismos operativos ZF deben reportar dicha información de inventario y otros registros periódicamente a la Aduana.
- ✓ Si así lo exigen las aduanas, las empresas de la ZF u organismos operativos de la ZF deben presentar los informes necesarios, incluido el saldo de cargas, materias primas y una lista de inventarios, etc. a la Aduana, previa solicitud.

Uso de datos y sistemas de TI en ZFs

- ✓ El interesado debe presentar una declaración de productos electrónicos con respecto a las mercancías introducidas o que salgan de una ZF mediante el uso de sistemas de TI.
- ✓ El sistema de TI del organismo operador ZF y/o el sistema de TI de la empresa que almacene los datos sobre los movimientos de carga, los inventarios y las operaciones de la empresa dentro de las ZF deben estar conectados al sistema de TI de aduanas. En su defecto, la Aduana debería tener pleno acceso a dicho sistema siempre que sea necesario a efectos de los procedimientos aduaneros y el control.
- ✓ Mediante la utilización de los datos presentados u obtenidos a través de sistemas de TI, la Aduana debe facilitar el comercio de zonas francas en la mayor medida posible.

Auditoría aduanera en zonas francas

- ✓ La administración aduanera debe adoptar y llevar a cabo auditorías aduaneras para las empresas que operan en zonas francas para examinar y controlar no sólo los movimientos de cargas en los puntos de entrada y salida, sino también durante las etapas de almacenamiento y procesamiento de carga.



- ✓ La administración aduanera debe seleccionar una empresa o envío para una auditoría aduanera de manera basada en el riesgo, que puede incluir criterios de selectividad adecuados.
- ✓ El organismo operativo FZ debe permitir el acceso aduanero a la ZF y prestar asistencia a la administración aduanera al realizar una auditoría aduanera, incluido el acceso a los sistemas informáticos disponibles, y una explicación de las operaciones y los sistemas de mantenimiento de registros.

Detección/incautación de mercancías ilegales en zonas francas

- ✓ El Derecho nacional debe especificar claramente que cualquier prohibición de importación de determinados artículos también se aplica en caso de entrada en las zonas francas.
- ✓ Dichos artículos deben incluir, entre otros, estupefacientes, bienes infractores de derechos de P.I., bienes vinculados al fraude de derechos u orígenes, armas ligeras y armas pequeñas, explosivos, bienes vinculados al blanqueo de capitales y patrimonio cultural de contrabando.
- ✓ Las aduanas deben establecer y mantener un sistema para detectar envíos sospechosos de contener esas mercancías ilegales, independientemente de si las mercancías están destinadas al consumo interno, el tránsito/transbordo u otros fines.

Controles e inspecciones in situ por parte de la Aduana

- ✓ Todas las personas que realicen una actividad que implique el almacenamiento, trabajo, procesamiento o venta o compra de mercancías en zonas francas deben llevar registros apropiados en un formulario aprobado por la Aduana.
- ✓ Las aduanas deben supervisar el movimiento de mercancías y personas en las zonas francas e inspeccionar las cargas y equipajes entrantes, colocados y salientes en función de las técnicas de gestión de riesgos.
- ✓ Las aduanas deben tener la autoridad para llevar a cabo controles e inspecciones in situ
- ✓ aduana.

Tecnologías de inspección

- ✓ Las aduanas deben establecer y mantener sistemas de vigilancia en los puntos de control de entrada y salida de ZF, así como en el interior de las zonas francas. A tal fin, la Aduana debe utilizar equipos de inspección no intrusivos (NII), cámaras de vigilancia y otras tecnologías para monitorear cargas y personas.
- ✓ Los equipos del NII deben instalarse de acuerdo con una línea de flujo bien planificada de camiones y cargas desarrollada por la Aduana y otras autoridades en la etapa de construcción.



- ✓ Las aduanas deben explorar la posibilidad de utilizar tecnologías avanzadas, como sistemas electrónicos de seguimiento y sellos electrónicos, para monitorear los movimientos de carga dentro y fuera de las ZF.

Cooperación con el sector privado y otros organismos gubernamentales

- ✓ Las aduanas deben establecer y mantener mecanismos de cooperación con los operadores y las empresas, incluidas medidas como el diálogo periódico, la presentación de informes y el intercambio de información, y la provisión de una formación adecuada.
- ✓ A través de ese diálogo periódico y el intercambio de información, las Aduanas, el sector privado y otros organismos gubernamentales deben trabajar juntos para resolver cualquier problema y desafío en las zonas francas.
- ✓ Las aduanas, junto con los ministerios pertinentes, deberían hacer un esfuerzo para alentar a la comunidad empresarial a llevar a cabo negocios únicamente con "ZFs limpias", es decir, zonas francas que cumplen legalmente y son "limpias" al cumplir los criterios pertinentes basados en el Código de Conducta para las Zonas Francas Limpias (Recomendación de la OCDE)

Cooperación entre administraciones aduaneras

- ✓ Las aduanas deben cooperar entre sí compartiendo la información apropiada, incluso cuando proceda en el curso de actividades en virtud de acuerdos auxiliares mutuos aduaneros (CMAA) con el fin de combatir las actividades ilegales que utilizan las ZF.
- ✓ Las aduanas deben establecer puntos de contacto para facilitar dicha cooperación entre las Aduanas.
- ✓ Deben ejercerse controles adecuados sobre la documentación, así como sobre las propias mercancías, a fin de identificar y comprobar el verdadero origen de las mercancías en las zonas francas mediante la cooperación con otros organismos gubernamentales y también mediante la cooperación con las Aduanas, mediante el seguimiento de las rutas adoptadas por las cargas