



**Corroboración de la implementación de la normativa y recomendaciones sobre buenas prácticas, para la prevención del tráfico ilícito de drogas y otras actividades de delincuencia organizada, en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, 2021**

© Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas

Instituto Costarricense sobre Drogas

2021

[www.icd.go.cr](http://www.icd.go.cr)



Esta obra está bajo una Licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

El presente documento es un producto de la Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas del Instituto Costarricense sobre Drogas.

**Equipo de Investigación:**

Valeria Soto Ramírez

Beatriz Murillo Paz

**Portada, contraportada:**

Beatriz Murillo Paz

**Imagen de portada:**

Cortesía de Andrey Rojas Corrales

**Ilustraciones de portada/ contraportada:**

[https://www.vecteezy.com/license/license\\_attribution\\_modal?id=126478](https://www.vecteezy.com/license/license_attribution_modal?id=126478)

GOBIERNO DE COSTA RICA  
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA  
INSTITUTO COSTARRICENSE SOBRE DROGAS  
UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA NACIONAL SOBRE DROGAS

INVESTIGACIÓN:

**Corroboración de la implementación de la normativa y recomendaciones sobre buenas prácticas, para la prevención del tráfico ilícito de drogas y otras actividades de delincuencia organizada, en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, 2021**

Equipo investigador:

Beatriz Murillo Paz  
Valeria Soto Ramírez

San José, Costa Rica

Enero, 2022

## **Agradecimientos**

Este trabajo de investigación no habría sido posible sin la colaboración de diversos actores a los que agradecemos profundamente por su tiempo y aportes.

### **Institución**

Policía de Control de Drogas	Juan José Arévalo Montoya Félix Bejarano Miranda Kevin Palma Elizondo
Policía de Fronteras	Erick Lacayo Rojas
Fuerza Pública	Daniel Calderón Rodríguez Juan Carlos Arias Agüero
Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS)	Eduardo Trejos Lalli Mauricio Cruz Mejías Víctor Julio Arias Mora William Alcázar Méndez
Policía de Control Fiscal	Jacqueline Soto Rivel Mario Bonilla Morales Evelyn Solano Arce
Policía Profesional de Migración y Extranjería	Stephen Madden Barrientos Carlos Herra Canales

## **Institución**

Dirección General de Aduanas	Gerardo Bolaños Alvarado Wagner Quesada Céspedes Mauricio Morales Berrocal
Servicio Fitosanitario del Estado	Fernando Araya Alpízar Nelson Morera
Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA)	Germán Rojas Hidalgo Byron Gurdíán García
Ministerio de Salud	Thais Mayorga Acosta
Ministerio de Comercio Exterior /(CONAFAC) <sup>1</sup>	Duayner Salas Chaverri Yaruma Vásquez Carrillo Andrey Rojas Corrales
Alianza Empresarial para el Comercio Seguro (BASC) <sup>2</sup>	Álvaro Alpízar Antillón Amadeo Acuña Rodríguez José Manuel Solís Villalobos

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Facilitación del Comercio

<sup>2</sup> BASC: Business Alliance for Secure Commerce

## Contenido

<i>Agradecimientos</i> .....	<i>i</i>
<i>Introducción</i> .....	<i>1</i>
<i>Antecedentes</i> .....	<i>3</i>
<b>Internacional</b> .....	<b>3</b>
<b>Nacional</b> .....	<b>8</b>
<i>Planteamiento del Problema</i> .....	<i>11</i>
<b>Problema de Investigación</b> .....	<b>11</b>
<b>Pregunta de investigación</b> .....	<b>11</b>
<i>Justificación</i> .....	<i>12</i>
<i>Objetivos de la Investigación</i> .....	<i>14</i>
<b>Objetivo general:</b> .....	<b>14</b>
<b>Objetivos específicos:</b> .....	<b>14</b>
<i>Metodología</i> .....	<i>15</i>
<b>Tipo de investigación</b> .....	<b>15</b>
<b>Objeto de estudio</b> .....	<b>16</b>
<b>Fuentes de información</b> .....	<b>16</b>
<b>Técnicas de recopilación de información</b> .....	<b>17</b>

<b>Instrumentos de recopilación de información .....</b>	<b>18</b>
<b><i>Capítulo 1: Normativa Nacional e Internacional y Buenas Prácticas para la Prevención y Control de Tráfico Ilícito de Drogas y otras actividades de Delincuencia Organizada .....</i></b>	<b>19</b>
<b>Normativa Internacional .....</b>	<b>20</b>
<b>Normativa Nacional.....</b>	<b>21</b>
<b><i>Capítulo II: Recomendaciones de Organismos Internacionales para la Prevención del Tráfico Ilícito de Drogas y otras actividades de Delincuencia Organizada .....</i></b>	<b>33</b>
<b><i>Capítulo III: Identificar los Procesos de los Actores Involucrados en la Prevención y Control en Fronteras Terrestres .....</i></b>	<b>44</b>
1. Papel de las instituciones/organizaciones .....	45
2. Personas, vehículos y/o transportes de alto riesgo .....	49
3. Actividades de premonitoreo (actividades que implican la revisión y/o seguimiento de un vehículo y/o persona antes de llegar a su destino).....	52
4. Uso de equipos no intrusivos .....	54
5. Uso de la información .....	56
6. Evaluaciones de vulnerabilidad .....	61
7. Corrupción .....	64
8. Inspección de vehículos y/o transportes .....	67
9. Indicadores de riesgo.....	72

10. Recursos humanos, tecnológicos y económicos.....	74
11. Trabajo interinstitucional .....	77
12. Comercio seguro.....	78
<b>Capítulo IV: Corroborar la Aplicación de la Normativa y Buenas Prácticas Internacionales.....</b>	<b>82</b>
1.Trabajo interinstitucional.....	83
2. Coordinación internacional.....	84
3. Actores de la cadena logística .....	86
4. Gestión de riesgo.....	89
5. Inteligencia estratégica .....	90
<b>Conclusiones .....</b>	<b>92</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>95</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>97</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>105</b>
<b>Anexo 1: Guías de entrevista .....</b>	<b>105</b>
Guía de entrevista para Instituciones/Entidades de Control .....	105
Guía de entrevista entidades/instituciones que promocionan el comercio .....	109
<b>Anexo 2: Guía de observación.....</b>	<b>111</b>
Guía de observación para instituciones/entidades que inspeccionan personas, vehículos y/o transportes .....	111

<b>Anexo 3: Mapa Zona Norte .....</b>	<b>1</b>
---------------------------------------	----------

## Introducción

El tráfico ilícito de drogas y otras actividades de delincuencia organizada forman parte de la realidad nacional e internacional, y Costa Rica no es la excepción. Su posición geográfica lo ubica como un “puente”, entre los países de producción (Sudamérica) y los países que demandan SPA (por ejemplo Estados Unidos), como lo indica el Instituto Costarricense sobre Drogas (2021): “Costa Rica se ubica en la ruta de la droga entre los países productores y los países consumidores del norte del continente, así como zona regional de logística de los cárteles para promover los envíos de droga hacia Europa” (p.iv).

Como bien lo mencionan Fonseca, Mora, Rivera y Salas (2018), en un mundo globalizado, las fronteras más que ser puntos de encuentro de pueblos y culturas, se han convertido en zonas de comer ilícito y de contrabando de drogas, armas, personas, y un grupo de actividades que son controladas y maneadas por grupos criminales. De ahí la importancia de indagar las acciones que se están realizando para la prevención del tráfico de drogas y actividades conexas por parte de los diversos actores que están presentes en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.

Fonseca, Mora, Rivera y Salas (2018), refieren que, para las organizaciones criminales, las fronteras son un espacio libre del alcance estatal y se les ha dado libertad para actuar, en especial, en el paso fronterizo de Peñas Blancas, donde los enormes “huecos” en la vigilancia fronteriza permiten el ingreso de inmigrantes ilegales, que pasan continuamente, además la existencia del tráfico de cualquier artículo, droga, e incluso personas.

Lamentablemente, personas funcionarias públicas se han involucrado en las actividades delictivas, como lo expresa la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del

Instituto Costarricense sobre Drogas (2021), quienes refieren que en el Ministerio de Hacienda se identifican diversas modalidades de corrupción de los funcionarios públicos que prestan servicio en su área de actividad, entre las que se expresa la coacción a los funcionarios públicos por parte de terceros para que vulneren el régimen jurídico aduanero.

La UIF (2021) refiere que según el OIJ, en los últimos años se han identificado evidencias que hacen pensar una posible integración vertical del crimen organizado en los diferentes ámbitos de los poderes públicos, incluso identificándose relaciones entre altos funcionarios del Estado. Por lo tanto, se evidencia el involucramiento de personas funcionarias del Estado en el crimen organizado, aspecto que puede facilitar el tráfico de drogas y otras actividades delictivas en las fronteras costarricenses.

Por lo tanto, el presente estudio pretende identificar las acciones que actualmente están realizando las diversas instituciones involucradas en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, que permiten evidenciar las fortalezas, y posibles acciones de mejora, a la vez que se expone el estado de la cuestión del país en el tema de tráfico ilícito de drogas y actividades conexas, en la temática.

Es a partir de la necesidad de conocer la situación actual en referencia al tráfico ilícito de drogas vía terrestre, que se deben conocer las buenas prácticas que se desarrollan a nivel internacional, a fin de lograr procesos sistemáticos de revisión en las fronteras, que impidan y/o disminuyan el tráfico ilícito de drogas por este medio, partiendo del entendido de que éste forma parte de la cotidianidad y de los riesgos en las fronteras.

## **Antecedentes**

El estudio de las actividades que se realizan en las fronteras para la prevención del tráfico ilícito de drogas es indispensable para el conocimiento del estado actual en la materia, permitiendo establecer un panorama que facilite evidenciar si se están cumpliendo o no las buenas prácticas que han sido definidas internacionalmente para la prevención del tráfico ilícito de drogas en las fronteras terrestres.

A continuación, se desarrollará una exposición de los estudios e investigaciones identificadas, tanto a nivel nacional como internacional, permitiendo evidenciar el estado actual del objeto de investigación.

### Internacional

Ramos (2011), en el texto “Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos”, se menciona que es posible apreciar que la política antidroga y de cooperación transfronteriza de Estados Unidos no ha sido eficaz para controlar la oferta y demanda de drogas, aspecto que ha generado más inseguridad y posicionamiento del crimen organizado en las regiones fronterizas con México. En los últimos años, los estados fronterizos del norte de México, en especial el estado de Baja California, se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de Estados Unidos.

Ramos (2011) concluye que los niveles de cooperación intergubernamental han tenido limitaciones, pues existen problemas de gestión (eficacia, efectividad, liderazgo, consensos, visión, estrategias, planeación y evaluación) que en su conjunto obstaculizan la implementación de políticas locales y una coordinación y planeación transfronteriza eficaz con los actores estadounidenses. Se considera que la gestión y la cooperación entre los tres niveles de gobierno, tanto de México como de Estados Unidos, es fundamental para definir una estrategia común y eficaz, que genere impactos en la reducción sustancial del narcotráfico, la violencia y la inseguridad.

En su ensayo denominado “Aproximación al análisis de las políticas exteriores y de seguridad en la zona de frontera colombo ecuatoriana frente al narcotráfico”, Vélez (2011) se refiere a las políticas exteriores y de seguridad de Colombia y Ecuador en función de atender a las problemáticas relacionadas con la economía de guerra que se desarrolla alrededor del conflicto armado colombiano en la zona de frontera colombo-ecuatoriana, para lo cual se saca en claro que:

1. En la última década, las zonas fronterizas de Colombia han sido aprovechadas especialmente por grupos guerrilleros y paramilitares como corredores estratégicos para el control de drogas, armas y otros bienes de contrabando ilegales, así como para el efectivo control territorial de recursos asociados a la producción de coca y cultivos ilícitos en un contexto de ausencia estatal o de su presencia meramente bélica represiva. 2. Se ha observado que el flujo constante de drogas y dineros ilegales ha inducido a guerrillas, grupos paramilitares y a las denominadas bandas emergentes, a moderar e incluso a interrumpir las hostilidades y a sustituirlas por una división de funciones operativas y de territorios articulados a las mismas empresas narcotraficantes. 3. Ecuador no es un país productor de drogas, como sí son Bolivia, Colombia y Perú, pero a través de esa nación llegan armas, e insumos para la producción de las drogas como de las drogas mismas. 4. Los países andinos en sus políticas exteriores enfrentan diversos desafíos que tienen que ver sobre todo con el manejo adecuado de una de las más importantes fuentes de inestabilidad como lo es el narcotráfico; sin embargo, dicha problemática es extremadamente prioritaria y sensible para los EUA.

Según Vélez (2011), la economía de guerra que se desarrolla alrededor del conflicto armado colombiano, en la frontera de Colombia y Ecuador en el contexto de guerras a nivel global contra el narcotráfico y el terrorismo, la complejidad de estas transformaciones propias de la globalización expone los vínculos de la economía fronteriza con la economía transnacional, lo que supone la inserción de la zona de frontera en los circuitos ilegales de la economía mundial.

Pérez, González, y Ascencio (2011) en el documento denominado “Seguridad de la cadena logística y su incidencia en la competitividad de Mesoamérica” indican que la seguridad logística es un tema de creciente importancia regional y crucial para el desarrollo de América Latina y el Caribe debido a los efectos nocivos, tanto económicos como sociales, que el corte de una cadena logística puede acarrear y por lo mismo, es fundamental coordinar nacional y regionalmente las distintas iniciativas públicas y privadas en esta materia. (...) En el caso de los países de América Central, el tema es aún más estratégico dado la creciente criminalidad que está afectando a las cadenas logísticas y con ello, encareciendo el costo logístico de su comercio. La región invierte anualmente más de 6,500 millones de dólares para luchar contra la inseguridad y la violencia.

Como indica Acosta (2012) en su trabajo de tesis “Mujeres en el tráfico minoritario de droga en la frontera México-Estados Unidos: Exclusión, poder y riqueza”, para:

(...) comprender la participación de las mujeres mexicanas en el tráfico de drogas en la frontera México-Estados Unidos (...) se apoya en diferentes teorías que reflexionan acerca de la condición femenina y su participación en actos delictivos, como son las teorías de género, el funcionalismo, el modernismo y las teorías criminológicas. Se toman en cuenta los siguientes elementos: la relación de pareja, la exclusión social que viven, su deseo de riqueza y poder, la anomia y la facilidad de relacionarse con miembros del narcotráfico. (...) Los principales hallazgos encontrados fueron: i) no siempre una pareja sentimental es la que introduce a las mujeres a participar en el tráfico de drogas; ii) las redes del narcotráfico están utilizando a mujeres para invitar a otras mujeres a traficar; y iii) algunas mujeres delinquen por el simple deseo de vivir nuevas experiencias. Es importante resaltar que el motivo principal para cometer estos delitos fue el económico y no tanto el deseo de obtener riqueza y poder. (p. 8)

La Secretaría General de la Comunidad Andina (2013), presenta un Manual sobre Control de Contenedores, en el cual se pretende brindar una orientación para las personas vinculadas a la temática, principalmente ante la preocupación del tráfico internacional de drogas. En este se expone no sólo la caracterización de los contenedores más comunes, sino también medidas básicas de inspección de seguridad.

Claus, González y Spekuljak (2017), mediante su proyecto denominado “Fronteras, rutas y mercados ilegales. Hacia la reconstrucción de los flujos transnacionales de sustancias ilegales en Argentina”, se revela un ejercicio de mapeo de las principales rutas asociadas al tráfico de drogas que tuvieron como uno de sus segmentos a Argentina. Se concluye que las rutas relacionadas con marihuana, en importación se dan por tierra y agua, además por vía aérea, en el caso de exportación, se da exclusivamente por tierra. En el caso de la heroína, el tráfico se realiza exclusivamente por medio de personas. En el caso de la efedrina, se da por medio de la industria legal farmacéutica.

En cuanto a la cocaína, los autores (2017) refieren que se da por medio de personas, tanto para el ingreso como para el egreso, en las rutas más remotas de exportación, como lo son el Medio Oriente y Oceanía, este tipo de modalidad se encontró casi con exclusividad. Por otro lado, se detectan diversas modalidades de tráfico de cocaína con mayor capacidad de transporte, tanto de ingreso (avionetas, traslado por pasos alejados con acopio fronterizo, diversos vehículos terrestres) como de egreso (aviones de gran porte, cargamentos en barcos de gran porte disimulados en cargas legales). Por último, se logran identificar conexiones entre las estructuras de empresas lícitas y el mercado ilegal del narcotráfico, donde se evidencia en fases de logística y traslado, así como el lavado de activos provenientes de estas actividades.

Praselj (2007) mencionado por Pérez (2013) en su documento “Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina”, establece que, en la actualidad, las bandas delictivas que actúan sobre el transporte terrestre no reconocen fronteras y están continuamente moviéndose en busca de zonas con menores niveles de seguridad donde su

accionar se vea facilitado. Se plantea que es fundamental establecer una estrategia nacional de seguridad logística coordinada regionalmente, que favorezca la coordinación de acciones concretas para hacer frente al crimen organizado. Aunado a lo anterior, la contaminación de cargamentos legítimos con drogas por parte de narcotraficantes es otro aspecto que afecta la logística regional a tal punto que la Oficina de las Naciones Unidas ha indicado que el crimen es el factor que mayor impacto tiene en la estabilidad y desarrollo económico de América Central, afectando particularmente las actividades comerciales que se desarrollan en estos países.

Pérez (2013), citando a Praselj (2007) también indica que, si bien el robo de mercancía no es un fenómeno nuevo en el transporte y para muchos es un costo de la actividad, el creciente poder organizacional, territorial y de fuego que han adquirido los grupos delictivos y de narcotráfico, sumado a las penas relativamente bajas que estos delitos reciben versus lo lucrativo del negocio, han hecho que el fenómeno de la criminalidad sobre las cadenas logísticas se haya acrecentado en el mundo y particularmente en América Latina, donde se encuentran dos de los tres países más riesgosos para las cadenas logísticas terrestres.

Ramírez (2014), establece en su estudio “Transporte de drogas en contenedores: Riesgo de la cadena logística de abastecimiento internacional” la adopción de la gestión de riesgo como herramienta para la determinación de controles y medidas preventivas que aseguren la trazabilidad y las buenas prácticas para que las compañías exportadoras legalmente establecidas disminuyan el riesgo de que sus cargamentos sean utilizados para el tráfico ilícito de drogas.

Vallejo (2014), en el texto “Transporte de Drogas en Contenedores: Riesgo de la Cadena Logística de Abastecimiento Internacional” menciona que hoy en día, el comercio nacional e internacional enfrenta diversas amenazas de seguridad en la actividad de comercio exterior, por lo que las empresas precisan el diseño de herramientas de gestión de riesgos, para mitigar la contaminación de la carga. Por lo tanto, lo que se pretende es

mejorar la coordinación y/o cooperación del tratamiento de los riesgos o situaciones de crisis, para evitar la contaminación de la carga.

El proyecto realizado por Fuentes y Peña (2017), tuvo como objetivo general investigar y comprender la estructura y las características del sistema global transfronterizo de América Latina –a partir de los mercados ilegales y de los delitos conexos– para proponer recomendaciones concretas que ayuden a conformar regiones más seguras y prósperas. En particular se presentarán solo los resultados del subsistema global transfronterizo de las drogas prohibidas en México. El argumento central del libro es discutir el papel que ha jugado la política prohibicionista de las drogas de Estados Unidos en la conformación del sistema global transfronterizo de las drogas prohibidas en América Latina y sus impactos económicos, demográficos y de seguridad en las fronteras de México.

Los autores (2019) citan a Mazzitelli, (2012) quien indica que “de acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos por la ruta de Centroamérica cruza el 80 por ciento de la cocaína que llega al mercado de Estados Unidos” (p. 17).

### Nacional

Kron (2010), en el texto “La frontera norte tiene tres problemas: tráfico de armas, de drogas y de migrantes. Migración irregular y discursos ‘securitarios’ en Centroamérica: el caso de Costa Rica”, coloca como hipótesis, que se está fomentando un nuevo régimen nacional de migración y de fronteras, que no pretende reforzar los mecanismos de control del territorio nacional, proteger fronteras o detener las migraciones. Más bien se pretende establecer a través de discursos securitarios, una nueva gobernabilidad, de alta permeabilidad de las fronteras centroamericanas y de los movimientos de los individuos.

Kron (2010), refiere a diversos puntos en torno a la situación en las fronteras, por ejemplo, refieren que tanto los actores como las prácticas de movilidad transfronteriza como las de control y *management*, podría referir a elementos como la creación de “zonas

graduadas de tolerancia” y “criminalización selectiva de prácticas del cruce irregular de frontera”. Estos conceptos apuntan que las fuerzas de seguridad dentro de determinadas zonas toleran ciertos movimientos y prácticas de cruces de frontera irregulares, y otros no. De esta manera se construye al individuo móvil como un potencial portador de riesgos o como una víctima. Asimismo, en la población de la zona, se identifica un creciente temor colectivo a la militarización, mayor vigilancia policial y una criminalización de la propia vida cotidiana, la cual está marcada por cruces irregulares de la frontera. Además, existe un miedo a la penetración y dominación del espacio fronterizo por parte del crimen organizado transnacional, en general, se siente una creciente inseguridad.

Aguilar, Ávalos y Morales (2016), en su tesis “Uso de equipos no intrusivos como herramienta para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación para las aduanas de Costa Rica”, posicionan la necesidad de adecuar los sistemas de comercio y las prácticas aplicadas en aduanas, a fin de poder garantizar los controles y la seguridad, sin que esto implique un atraso en el intercambio comercial.

Aguilar et al. (2016), refieren al “Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de las aduanas”, del 2016, donde se señala: 1. En ninguna de las aduanas existen equipos de escáner, rayos X, u otro equipo de revisión no intrusivo. Los funcionarios de revisión física no cuentan con cámaras fotográficas, por lo que dependen del uso de su propio celular o de equipos privados prestados. 2. Únicamente la Aduana Limón cuenta con un equipo de pesaje, con la limitante que no permite imprimir el resultado del pesaje, las demás aduanas dependen de equipos privados que son prestados en los depósitos. Como conclusiones, los autores (2016), mencionan que los mecanismos de inspección no intrusiva en Costa Rica se encuentran en una etapa inicial, por lo que todas las inspecciones se realizan de forma física.

Fonseca, Mora, Rivera y Salas (2018), en el texto “Crimen Organizado como Amenaza Emergente y Zonas Fronterizas: Narcotráfico en la Frontera Costa Rica-Nicaragua en el período 2010-2015”, se tiene como objetivo analizar la influencia de las

normas internacionales y cooperación sobre el crimen organizado y el contexto socioeconómico en la frontera Costa Rica-Nicaragua, esto como medio para identificar y promover nuevas estrategias de lucha contra las nuevas amenazas emergentes.

Los autores (2018) concluyen que la amplia zona fronteriza es un área precariamente resguardada por las fuerzas de seguridad, socioeconómicamente disminuida, sin una presencia estatal que genere políticas de desarrollo económico y social sostenible lo que deja a una población vulnerable sin protección alguna ante redes criminales. Además, a pesar de que la legislación vigente en contra del actuar de los grupos criminales transnacionales es amplia y bien estructurada, su aplicación está lejos de llegar a dar los resultados esperados.

Además, los autores (2018) refieren que los instrumentos internacionales implementados se han quedado en el papel y los intereses propios de cada nación, los conflictos referentes a la soberanía y diferencias políticas han disipado los efectos de la cooperación entre naciones. Aunado a lo anterior, la ineficacia de generar políticas y acciones en conjunto entre Costa Rica y Nicaragua facilita el paso de grupos criminales.

## **Planteamiento del Problema**

### Problema de Investigación

Se evidencia que el crimen organizado transnacional utiliza las fronteras terrestres para el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas, aspecto que puede llegar a afectar la imagen y posición de Costa Rica a nivel internacional, perjudicando la economía del país.

### Pregunta de investigación

¿Qué acciones se están implementando en el puesto fronterizo terrestre de Peñas Blancas, para prevenir el tráfico ilícito de drogas y otras actividades de delincuencia organizada?

## Justificación

Costa Rica cuenta con una localización geográfica que la convierte en puente para el tráfico de drogas y dinero principalmente, entre los países productores de cocaína en Suramérica hacia los países tanto de Norteamérica como de Europa. Como lo refiere el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (2021):

En América Latina se concentran una serie de escenarios particularmente únicos en el mundo con la existencia de grandes grupos criminales, los cuales se ven nutridos y fortalecidos por la amplitud y porosidad de fronteras, tanto terrestres, como marítimas y aéreas, la fragilidad estatal de algunos países, los conflictos internos, la corrupción y la desigualdad social y económica que nutre, en gran medida la criminalidad. (p.18)

El tráfico ilícito de drogas utiliza todos los canales posibles para lograr la colocación de sus productos, ojalá en los mejores mercados donde las ganancias sean más sustanciosas para aumentar su poderío, por lo que llegar al público norteamericano y el europeo son su principal objetivo.

La contaminación de cargamentos o utilización de los transportes comerciales internacionales para el tráfico de drogas, dineros y otras actividades afectan no solo a la economía del país y su seguridad sino también su imagen. De ahí la importancia de realizar un análisis de la situación actual del país para establecer la dinámica en la zona fronteriza norte y evidenciar la cotidianidad que se desarrolla en esta zona.

No han sido pocas las noticias que se refieren a hallazgos de drogas. De hecho, en uno de los casos de decomiso de drogas más grandes ocurrido en febrero 2020, el Ministro de Seguridad Michael Soto declaró en el periódico La Nación (2020), que “una estructura transnacional utiliza Costa Rica como bodega para, posteriormente, contaminar los productos nacionales para llevarlos a territorio europeo o territorio norteamericano” por cualquiera de los tres medios de transporte utilizados: tierra, aire o mar.

A diferencia de lo que sucede en la Terminal de Contenedores de Moín, el puesto fronterizo de Peñas Blancas no cuenta con ningún equipo de inspección no intrusivo para camiones de carga que facilite el trabajo de control que realizan las autoridades, tema que ha sido postergado pues en reportaje de Rodríguez (2016) se indica que, por ocho años el país tuvo y no utilizó escáneres móviles en la frontera del norte, y hasta la fecha sigue siendo así.

Las informaciones noticiosas dan cuenta de varios decomisos por distintas vías de transporte, pues según Navarro (2019), sólo en un fin de semana, la Policía de Control de Drogas decomisó 300 paquetes de drogas, considerando Peñas Blancas y Moín, por su parte León (2019) indica que se detuvo a un guatemalteco con aproximadamente 881 dólares y 49 kilogramos de cocaína intentando salir por la frontera norte a bordo de un camión transportista.

Todo esto pone en evidencia que es necesario valorar si se están llevando a cabo las buenas prácticas dictadas por diversas organizaciones internacionales a fin de propiciar una cultura de mejora continua que, a partir de la identificación de posibles amenazas y debilidades, a fin de que se generen acciones efectivas para trabajar sobre esta situación.

## Objetivos de la Investigación

### Objetivo general:

Conocer si las normas establecidas en la legislación internacional y nacional, así como las recomendaciones de los Organismos Internacionales, referentes a la prevención del tráfico ilícito de drogas y de la delincuencia organizada, son aplicadas en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, para la identificación de oportunidades de mejora en los procesos.

### Objetivos específicos:

- Identificar la normativa nacional e internacional, aplicadas a la prevención y control del tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada, en las fronteras terrestres de Costa Rica.
- Identificar las recomendaciones emitidas por Organismos Internacionales para prevenir y controlar el tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada, por medio de fronteras terrestres.
- Identificar los procesos de los actores involucrados en la prevención y control del tráfico ilícito de drogas, en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.
- Corroborar la aplicación de la normativa y buenas prácticas internacionales en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, para la prevención y control del tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada.

## **Metodología**

### Tipo de investigación

La presente refiere a una investigación descriptiva, que, como lo exponen Hernández, Fernández y Baptista (2014), refiere a la descripción de fenómenos, situaciones, contextos y sucesos, es decir, detallar cómo son y cómo se manifiestan. Básicamente, los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, características y perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.

En esta investigación, se pretende describir la evaluación de la dinámica del tránsito de mercancías a través del puesto fronterizo de Peñas Blancas, a fin de definir si las acciones realizadas corresponden a las buenas prácticas definidas internacionalmente y a la normativa.

## Objeto de estudio

Identificación de la correspondencia entre la normativa internacional, nacional y buenas prácticas internacionales, para resguardar la seguridad nacional, específicamente en el tráfico ilícito de drogas y otras actividades de delincuencia organizada, en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.

## Fuentes de información

Las fuentes de información de la presente investigación corresponden a:

1. Referencias bibliográficas relativas al tema de buenas prácticas en revisión de vehículos /transportes terrestres desarrollados en investigaciones y documentos que estén vinculados a la temática, así como lo establecido en los tratados internacionales y la normativa tanto internacional como nacional relacionada con el accionar de los distintos actores que intervienen en una frontera, así como lo que se enfoca en abordar el fenómeno de las drogas.
2. Fuentes humanas de información: se entrevistará a personas que sean partícipes del proceso de revisión y evaluación de vehículos /transportes terrestres en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, así como otras personas funcionarias que se vinculan de manera directa o indirecta con el proceso de evaluación de vehículos /transportes terrestres en la frontera norte del territorio costarricense.

Entre las fuentes humanas, se incorporarán personas de las siguientes unidades, empresas, instituciones: Policía Profesional de Migración y Extranjería, Dirección General de Migración y Extranjería, Policía de Control de Drogas (PCD), Policía de Control Fiscal, Dirección General de Aduanas (DGA), Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), Policía de Fronteras, Fuerza Pública, Ministerio de Salud, Alianza Empresarial para el Comercio Seguro (BASC), Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), entre otras que en el proceso de recolección de información se

vaya detectando como relevantes. Vale mencionar que las entrevistas a estas personas se realizaron entre abril y mayo del 2021.

### Técnicas de recopilación de información

Se utilizaron 3 técnicas para la recopilación de la información:

1. Revisión bibliográfica, esta puede ser definida como “la descripción detallada de cierto tema o tecnología, pero no incluye la identificación de tendencias que puedan plantear diferentes escenarios sobre el desarrollo de la tecnología en cuestión y que permitan tomar decisiones estratégicas” (Gómez et al, 2014). Esta técnica será utilizada en diversos apartados de la investigación, en tanto permite no sólo generar el fundamento teórico de la investigación, sino generar la información necesaria para el análisis de los datos que se recopilen por medio de las entrevistas y la observación.
2. Entrevista semi- estructurada: Esta es definida por Díaz et al (2013) como aquella técnica en la cual hay: “un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos. Esta técnica evaluará no sólo contenido, sino metodología, a fin de determinar si se utilizaron las estrategias adecuadas, y poder así replicar este proyecto” (p.3).
3. Observación: según Del Prado (2017), esta puede ser conceptualizada como la inspección y estudio esencialmente descriptivo realizado por el investigador mediante el empleo de sus propios sentidos de los hechos significativos tal como son o cómo tienen lugar espontáneamente en el tiempo en que acaecen y con arreglo a las exigencias de la investigación científica, con o sin instrumentos técnicos (párr.1).

## Instrumentos de recopilación de información

Se generaron dos entrevistas, una para las instituciones que se encargan del control en fronteras, y otra para las instancias que se encargan de la promoción del comercio. Ambas entrevistas facilitaron el cumplir con los objetivos propuestos en la investigación. Las entrevistas pueden ser consultadas en el Anexo 1. De la misma manera, se estableció una guía de observación (Anexo 2) para ser utilizada por las investigadoras con las instancias e instituciones que realizan labores de inspección en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.

**Capítulo 1: Normativa Nacional e Internacional para la  
Prevención y Control de Tráfico Ilícito de Drogas y otras  
actividades de Delincuencia Organizada**

**Objetivo:** Identificar la normativa nacional e internacional, aplicada a la prevención y control del tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada, en las fronteras terrestres de Costa Rica.

En este capítulo se presenta una recopilación de la normativa establecida a nivel internacional y nacional, con respecto a la prevención y control del tráfico ilícito de sustancias psicoactivas y la delincuencia organizada transnacional a través de fronteras terrestres. Este capítulo permite tener un panorama de lo establecido a nivel internacional y nacional, con respecto a los aspectos que deberían cumplirse, referentes a la temática.

### Normativa Internacional

En cuanto a la normativa internacional, se han desarrollado diversos convenios que tienen como objetivo la coordinación entre varios países, a fin de que se maximicen los recursos, y se logre no sólo el control de los actos delictivos relacionados a la temática de drogas, sino también, la prevención del delito en términos generales.

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) mediante el cual se establece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en su artículo 5 enumera que: “El Subsistema de la Integración Económica se ajustará a los siguientes principios y enunciados básicos: legalidad; consenso; gradualidad; flexibilidad; transparencia; reciprocidad; solidaridad; globalidad; simultaneidad y complementariedad.”

Mediante el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) se estableció la Comisión de Seguridad de Centroamérica cuyo objetivo es dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

El mismo Tratado Marco (1995) en su Artículo 11, define: “Con el propósito de contribuir a la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, se establecen los siguientes objetivos en esta materia”:

b) establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado;

c) fortalecer la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, así como la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones; y

d) promover la cooperación entre los Estados para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas. (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 1995, artículo 11)

### Normativa Nacional

La normativa nacional es clara con respecto al accionar en las fronteras, se establecen las funciones para diversas instituciones y entidades, las cuales deben de tener una participación en específico en la frontera de Peñas Blancas.

Una institución clave para cualquier actividad comercial y con un papel protagónico en cualquier frontera del país incluida la de Peñas Blancas es el **Ministerio de Hacienda** a través del **Servicio General de Aduanas y Dirección General de Aduanas** que según la Ley 7557 (1995) se establece en los fines del régimen jurídico como:

a) Aplicar todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales vigentes sobre la materia, así como la normativa nacional al respecto.

b) Facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior.

c) Facultar la correcta percepción de los tributos y la represión de las conductas ilícitas que atenten contra la gestión y el control de carácter aduanero y de comercio exterior.

Cualquier acto que viole los fines del régimen jurídico aduanero constituirá una desviación de poder. (Ley N° 7557, 1995. Artículo 6)

La misma norma (1995) también establece los objetivos del Servicio Nacional de Aduanas de la siguiente forma:

a) Ejercer, en coordinación con las demás oficinas tributarias, las facultades de administración tributaria, respecto de los tributos que generan el ingreso, la permanencia y salida de mercancías objeto del comercio exterior.

b) Apoyar el desarrollo del comercio exterior.

c) Aplicar las regulaciones no arancelarias que norman las entradas y salidas de vehículos, unidades de transporte y mercancías del territorio aduanero, en coordinación con las demás oficinas competentes.

d) Actualizar los procedimientos aduaneros y proponer las modificaciones de las normas, para adaptarlos a los cambios técnicos y tecnológicos y a los requerimientos del comercio internacional.

e) Generar las estadísticas del comercio exterior.

f) Cumplir, dentro del marco de su competencia, con los lineamientos y las directrices que se deriven de la política económica del Gobierno de la República. (Ley N° 7557, 1995, Artículo 9)

Una función muy importante de aplicar en cualquier frontera y que es de interés de este trabajo de investigación se sustenta en sus Artículos 20 y 21 de la Ley 7557 (1995).  
Relativo al Artículo 20: Auxilio y denuncia a cargo de otras autoridades y coordinación para aplicar controles:

Los funcionarios de otras dependencias públicas distintas de las aduaneras, dentro del marco de su competencia, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el cumplimiento de sus funciones. Están igualmente obligados a comunicar de inmediato a las autoridades aduaneras, los hechos y actos sobre presuntas infracciones al régimen jurídico aduanero y a poner a su disposición, las mercancías objeto de tales infracciones, si están en su poder.

Cuando una autoridad diferente de la aduanera requiera inspeccionar mercancías, vehículos y unidades de transporte sujetos al control aduanero, deberá obtener autorización previa de la autoridad aduanera (...) Podrá prescindirse de la autorización previa si las circunstancias lo exigen en el ejercicio del control de drogas, estupefacientes u otras sustancias prohibidas, por razones de seguridad nacional, en casos de desastres naturales o emergencias. No obstante, la realización de la inspección deberá comunicarse inmediatamente a la autoridad aduanera. (Ley N° 7557, 1995, Artículo 20)

En el Artículo 21, referente a la coordinación para aplicar controles, se menciona:

Las autoridades aduaneras, migratorias, de salud, de policía y todas las que ejerzan control sobre los ingresos o las salidas de personas, mercancías, vehículos y unidades de transporte del territorio aduanero nacional, deberán ejercer sus competencias en forma coordinada, colaborando entre sí, para la aplicación correcta de las disposiciones legales y administrativas. Cuando en una operación aduanera deban aplicarse controles especiales correspondientes a otras entidades, las autoridades aduaneras deberán informar a la oficina competente y no aceptarán la declaración aduanera hasta tanto no se cumplan los requisitos respectivos. (Ley N° 7557, 1995, Artículo 21)

Es un tema de interés destacable en la misma normativa (1995) lo que se describe en el Título III sobre los Auxiliares de la Función Pública Aduanera que se describen como “personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que habitualmente efectúan operaciones de carácter aduanero, en nombre propio o en representación de terceros, ante el Servicio Nacional de Aduanas”. (Ley N° 7557, 1995, Artículo 28). Dentro de estos auxiliares se describe a los siguientes: agente aduanero, el transportista aduanero, el consolidador de carga internacional, el depositario aduanero y otros auxiliares.

El **Ministerio de Salud** también tiene un papel preponderante como ente encargado por el Estado para tutelar la salud, como se indica en la Ley 5395 de 1973 sus primeros artículos:

Artículo 1.- La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.

Artículo 2.- Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.

Artículo 3.- Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad. (Artículos 1, 2 y 3)

Otra institución participante en el quehacer de la frontera norte es **SENASA**, establecida mediante la Ley 8495 (2006), que indica en el artículo 1, que el objeto de ésta

es la regulación de la protección de la salud animal, la salud pública veterinaria y el funcionamiento del Servicio Nacional de Salud Animal. (Ley N° 8495, 2006, Artículo 28)

La misma normativa establece como Órgano competente al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), mediante el SENASA, al cual le corresponderá:

La reglamentación, planificación, administración, coordinación, ejecución y aplicación de las actividades oficiales con carácter nacional, regional e internacional, relativas a la salud de la población animal, los residuos, la salud pública veterinaria, el control veterinario de la zoonosis, la trazabilidad/rastreabilidad, la protección y la seguridad de los alimentos de origen animal, los alimentos para los animales, los medicamentos veterinarios, el material genético animal, los productos y los subproductos, la producción, el uso, la liberación o la comercialización de los organismos genéticamente modificados que puedan afectar la salud animal o su entorno, y las sustancias peligrosas de origen animal. (Ley 8459, 2006, Artículo 5)

Para este estudio se considera relevante lo que la misma Ley 8495 (2006) establece a lo largo de su Capítulo IV en el que aborda todo lo referente al intercambio comercial y tránsito de animales, productos y subproductos de origen animal, lo cual se concreta con la regulación de los siguientes ítems: análisis de riesgos, requisitos para la importación, permiso de importación, documentación para transportar, importación ilegal, inspecciones por parte del SENASA, medidas de control, pero especialmente en lo relacionado con la colaboración del Ministerio de Hacienda, quien apoyará al SENASA en:

(...) la vigilancia de las restricciones en materia veterinaria, en el ámbito aduanero. A su vez, el SENASA colaborará con la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, en la fiscalización y el control de los internamientos de las mercancías o los productos de origen animal. Para tales efectos, ambas entidades intercambiarán información y pondrán a disposición sus respectivas bases de datos, a fin de facilitar el establecimiento de controles cruzados. (Ley 8459, 2006, Artículo 55).

Por otra parte, según la Ley 7664 (1997) se establece como Órgano competente para la aplicación de esta al **Servicio Fitosanitario del Estado** del Ministerio de Agricultura y Ganadería, otra entidad que tiene un papel protagónico en el comercio en las fronteras terrestres. En la misma normativa se describen sus objetivos entre los que se destacan los siguientes:

b) Evitar y prevenir la introducción y difusión de plagas que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica sustentada en la producción agrícola.

e) Regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura; asimismo, su registro, importación, calidad y residuos, procurando al mismo tiempo proteger la salud humana y el ambiente.

f) Evitar que las medidas fitosanitarias constituyan innecesariamente obstáculos para el comercio internacional. (Ley 7664, 1997, Artículo 2)

Así mismo, en la Ley 7664 (1997) se describen algunas funciones que tienen especial relación con el comercio internacional como los que se detallan a continuación:

c) Coordinar con otros ministerios y sus dependencias (...). Será órgano coadyuvante y auxiliar de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, en la fiscalización y el control de los internamientos y valores de las mercancías o de los productos de carácter agropecuario. (Así reformado por el artículo 3° de la Ley No. 8373 de 18 de agosto de 2004).

g) Realizar el control fitosanitario del intercambio, nacional e internacional, de vegetales, de agentes de control biológico y otros tipos de organismos (...).

o) Controlar las sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, en lo que compete a su inscripción, importación, exportación (...) asimismo, controlar los equipos necesarios para aplicarlas y cualquier otra actividad inherente a esta materia.

p) Controlar la calidad fitosanitaria de los vegetales de exportación (...).

q) Regular, en el área de la fitoprotección, la importación, exportación, investigación (...) y el uso de materiales transgénicos y otros organismos genéticamente modificados para uso agrícola o sus productos. (Ley 7664, 1997, Artículo 5)

Parte sustantiva del accionar en la frontera de Peñas Blancas es el que se relaciona con los cuerpos pertenecientes al Ministerio de Seguridad Pública, cuyos deberes y potestades se describen a continuación.

Según se establece en la Ley N° 7410 (1994) Ley General de Policías que crea la **Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional**, como órgano informativo del Presidente de la República, en materia de seguridad nacional. Funcionará bajo el mando exclusivo del Presidente de la República, quien podrá delegar, en el Ministerio de la Presidencia, la supervisión del cumplimiento de las funciones de este cuerpo policial. (Artículo 13).

Entre las atribuciones de este cuerpo policial se indican:

a) Detectar, investigar, analizar y comunicar al Presidente de la República o al Ministro de la Presidencia, la información necesaria para prevenir hechos que impliquen riesgo para la independencia o la integridad territorial o pongan en peligro la estabilidad del país y de sus instituciones.

b) Coordinar con organismos internacionales los asuntos de seguridad externa.

c) Ejecutar labores de vigilancia en materia de seguridad del Estado y de sus bienes, con la autorización previa y expresa del ministro respectivo.

d) Informar a las autoridades pertinentes del Poder Judicial, de la amenaza o la comisión de un delito y trabajar coordinadamente con esos cuerpos, para prevenirlo o investigarlo. (Artículo 14)

Entre las restricciones que rigen sobre este cuerpo policial están:

La Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional no podrá dirigir allanamientos, realizar interrogatorios, emitir citatorios ni participar en detenciones.

Por su especialización técnica y si un caso lo justifica, esa Dirección podrá participar, junto con las autoridades que realizan acciones coercitivas, para brindarles información o colaboración.

No obstante, esa intervención deberá autorizarla el juez respectivo. (Artículo 15)

Se crea la **Policía de Fronteras** para resguardar la soberanía territorial con la atribución particular de “Vigilar y resguardar las fronteras terrestres, las marítimas y las aéreas, incluidas las edificaciones públicas donde se realizan actividades aduanales y migratorias.” (Ley General de Policía N° 7410, 1994, Artículo 24). Así mismo el Decreto Ejecutivo N° 38367-SP (2014) le atribuye a este cuerpo policial las siguientes funciones:

1) Realizar acciones operativas, propias y en coordinación con otros cuerpos policiales, instituciones públicas y privadas, órganos judiciales y otros gobiernos,

2) Mantener patrullajes fronterizos permanentes que permitan vigilar y proteger las zonas fronterizas,

3) Realizar acciones de prevención de delitos nacionales e internacionales en las franjas fronterizas,

4) Gestionar convenios de cooperación nacional e internacional, con otros cuerpos policiales, instituciones públicas, privadas y otros gobiernos, para el fortalecimiento de la vigilancia y seguridad fronteriza. (Decreto Ejecutivo N° 38367-SP, 2014, Artículo 221)

Según esta misma normativa (1994), se crea la **Policía de Control de Drogas** como “encargada del control de drogas no autorizadas y actividades conexas, para

prevenir los hechos punibles, contemplados en la legislación sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas, y para cooperar con la represión de esos delitos, según las leyes” (Ley N° 7410, 1994, Artículo 25) cuyas atribuciones se definen como sigue:

a) Investigar los hechos ilícitos relacionados con estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas, de conformidad con la legislación penal en vigencia, identificar, de manera preventiva, a los presuntos responsables y ponerlos a la orden de la autoridad judicial competente.

b) Levantar los informes relacionados con este tipo de delincuencia. Efectuar los decomisos, realizar todas las actuaciones policiales tendientes a esclarecer los hechos y poner a la orden de las autoridades judiciales competentes a los detenidos por estos delitos. (Ley N° 7410, 1994, Artículo 26)

De conformidad con la misma Ley 7410 (1994), en el Artículo 27 se crea la **Policía de Control Fiscal** a la que le atribuye la competencia de proteger los intereses tributarios del Estado mediante las siguientes obligaciones y atribuciones:

a) Garantizar el cumplimiento de las leyes fiscales.

b) Auxiliar al Ministerio de Hacienda, en todo cuanto requiera para controlar la evasión tributaria.

c) Realizar todo tipo de allanamientos, para perseguir delitos de naturaleza tributaria. Para efectuar los allanamientos debe contar con la autorización judicial y cumplir con las demás condiciones legales.

d) Inspeccionar los establecimientos comerciales en cualquier momento.

e) Velar por el respeto a la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y los reglamentos respectivos. (Ley N° 7410, 1994, Artículo 28)

La misma Ley 7410 (1994), en el Artículo 29 crea la **Policía Profesional de Migración y Extranjería** que se encargará de la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros, conforme a las disposiciones legales vigentes. Sus obligaciones y atribuciones se establecen como sigue:

a) Velar por el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes sobre migración y sus reglamentos.

b) Ejecutar las resoluciones judiciales y administrativas que se dicten sobre esta materia, conforme a derecho.

c) Ejercer las funciones policiales requeridas para ejecutar las leyes sobre migración y extranjería, con la debida observancia de la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales, las leyes y sus reglamentos. (Artículo 29)

La Ley 7410 (1994), es el fundamento normativo de la **Fuerza Pública** la cual es “una de las Direcciones que conforman el Ministerio de Seguridad Pública. Dentro de sus muchas responsabilidades está la de ejecutar las políticas y acciones de seguridad ciudadana y nacional para el ejercicio y respeto a la Constitución Política, a la soberanía nacional, a la integridad territorial y el mantenimiento del orden público.

La Fuerza Pública es la Dirección de mayor cantidad de policías y cuya estructura abarca desde especialistas en minas y explosivos hasta especialistas en prevención del incremento del delito desde las aulas o en comunidades de alto riesgo. La Fuerza Pública es la gente que te cuida". (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública 2015, párrafos 1 y 2)

Por otra parte, la Ley 7638 (1996) establece la creación del **Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica**, entre cuyas atribuciones se tienen las siguientes:

a. Definir y dirigir, la política comercial externa y de inversión extranjera (...) el Ministerio de Comercio Exterior establecerá mecanismos de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y los ministerios y entidades públicas que tengan competencia legal sobre la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios en el país.

b. Dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, incluido lo relacionado con Centroamérica, y suscribir tratados y convenios sobre esas materias.

d. Participar, con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el de Agricultura y Ganadería y el de Hacienda, en la definición de la política arancelaria.

e. Representar al país en la Organización Mundial del Comercio y en los demás foros comerciales internacionales donde se discutan tratados, convenios y, en general, temas de comercio e inversión.

h. Dictar las políticas referentes a exportaciones e inversiones.

j. Dirigir y coordinar planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones. (Ley 7638, 1996, Artículo 2)

Además, mediante la Ley N° 9430 (2017) se establece la constitución del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), en cumplimiento del artículo 23.2 del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). (Ley N° 9430 del 20 de abril de 2017, Artículo 23.2).

Este es un ente para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las obligaciones adquiridas en dicho Acuerdo; promover el diálogo y coordinación con el sector privado y fomentar las alianzas público-privadas. Para esto, tendrá el apoyo de: a) comités locales (público-privados también) en puertos, aeropuertos y fronteras, que den seguimiento a la implementación de medidas y la situación en campo; y b) comisiones

técnicas que asesoren a los miembros en temas de tecnología, mejores prácticas, etc. (apartado Consejo Nacional de Facilitación del Comercio, párr. 2)

Por último, mediante la Ley 8204 (2005) Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas se establece que:

Al ingresar al país o salir de él, toda persona, nacional o extranjera, estará obligada a presentar y declarar el dinero efectivo que porte, si la cantidad es igual o superior a los diez mil dólares estadounidenses (US\$10.000,00) o su equivalente en otra moneda. Asimismo, deberá declarar los títulos valores que porte por un monto igual o superior a los cincuenta mil dólares estadounidenses (US\$50.000,00) o su equivalente en otra moneda. Para la declaración, deberá emplear los formularios oficiales elaborados con este fin, los cuales pondrá a su disposición la Dirección General de Aduanas en los puestos migratorios. (Artículo 35)

La normativa vigente evidencia que son múltiples las instituciones que por normativa deben estar vinculadas a la prevención del tráfico ilícito de drogas y otras actividades de delincuencia organizada en la frontera de Peñas Blancas. Alguna normativa incluso posiciona la necesidad de que se trabaje interinstitucionalmente, y que se generen coordinaciones que faciliten el accionar del Estado Costarricense en la materia.

**Capítulo II: Recomendaciones de Organismos  
Internacionales para la Prevención del Tráfico Ilícito de Drogas  
y otras actividades de Delincuencia Organizada**

**Objetivo:** Identificar las recomendaciones emitidas por Organismos Internacionales para prevenir y controlar el tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada, por medio de fronteras terrestres.

A nivel internacional, se han desarrollado varias propuestas que tienen como objetivo, controlar, prevenir y evitar el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada, por medio del tránsito terrestre, principalmente por medio de vehículos, sean o no utilizando contenedores.

De las más importantes es la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de Viena 1988) propiciada por las Naciones Unidas (1988) contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con el propósito de promover la cooperación entre los países a fin de hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas dada:

(...) la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad (...) Conscientes de que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles (...) Decididas a privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad. (...) así como mejorar la cooperación internacional para la supresión del tráfico ilícito, (...) Reconociendo también la importancia de robustecer e intensificar medios jurídicos eficaces de cooperación internacional en asuntos penales para suprimir las actividades delictivas internacionales de tráfico ilícito. (...) El propósito de la presente

Convención es promover la cooperación entre las Partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional (Naciones Unidas, 1988. pp. 1-2)

Aunado a lo anterior, las Naciones Unidas (1999) consideran que el número y gravedad de los actos terroristas internacionales dependen de los recursos económicos que los terroristas puedan obtener para financiarse y considerando la deficiencia en los instrumentos jurídicos multilaterales que no se refieren explícitamente a la financiación de este fenómeno, se acuerda la Convención Contra la Financiación del Terrorismo para ser aplicada en todos los países parte. Además, es de relevancia lo que Naciones Unidas (2000) establecen mediante la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocida como el Convenio de Palermo, donde se define la penalización de las siguientes acciones: la participación en un grupo delictivo organizado, el blanqueo del producto del delito, la corrupción y la obstrucción de la justicia.

Igualmente, las Naciones Unidas (2003), en la ciudad de Mérida, establecen la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción cuya finalidad se apoya en tres pilares principales:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. (Naciones Unidas, 2003, Artículo 1)

Aunado a lo anterior, es indispensable mencionar lo que establece el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (2012) cuyo mandato es “fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional”. (2012, p. 6) Mediante sus 40 Recomendaciones se pretende:

(...) identificar los riesgos, y desarrollar políticas y coordinación local; luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación; aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados; establecer poderes y responsabilidades (por ejemplo: Autoridades investigativas, de orden público y de supervisión) y otras medidas institucionales; mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas y estructuras jurídicas; y facilitar la cooperación internacional. (GAFISUD, 2012. p. 6)

Márquez, Ares, Hernández y Solar (2010) establecen en el documento “Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras”, del Banco Interamericano de Desarrollo, algunas recomendaciones para evitar el tráfico ilícito de drogas y otras actividades delictivas. Se posiciona que cuanto mayor sea la diferencia socioeconómica y menor sea la interrelación entre las administraciones de ambos lados de la frontera, más necesarias son las actuaciones de control.

Los autores (2010), colocan que la vigilancia y control no pueden ser improvisados, sino por el contrario: deben estar regulados, deben ser permanentes, se debe obedecer a una planificación racionalizada. Además, se considera que la vigilancia y el control de la frontera no puede ser entendida como una tarea de una sola de las partes, sino por el contrario, como una acción armonizada basada en la cooperación y mutua asistencia entre los Estados. La vigilancia y el control no deben ser considerados como

acciones homónimas en la totalidad de la divisoria internacional, sino distintas y diversificadas en relación con la realidad específica.

Se considera (Márquez, Ares, Hernández y Solar, 2010), que el desarrollo de actuaciones de control de fronteras requiere de inversión de ingentes recursos, tanto de las administraciones como del sector privado. La vigilancia y el control de la frontera precisan de la adopción de medidas de distinta naturaleza, entre ellas: medidas normativas, medidas orgánicas, medidas de recursos humanos, medidas de coordinación entre colectivos implicados en la materia, medidas técnicas e instrumentales. Se concibe que el continente americano está expuesto especialmente a amenazas de narcotráfico, tráfico y explotación de seres humanos y crimen organizado, esto tomando en consideración que este continente se autoabastece en materia de narcóticos y existe un mercado interno en los países que actúan como origen, tránsito o destino.

Los autores (2010) recomiendan el establecimiento de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales para la integración económica o facilitación comercial. Se sugiere el diseño de un plan de acción para la seguridad y el control de fronteras, este debe ser el eje sobre el que debe girar cualquier iniciativa gubernamental. Es indispensable el desarrollo de un modelo de soluciones normativas, organizativas y técnicas. Para la definición de los objetivos estratégicos, se considera que se cuenta con tres estrategias o alternativas de trabajo: 1. Desarrollar una solución de seguridad y control de fronteras con la capacidad de supervisar los tráficó internacionales. 2. Desarrollar una solución con la capacidad de limitar los flujos internacionales, capaz de detectar e interceptar un porcentaje significativo de los cruces ilícitos. 3. Ejercer el control de una frontera "impermeabilizándola", detectando e interceptando la mayor parte de los intentos de cruce irregular e impidiendo el uso de la frontera para tráficó ilícitos.

Se proponen (Márquez, Ares, Hernández y Sola, 2010) acciones concretas para un control de fronteras que busque aunar control y facilitación, minimizando la inversión en recursos económicos, materiales y humanos, pretendiendo la eficiencia mediante: 1. Un

diseño progresivo de las actuaciones, homogéneo en todas las fronteras y equilibrado con los progresos en otras áreas de la seguridad y desarrollo del país. 2. Coordinación interna. 3. Colaboración externa.

La Organización de los Estados Americanos (2020), en la “Estrategia Hemisférica sobre Drogas- Plan de Acción 2021-2025”, refiere algunas recomendaciones, entre ellas: desarrollo de políticas actualizadas y estrategias integrales sobre drogas que promuevan enfoques equilibrados y multidisciplinarios que respeten plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, incorporando un enfoque de responsabilidad común y compartida conforme al derecho internacional que promueva el enfoque de género, edad, comunidad, contexto cultural y de desarrollo con inclusión social.

Para la OEA (2020), se debe trabajar en el fortalecimiento institucional, la reducción de la demanda, la cual deben incluir: prevención universal, selectiva e indicada, intervención temprana, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y servicios de apoyo relacionados. Medidas para controlar y contrarrestar el cultivo, producción, tráfico y distribución ilícitos de drogas de modo que se aborden sus causas y consecuencias. Investigación, Información, Monitoreo y Evaluación mediante el fortalecimiento de los observatorios nacionales sobre drogas que fomenten la investigación científica para la elaboración y aplicación de políticas basadas en la evidencia. Cooperación internacional que promueva y mejore el intercambio de información, compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas.

La Comunidad de Policías de América (2013), emite diversas recomendaciones en el texto “Análisis situacional del narcotráfico: Una perspectiva policial”, principalmente dirigidas a las autoridades enfocadas en el control, entre ellas se encuentran: las policías deben ser más proactivas, deberían establecer sinergias y trabajar de manera coordinada. Se deben generar modelos de intercambio de información, es decir, intercambiar las buenas prácticas, información efectiva y en tiempo real. Utilizar sistemas de intercambio

de la información, de modo que se homogenice los criterios de actuación, y poder establecer pautas de actuación comunes.

La Comunidad de Policías de América (2013) refiere que deben realizarse informes estratégicos de la evaluación de la amenaza en la región, de manera objetiva. El crimen organizado debe ser combatido con políticas firmes, decididas y acordes al desarrollo de la región. Se deben realizar capacitaciones y formaciones de alto nivel. Las leyes deben ser más ágiles, modernas y adaptadas a la situación global. Se debe trabajar bajo un enfoque más transnacional e integrador.

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Cámara de Comercio de Bogotá (2017), en el texto “Guía para la adopción de un Sistema de Gestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) en el Sector de Transporte Terrestre de Carga”, menciona que las amenazas internas en los negocios pueden originarse por la falta o la debilidad de controles, la insuficiencia en las políticas y procedimientos, o por la ausencia de valores institucionales fuertes que prevengan la complicidad con actividades legales, esto partiendo del entendido, que los riesgos externos pueden provenir de clientes, proveedores, comunidad o terceros.

Las instituciones (2017), conciben que una de las maneras como las organizaciones criminales pueden involucrar a los negocios en actividades ilegales como el Lavado de Activos y Financiación al Terrorismo, es por medio de propuestas económicas atractivas; además, estas organizaciones buscan las actividades económicas lícitas, para ocultar, transformar o administrar los recursos de las actividades ilícitas. Los riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo pueden estar presentes en todas las etapas del ciclo de vida de los negocios o afectar su cadena de valor, sin importar su tamaño, sector económico o ubicación geográfica.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Cámara de Comercio de Bogotá (2017) posicionan que la gestión de riesgo es una parte integral de

las buenas prácticas de administración y un elemento esencial de la buena dirección corporativa. Se propone, dentro del marco de Negocios Responsables y Seguros, un Modelo de Gestión Empresarial, para la gestión del riesgo de LA/FT. El Modelo parte de la base de que cada negocio tiene su propia forma de administración y cultura gerencial, por lo tanto, este Modelo busca integrarse al sistema de administración que maneja la empresa, para facilitar su implementación y seguimiento.

Las instituciones (2017) definen que la estructura de Gestión de Riesgo se compone de las siguientes etapas: Diagnóstico, Identificación de Riesgos LA/FT, Medición de los Riesgos LA/FT, Adopción de Controles de Medidas Preventivas, Comunicación y Consulta, Seguimiento. Se conciben 4 factores generadores de riesgo: productos, contrapartes, canales y áreas geográficas.

Por su parte, la Unión Europea (2012), en el texto “Europa y América Latina: La Lucha Contra la Droga y el Narcotráfico”, menciona que dos décadas de cooperación europeo-latinoamericana contra la droga y el narcotráfico han tenido un impacto limitado en cuanto a la reducción del consumo y la producción de estupefacientes. Se concibe que las estrategias represivas como por ejemplo la llamada “guerra contra las drogas”, han sido insuficientes y que los proyectos de cooperación son esenciales en temas de lucha contra las drogas. De ahí la necesidad de trabajar en conjunto y capacitar a los países participantes, además de adoptar estrategias comunes.

En general, la Unión Europea (2012) establece los siguientes elementos con respecto a la cooperación europeo-latinoamericana:

(...) Promover el modelo europeo de lucha contra la demanda y el consumo de drogas basado en la prevención, el fortalecimiento institucional y el desarrollo alternativo. Reforzar la cooperación trilateral entre América Latina, África y la Unión Europea, para dismantelar nuevas rutas. (...) Fomentar una mayor vinculación de los programas y proyectos de la UE en materia de la lucha contra

la droga con las políticas de seguridad pública, principalmente en América Central y México. Incrementar el número de proyectos dedicados al fortalecimiento y la capacitación institucional dirigidos a reformar los sistemas judiciales, penitenciario y de seguridad y el control de aduanas. (pp.23-24).

La Unión Europea (2012) considera que el fortalecimiento de instituciones democráticas transparentes y una administración pública profesional con salarios adecuados, así como una mayor inversión en los sistemas judicial, penal y en la formación, el entrenamiento y el equipamiento como fuerza de seguridad democrática son la vacuna contra las drogas y el crimen organizado.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Grupo de Acción Financiera Internacional (2012), establece en el documento “Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación”, ciertas recomendaciones con respecto a las políticas y la necesidad de coordinación. Entre estos se menciona: evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo, cooperación y coordinación nacional, tipificar el lavado de activos, decomiso e incautación de bienes asociados a estos delitos, además de otras asociadas para evitar la legitimación de capitales. Se posicionan las nuevas tecnologías como una forma de trabajar sobre la temática y permitir una identificación y evaluación de riesgos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Grupo de Acción Financiera Internacional (2012), posicionan la necesidad de generar instrumentos internacionales, además de desarrollar una asistencia legal mutua y la extradición. Se concibe que la evaluación del riesgo es clave, pues estos permiten la realización de cambios en las leyes, regulaciones, priorización y asignación de recursos.

Aunado a lo anterior, las Naciones Unidas (2016), plantean en la Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril del 2016, ciertas recomendaciones para

la reducción de la oferta y medidas conexas, así como de la aplicación eficaz de la ley y la lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial que deben seguir los países. Entre ellas: fortalecer las medidas multidisciplinarias adoptadas a nivel internacional, regional, nacional, local y comunitario para la prevención de la delincuencia, la violencia, y la corrupción relacionada a las drogas, así como para fomentar el desarrollo e inclusión social. Se deben promover esfuerzos para la reducción de la oferta, que incluyan medidas preventivas para abordar los factores de la justicia penal y los factores socioeconómicos conexos. Por último, promover la reunión de datos, la investigación y el intercambio de información, así como el intercambio de mejores prácticas en materia de prevención y lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas y de medidas y prácticas de reducción de la oferta de drogas.

Además, las Naciones Unidas (2016) señalan con respecto a la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas: aumentar la cooperación a todos los niveles y mejorar las medidas para prevenir y reducir de manera apreciable y mensurable o eliminar el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y cannabis. Vigilar las tendencias y rutas de tráfico ilícito de drogas actuales e intercambiar experiencias, mejores prácticas y lecciones aprendidas, para la prevención y combate del uso indebido del comercio internacional. Promover y fortalecer el intercambio de información. Fortalecer la coordinación de las estrategias de gestión de fronteras, así como la capacidad de los organismos de control de fronteras, las fuerzas del orden y las fiscalías. Aumentar la capacidad forense de las fuerzas del orden y de los organismos de justicia penal. Fortalecer la cooperación regional, subregional e internacional en asuntos penales. Maximizar la eficacia de las medidas de aplicación de la ley contra los grupos delictivos organizados y las personas implicadas en delitos relacionados con las drogas.

En general, es posible vislumbrar, que las recomendaciones planteadas por los organismos internacionales giran en torno a cuatro elementos principales: la cooperación institucional y entre países, el establecimiento de políticas que funcionen en los diversos

países que se han visto más afectados por este fenómeno, leyes más ágiles y acordes con las necesidades actuales y, por último, la gestión de riesgos.

Para la mayoría de los organismos internacionales, estos cuatro aspectos favorecen un comercio seguro, donde se previene el tráfico ilícito de drogas por medio del comercio internacional, así como otras actividades delictivas asociadas. De ahí la necesidad de posicionar estos cuatro elementos como un común denominador en los diversos países que se han visto más afectados y vulnerables a ser parte del tráfico ilícito de drogas y actividades delictivas conexas.

## **Capítulo III: Procesos de los Actores Involucrados en la Prevención y Control en Fronteras Terrestres**

**Objetivo:** Identificar los procesos de los actores involucrados en la prevención y control del tráfico ilícito de drogas, en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.

A continuación, se presentan los resultados que son producto de las entrevistas realizadas a diferentes actores que están involucrados en la prevención y control del tráfico de drogas y actividades conexas en el puesto fronterizo de Peñas Blancas. Las respuestas son colocadas respetando lo referido por cada una de las instituciones/organizaciones.

### *1. Papel de las instituciones/organizaciones*

La **Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS)**, refiere que ellos son un órgano informativo, en materia de seguridad nacional. En el tema de narcotráfico, se recopila, analiza y coteja información, y se coordina con diferentes instituciones. No se cuenta con personal destacado en la zona, son los oficiales que se encuentran en Liberia (Guanacaste), los que visitan la frontera, además se cuenta con colaboradores o fuentes de información que permiten la recolección de datos.

El papel de **COMEX/CONAFAC**, es la conducción de la política exterior comercial de Costa Rica y el liderazgo en todo lo que tiene que ver con las negociaciones comerciales internacionales. Vale mencionar que Costa Rica ha desarrollado el acuerdo de facilitación del comercio, el cual es un reconocimiento por parte de la membresía de la OMC, de que los países deben de ahondar esfuerzos en aras de la facilitación de comercio, esta, entendida en tres términos. 1. Reducción de tiempo, 2. Reducción de costos, 3. Mejora en el ejercicio de los controles de todas las instancias competentes en frontera.

Desde el 2019, según el **CONAFAC/COMEX**, se inicia con un plan piloto, de una figura derivada de una recomendación del Banco Mundial, denominada coordinador de frontera, iniciando en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas, con un alcance que incluye Tablillas (Los Chiles). La figura de coordinador se ve como una persona que colabora y participa activamente en los comités que se generan a nivel local, para la solución de problemas, o para implementar mejoras en las situaciones que suceden en el

puesto fronterizo. Además, se busca la correcta implementación de los convenios. En general, se tiene la labor de buscar constantemente mejoras en el puesto fronterizo, asimismo, se tiene una labor muy cercana con los cuerpos policiales para mejorar el ambiente de seguridad en este espacio.

Básicamente, **COMEX** tiene como labor, el ayudar a la gestión y coordinación de todas las instituciones, con el fin último de mejorar la competitividad del país. Esta labor es posible visualizarla en acciones puntuales, solucionar problemas que tienen que ver con la operación, facilitar el comercio, mantener un enlace y una comunicación constante con los diferentes actores, públicos y privados y a nivel central de las instituciones, y finalmente apoyar en la modernización de los puestos fronterizos. Actualmente, COMEX, cuenta con una persona fija en el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas, que es el coordinador de frontera.

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería**, refiere que ellos son el primer contacto, ya sea del nacional que regresa o del extranjero que viene como turista o residente al país. Por lo tanto, se aseguran de que las personas cumplan con los requisitos, así como también de la parte de seguridad nacional. Por lo tanto, se verifican aspectos como: que no tengan impedimentos de entrada, que no tengan órdenes de captura, e inclusive se descarta que exista algún tipo de alerta. Cuentan con personal fijo en el puesto fronterizo, se trabaja todos los días de 6 de la mañana hasta media noche. Se cuenta con grupos de aproximadamente 42 oficiales, que trabajan en turnos de 3x3, 3 días trabajados y 3 días libres, y dentro de los grupos, se hacen roles, pues se trabaja un máximo de 12 horas.

El principal papel de la **Dirección General de Aduanas** es el control de ingreso y salida de unidades con o sin mercancía, así como de personas al territorio nacional. Para eso cuentan con personal fijo en el puesto laborando desde las 6 de la mañana hasta media noche, en turnos alternos en las 5 ubicaciones que tienen dentro del puesto fronterizo: “Aguja Norte” donde hace la recepción de las unidades que vienen de Nicaragua, así como

la salida de las exportaciones de Costa Rica hacia Nicaragua. Ahí hay 2 funcionarios que apuntan las unidades, verifican en el sistema la DUCA (Documento Único Centroamericano) que todo esté correcto para autorizar el ingreso de la unidad para tramitar en las oficinas de la aduana. Asimismo, lo que va saliendo hacia Nicaragua, se le hace el chequeo final para verificar si la documentación, marchamos, y unidades está correctas para autorizar la salida efectiva de la unidad. En el “Área de Equipajes” se practican los controles propios de cualquier terminal de pasajeros donde se verifican las mercancías, se dan las autorizaciones para los vehículos de importación temporal, si son extranjeros, igual la autorización de salida cuando son vehículos nacionales. También ahí hay 1 o 2 funcionarios. En el edificio central se realizan las autorizaciones de los documentos de tránsito los vehículos que vienen desde Centroamérica, así como la autorización de los permisos de vehículos de turistas. Si se requiere hacer alguna revisión física de mercancías se dispone un almacén fiscal en la zona, o se revisa en el andén MAG. En la “Aguja Sur” también hay 2 funcionarios que revisan lo que ingresa al territorio como nacionalizado o en tránsito tanto en el sistema como documentalmente, así como los marchamos. Se tiene un funcionario que se encarga del ingreso de unidades a la zona primaria para exportación. Por último, en los “Módulos de Exportación” es donde se aceptan las exportaciones. Ahí laboran de 1 a 3 funcionarios.

La **Policía de Fronteras**, brinda apoyo de recurso humano en Peñas Blancas, a la Policía de Control de Drogas, para la revisión que ésta hace a la salida de la mercancía hacia Nicaragua, mediante un oficial y un perro entrenado en temas de narcotráfico, en apoyo a ellos. Este apoyo es de 1 persona y el canino 24 horas. Además, se realizan actividades de control de carretera en el perímetro de la frontera que va desde Santa Cecilia (Guanacaste) hasta la costa junto a Puerto Soley (Guanacaste).

La función de la **Policía de Control Fiscal** en Peñas Blancas básicamente está enfocada en el control del trasiego de mercancías, tanto de exportación como de importación. Por el tema tributario, se enfoca más en las mercancías que vienen

ingresando al país, procurando de que vengan bien importadas, esto incluye que vengan bien declaradas en aspectos aduaneros y que paguen los tributos que tengan que pagar. En este proceso de verificación de mercancías, frecuentemente se hallan mercancías ilegales en amplitud de aspectos. En el puesto fronterizo de Peñas Blancas se maneja un rol de 8x8 (ocho días laborados y ocho días de descanso) o 7x7 (siete días laborados y siete días de descanso) y solamente son 2, máximo 3 personas, para todo el sector desde Upala, Tablillas, Los Chiles, hasta Liberia y Bagaces.

La función de la **Policía de Control de Drogas (PCD)** en Peñas Blancas es la interdicción de vehículos, tanto de carga como de pasajeros, para hacer labores de inspección cuando corresponde. Esto implica verificar los vehículos pesados de carga, entrevistar a pasajeros de autobuses ya sea ingresando o saliendo, igual que con vehículos livianos, pues cuentan con personal fijo en el puesto<sup>3</sup>.

En el caso del **Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)**, refiere que el papel de ellos está relacionado con valor, en la parte vegetal, que los productos y subproductos de origen vegetal no vengan con plagas ni tampoco excediendo los límites máximos de residuos que pueden afectar la salud de las personas. También se vela porque los insumos agrícolas, que ingresen al país, estén debidamente registrados, eso en el tema de importación. En cuanto a la exportación, se revisa que los productos salgan cumpliendo con lo que los socios comerciales solicitan.

El **SFE** cuenta con personas fijo en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, se trabaja de 6am a 9pm, inclusive, en el área de pasajeros se trabajan más horas. Generalmente en la mañana trabajan 7 personas, y en la tarde 5.

---

<sup>3</sup> Generalmente hay 2 oficiales de PCD constantemente acompañados por un oficial de la Policía de Fronteras y uno de la Fuerza Pública. Adicionalmente existe un equipo permanente en la base de PCD del puesto que eventualmente refuerzan la labor de inspección de vehículos que entran y salen en el puesto fronterizo.

**Fuerza Pública** menciona que el papel de la institución es el control de la frontera, con apoyo de otros cuerpos policiales. Básicamente se brinda un aseguramiento del área, un aislamiento del vehículo, y en general, que las autoridades que se presenten tengan un espacio y seguridad para poder realizar el trabajo. Igualmente, la institución realiza revisiones. Se cuenta con un puesto al lado del paso fronterizo.

El **Ministerio de Salud**, refiere que su papel en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, son las acciones de regulación en materia de salud. Se regulan los establecimientos con permiso sanitario de funcionamiento, mediante inspección y control de actividades relacionadas con la venta de sustancias inhalables como cigarrillos de tabaco. Se efectúa un acompañamiento y supervisión de los productos decomisados. Además, se realizan operativos en conjunto con Fuerza Pública, Policía Profesional de Migración, con el objetivo de regular el ingreso al país de productos ilícitos. Igualmente se realizan acciones de control junto con los funcionarios de SENASA y el SFE. La institución cuenta con personal fijo en el puesto fronterizo.

El **Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)** es la barrera de protección del país para el ingreso de agentes infecciosos a través del puesto fronterizo y cuenta con 11 funcionarios de manera fija en el lugar.

**BASC** refiere que ellos no tienen presencia en el puesto fronterizo, sin embargo, sí tienen participación en los comités y en el CONAFAC.

## *2. Personas, vehículos y/o transportes de alto riesgo*

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería**, refiere que no cuentan con un software para la identificación de vehículos o transportes que puedan representar alto riesgo, esto debido a que esta policía no verifica matrículas, placas o remolques. En cuanto a personas, se trabaja con alertas, ya sea internas, es decir, generadas por la Policía Profesional de Migración y Extranjería, o alertas de INTERPOL, OIJ, la DIS, que se

colocan a nivel de sistema para situaciones de que una persona sea captada o se requiera de alguna información.

La **Dirección General de Aduanas** se rige por lo que su Dirección de Gestión de Riesgo establece para que el semáforo<sup>4</sup> marque rojo (inspección física) o amarillo (revisión documental) lo que aplican principalmente para importaciones definitivas, anticipadas, exportaciones y tránsitos. Ellos más que de transportes en sí, de lo que se ocupan es la carga o mercancía y principalmente de forma documental. El software que utilizan es el sistema DUCA donde se monitorean las cargas que llegan de Centroamérica y es el insumo que le sirve a Gestión de Riesgos para poder establecer el color del semáforo para indicar una inspección y si la misma será documental o física. Esto se canaliza por el sistema de Tránsito Internacional (TIN). En caso de sospechas se canaliza a través de la Policía de Control Fiscal. El único equipo no intrusivo que existe es el escáner del área de equipajes. No se cuenta con un plan de atención para transportes potencialmente riesgosos en el puesto fronterizo propiamente.

La **Policía de Fronteras**, realiza en carretera interamericana, no propiamente en el puesto fronterizo, un abordaje primario y aleatorio a vehículos que circulan por esa vía, en el que se identifican a las personas, si se tiene apoyo de un perro, se hace la revisión primaria con el perro, si surge alguna alerta del perro o si se tiene alguna sospecha de algo, se le comunica a la Policía de Control de Drogas, y al Ministerio Público, para que indiquen instrucciones y se le informa o se le pide asesoría a su asesor legal policial. El plan de atención en caso de situaciones sospechosas no está formalizado en un documento, pero sí se adquiere en el proceso de formación de los oficiales.

---

<sup>4</sup> En la Dirección de Gestión de Riesgos se establece de acuerdo a la información que proporcionan las empresas, un “semáforo” que define si deben o revisarse los contenedores. Igualmente, puede que un contenedor sea revisados por temas de aleatoriedad. Los contenedores que deben de ser revisados físicamente son los que son marcados como rojos, mientras que los marcados como amarillos, únicamente se realiza una inspección documental (revisión de documentos varios).

La función de la **Policía de Control Fiscal** no está dirigida propiamente a identificaciones relacionadas con drogas y actividades conexas.

La **PCD** se basa en la información que obtienen del TICA<sup>5</sup> o SIEC<sup>6</sup> de aduanas, sobre la carga, la empresa, etc., además del análisis que les dé alguna alerta. Asimismo, usa lo que surge en las entrevistas que hacen en el sitio. Cuando se identifican vehículos de alto riesgo para el tráfico de drogas, estos son trasladados al andén con que cuenta la PCD para ahondar en la investigación tanto de los sujetos como de la carga mediante una inspección minuciosa de la carga, como de la estructura del vehículo. PCD sí tiene un tipo de protocolo para el manejo de vehículos riesgosos para el tráfico de drogas.

En el caso de la **DIS**, refiere que, para la identificación y selección de personas, vehículos y transportes de alto riesgo, se cuenta con la información que tienen diferentes instituciones.

El **SFE**, refieren que cuentan con una unidad que se llama Análisis de Riesgo de Plagas, y con base en esta unidad se establecen los requisitos. Sin embargo, en la parte de drogas, no se cuenta con nada, cuando se detecta droga, dinero u otra situación, se reporta a la autoridad competente. Para la institución, el alto riesgo refiere a la posibilidad de que ingrese algún producto que venga asociado a una plaga o que se estén ingresando productos agrícolas no autorizados, que puedan generar daño al ambiente y a las personas. La institución refiere que no se cuenta con un procedimiento interno cuando se identifican drogas o actividades conexas asociadas, pero los funcionarios sí saben que cuando se identifica una irregularidad, deben comunicarlo a la autoridad competente.

---

<sup>5</sup> Sistema TICA: Sistema de Tecnología de información para el Control Aduanero

<sup>6</sup> SIEC: Sistema de información empresarial costarricense.

**Fuerza Pública**, menciona que no se cuenta con ninguna aplicación tecnológica para la identificación y selección de personas, vehículos y/o transportes, sino que las acciones quedan más sujetas al *expertise* de los funcionarios. Como hay carencia de los soportes tecnológicos, se trabaja de una manera más articulada con el recurso humano que está en la zona. Cuando se identifican vehículos de alto riesgo, se asegura la escena y se eleva la alerta a procedimiento de revisión profunda, donde se hace la aplicación y se acude a unidades especializadas. La institución refiere que no se cuenta con un plan o un protocolo específico de vehículos que contienen drogas, sino que hay una guía de intervención de vehículos, en general.

El **Ministerio de Salud** refiere que no cuentan con un software para la identificación y selección de personas, vehículos y/o transportes que se puedan considerar de alto riesgo. Además, no cuentan con un plan de atención para el manejo de vehículos y/o transportes potencialmente riesgosos para el tráfico ilícito de drogas y otras actividades delictivas relacionadas, sin embargo, se cuenta con un Reglamento Sanitario Internacional, que faculta a convocar a las instituciones competentes, y a realizar el debido aislamiento, además de realizar las debidas coordinaciones para no permitir el ingreso al país.

**SENASA** inspecciona físicamente todas las unidades de mercancías que entran al puesto con cargas de productos animales y a través del escáner, se revisan los equipajes de las personas que viajan en bus o vehículos particulares. Si se detecta alguna situación sospechosa relacionada con drogas o actividades conexas, inmediatamente se contacta con PCD o con la autoridad competente de tratarse de otros productos.

3. *Actividades de premonitoreo* (actividades que implican la revisión y/o seguimiento de un vehículo y/o persona antes de llegar a su destino)

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería** refiere que ellos no cuentan con información antes de que las personas lleguen a la frontera, por lo tanto, el primer

contacto que se tiene es cuando ya la persona está en el puesto. Tampoco se realiza un premonitoreo de vehículos/transportes de alto riesgo.

La **Dirección General de Aduanas** sólo cuenta con escáner de equipajes, no de carga comercial. La única forma de premonitorear es a través del DUCA<sup>7</sup> y el sistema TIN<sup>8</sup>.

En los operativos en la carretera interamericana que la **Policía de Fronteras** realiza no interviene ningún elemento de premonitoreo, pues esa no es su funcionalidad ni cuentan con la tecnología para realizarlo.

La **Policía de Control Fiscal** a través de su División de Inteligencia monitorea y perfila, enfocada meramente en la parte de evasión y defraudación fiscal. Si alguna de las Unidades de Transporte encaja dentro de esos perfiles, entonces hacen una alerta, y la pasan a la División de Operaciones. Y a partir de ahí se coordina en el campo la detención y posterior revisión de esa Unidad de Transporte. Si dentro de ese proceso de inspección se encuentran estas sustancias ilegales, lo que se hace es coordinar con PCD.

La **PCD** realiza ocasionalmente actividades de premonitoreo, pero eso es raro pues todo se revisa en el lugar de forma física por medio de los oficiales.

La **DIS**, refiere que no realiza actividades de premonitoreo de vehículos o personal, pues no se cuenta con personal destacado para dicha función. Refieren que mientras no haya una amenaza de seguridad nacional, entonces la DIS no puede intervenir.

En el caso del **SFE**, refieren que sí realizan actividades de premonitoreo de vehículos, personas y transportes. Entre las actividades que se realizan es revisar, en

---

<sup>7</sup>Documento único Centroamericano

<sup>8</sup> Sistema de Tránsito internacional

envíos comerciales, la mercancía que está asociado a la competencia de la institución. En cuanto a carros y otras unidades de transporte, cuando se cuenta con el tiempo y el espacio, se revisan las cabinas, para verificar que no traigan nada que sea de competencia del SFE.

**Fuerza Pública**, menciona que se realizan actividades de premonitoreo, únicamente si se ingresa una alerta o por medio de inteligencia. Igualmente, algunas empresas transportistas brindan la posibilidad por medio de GPS de darle seguimiento a los camiones, para ver los movimientos que realizan. Refieren que no hay un uso de tecnologías para premonitorear los vehículos y/o transportes de alto riesgo.

El **Ministerio de Salud**, refiere que no se realizan actividades de premonitoreo, ni se cuenta con instrumentos tecnológicos que permitan el premonitoreo de vehículos y/o transportes.

**SENASA** no realiza actividades de premonitoreo pues inspecciona todo lo de origen animal que ingrese al puerto y se escanean todas las maletas de las personas que ingresan al país.

#### *4. Uso de equipos no intrusivos*

**COMEX/CONAFAC**, refiere que la inspección no intrusiva viene a mejorar las inspecciones. Se considera que estos equipos facilitan la labor de las instituciones de control, además facilita a los exportadores el flujo de su carga. En general, los equipos no intrusivos agilizan la operación, y complementan los esfuerzos que se realizan en materia de gestión de riesgo. Se debe tener en cuenta, que estos son una herramienta más, que a pesar de su valor, es necesario enlazarla con otros sistemas o con una gestión de riesgo. Asimismo, estas pueden generar un efecto disuasorio, con respecto a las tendencias en temas de criminalidad.

La **Dirección General de Aduanas** sólo cuenta con acceso al escáner fijo de bultos y equipajes propiedad del MAG.

El principal aporte que la **Policía de Fronteras** brinda en las inspecciones es a través de la labor de su unidad canina especializada en la detección de drogas.

La **Policía de Control Fiscal** cuenta con muy poco equipo no intrusivo<sup>9</sup>: medidores de densidad, están, pero son antiguos y ya no funcionan. También fibroscopios, hay 5 pero 2 ya están obsoletos.

La **PCD** no cuenta con ningún equipo no intrusivo en el puesto de Peñas Blancas, por lo que sus inspecciones son 100% físicas.

En cuanto al **SFE**, estos refieren que se cuentan con equipos no intrusivos únicamente para la revisión de equipajes, estos pertenecen a la institución, pero dan apoyo a otras instituciones, como la PCD.

**Fuerza Pública** menciona que no se cuenta con equipos no intrusivos.

El **Ministerio de Salud** refiere que no cuenta con equipos no intrusivos.

El **SENASA** dispone de un escáner fijo de bultos o equipaje en el puesto fronterizo.

---

<sup>9</sup> Entendiendo equipos no intrusivos como aquellos que permiten el reconocimiento de la carga sin necesidad de abrir el transporte para descargarla.

## *5. Uso de la información*

**COMEX/CONAFAC** refieren que tienen una estrecha relación, en el caso de Panamá, con la autoridad de aduanas, de hecho, es con Panamá con el país con el que más se tiene contacto. Además, a nivel nacional, se tiene un monitoreo constante de todos los puestos fronterizos, de puertos y aeropuertos.

A nivel regional, **COMEX** tiene la representatividad de Costa Rica en las instancias de integración económica centroamericana, concisamente en el Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana, esto permite el contacto directo con los ministerios homólogos de la parte de integración económica y por estos, también con las administraciones de aduanas, con las que se tiene contacto habitual sobre la operación fronteriza y en eventos particulares o iniciativas concretas, se brinda apoyo para coordinar los espacios, de modo que hayan comunicaciones inter agenciales.

**COMEX** refiere que, en términos de intercambio de información, al no ser una institución con labores de control, no se mantiene ese intercambio de información estratégica sobre personas o mercancías que están pasando por los puestos fronterizos, sino que más bien, se mantiene una comunicación constante, pero para efectos de una coordinación interinstitucional.

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería** refiere que tiene una estrecha comunicación internamente, no necesariamente en cuestiones de tráfico o legitimación, pero sí desde la parte migratoria, hasta otro tipo de situaciones. A nivel externo, por ejemplo, con los colegas de Nicaragua, básicamente coordinaciones por temas migratorios. Por ejemplo, se reporta el tema de que una persona pertenezca a una pandilla, entre ellos las maras, o si ha tenido un proceso judicial en otro país, que se detecta por medio de las alertas de INTERPOL o a través de consultas a las bases de datos, entre ellas la de la Embajada Americana. Se comparte información con el homólogo de Nicaragua.

Además, se tiene contacto con los compañeros de El Salvador y de Honduras, principalmente por el tema de maras y pandillas.

Refieren que no utilizan las declaraciones aduaneras de pre-salida y pre-llegada, estas declaraciones están en poder y custodia de la Dirección General de Aduanas. Además, mencionan que sí cuentan con un protocolo de verificación formalmente definido. El control migratorio es personal, la persona que presenta el pasaporte debe ser concordante con la fotografía ahí expuesta, igualmente se enfocan en la parte del documento de viaje, para verificar que no tenga alguna inconsistencia. En caso de que se detecte alguna anomalía, se procede a una verificación secundaria, tanto del documento como de alguna otra identificación de la persona, para descartar que se esté realizando algún delito con el tema del documento de viaje.

La **Dirección General de Aduanas** tiene muy buena comunicación con otras aduanas nacionales especialmente con Paso Canoas sobre unidades de transporte a las que se deban controlar, también con la Policía de Control Fiscal. Con la aduana de Nicaragua se tiene comunicación, pero poca. La información que se comparte es sobre ciertas mercancías que puedan tener cierto riesgo o a las que se le apliquen mayores controles como el caso del alcohol y otros precursores, de modo que se coordina con otras autoridades nacionales, especialmente con las que están presentes en el puesto fronterizo, así como con autoridades homólogas.

La **Policía de Fronteras** mantiene comunicación con la policía homóloga de Nicaragua y Panamá con los que comparten información sobre vehículos, personas, algún tipo de alerta o información que se esté generando en la zona o en el país vecino. Ellos no usan las declaraciones aduaneras de pre-salida o pre-llegada como insumo.

La **Policía de Control Fiscal** indica que hay tanto comunicación con fronteras nacionales como con internacionales, e incluso con otras autoridades del país involucradas en el tránsito de ciertas mercancías. Últimamente se ha incrementado la buena

comunicación con SENAFRONT<sup>10</sup> de Panamá. También indican que las declaraciones aduaneras de pre-salida y pre-llegada son su herramienta de trabajo diario especialmente con lo que cotejan al hacer las revisiones físicas de mercancías. Sin embargo, muy pocas de esas declaraciones son verificadas, sea porque salieron con semáforo verde o se seleccionan aleatoriamente y se tratan de enfocar especialmente en lo que se considera sujetos de riesgo para la PCF. En todas las inspecciones se verifican los datos respecto al nombre y dirección del exportador y del destinatario, del propietario o su representante, debe tener su cédula jurídica o su cédula física, el agente aduanero que lo está tramitando, el chofer que lleva la mercancía, el destino de la mercancía cotejando con los datos del sistema tributario o del sistema aduanero. La confirmación física de información, muchas veces se hace, pero ya cuando el caso está a nivel judicial. Sí hay protocolos de verificación, pero los investigadores tienen su propia iniciativa.

La **PCD** tiene una fluida información con sus compañeros en otros puestos fronterizos, eventualmente con otras autoridades nacionales y raramente con autoridades extranjeras. También las interacciones con autoridades homólogas en Nicaragua o Panamá cuando se requiera, pero es con sólo algunos países. La PCD usa toda la información que pueda, para sus análisis, por lo que la documentación de aduanas como las declaraciones de pre-salida o pre-llegada, el SIEC, TICA, DUCA, son consultados. Si es necesario se verifica con los colegas de aduanas y demás, para hacer sus inspecciones se coteja con la documentación del DucaT, o se solicitan las verificaciones físicas a colegas cercanos a las direcciones de los exportadores o importadores investigados. La PCD indica que no existe un protocolo formalmente escrito para hacer las verificaciones, sino que es un procedimiento establecido por la práctica y capacitación por parte de los oficiales más antiguos.

---

<sup>10</sup> Servicio Nacional de Fronteras

En el caso de la **DIS**, refieren que sí comparten información junto con homólogos, información para la seguridad externa. Igualmente se tiene la posibilidad de coordinar otro tipo de instituciones, pero también bajo una dirección funcional. Igualmente, la institución tiene la facultad para coordinar con instituciones nacionales e internacionales. Mencionan que entre sus insumos utilizan las declaraciones aduaneras de pre-salida y pre- llegada, pues el tema de mercancía es fundamental cuando se está llevando una investigación, y en general, los datos de estos insumos dan información relevante. La institución refiere que toda la información que se recibe y que entra al ciclo de inteligencia tiene que ser verificada, por ejemplo, en el caso de las declaraciones aduaneras, esta se verifica de forma presencial, contando con protocolos para la realización de esta verificación.

En cuanto al **SFE**, estos refieren que se comparte la información fitosanitaria, se cuenta con una base de datos, donde los jefes de punto de ingreso pueden ver que se está interceptando en otros puntos de ingreso, con respecto a plagas o incumplimientos documentales. Vale mencionar, que la institución forma parte desde hace poco tiempo del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuario (contempla Centroamérica, México y Belice) el cual tiene un sistema de alerta temprana en temas de plagas. En temas relacionados a drogas, no se comparte información.

El **SFE**, posiciona que ellos no utilizan las declaraciones aduaneras como insumo, sino que se utiliza un documento denominado “Solicitud de inspección de artículos reglamentados”, donde viene un resumen de la información de envío.

**Fuerza Pública** menciona que se comparte información con diversas autoridades, por ejemplo, con la PCD y con la Policía de Fronteras, además, con la policía nicaragüense y panameña. Se es parte de AMERIPOL, que es la Comunidad de Policías de América, que tiene que ver con el control, combate al narcotráfico, y tráfico de armas de fuego. Se menciona que se usan como insumo las declaraciones aduaneras, pero no es algo que se realice de rutina, sino que se realiza cuando hay una alerta u otro indicio o al azar. Se verifica si la carga corresponde a lo que se indica en el documento, si corresponde el tipo

de vehículo, las placas, el conductor. Vale mencionar, que no cuentan con un protocolo de verificación, sin embargo, el personal que se asigna recibe el respectivo entrenamiento.

El **Ministerio de Salud**, comenta que sí comparte información con fronteras nacionales, se cuenta con una excelente comunicación con las Direcciones Regionales. La comunicación internacional se realiza a nivel nacional (viceministerio o ministerio<sup>11</sup>). La información que se comparte es sobre posibles brotes, oleadas de migrantes, enfermedades, además, este tipo de información se comparte con instituciones homólogas en otros países. No se utilizan como insumo las declaraciones aduaneras, además, no cuentan con la información de los datos con respecto al nombre y dirección del exportador y del destinatario, del propietario o su representante para camiones o transportes comerciales, cuando se requiere esta información, se solicita a otras instituciones.

**SENASA** comparte la información de todos los cargamentos de su injerencia que van en tránsito hacia otras fronteras del país. Se comparte información sobre la mercancía, la placa del camión, el marchamo que se coloca y el número. Mediante el sistema centroamericano SIECA<sup>12</sup> se comparte información de los cargamentos que circulan por el istmo. A nivel interno el documento más importante que se revisa es el BL<sup>13</sup> o manifiesto de carga para la inspección de unidades de transporte. Se verifican todas las declaraciones lo que ha provocado varias retenciones por mercancía no declarada, pues

---

<sup>11</sup> Se refiere a que no se hace la consulta desde el nivel de las áreas de salud locales, sino al máximo nivel dentro del Ministerio de Salud.

<sup>12</sup> El Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC) corresponde a la plataforma regional de información relativa al comercio exterior de los países de Centroamérica y pertenece a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

<sup>13</sup> BL: Abreviatura del Bill of Landing un documento aduanal donde se detalla la mercancía, el exportador, importador, puerto de embarque y desembarque cantidad de bultos y su peso o volumen, que se requieren como parte de la descripción de las mercancías que pasan por aduanas.

principalmente se hace una inspección documental la cual se verifica con el registro de importadores de SENASA y del TICA.

**BASC** indica que no ve que haya un canal de comunicación como lo promueve el marco SAFE,<sup>14</sup> donde uno de sus elementos de apoyo es la gestión coordinada de fronteras y la cooperación entre las aduanas de origen y destino. En cuanto a compartir información con instituciones o entidades homólogas se indica que existe un sistema que se desarrolló acá en Costa Rica y se ofreció donar a la Aduana pues es un sistema utilizado en muchas otras aduanas de mundo, que permite la gestión de riesgo a partir de la transmisión anticipada de los datos para efectos de seguridad y permite que todas las instituciones nacionales y en otros países puedan conectarse y puedan hacer gestión de riesgo a partir de la misma información, ya sea específicamente para sus intereses o de una manera coordinada, para manejar múltiples riesgos; pero hay una fuerte resistencia de parte de Aduanas para adoptar este sistema que desde el 2006 se comprometió a hacerlo y aún no lo hace<sup>15</sup>.

#### *6. Evaluaciones de vulnerabilidad*

**COMEX** refiere, que al no tener la institución un ejercicio de control directamente, tampoco se cuenta con una gestión de riesgo particular. Sin embargo, sí se considera que cada una de las agencias de control, debe tener un sistema de gestión del

---

<sup>14</sup> El Marco SAFE es un instrumento creado en el año 2005 por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y que consta de 4 elementos fundamentales: el primero es la transmisión anticipada de datos a una unidad de gestión de riesgo los datos de las importaciones y exportaciones con tiempo suficiente para que esta unidad de gestión de riesgo pueda, a través del uso de sistemas informáticos, y de técnicas que igualmente promueve la OMA, de modo que se logre ver una serie de patrones, actores en las cadenas de abastecimiento que levantan banderas de alerta, el segundo es el establecimiento de grupos o fuerzas de tarea de gestión de riesgo (pueden ser mixtas o pueden ser por departamento, por agencia gubernamental), el tercero tiene que ver con la cooperación entre aduana de origen y destino, y el cuarto tiene que ver con la relación y el concepto de la confianza entre el sector público y el sector privado.

<sup>15</sup> Esta información no fue comprobada, en tanto no se le consultó a la DGA esta situación, esto debido a que en la metodología no se estableció la corroboración de información.

riesgo. Se rescata que en el marco del programa de integración fronteriza, se está desarrollando un sistema nacional de gestión de riesgo.

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería**, refiere que no se manejan las evaluaciones de vulnerabilidad con respecto al tráfico de drogas u otras actividades asociadas. Cuando se detecta una situación relevante, se realiza el contacto respectivo con la PCD, para que ellos puedan realizar el abordaje.

La **Dirección General de Aduanas** realiza la valoración de riesgo, pero desde la perspectiva de las mercancías, no del tráfico de drogas y actividades conexas, mediante su Dirección de Gestión de Riesgo que es quien asigna si se deben hacer inspecciones físicas. Sólo hace inspecciones ante alguna denuncia expresa relacionada con drogas para lo cual se coordina con PCD y PCF por cuestiones de seguridad y competencia; pero no se ha hecho una evaluación de la infraestructura del puesto fronterizo, pese a que hay un proyecto para la mejora integral del puesto fronterizo.

La **Policía de Fronteras** hace una gestión de riesgos cuando hace el recorrido o hace la acción con el animal, pues tiene su valoración de los espacios, circunstancias, condiciones que pueda estarse generando de la revisión; pero no de las vulnerabilidades de la infraestructura fronteriza pues no tiene la competencia o la responsabilidad sobre esa parte.

La **Policía de Control Fiscal** indica que la vulnerabilidad se da en todo sentido, pues en Peñas Blancas se da el trasiego de todo, además de que son tan pocos funcionarios de la PCF que quedan cortos. Además, no se han realizado evaluaciones de vulnerabilidad.

La **PCD** realiza evaluaciones de factores de riesgo y un poco de evaluaciones de vulnerabilidad como parte de la investigación y protocolos que manejan y a partir de esas evaluaciones se realizan acciones como los controles, verificaciones con otras autoridades ya sea nacionales o extranjeras. Las recomendaciones que ha emitido **PCD** a partir de las

evaluaciones de riesgo, se incorporan mediante la transmisión interna a los demás oficiales.

En el caso de la **DIS**, refieren que no se han realizados evaluaciones de vulnerabilidad como tal, sin embargo, con la información que se cuenta, es posible identificar posibles amenazas o vulnerabilidades en la frontera.

**Fuerza Pública**, menciona que no se realizan evaluaciones de vulnerabilidad con respecto al tráfico de drogas u otras actividades asociadas en la frontera, sin embargo, sí se realizan evaluaciones de las operaciones que se realizan, que incluyen la revisión física del entorno, oportunidades de mejora, equipos para mejorar el desempeño.

El **Ministerio de Salud**, menciona que no se realizan evaluaciones de vulnerabilidad con respecto al tráfico de drogas u otras actividades asociadas a nivel local, pero sí se realiza una gestión de riesgos a nivel regional y a nivel nacional.

Los análisis de riesgo que realiza **SENASA** se efectúa a nivel de oficinas centrales mediante el cual se aprueba o no la importación de los productos de origen animal. La ventaja de la zona primaria de Peñas Blancas es que todo lo de origen animal que ingrese por zona primaria está sujeto a control. Si se encuentra algo sospechoso o diferente a productos de origen animal, se coordina con la autoridad competente.

El concepto de evaluaciones de vulnerabilidad con respecto al tráfico de drogas y actividades conexas no es una práctica común para empresas que no están asociadas a **BASC** que tienen que cumplir con un protocolo de inspección, de verificación de antecedentes de sus proveedores. Mediante el instrumento Global-BASC, que es un sistema en línea que permite que las empresas asociadas a BASC puedan mapear sus cadenas de abastecimiento y puedan llevar un control de las capacitaciones, de las condiciones de sus asociados de negocio, de sus proveedores, y con eso generar una base de datos mundial, de empresas con información bien relevante que la autoridad pueda analizar claramente, quienes son los participantes de la cadena de abastecimiento y a cada

uno de los eslabones de la cadena se le asigna un peso específico en función de su aporte o de cómo es que castiga esta empresa la confiabilidad de esta cadena de abastecimiento, que es parte de los insumos con los que se desarrollan las alianzas y convenios de cooperación con las distintas aduanas.

## 7. Corrupción

**COMEX** refiere que la institución usa rigurosos protocolos de contratación, sobre todo porque se tienen plazas de naturaleza bastante diferentes. No se cuentan con mecanismos particulares, más allá de los que prevé la administración pública para estos efectos. Sin embargo, en algún momento sí se apoya y propicia la generación de capacitación en diversas temáticas con funcionarios en la frontera, y una de estas temáticas, es la ética en la función pública.

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería** refiere que dentro de la organización existe todo un proceso de control interno, en el que constantemente se monitorea las labores de los oficiales. El supervisor normalmente es quien está pendiente no sólo de cuando el oficial está colaborando en control migratorio y en caso de detectarse alguna situación relevante, lo comunica a la jefatura. Además, a nivel interno hay una comisión en la que se fomenta tanto el control como el tema de valores y la corrupción. La institución ha hecho un esfuerzo muy grande para minimizar el impacto de los eventuales focos de corrupción. Se refiere que no cuentan con un protocolo por escrito en caso de identificar corrupción.

La **Dirección General de Aduanas** realiza, a través del Sistema de Información y Formación (SIF) de Hacienda, charlas periódicas de capacitación sobre temas de corrupción, la importancia de ser funcionario público y de integridad moral para la realización de las funciones. Ante cualquier denuncia sobre corrupción, se activa un procedimiento que cuenta con un protocolo que incluye el levantamiento de un acta en presencia de un abogado, el denunciante debe presentar sus pruebas y se inician las

indagatorias que se plasman en un informe que se pasa al gerente para que valore si procede un procedimiento administrativo (a nivel del Ministerio de Hacienda), uno penal (al Ministerio Público) o si se archiva.

La **Policía de Fronteras** tiene algunas actividades de desarrollo de valores, y controles sobre el trabajo, controles sobre resultados que se tienen en el día, controles sobre el movimiento que pueda tener el oficial dentro de su jornada laboral.

La **Policía de Control Fiscal** indica que intenta tener el control de esa parte, pero es un poco difícil especialmente en lo que es puestos de control pues los grupos de trabajo están trabajando bajo la supervisión de una persona, y es un poco complicado. Se cuenta con un sistema de control de apertura de expedientes, de todo lo que es oficios, de todo lo que son informes, que eso también permite tener un control informático, de todo lo que los oficiales realicen y obviamente queda el rastro en caso de que haya algún cambio o alguna modificación al documento. Se cuenta con acciones de control, pero no con un programa específico.

La **PCD** cuenta con el manual de valores, pero se enfoca más en la misma convivencia, pues un manual no existe, se maneja más a través del Departamento de Comunicación la difusión del sistema de valores, de seguridad que involucran al cuerpo policial.

En el caso de la **DIS**, la institución realiza diversas pruebas, cuestionarios, además se investiga a las personas periódicamente, y cuando es necesario, al azar, para saber si las personas están actuando en una línea correcta, para esto, existe un departamento encargado. En caso de que se identifique corrupción, se realiza el debido proceso.

El **SFE**, refiere que se dan capacitaciones y cursos de ética, sin embargo, no hay algo sistemático.

**Fuerza Pública** menciona que se cuenta con una política institucional de lucha contra la corrupción. Se menciona que hay problemas de corrupción en la zona de Peñas Blancas, pero que no es un tema meramente policial, sino que ha alcanzado otras esferas. Por lo tanto, se intenta dar investigación, seguimiento, control, desde el mando policial, incluso en aspectos de adquisición de bienes, estilo de vida, roles de servicio, sectorización del lugar donde se desempeña, revisión de hojas de rendimiento, los kilometrajes de las unidades, entre otras.

**Fuerza Pública** menciona que no se cuenta con un protocolo ante la identificación de corrupción, sino que se siguen las acciones correspondientes, por ejemplo, en una situación flagrante y/o un procedimiento administrativo.

El **Ministerio de Salud**, refieren que no tienen programas anticorrupción, aunque si se realizan acciones de control, por ejemplo, en los rodajes de los vehículos, el control de entrada y salida se cuenta con un plan de ética y valores, se cuenta con un control de asistencia diario.

En **SENASA** existen charlas de ética y de la profesión, pero se percibe la necesidad de mejorar los sistemas de control como el poner cámaras en los escáneres. Lo que se hace en caso de detectar algún caso de corrupción es notificar a la jefatura inmediata el hallazgo o la denuncia correspondiente.

**BASC** indica que existen programas para capacitar, recibir denuncias anónimas o con nombre y apellido, para denunciar. También recomienda que sea una especie de comité, para el seguimiento de las denuncias que se generen. Además, en el seno de CONAFAC, se promueve la generación de regulación que propicie la protección del denunciante de actos de corrupción. También BASC ha puesto denuncias al Ministerio Público y a la Aduana y al Ministerio de Hacienda y algunos otros, pero no pasa nada. La organización cuenta con la Norma y Estándares BASC, que tiene que ver con todo lo que es riesgo, seguridad. Seguridad es: Riesgo de recaudación, seguridad nacional y

facilitación de comercio. Seguridad nacional es: drogas, fraude aduanero, contrabando, lavado, etc. También se tiene un procedimiento de Actividades Ilegales.

**BASC** indica que el reclutamiento y selección de personal es vital, el método de reclutamiento y selección del personal que incluye la visita vecinal, antes de ser contratada la persona, y la verificación de todas las cartas de recomendación, así como los antecedentes y hacer revisiones periódicas. La trazabilidad, la capacitación de funcionarios de la empresa y los asociados de la empresa, que son aquellas empresas, organizaciones o personas, que de alguna manera influyen o tienen injerencia en la cadena de abastecimiento. El mapeo de la cadena de abastecimiento tiene que identificar aquellas partes que son críticas, o que son de mayor y menor riesgo pues todo aquel que participe en ese proceso, debe tener una validación de seguridad, debe ser reconocido en el mapeo de seguridad de la cadena de abastecimiento y tiene que ser evaluado o valorado, de manera que se pueda conocer cuál es el riesgo que representa.

#### *8. Inspección de vehículos y/o transportes*

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería** refiere que no participan en inspecciones, pues es la PCD quien realiza este procedimiento en colaboración con Fuerza Pública. Vale mencionar, que la principal causa de revisión de extranjeros o nacionales es por alertas puestas por la DIS, INTERPOL o por cualquier autoridad que lo haya solicitado. De igual manera, se revisa de manera general el perfil de las personas, si se detecta algún tipo de nerviosismo o alguna inconsistencia, genera insumo para pensar que la persona eventualmente está ocultando algo, si se requiere, se solicita la intervención de autoridades como la PCD. Refieren que no hay coordinación con otras instituciones o entidades, para definir cuáles personas serán revisadas. Indican que se cuenta con un espacio físico para la revisión, sin embargo, el espacio no está exclusivamente destinado para eso, sino que es una sala de reuniones, y ante la necesidad, se utiliza para la realización de revisiones secundarias o inclusive, para las personas que se encuentran aprehendidas (por temas migratorios o judiciales).

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería**, refiere que sí cuentan con estadísticas con respecto a las revisiones que se realizan, sin embargo, no se cuenta con datos específicos con respecto a temas relacionados con tráfico de drogas o actividades conexas. Además, indican que no cuentan con un protocolo de indicadores de riesgo.

La **Dirección General de Aduanas** indica que las atenciones que realiza relacionadas con vehículos, es por vencimiento de los permisos según la normativa aduanera, para lo que se cuenta con un protocolo mediante el cual se detiene el transporte y se lleva al almacén fiscal hasta que se pague la multa y se reactive el permiso correspondiente.

Las inspecciones que la **Dirección General de Aduanas** realiza son principalmente no intrusivas en el área de escaneo de bultos y maletas a personas en coordinación con Migración. En el caso de unidades de transporte de mercancía sólo cuando el semáforo indica rojo se realizan según el protocolo existente que se enfoca en la revisión arancelaria, descripción del bien, su origen y valor. Se coordina con PCD en caso de sospechas relacionadas con drogas y actividades conexas, y en otros casos con Policía de Control Fiscal. Se llevan estadísticas las revisiones de declaraciones aduaneras, pues quedan registradas en el sistema, así como de las revisiones realizadas en el área de equipajes, pues a las que presentan algún hallazgo se le pone un “tiquete rojo”. En caso de detectar droga o dinero en sus revisiones, el protocolo es coordinar con PCD para que ellos se encarguen.

La **Policía de Fronteras** indica que tienen un protocolo de inspección, pero es un protocolo que se comparte a nivel de proceso de formación de los oficiales, que no está escrito. Ellos realizan inspección física para verificar la mercancía. La definición de los vehículos o personas que abordan se basa en perfiles que les comparte PCD con la que se labora conjuntamente. También pueden usar los perfiles que les alerta el OIJ, de lo contrario es de forma aleatoria. Estas revisiones rutinarias les toma unos 10-15 minutos y

en los transportes alertados o con hallazgos, el tiempo requerido es mayor. Se llevan estadísticas sobre las inspecciones que realizan.

La **Policía de Control Fiscal** indica que sí existe un protocolo de descarga de mercancías. Ellos realizan tanto inspecciones no intrusivas (utilizando herramientas que permiten identificar el contenido del contenedor, sin necesidad de abrirlo), como inspecciones físicas (se abre la unidad, para verificar la mercancía). Existe un manual de procedimientos, pero también hay cosas que no incluye ese manual, como la verificación de direcciones físicas en el campo. La selección de vehículos o unidades de transporte que serán revisados, se hace por la experiencia del funcionario en el campo, o porque ya existe alguna alerta. También son frecuentes las labores de inspección coordinadas con otras instituciones según de lo que se trate la carga, lo cual se hace coordinadamente. Se llevan registros de las inspecciones realizadas en el sistema por planes operativos, no exactamente estadísticas de inspecciones de mercancías o de unidades de transporte. En los operativos donde encuentran droga, se genera un acta del hallazgo donde se consigna a quién se le entrega la escena, lo que se incluye en el informe respectivo. Las inspecciones de la PCF pueden durar desde media hora hasta un mes, dependiendo del caso. En el puesto fronterizo de Peñas Blancas se cuenta con el andén para mercancía del MAG para revisión de mercancías en unidades de transporte.

La **PCD** indica que existe un protocolo de inspección establecido para la realización de inspecciones que se enseña a los oficiales para ejecutar las inspecciones físicas que realizan. Eventualmente se realiza la descarga de la mercancía si ésta es manipulable. La definición de los vehículos o personas que se inspeccionan se define con base en el riesgo detectado a través de la información recopilada, la verificación de la documentación, tipo de carga y principalmente lo que obtienen en la entrevista de los conductores de los vehículos. La **PCD** no coordina de previo con otras autoridades para definir los vehículos o personas que inspecciona, pero de encontrar irregularidades que competen a otra autoridad coordina con ella para que proceda de conformidad en el caso.

Todas estas las inspecciones que realizan se registran de manera que se puedan tener estadísticas sobre las inspecciones ejecutadas.

En el caso de la **DIS**, estos refieren que no participan en la inspección de vehículos ni personas, en referencia al narcotráfico, pues mientras no sea una amenaza a la seguridad nacional, a la independencia, a la integridad territorial o a la soberanía, no es competencia de ellos. Si fuera una amenaza a estos aspectos, sí se intervendría. La institución refiere que cuenta con los protocolos respectivos para el debido proceso en temas de inspección de vehículos y transportes, y se realizan las inspecciones siempre en coordinación con las instituciones competentes.

La **DIS** comenta que las personas o vehículos que se inspeccionan se basan en la información que se recopila. Además, hay coordinación con otras instituciones para definir cuáles vehículos o transportes serán revisados.

En el caso del **SFE**, se posiciona que sí cuentan con procedimientos para la inspección de vehículos/transportes. Se realizan inspecciones no intrusivas y físicas, para esto, se cuenta con un instructivo en el sistema de gestión de calidad. Se revisa el 100% de los pasajes, y se intenta revisar el 100% de las cabinas de los contenedores. En general, no se definen de manera coordinada las personas, vehículos y transportes que serán revisados, sin embargo, se cuenta con la apertura de brindar apoyo a las instituciones cuando se requiere, o solicitar apoyo de otras instancias.

El **SFE** refiere que sí cuentan con datos estadísticos con respecto a la cantidad de inspecciones que se realizan por mes y por año, tanto de vehículos/transportes, como de personas. Se menciona que el tiempo de inspección dependen de la mercancía, puede durar entre 5 y 50 minutos.

**Fuerza Pública** comenta que no cuenta con un protocolo general de inspección de vehículos y/o transportes, sin embargo, se cuenta con un procedimiento de intervención de vehículos. Las inspecciones que se realizan son físicas. Refieren que todos los

vehículos son revisados, cuando se hace una revisión más profunda, es cuando, en el ejercicio de revisión policial, se encuentra elementos o indicios que implican una mayor revisión. La institución indica que sí hay coordinación con otras instituciones o entidades para definir cuáles personas/vehículos/transportes serán revisados, principalmente con la Policía de Control de Drogas y la Policía de Fronteras, o en ocasiones con Migración.

**Fuerza Pública** comenta que llevan un registro diario, donde es posible extraer los datos estadísticos con respecto a la cantidad de inspecciones que se realizan por día, mes y año. Igualmente, se tienen los datos con respecto al porcentaje de vehículos/transportes que se han utilizado para el tráfico de drogas, armas y/o dinero, pues cuando se detecta este tipo de actividades, se debe hacer un informe al respecto, donde se incluye el tipo de droga y la cantidad. El tiempo de inspección de un vehículo/transporte depende de los elementos que se encuentren, generalmente se tarda 5 minutos. En caso de que se detecte algo, o que por el tamaño del vehículo o la cantidad de la carga se requiera una inspección más amplia, el tiempo se extiende. La institución refiere que las revisiones se hacen en vía pública, y en caso de requerir una requisita de una persona, se va al puesto policial.

El **Ministerio de Salud**, menciona que la totalidad de inspecciones que realiza son físicas. Sin embargo, cuando se llega a apoyar al SFE y a SENASA, se realizan inspecciones no intrusivas (escáner para maletas). Mencionan que se cuenta con un formato de informe, donde se especifica lo que se debe inspeccionar, pero no con un protocolo sobre cómo se deben realizar las inspecciones. Las inspecciones se realizan de manera aleatoria o por denuncia. Se refiere que hay coordinación con otras instituciones para definir cuáles vehículos serán revisados, principalmente con el MAG y la DGA. Sí se cuenta con los datos con respecto a la cantidad de inspecciones que se realizan por mes y por año, sin embargo, no se cuenta con los datos con respecto al tipo de sustancia. La institución refiere que generalmente tardan 15 minutos revisando un vehículo

(principalmente lo que se revisan son buses). Comentan que la institución no cuenta con un espacio físico destinado específicamente para la revisión de vehículos.

**SENASA** cuenta con el procedimiento general de inspección, pues toda mercancía de origen animal tiene sus requisitos para ingresar, requisitos que se revisan a la hora de que la mercancía esté presente en el puesto. Las inspecciones que hace **SENASA** son no intrusivas y físicas de carga seca. En este momento no se tienen las condiciones para inspección de mercancía refrigerada, por lo que solo se la revisa documentalmente hasta que lleguen donde el importador, donde se realiza el muestreo correspondiente. Se inspecciona todo lo que llegue a excepción de las cargas refrigeradas y las inspecciones se coordinan con Aduanas que debe estar presente en las inspecciones. Existe además un sistema de registro de las inspecciones realizadas llamado TCI. No cuentan con estadísticas de transportes contaminados con drogas más que un caso de ketamina detectado en el escáner, en un equipaje.

#### *9. Indicadores de riesgo*

La gestión de riesgos de la **Dirección General de Aduanas** la realiza la Dirección de Gestión de Riesgo quien establece la activación del semáforo en rojo o amarillo según sea la mercancía. Además, declaran que no tienen capacitación sobre modalidades de ocultamiento de droga y dinero.

La **Policía de Fronteras** no cuenta con un protocolo de indicadores de riesgo, pero han venido aprendiendo con la práctica, y con algunas capacitaciones que se ha tenido de otros cuerpos policiales nacionales o internacionales sobre las modalidades especiales de ocultamiento de droga y dinero.

La **Policía de Control Fiscal** indica que creen que ese protocolo sí tiene que existir pero que es competencia de la División de Inteligencia, que es diferente de la División de Operaciones a la que ésta pertenece. En cuanto al conocimiento sobre modalidades de ocultamiento de droga y dinero indican que ese conocimiento se ha adquirido de oficiales

más viejos que sí recibieron esa capacitación, pero esas capacitaciones se han dejado de hacer, por lo que el conocimiento de los oficiales son producto de la experiencia del hallazgo de dobles forros o dobles pisos en furgones y cabezales con importantes cantidades de diversas mercancías que se intentaban ingresar ilegalmente al país.

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería**, refieren que lo que conocen sobre modalidades especiales de ocultamiento de droga y dinero, es lo que se conoce por casos o por algunas capacitaciones, principalmente en tema de controles, por ejemplo, en carretera. Menciona que no se cuenta con el personal completamente capacitado en referencia al tema.

La **PCD** no tiene un protocolo escrito de indicadores de riesgo, sino que eso se transmite como una enseñanza conforme se adquiere experiencia y se comparte con los más nuevos. En cuanto al tiempo que dura una inspección, **PCD** indica que es variable, pero puede ir de unos 20 minutos hasta más de 2 horas si hay que bajar la carga.

La **DIS**, refiere que no cuentan con un protocolo de indicadores de riesgo para el tráfico de drogas u actividades delictivas asociadas, debido a que no se revisan vehículos ni personas, sino que estas revisiones las realizan instituciones como la PCD y el OIJ.

El **SFE**, refiere que no cuentan con un protocolo de indicadores de riesgo en temas relacionados a tráfico de drogas y actividades conexas. Además, posicionan que no conocen sobre modalidades especiales de ocultamiento de droga y dinero, y consideran que hay ciertas instituciones, que por la cantidad de personal con el que cuentan, deberían recibir capacitaciones en el tema.

**Fuerza Pública** refiere que no cuentan con un protocolo de indicadores de riesgo. Indican que sí conocen sobre las modalidades especiales de ocultamiento de droga y dinero, pues se ha recibido capacitación con policías especializadas, como parte del proceso de formación. Igualmente, el acompañamiento que se le da a la PCD facilita el entrenamiento vivencial.

El **Ministerio de Salud**, refiere que no cuentan con un protocolo de indicadores de riesgo, sino que se trabaja por denuncias. Además, refieren que no han recibido cursos o capacitaciones con respecto al tema de modalidades de ocultamiento de droga y dinero, aspecto que se considera necesario.

**SENASA** cuenta a nivel central con una oficina para el análisis de riesgo de las mercancías que ellos fiscalizan.

#### *10. Recursos humanos, tecnológicos y económicos*

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería** refiere que no cuentan con el personal necesario para la realización de sus labores, debido a que el Puesto Fronterizo de Peñas Blancas, es el principal puesto terrestre, lo que implica que, aunque el flujo sea bajo, es un flujo constante. Además, a ellos les corresponde la parte de fronteras, por lo que no pueden descuidar el tema de pasos no habilitados<sup>16</sup>. En ocasiones sí es posible tener un control en carretera o un abordaje en pasos no habilitados, pero no tienen la posibilidad de cumplir con todos los requerimientos. Se considera que les falta casi que el doble del personal, para poder cumplir con las labores asignadas.

Con respecto a los recursos tecnológicos y económicos, la **Policía Profesional de Migración y Extranjería** menciona que se cuenta con recurso móvil, pero que es insuficiente. No se cuenta con un vehículo para transporte de personas detenidos. A nivel de frontera, ni Policía Profesional de Migración y Extranjería ni Fuerza Pública cuenta con celdas, sólo Fuerza Pública de La Cruz tiene este recurso. En cuanto al tema tecnológico, en muchas partes del cantón no hay cobertura celular, ni de los radios con los que se cuenta, aspecto que puede afectar un abordaje y un seguimiento adecuado.

---

<sup>16</sup> Se refiere a la porosidad de las fronteras: puntos de ingreso donde no existen controles ni infraestructura que oficialice un ingreso o salida de personas, vehículos o mercancías, pero que sin embargo son utilizados para el tránsito de personas y mercancías.

Mencionan que han definido formalmente en reiteradas ocasiones la necesidad de recursos.

Para la **Dirección General de Aduanas**, la cantidad de personal no es suficiente para hacer mejores revisiones. En el andén del puesto fronterizo (que pertenece al MAG y se comparte con Aduanas) sí tienen bastantes limitaciones tecnológicas pues no cuentan con montacargas para cargar y descargar la mercancía. Asimismo, indican de la necesidad de contar con un escáner para revisión de unidades de transporte de forma más integral y rápida. A raíz del proyecto de mejora del puesto fronterizo, se ha formalizado la definición de las necesidades de recursos que se tienen en este momento.

La **Policía de Fronteras** no cuenta con el personal necesario, les hace falta mucho más recurso. No tiene el recurso tecnológico para hacerlo, ni tiene los recursos económicos para adquirirlo. Con lo que sí cuenta es con 3 perros para las inspecciones en carretera. Pero se requieren más canes y más equipos no intrusivos.

La **Policía de Control Fiscal** indica tener problemas de escaso personal, especialmente para lograr una cobertura de los diferentes espacios geográficos que les corresponden vigilar 24/7 en Peñas Blancas. También declara requerir tecnología para agilizar las inspecciones con equipos no intrusivos. Estas necesidades de personal y tecnología se han definido varias veces, pero sus solicitudes no han sido escuchadas.

La **PCD** no tiene el personal necesario. En promedio tienen 3 personas por cada uno de los 2 turnos diarios en el puesto, pero consideran que deberían contar con 6 personas por turno. También tienen faltante en lo que a recursos tecnológicos y económicos respecta pues carecen de equipo no intrusivo, por ejemplo. Lo que sí tienen es un espacio físico propio para trabajar en el puesto fronterizo. También han definido formalmente cuál es la necesidad de recurso humano, económico y tecnológico para realizar las inspecciones.

En el caso del **SFE**, estos comentan que siempre hace falta recurso humano. Se considera que con 1 o 2 personas más, se podría hacer un mejor trabajo. En cuanto a recursos tecnológicos y económicos, se considera que son suficientes para la labor que realiza la institución, aunque un escáner que permita la revisión de las unidades de transporte facilitaría la labor de la institución. Se menciona que sí cuenta con un espacio físico destinado para la revisión de personas y unidades de transporte, inclusive se cuenta con un almacén fiscal para la revisión de los productos tóxicos. Consideran que es necesario un espacio adecuado para la revisión de los contenedores de carga refrigerada. Se ha definido formalmente la necesidad de recurso humano, económico y tecnológico.

**Fuerza Pública** posiciona que podrían contar con más cantidad de personal para hacer las revisiones, pero también se requeriría más personas de la Dirección General de Aduanas, que permita un mejor tránsito de los camiones, por lo tanto, se requiere una inversión en todo el engranaje. Además, se requieren equipos tecnológicos y un escáner, y la principal necesidad son los equipos no intrusivos que faciliten la labor que se realiza.

**Fuerza Pública** refiere que se han intentado proyectos, para solventar las necesidades de recurso humano, económico y tecnológico. Además, se comprende que la principal debilidad es la cantidad de funcionarios con los que se dispone, para la atención de las múltiples tareas que se tienen.

El **Ministerio de Salud**, posiciona que no cuentan con el personal necesario para realizar las inspecciones, al menos se requiere un funcionario más. Se considera que se requieren más vehículos, no se cuenta con los equipos de cómputo suficientes. Se menciona que sí se ha referido la necesidad en temas de recursos, pero no una solicitud específica para el puesto fronterizo.

**SENASA** indica que no cuentan con el personal necesario pues en lugar de 11 deberían ser 13 en el puesto. En cuanto a tecnología, consideran que deberían contar con un escáner para unidades de transporte y camiones, así como poder inspeccionar unidades

de carga fría. La definición de las necesidades de recurso humano, tecnológico y económico solamente se han conversado, pero no establecido formalmente.

### *11. Trabajo interinstitucional*

El **CONAFAC** tiene “brazos” en lo que son los comités locales de facilitación del comercio (estos se encuentran en una etapa incipiente de implementación). En estos comités se ha contado con participación de instituciones públicas, de personas usuarias, del sector privado, almacenes fiscales, transportistas y de algunas agencias de aduanas. Además de esto, existen grupos específicos de trabajo para temas específicos de trabajo.

La **Dirección General de Aduanas**, pertenece al comité institucional de trabajo, del que desconoce si está formalmente establecido mediante algún decreto o similar, pero que periódicamente se reúne con las demás instituciones presentes en la zona: MAG (mediante SENASA y SFE), PCD, Migración, COMEX (que lidera el Comité), Fuerza Pública, Policía de Fronteras y eventualmente la Policía de Tránsito.

La **Policía de Fronteras** básicamente su función en el puesto fronterizo es el de dar apoyo a PCD, en ocasiones se hacen operaciones inter agenciales con Fuerza Pública, Hacienda, con Migración, con OIJ, pero son por alguna alerta especial.

La **Policía Profesional de Migración y Extranjería**, refiere que ellos forman parte de la Comisión Fronteriza Interinstitucional, donde básicamente se encuentran todas las instituciones de gobierno que están en el puesto, entre estas es posible mencionar: el MAG, Fuerza Pública, Policía de Fronteras, PCD, el INS, COMEX, Ministerio de Salud.

La **PCD** trabaja en equipo en su lugar de inspección con un funcionario de la Policía de Fronteras que cuenta con una Unidad Canina para la detección de drogas, además de contar con apoyo de oficiales de Fuerza Pública propiamente, para lo que es la seguridad perimetral de donde están trabajando.

La **DIS** refiere que se trabaja a partir de la información con la que se cuenta, coordinando con otras instituciones o brindando acompañamiento a otras instancias.

El **SFE**, posiciona que no hay equipos de trabajo formalmente establecidos, sino que se trabaja a partir de solicitudes de apoyo.

**Fuerza Pública** menciona que forma parte del equipo de revisión que se encuentra en la línea fronteriza, el cual está conformado por PCD y Policía de Fronteras.

El **Ministerio de Salud**, forma parte de la Comisión Interinstitucional de Peñas Blancas, en esta participa el Ministerio de Salud, la Aduana de Peñas Blancas, el MAG (SENASA y SFE), Policía de Control de Drogas, Fuerza Pública, COMEX, Migración, Policía de Tránsito y la Municipalidad.

## *12. Comercio seguro*

Con respecto al comercio seguro, **COMEX** refiere que la PCD tiene una dinámica particular de seguimiento de las Unidades de Transportes, y tienen puntos para esos controles. A partir de la pandemia, fue necesaria la instalación de otras medidas que la aduana no tenía, como el control de patios, qué está ingresando del puesto fronterizo y qué está egresando de él. Hay un interés en entender por qué ciertas unidades de transporte se quedan en el territorio, y tomar acciones en este sentido. Con el paso de los turistas sucede lo mismo, hay diferentes puntos de control, desde el punto de ingreso al punto de salida. Hay un control del Servicio Fitosanitario del Estado y del Servicio de Salud Animal, asimismo, la aduana realiza su labor de verificar que los equipajes hayan sido revisados.

**COMEX** considera que, para favorecer el comercio seguro, podrían utilizarse aspectos como la digitalización, pues ésta combate o ayuda a prevenir los distintos ilícitos en frontera. Se considera que hay que apostar por la automatización de procedimientos, reducir la intervención humana lo máximo posible, y procurar que la intervención humana

no sea antojadiza, no sea discrecional ni subjetiva. Asimismo, se requiere el robustecimiento de los sistemas de gestión de riesgo en las distintas instituciones. Por último, se considera que aspectos como los que realizan los jefes de las instituciones y miembros de las Juntas Directivas, relacionado con las declaraciones que se rinden ante la Contraloría General de la República, donde se rinde cuentas de las cuentas y los bienes, esto se considera como un adecuado mecanismo de fiscalización o de control, no para todas las personas funcionarias, sino para cierto nivel de puestos.

**COMEX/ CONAFAC** refiere que los temas de corrupción y tráfico son problemas de sociedad, y que se deben realizar esfuerzos mayores en temas más amplios, que van desde la educación. Se considera clave el intercambio de información, pues entre más información se tenga, más eficiente es el control que se realiza. Se debe tener en cuenta, que la cadena logística es muy cambiante, pues los mecanismos del narcotráfico cambian constantemente conforme haya estrategias de seguridad.

**COMEX/CONAFAC** refiere que se trabaja constantemente con las instituciones de control, para compartir información y buenas prácticas. Además, hay un pequeño grupo del sector privado que también se están organizando en algunas charlas temáticas, pues este es un tema que le interesa mucho al sector privado, pues la contaminación de las cargas genera un desprestigio de la empresa, y afecta la competitividad del país, de la marca. Por lo tanto, estos espacios de capacitación ayudan mucho para mantener actualizada la información sobre las estrategias que se utilizan en las actividades delictivas.

**COMEX/CONAFAC** refieren que el tema de reducir la intervención humana y la automatización de procedimientos, son aspectos que se van a incorporar en el marco del programa del BID, donde se logra garantizar que la zona primaria se encuentre limpia, en tanto se genera un espacio donde se realizan todos los controles y que sean trazables todas las acciones. Asimismo, se considera que el coordinar de fronteras ha sumado seguridad a la cadena logística.

Además, **COMEX/CONAFAC**, refiere que no hay un protocolo definido formalmente para que las empresas eviten la contaminación de su carga, sino que cada empresa debe utilizar los protocolos y mecanismos que considera más oportunos. Desde COMEX, CONAFAC y la Dirección General de Aduanas, se ha promovido el programa de Operador Económico Autorizado, en este se establece una *lista de comprobación* específica de seguridad de la cadena logística, pues la idea es que haya operadores que tengan un estándar más allá de la norma.

**BASC** indica que cada empresa tiene que hacer un mapeo de su cadena de abastecimiento, para identificar los puntos de vulnerabilidad y tiene que generar un plan remedial o un plan de acción, para mitigar el riesgo en esos puntos, y dependiendo de la actividad, del tamaño de la empresa, de la complejidad de la cadena de abastecimiento, pues así se evalúa si las medidas son o no acordes con el nivel de riesgo que se tiene. También se ha identificado que el sistema falla con las personas, con su falta de conciencia respecto a responsabilidades definidas en función del riesgo que están administrando y eso puede ser un tema cultural o también puede ser que la empresa tenga que reforzar la capacitación, o el reclutamiento y selección porque las directrices están perfectamente documentadas, y normalmente lo que pasa es que la gente asume una condición de exceso de confianza y de alguna manera se les cae el sistema en momentos en los que no se debiera.

Sobre los manuales o protocolos que brinden recomendaciones a las empresas para la contratación de transportistas, **BASC** le permite a la empresa establecer los protocolos de acuerdo a la cultura de la empresa, pero son revisados por **BASC** durante la auditoría y ahí es donde se verifica si cumplen o no y además brindarle las mejores prácticas y hacer la concientización mediante charlas al respecto.

Para **BASC** los equipos de inspección no intrusiva facilitan el flujo de mercancías, pero no necesariamente aportan a la seguridad. Para poder hacer una inspección no intrusiva de una mercancía que tenga sentido, pues se debe contar con la información de

manera anticipada, para poder perfilar ese contenedor y también para poder discernir entre lo que está declarado en el papel versus lo que se está viendo en la pantalla. Para eso se debe saber en qué tipo de cajas están embaladas las mercancías o como están embaladas, o si es en paletas o es cajas sueltas, son parte de la valoración que permita la labor de inteligencia. Para BASC es un error creer que un sistema de inspección no intrusivo es un detector. Un sistema de inspección no intrusivo no detecta absolutamente nada, el que detecta es la persona. Ese es el eslabón débil de esa cadena: si la persona está bien capacitada, pero no tiene la información necesaria para poder hacer un análisis correcto de las imágenes, no funciona.

## **Capítulo IV: Corroborar la Aplicación de la Normativa y Buenas Prácticas Internacionales**

**Objetivo:** Corroborar la aplicación de la normativa y buenas prácticas internacionales en el puesto fronterizo de Peñas Blancas, para la prevención y control del tráfico ilícito de drogas y delincuencia organizada.

Como se ha mostrado en los capítulos previos, el país cuenta con abundante normativa y recomendaciones estandarizadas a nivel internacional que definen la cooperación interinstitucional y entre países, el establecimiento de políticas que funcionen en los diversos países que se han visto más afectados por este fenómeno, y por último, la gestión de riesgos e inteligencia estratégica.

Por lo tanto, en el presente capítulo se pretende realizar un análisis de los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas a las diversas entidades e instituciones a la luz de lo identificado en la normativa, así como las recomendaciones y buenas prácticas definidas a nivel internacional.

### *1.Trabajo interinstitucional*

Como se indicó en el capítulo III, en el puesto fronterizo de Peñas Blancas existe una Comisión Fronteriza Interinstitucional que integra a prácticamente todas las instituciones de gobierno presentes en dicho puesto, entiéndase el Ministerio de Salud, la Aduana de Peñas Blancas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (a través de SENASA y SFE), Policía de Control de Drogas (PCD), Fuerza Pública, Policía Profesional de Migración, Policía de Tránsito y la Municipalidad del cantón de La Cruz, y es liderada por COMEX con el interés principal de la facilitación del comercio.

Todas las autoridades presentes en el puesto reportan tener una predisposición para el trabajo conjunto y cooperación en las labores de control cuando sus competencias se lo permiten, en los casos en que se dé la detección de tráfico de drogas y actividades conexas. Sin embargo, el trabajo interinstitucional no goza de una cohesión tan fuerte como se recomienda en el capítulo II, que esté soportado por acuerdos de cooperación interinstitucionales, o documentos que definan formalmente la forma en la cual se

trabajar, aspecto que podría permitir un mayor aprovechamiento de los recursos económicos y humanos en función de una mejor utilización de los mismos en el puesto fronterizo, así como para la prevención del tráfico de drogas y actividades conexas.

Esta inexistencia de acuerdos formalmente establecidos repercute en que se puedan dar duplicidades en las acciones, de modo que puede ser que una unidad de transporte sea revisada por distintas autoridades en momentos diferentes en un mismo ingreso o salida por el puesto fronterizo, afectando no sólo la facilitación del comercio, sino generando mayores gastos en recursos humanos y económicos. Vale mencionar, que por la operatividad de cada una de las instituciones, puede que requieran trabajar de manera individual, pero también se expresó en las entrevistas, que el trabajo coordinado interinstitucionalmente es algo que se realiza, pero que no está definido formalmente.

Según lo indicado por distintos actores en el puesto fronterizo, se tiene en proyecto la modernización de dicho puesto para el que es deseable que se tome en cuenta en lo posible la optimización del aprovechamiento de los recursos no solo del desarrollo del inmueble, sino que se mejoren las sinergias operacionales de los distintos actores en esta frontera.

## *2. Coordinación internacional*

Evocando lo que indican Márquez, Ares, Hernández y Solar (2010) sobre que “cuanto mayor sea la diferencia socioeconómica y menor sea la interrelación entre las administraciones de ambos lados de la frontera, más necesarias son las actuaciones de control” se percibe claramente en el puesto fronterizo de Peñas Blancas precisamente esta circunstancia. Las autoridades nacionales presentes en el puesto fronterizo sostienen que tienen una muy buena interrelación con sus propios colegas en otros puestos fronterizos del territorio nacional, incluso con las autoridades en la frontera sur o con El Salvador y Honduras, pero no tanto con sus homólogos de Nicaragua con quienes la interacción es

mucho más parca y reducida. Refieren que temas de índole político, han afectado la comunicación, y que a pesar de que en ocasiones sí se comparte información, no es posible evidenciar un trabajo en equipo que permita la captación de las personas involucradas en el tráfico de drogas y actividades conexas.

Por su parte, la implementación en el Istmo Centroamericano del sistema SICA para monitorear las cargas que transitan por la región favorece un intercambio de información de las cargas para fines de realizar los perfiles de riesgo de las unidades de transporte que pasan por la frontera, información que pueden revisar algunas autoridades presentes en el puesto fronterizo para generar la información de inteligencia necesaria para optimizar las labores de control e inspección de mercancías, como por ejemplo, la Aduana, la PCD, la PCF, SENASA, SFE y Ministerio de Salud.

Fuerza Pública menciona que es parte de AMERIPOL otra de las iniciativas del SIECA, que es la Unidad de Policías de Centroamérica<sup>17</sup>, que tiene que ver con el control, combate al narcotráfico, y tráfico de armas de fuego<sup>18</sup>. Se menciona que se usan como insumo las declaraciones aduaneras, pero no es algo que se realice de rutina, sino que se realiza cuando hay una alerta u otro indicio o al azar. También SENASA comparte información con los países centroamericanos por el sistema SIECA sobre los cargamentos que circulan por el área.

---

<sup>17</sup> Fuerza Pública refiere que se denomina Unidad de Policías de Centroamérica, sin embargo, el nombre correcto es Comunidad de Policías de Centroamérica.

<sup>18</sup> A pesar de que Fuerza Pública refiere que se encarga del control, combate al narcotráfico y tráfico de armas, según la página web, esta Unidad es: “es un mecanismo de cooperación hemisférico, integrado y coordinado, cuyo propósito es promover y fortalecer la cooperación policial en materia técnico científica, de capacitación, así como para dinamizar y hacer más efectivo el intercambio de información con fines de inteligencia, de igual forma tiene como propósito coordinar y potenciar acciones sostenidas de investigación criminal y asistencia judicial entre los cuerpos de policía y/o instituciones homólogas de América, para que se traduzcan en la consolidación de la doctrina y filosofía policial, así como en la prevención y neutralización del delito”. (AMERIPOL, 2019, párr.1)

BASC indica que no ve que haya un canal de comunicación como lo promueve el marco SAFE, donde uno de sus elementos de apoyo es la gestión coordinada de fronteras y la cooperación entre las aduanas de origen y destino. Existe un sistema que se desarrolló en Costa Rica que es utilizado en muchas otras aduanas de mundo, que permite la gestión de riesgo a partir de la transmisión anticipada de los datos para efectos de seguridad, pues permite que todas las instituciones nacionales y en otros países puedan conectarse y puedan hacer gestión de riesgo a partir de la misma información, ya sea específicamente para sus intereses o de una manera coordinada para manejar múltiples riesgos pero hay una fuerte resistencia de parte de Aduanas para adoptar este sistema que desde el 2006 se comprometió a adoptarlo y aún no se ha hecho (en el presente estudio no se indagaron las razones por las cuales no se ha realizado).

### *3. Actores de la cadena logística*

Cada uno de los actores que participa en la cadena logística, sea directa o indirectamente es importante, y es necesario que se consideren los riesgos de cada uno de estos actores. Las instituciones y organizaciones que promueven el comercio argumentan la necesidad de considerar todos los actores que participan en la cadena logística, desde las personas que laboran en la empacadora, hasta los funcionarios públicos que revisan aspectos aduaneros, incluyendo las personas que transportan las mercancías. BASC hace un importante énfasis, en logran un “blindaje” de la cadena logística, que implica exactamente, el buscar socios comerciales que sean “de confianza”, aunque esto pueda implicar un mayor costo económico.

Las organizaciones/ instituciones que pretenden potenciar el comercio, coinciden en que un comercio seguro implica aspectos en torno a los actores que participan en este comercio. Programas como “Conozca a su cliente”, favorecen un comercio seguro, en tanto se intenta que las empresas conozcan a las personas que apoyan su cadena de exportación/importación. De hecho, se considera, que la automatización de los procesos, es decir, la menor intervención humana, es un aspecto que puede facilitar el comercio

seguro, pues la persona no sólo puede cometer errores propios del proceso, sino que puede verse involucrada en situaciones de corrupción.

En la cadena de abastecimiento, se deben mapear todas las personas que son partícipes, conocer aspecto en torno a la seguridad, implica que cada uno de estos actores debe ser evaluado o valorado, permitiendo identificar el riesgo que representa, y definir la forma en la cual el riesgo va a ser trabajado. Vale mencionar que el proceso de conocer “al cliente”, es algo constante, es decir, que se requiere un continuo seguimiento, que permita verificar que este actor “sigue siendo confiable”, y no únicamente realizar la respectiva revisión, al momento de contratarlo.

Se deben generar acciones como los estudios relacionados a los bienes, a la rendición de cuentas, entre otros medios que permitan identificar si hay corrupción dentro de personas que forman parte de la cadena logística, principalmente entre personas funcionarias públicas. Además, es necesario el desarrollo de programas específicos que permitan evitar o prevenir la corrupción dentro de las instituciones públicas (principalmente), además de generar un protocolo que permita evidenciar las consecuencias cuando se identifican actos de corrupción. La falta de documentos y acciones (protocolos, programas), fue una de las principales debilidades detectadas en la investigación, por lo que el trabajo en este aspecto es indispensable.

Se considera que el trabajo en temas de corrupción es esencial, considerando que este aspecto es un problema de la sociedad, y, por ende, debe trabajarse, más aun comprendiendo la problemática del narcotráfico, y considerando que sus estrategias cambian constantemente. Por lo tanto, el compartir información y buenas prácticas entre instituciones y organizaciones, es clave, pues se logra conocer sobre el tema, a partir de la experiencia.

Reforzar los procesos de reclutamiento es un elemento indispensable, en tanto se ha identificado que por la falta de conocimiento de las personas que participan en la cadena

logística, se da la contaminación de la carga. Por lo tanto, el estudio de los antecedentes de las personas, de los antecedentes de las empresas transportistas, la capacitación constante a las personas que son parte de la cadena logística, son aspectos que pueden permitir una menor contaminación de la carga. Además, la concientización de las implicaciones que tiene la corrupción, y en general, de lo que implica para una empresa la contaminación de la carga (se afecta no sólo la imagen de la empresa, sino del país).

Priorizar la seguridad y el conocimiento de las personas que participan en la cadena logística, debe ser un aspecto que consideren las empresas, pues en ocasiones, por un menor costo, se pueden involucrar empresas que se ha identificado que han estado involucradas en actividades delictivas, por ejemplo, el robo de contenedores o el tráfico ilícito de drogas. Por lo tanto, priorizar la seguridad, debe ser un aspecto que las empresas consideren, donde se logre que los distintos actores de la cadena logística cumplan con requerimientos al respecto.

Lamentablemente, las entrevistas revelan que en la mayoría de las instituciones no existen protocolos definidos para evitar la corrupción dentro de las instituciones, sino que lo más común es que existen mecanismos que permiten el control, pero no acciones específicas que favorezcan que las personas no se involucren en acciones que se consideran corrupción, es decir prevención.

Contar con acciones específicas (un protocolo debidamente definido y socializado), con mecanismos definidos, pueden favorecer que las personas funcionarias no se involucren en actividades delictivas, entre ellas la corrupción, así como una detección más oportuna de quienes ya se han involucrado en este tipo de actividades. No sólo se deben trabajar en acciones punitivas (en caso de que una persona se involucre en actividades delictivas), sino que se debe promover el actuar según la ética en la función pública, y para esto, el realizar actividades de capacitación y concientización es clave.

#### *4. Gestión de riesgo*

La gestión de riesgo es uno de los principales mecanismos para evitar la contaminación de la carga, lamentablemente, la gestión de riesgo no es algo que forme parte de la cotidianidad de las instituciones entrevistadas, o se realiza sin considerar aspectos como las evaluaciones de vulnerabilidad del espacio físico (en este caso del Puesto Fronterizo de Peñas Blancas).

Igualmente, en ocasiones la gestión de riesgo se realiza únicamente para cumplir con esta actividad, y no realmente como un ejercicio reflexivo, que pretenda trabajar sobre los posibles riesgos que se puedan desarrollar en cada una de las instituciones.

Vale mencionar, que las evaluaciones de vulnerabilidad no forman parte de la cotidianidad de las instituciones entrevistadas, en general, es posible visualizar, que no hacen evaluaciones de los riesgos específicos que se expresan en la infraestructura del puesto fronterizo. Algunas instituciones refieren que sí han logrado identificar algunos riesgos en el puesto fronterizo, a partir de las acciones que ocurren en la cotidianidad, pero no como resultado de una evaluación específica.

Además, la mayoría de las instituciones no contempla el tema de tráfico ilícito de drogas y actividades conexas dentro de su análisis de riesgo, a pesar de que es una situación que se ha identificado que forma parte de la cotidianidad de este puesto fronterizo, y que involucra a varias instituciones, ya sea de manera directa o indirecta.

La gestión que se realiza es institucional, cuando debería de realizarse interinstitucionalmente, de modo que los riesgos que tráfico de drogas y otras actividades conexas, se trabajen de manera coordinada, respetando las competencias de cada institución, pero también, mediante una adecuada utilización de los recursos económicos y humanos, donde se logre, que desde la competencia de cada institución, se realicen las actividades en respuesta al riesgo correspondientes, minimizando los posibles efectos de estas situaciones, logrando que se eviten o detectándolas en un momento oportuno.

La gestión de riesgos debe ser vista como un ejercicio en constante construcción y reconstrucción, que contemple el dinamismo del puesto fronterizo, y la forma en la cual el crimen organizado modifica sus acciones, para el logro de sus objetivos. Además, debe ser un ejercicio que se realice contemplando a las diversas instituciones, organizaciones e incluso empresas que participan en esta zona geográfica, donde sea posible vislumbrar las experiencias y situaciones vividas en torno a la temática, en tanto la experiencia es uno de los insumos que más debe considerarse a la hora de realizar una gestión de riesgos.

La gestión de riesgo permite y/o facilita que la inspección de vehículos y transportes no sea del 100%, sino que se revisen físicamente aquellos que se consideren de riesgo para el tráfico de drogas u otras actividades asociadas. Es por esto, que se requieren varios aspectos, no sólo la gestión de riesgo, sino una inteligencia estratégica, el compartir información, la coordinación interinstitucional, donde se logre la maximización de los recursos económicos y humanos.

##### *5. Inteligencia estratégica*

A nivel internacional, las organizaciones no recomiendan la revisión del 100% de vehículos y personas, sino que consideran que la inteligencia estratégica es un insumo que permite lograr la revisión de los vehículos y personas que se consideran de riesgo. Esto a partir de múltiples actividades y tareas, entre las que se incorporan actividades de premonitoreo, seguimiento de ciertos vehículos, personas, empresas, entre otros. Aunado a otros aspectos como el trabajo interinstitucional, el compartir información, el hablar sobre buenas prácticas, entre otros aspectos.

La inteligencia estratégica favorece que las instituciones utilicen adecuadamente los recursos, en tanto no se realizan acciones sin una previa planificación y programación. Se generan acciones que son eficientes y eficaces, en tanto responden a acciones que han sido definidas previamente, por lo que no se duplican las actividades/tareas.

Las actividades de premonitoreo, la coordinación interinstitucional y entre países, la utilización de equipos no intrusivos forma parte de la inteligencia estratégica, donde se concibe que lo importante no es la revisión de la totalidad de los vehículos y personas, sino la revisión de aquellos que pueden representar un riesgo para el tráfico de drogas y actividades asociadas.

Vale mencionar, que parte de la inteligencia estratégica implica reconocer las debilidades que como institución/organización se tienen, de modo que sea posible coordinar los apoyos necesarios, en tanto se prioriza y se posiciona como un insumo indispensable, el trabajo interinstitucional.

Igualmente, se considera que los equipos no intrusivos son una excelente herramienta de trabajo, en tanto mejoran la eficiencia, sin embargo, la utilización de los mismos implica no sólo una capacitación en el personal que los utiliza, sino también, una adecuada capacitación del personal encargado de las inspecciones que permita definir cuándo deben utilizarse estos insumos.

## Conclusiones

A partir de lo que se ha expuesto en las páginas anteriores, es evidente que pese a que las autoridades presentes en el puesto fronterizo se reúnen mensualmente para coordinar acciones, estas reuniones no son fruto de acuerdos formalmente establecidos que sustenten de mejor manera la coordinación estratégica institucional, para la maximización de la inteligencia estratégica mediante el mejor aprovechamiento de los recursos presentes en el puesto, así como de la atención del tráfico ilícito de drogas y actividades conexas.

Actualmente las acciones conjuntas son producto de colaboraciones voluntarias que se dan a la luz de un hallazgo durante la tarea diaria y se recurre entonces a solicitar el apoyo de la autoridad competente, de modo que se considera importante no solo el establecimiento de los acuerdos mencionados, sino también a la definición de protocolos de actuación de modo que se optimicen los recursos tan limitados en el puesto fronterizo. Es importante el contar con protocolos de actuación, no sólo a la hora de identificar el tráfico de drogas o actividades asociadas, sino también sobre indicadores de riesgo e inspección de vehículos, unidades de transporte y personas, que permita un trabajo más homogenizado y sistematizado.

La gestión de riesgo es un aspecto que no se cubre por todas las instituciones consultadas, siendo que es vital no solo para garantizar el comercio seguro sino también para facilitar un desempeño más fluido en el accionar de unidades de transporte que diariamente transitan por el puesto fronterizo. Una gestión de riesgo adecuada, que considere las vulnerabilidades específicas del puesto, puede favorecer a un trabajo más fluido, eficiente y eficaz.

Esta gestión de riesgo se vería claramente favorecida con la implementación de sistemas de información en las diversas instituciones, por ejemplo, la incorporación por

parte de la Dirección General de Aduanas de un sistema (que ya se utiliza en otras aduanas en otras latitudes) del Marco SAFE y que desde el 2016 le fue ofrecido gratuitamente a la DGA de Costa Rica por la organización BASC, con lo que se podría disponer de información anticipada para cada cargamento, lo que permitiría hacer los análisis de inteligencia necesarios por cada autoridad, según su competencia, para establecer los análisis de riesgo pertinentes para ser más eficientes en su labor de control y facilitadores del comercio y potenciar los sistemas que actualmente funcionan como el SICA y TICA.

Actualmente la PCD inspecciona al menos parcialmente casi el 100% de camiones con unidades de transporte de mercancías. En el momento de la visita al sitio (en plena pandemia) esto representaba unos 300 camiones diarios con un tiempo promedio de inspección de unos 15 a 20 minutos por camión.

En el puesto fronterizo no existe un espacio apropiado para la inspección de carga refrigerada y el único andén existente ahí no cuenta con equipo requerido para facilitar la descarga de mercancías, por lo que las inspecciones físicas de las mercancías entrantes no son tan profundas como podrían hacerse a menos que se decida trasladarla al almacén fiscal más cercano a unos 2 kilómetros de distancia (aspecto que representa un costo adicional para el exportador/importador).

Esta es una de las mejoras que se espera solventar cuando se realice la modernización de la estructura de este puesto fronterizo mencionado por varias de las autoridades entrevistadas. Se espera contar con los espacios físicos necesarios, para realizar las inspecciones, sin que represente un riesgo para las personas funcionarias que inspeccionan, y sin que implique un posible daño en la mercancía.

Todas las autoridades entrevistadas manifestaron su limitación en recursos principalmente de personal lo que claramente afecta su labor en el puesto fronteriza, factor que puede ser aprovechado por las organizaciones delictivas para facilitar el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas. Circunstancia que se agudiza por la existencia de otros

muchos puntos a lo largo de la frontera para hacer el trasiego de estos ilícitos. Puntos que no fueron abordados en este estudio en particular, pero de los cuales se conoce su existencia y que las instituciones entrevistadas refirieron.

Vale mencionar que también se expuso la necesidad de contar con equipos de inspección no intrusivos, en tanto únicamente se cuenta con el que tiene el MAG, y es específicamente para revisión de equipaje. Poder contar con un escáner de inspección de vehículos, facilitaría y mejoraría la labor que realizan las instancias que dentro de sus funciones tienen la inspección de vehículos y transportes.

## Recomendaciones

Es importante implementar todas aquellas acciones que fomenten una gestión de riesgos nutrida por todas y cada una de las autoridades presentes en el puesto fronterizo de Peñas Blancas debidamente protocolizada, concienciada y sustentada en un sistema de notificación anticipada que permita realizar las acciones de inteligencia que optimicen los esfuerzos de control que las autoridades destacadas en el lugar puedan realizar.

Se considera sumamente importante la potenciación de los limitados recursos tanto humanos como tecnológicos de las autoridades presentes en el puesto fronterizo mediante el trabajo conjunto particularmente para la prevención del tráfico de drogas y actividades conexas, y en general para la facilitación del comercio y activación económica del país y de la región centroamericana, pues el narcotráfico y las acciones delictivas asociadas son un flagelo que afecta negativamente a todos y cada uno de nuestros países.

Se considera como una oportunidad la implementación de las recomendaciones establecidas en el Marco SAFE, para la creación de una cultura basada en la inteligencia estratégica, de manera que se detecten e inspeccionen aquellas unidades de transporte que se sospecha puedan estar contaminadas sin tener que detener, entrevistar y revisar a prácticamente el 100% de camiones que pasan por dicho puesto fronterizo, esto considerando que el flujo es alto, y el personal y los recursos materiales son insuficientes y limitados.

Es importante que también se promueva por parte de las instancias promotoras del comercio (CONAFAC y BASC) la política de conozca a su cliente y a cada uno de los eslabones de su cadena de comercio para minimizar los riesgos asociados a la contaminación con drogas, armas, dineros y demás actividades asociadas.

Como parte complementaria en las mejoras que se están proyectando realizar en el puesto fronterizo de Peñas Blancas debe considerarse la puesta en funcionamiento de equipos de inspección no intrusiva para las unidades de transporte, que permitan mayor facilidad en la verificación de las alertas obtenidas como consecuencia del análisis de riesgos que cada instancia realice, tanto a nivel individual como de manera conjunta. Asimismo se requiere de la implementación de una terminal que permita la revisión de mercancía refrigerada que es una de las debilidades detectadas en la investigación.

## Referencias Bibliográficas

Acosta, J. (2012) Mujeres en el tráfico minoritario de droga en la frontera México-Estados Unidos: Exclusión, poder y riqueza, Tesis. El Colegio de la Frontera Norte. México. Obtenido de <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/02/TESIS-Acosta-Viera-Judith-Esmeralda.pdf>

Aguilar, K., Avalos, Y., & Morales, S. (2016). “Uso de equipos no intrusivos como herramienta para facilitar el comercio: beneficios e implicaciones de su implementación para las aduanas de Costa Rica”. San José.

Claus, W; González, G; Spekuljak, P. Fronteras, rutas y mercados ilegales. Hacia la reconstrucción de los flujos transnacionales de sustancias ilegales en Argentina (2000-2014). Delito y Sociedad. 43 (26), pp. 9-51. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/view/7176/10375>

Comunidad de Policías de América. (2013). Análisis situacional del narcotráfico: Una perspectiva policial. FIIAPP, Bogotá. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=54531>

Comunidad de Policías de Centroamérica. (AMERIPOL) Obtenido de [http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=20157&folderNode=20127](http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20157&folderNode=20127)

Fonseca, C; Mora, E; Rivera, Y; Salas, R. (2018). Crimen Organizado como Amenaza Emergente y Zonas Fronterizas: Narcotráfico en la Frontera Costa Rica-Nicaragua en el período 2010-2015. Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales con Énfasis en Política Exterior y Diplomacia y la Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional. Universidad Nacional.

Recuperado

de

<https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/17360/15.CRIMEN%20ORGANIZADO%20COMO%20AMENAZA%20EMERGENTE%20Y%20ZONAS%20FRONTERIZAS%20NARCOTR%C3%81FICO%20EN%20LA%20FRONTERA%20COSTA%20ORICA-NIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fuentes, C. y Peña, S., (2017) Las fronteras de México: Nodos del sistema global de las drogas prohibidas, — Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales : IDRC-CRDI, 2017. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56999.pdf>

Grupo de Acción financiera Internacional de Sudamérica (GAFISUD). (2012). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. México D.F: Mc Graw Hill. Obtenido de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Instituto Costarricense sobre Drogas. (2021). Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. Instituto Costarricense sobre Drogas. San José, Costa Rica. Recuperado de <https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uid/informes/SituacionNac/ISND-ICD.pdf>

Kron, S. (2010). “La frontera norte tiene tres problemas: tráfico de armas, de drogas y de migrantes” . Migración irregular y discursos ‘securitarios’ en Centroamérica: el caso de Costa Rica. Encuentro 2010. 42 (87), 38-60.

Ley 5395 de 1974. Ley General de Salud, 30 de Octubre de 1973 obtenida de [http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=120321&strTipM=TC](http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=120321&strTipM=TC)

Ley 7410 de 1994. [Ministerio de Seguridad Pública] Ley General de Policías. 26 de mayo de 1994. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66525&nValor3=112603&param2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66525&nValor3=112603&param2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp)

Ley 7557 de 1995. [Ministerio de Hacienda]. Ley General de Aduanas. 13 de Octubre 1995. Recuperado de [http://vertic.org/media/National%20Legislation/Costa\\_Rica/CR\\_Ley\\_7557\\_de\\_1995.pdf](http://vertic.org/media/National%20Legislation/Costa_Rica/CR_Ley_7557_de_1995.pdf)

Ley 7638 de 1996. [Ministerio de Comercio Exterior]. Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica. 03 de octubre 1996. Recuperado de [https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrE18t014RfBm4ADQRU04lQ;\\_ylu=Y29sbwNiZjE EcG9zAzQEdnRpZANCOTI4MF8xBHNIYwNzcg--/RV=2/RE=1602570228/RO=10/RU=https%3a%2f%2fdocs.costa-rica.justia.com%2fnacionales%2fleyes%2fley-7638.doc/RK=2/RS=aehxgyF0b8uEGhs\\_.2gCV1hnU00-](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrE18t014RfBm4ADQRU04lQ;_ylu=Y29sbwNiZjE EcG9zAzQEdnRpZANCOTI4MF8xBHNIYwNzcg--/RV=2/RE=1602570228/RO=10/RU=https%3a%2f%2fdocs.costa-rica.justia.com%2fnacionales%2fleyes%2fley-7638.doc/RK=2/RS=aehxgyF0b8uEGhs_.2gCV1hnU00-)

Ley 7664 de 1997. [Ministerio de Agricultura]. Ley de Protección Fitosanitaria. 08 de abril 1997. Recuperada de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43939&nValor3=92806&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=43939&nValor3=92806&strTipM=TC)

Ley 8204 de 2005. Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, recuperado de [https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/normativa/Norma\\_8204\\_2018.pdf](https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/normativa/Norma_8204_2018.pdf)

Ley 8495 de 2006. [Ministerio de Agricultura]. Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal. 06 de abril 2006. Recuperado de <http://www.mag.go.cr/legislacion/2006/ley-8495.pdf>

Ley 9430 de 2017. Aprobación del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que Se Establece la Organización Mundial del Comercio, Hecho en Ginebra, el 27 de Noviembre de 2014, y su Anexo (Acuerdo sobre Facilitación del Comercio). [CONAFAC]. Publicado en Alcance N° 83 de La Gaceta N° 74 del 20 de abril de 2017. Recuperado de [https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/04/20/ALCA83\\_20\\_04\\_2017.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2017/04/20/ALCA83_20_04_2017.pdf)

León, M. (26 de abril de 2019). Guatemalteco es detenido con droga y dinero en Peñas Blancas. A M Prensa. Obtenido de <https://amprensa.com/2019/04/guatemalteco-es-detenido-con-droga-y-dinero-en-penas-blancas/>

Márquez, M.; Ares, J.; Hernández, P. Solar, R. (2010). Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-pr%C3%A1cticas-en-seguridad-y-control-de-fronteras.pdf>

Ministerio de Comercio Exterior, (2020), Facilitación del Comercio. [Registro web] Recuperado, de <http://www.comex.go.cr/facilitaci%C3%B3n-del-comercio/>

Ministerio de Hacienda, Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Servicio Fitosanitario del Estado y Ministerio de Seguridad Pública. (05 de julio de 2019). Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), el Servicio Fitosanitario del Estado y el Ministerio de Seguridad Pública para el Uso y Aprovechamiento de las Instalaciones, Equipos y Activos en el Centro de Inspección Remoto a ubicarse temporalmente en las Oficinas Centrales del SENASA

Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública (2015). Dirección de Fuerza Pública. Recuperado de [https://www.seguridadpublica.go.cr/direccion/fuerza\\_publica/](https://www.seguridadpublica.go.cr/direccion/fuerza_publica/)

Morales, L. (30 de Abril de 2019). Cae trailerero con cocaína en Peñas Blancas. *Prensa Libre*.

Naciones Unidas. (1988) Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Recuperada de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

Naciones Unidas. (1999) Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Recuperada de [https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_inter\\_repre\\_finan\\_terro.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf)

Naciones Unidas. (2000) Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Naciones Unidas. (2002) Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Recuperada de [https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_inter\\_repre\\_finan\\_terro.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf)

Naciones Unidas (2003). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf)

Naciones Unidas (2016). Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril del 2016. Naciones Unidas. Recuperado de <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/res/S-30/1>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Obtenido de <http://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/container-control/ccp.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Guía para la adopción de un Sistema de Gestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) en el Sector de Transporte Terrestre de Carga. UNODC. Recuperado de [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/delitos-relacionados-drogas/CR1032017\\_guia\\_adopcion\\_sistema\\_gestion\\_riesgo\\_lavado\\_sector\\_transporte\\_terrestre\\_carga.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/delitos-relacionados-drogas/CR1032017_guia_adopcion_sistema_gestion_riesgo_lavado_sector_transporte_terrestre_carga.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Grupo de Acción Financiera (2012). Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación. GAFISUD. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (2020). Estrategia Hemisférica sobre Drogas. Plan de Acción 2021-2025. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de [https://www.oas.org/documents/spa/press/2533\\_Plan\\_de\\_Accion\\_Hemisferico\\_sobre\\_Drogas\\_ESP.pdf](https://www.oas.org/documents/spa/press/2533_Plan_de_Accion_Hemisferico_sobre_Drogas_ESP.pdf)

Pérez, G., González, R. y Ascencio L. (2011) Seguridad de la cadena logística y su incidencia en la competitividad de Mesoamérica. *Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe*. Edición N° 300, número 8 de 2011, recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36084/FAL-300-WEB\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36084/FAL-300-WEB_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Pérez, G. (2013). Seguridad de la cadena logística terrestre en América Latina. Naciones Unidas. CEPAL - *Serie Recursos naturales e infraestructura* N° 161. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6365/LCL3604\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6365/LCL3604_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado. (2021). Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado en América Latina- IDEAL. Programa EL PAcCTO, Madrid, España. Recuperado de [https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/07/Documento-web-2.MB\\_.pdf](https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/07/Documento-web-2.MB_.pdf)

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (1993, octubre 29) Obtenido de [https://www.sica.int/documentos/protocolo-al-tratado-general-de-integracion-economica-centroamericana-protocolo-de-guatemala\\_1\\_116843.html](https://www.sica.int/documentos/protocolo-al-tratado-general-de-integracion-economica-centroamericana-protocolo-de-guatemala_1_116843.html)

Ramírez, C., (2014). Transporte de drogas en contenedores: Riesgo de la cadena logística de abastecimiento internacional, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Especialización en Administración de la Seguridad, Medellín, Colombia.

Ramos, J. (2011). Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos. En: Migración y seguridad: nuevo desafío en México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México, D.F. Recuperado de [https://repositorio.colmex.mx/concern/book\\_chapters/x059c808f?f%5Bcontained\\_in\\_sim%5D%5B%5D=Migraci%C3%B3n+y+seguridad+%3A+nuevo+desaf%C3%ADo+en+M%C3%A9xico&locale=es](https://repositorio.colmex.mx/concern/book_chapters/x059c808f?f%5Bcontained_in_sim%5D%5B%5D=Migraci%C3%B3n+y+seguridad+%3A+nuevo+desaf%C3%ADo+en+M%C3%A9xico&locale=es)

Rodríguez, A., (2016 febrero 14) Así es como Costa Rica tuvo y no utilizó los escáneres móviles por ocho años. El Financiero, obtenido de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/asi-es-como-costa-rica-tuvo-y-no->

utilizo-los-escaneres-moviles-por-ocho-  
anos/OS5DIU6J4FHULCDGFARZO7SL3M/story/

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2013). Manual sobre Control de Contenedores. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/DS/Manual%20Contenedores.pdf> .

Unión Europea (2012) Europa y América Latina: La Lucha contra la Droga y el Narcotráfico. Unión Europea. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET\\_ET\(2012\)457107\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457107/EXPO-AFET_ET(2012)457107_ES.pdf)

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995, diciembre 15) obtenido de [https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica\\_1\\_110795.html](https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_110795.html)

Unidad de Inteligencia Financiera, Instituto Costarricense sobre Drogas. (2021). Evaluación Nacional de Riesgos de Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y Proliferación. Instituto Costarricense sobre Drogas, San José, Costa Rica. Recuperado de [https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/ENR\\_CR\\_VERSIN\\_PBLICA.pdf](https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/ENR_CR_VERSIN_PBLICA.pdf)

Vallejo, C. (2014). Transporte de drogas en contenedores: riesgo de la cadena logística de abastecimiento internacional. Trabajo Final de Graduación para optar por la Especialización en Administración de la Seguridad. Recuperado de <https://clpg.ec/wp-content/uploads/2018/12/Trabajo-Completo-Cuarta-Entrega.pdf>

Vélez, A. (2011) Aproximación al análisis de las políticas exteriores y de seguridad en la zona de frontera colombo ecuatoriana frente al narcotráfico. Comentario Internacional. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 11, año 2011, Quito. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/159777227.pdf>

## Anexos

### Anexo 1: Guías de entrevista

#### *Guía de entrevista para Instituciones/Entidades de Control*

##### Instrucciones generales:

1. ¿Cuál es el papel de ustedes en el puesto fronterizo de Peñas Blancas?
2. ¿Cuentan con personal fijo en el puesto fronterizo de Peñas Blancas?
3. ¿Se cuenta con un software para la identificación y selección de personas, vehículos y/o transportes de alto riesgo (para el tráfico de drogas y actividades conexas)?
4. ¿Se realizan actividades de premonitoreo (actividades que implican la revisión y/o seguimiento de un vehículo y/o persona antes de llegar a su destino) de vehículos?  
En caso de responder afirmativamente ¿Qué actividades se realizan?
5. Cuando se identifican vehículos de alto riesgo ¿Qué actividades se realizan?
6. ¿Hay un uso de tecnologías de detección para premonitorear los vehículos y/o transportes de alto riesgo? En caso de responder afirmativamente ¿Qué tipo hay?
7. ¿Se dispone de equipos no intrusivos? Entendiendo equipos no intrusivos como aquellos que permiten el reconocimiento de la carga sin necesidad de abrir el transporte para descargarla.
8. En caso de responder afirmativamente en la 7, marcar ¿Cuáles son los tipos de herramientas no intrusivas con los que se cuenta?
  - A. escáner camión
  - B. camioneta Scan Van
  - C. escáner fijo de bultos o equipaje
  - D. escáner fijo de portal
  - E. escáner valija
  - F. medidor de densidad

G. fibroscopio

H. perros especializados

9. ¿Se cuenta con un plan de atención, para el manejo de los vehículos y/o transportes potencialmente riesgosos para el tráfico ilícito de drogas y otras actividades delictivas relacionadas?
10. ¿Se comparte información con otras fronteras? ¿Con cuáles fronteras nacionales, internacionales, ambas? ¿Qué tipo de información se comparte?
11. ¿Se comparte información con otras instituciones homólogas de otros países sobre personas, vehículos/transportes potencialmente riesgosos? ¿Con cuáles países? ¿Qué tipo de información se comparte?
12. ¿Se maneja el concepto de evaluaciones de vulnerabilidad (revisiones que permiten detectar posibles situaciones de riesgo) con respecto al tráfico de drogas u otras actividades asociadas?
13. ¿Se han realizado evaluaciones de vulnerabilidad (con respecto al tráfico de drogas u otras actividades asociadas) de la infraestructura (física) de la frontera?
14. Si se responde afirmativamente en la 13 ¿Se ha emitido una(s) resolución (resultados) de las vulnerabilidades (con respecto al tráfico de drogas u otras actividades asociadas) de la frontera?
15. En caso de responder afirmativamente en la 14 ¿Se han incorporado las recomendaciones propuestas en la resolución de vulnerabilidad en la frontera, en materia de drogas?
16. ¿Existen programas para prevenir la corrupción (es el proceso de quebrar deliberadamente el orden del sistema, tanto ética como funcionalmente, para beneficio personal) entre las personas empleadas de la institución?
17. En caso de responder afirmativamente en la 16 ¿Existe un protocolo (definido formalmente, escrito) ante la identificación de corrupción dentro de las personas empleadas?
18. ¿Se utilizan declaraciones aduaneras de pre-salida y pre-llegada (declaraciones utilizadas por el Ministerio de Hacienda)?

19. Si se responde afirmativamente en la 18 ¿Estas declaraciones son exigidas en el puesto?
20. ¿Las declaraciones emitidas por las personas/empresas son verificadas?
21. Para cada camión y/o transporte comercial (contenedor) ¿Se cuenta con los datos con respecto al nombre y dirección del exportador y del destinatario, del propietario o su representante?
22. En caso de responder afirmativamente en la 21, ¿Estos datos se verifican?
23. En caso de responder afirmativamente en la 22 ¿Cuál es la forma en la cual se verifica?
24. ¿Existe un protocolo de verificación (definido formalmente de forma escrita)?
25. ¿Existe un protocolo general de inspección de vehículos y/o transportes (definido formalmente de forma escrita)?
26. ¿Qué tipos de inspecciones se realizan?
  - A. inspección no intrusiva (Se utilizan herramientas que permiten identificar el contenido del contenedor, sin necesidad de abrirlo).
  - B. inspección secundaria (Se utilizan instrumentos manuales que buscan y detectan fuentes radiactivas).
  - C. inspección física (Se abre la unidad, para verificar la mercancía).
27. ¿Se cuenta con un protocolo (definido formalmente de forma escrita) para cada tipo de inspección definidos en la pregunta 26?
28. ¿Cómo se definen las personas/vehículos/transportes que serán revisados?
29. ¿Hay coordinación con otras instituciones o entidades para definir cuáles personas/vehículos/transportes serán revisados?
30. ¿Se cuenta con datos estadísticos con respecto a la cantidad de inspecciones que se realizan por mes y por año? Solicitar los datos, por tipos de inspección (intrusivas, secundarias, físicas)
31. ¿Existen estadísticas con respecto al porcentaje de vehículos/transportes que han sido utilizados para el tráfico drogas, armas y/o dinero en el puesto fronterizo de Peñas Blancas? Solicitar datos.

32. ¿Se cuenta con un protocolo (definido formalmente de manera escrita) de indicadores de riesgo?
33. ¿Cuál es el tiempo promedio de inspección de un vehículo/transporte?
34. ¿Se cuenta con el personal necesario para realizar las inspecciones? ¿Qué hace falta?
35. ¿Se cuenta con los recursos tecnológicos y económicos para las inspecciones? ¿Qué hace falta?
36. ¿Se cuenta con un espacio físico destinado específicamente para la revisión de personas, transportes y vehículos?
37. ¿Se ha definido formalmente cuál es la necesidad de recurso humano, económico y tecnológico para realizar las inspecciones?
38. ¿Forman parte de algún equipo de trabajo que opere en el puesto fronterizo de Peñas Blancas? ¿Cuáles instituciones conforman dicho equipo de trabajo?
39. ¿Cuáles instituciones conforman el equipo de inspecciones? ¿Cómo se formalizó este equipo?
40. ¿Conoce sobre las modalidades especiales de ocultamiento de droga y dinero?

*Guía de entrevista entidades/instituciones que promocionan el comercio*

Instrucciones generales:

1. ¿Cuál es el papel de ustedes en el puesto fronterizo de Peñas Blancas?
2. ¿Cuenta con personal fijo en el puesto fronterizo de Peñas Blancas?
3. ¿Se comparte información con otras fronteras? ¿Con cuáles fronteras nacionales, internacionales, ambas? ¿Qué tipo de información se comparte?
4. ¿Se comparte información con otras instituciones/entidades homólogas de otros países sobre personas, vehículos/transportes potencialmente riesgosos? ¿Con cuáles países? ¿Qué tipo de información se comparte?
5. ¿Se maneja el concepto de evaluaciones de vulnerabilidad (revisiones que permiten detectar posibles situaciones de riesgo) con respecto al tráfico de drogas y actividades conexas?
6. ¿Se han realizado evaluaciones de vulnerabilidad (con respecto al tráfico de drogas y actividades conexas) de la infraestructura (física) de la frontera?
7. Si se responde afirmativamente en la 6 ¿Se ha emitido una(s) resolución (resultados) de las vulnerabilidades (con respecto al tráfico de drogas) de la frontera?
8. En caso de responder afirmativamente en la 7 ¿Se han incorporado las recomendaciones propuestas en la resolución de vulnerabilidad en el puerto, en materia de drogas?
9. ¿Existen programas para prevenir la corrupción (es el proceso de quebrar deliberadamente el orden del sistema, tanto ética como funcionalmente, para beneficio personal) entre las personas empleadas de la institución?
10. En caso de responder afirmativamente en la 9 ¿Existe un protocolo ante la identificación de corrupción dentro de las personas empleadas?
11. ¿Forman parte de algún equipo de trabajo que opere en el puesto fronterizo de Peñas Blancas? ¿Qué instituciones conforman dicho equipo de trabajo?

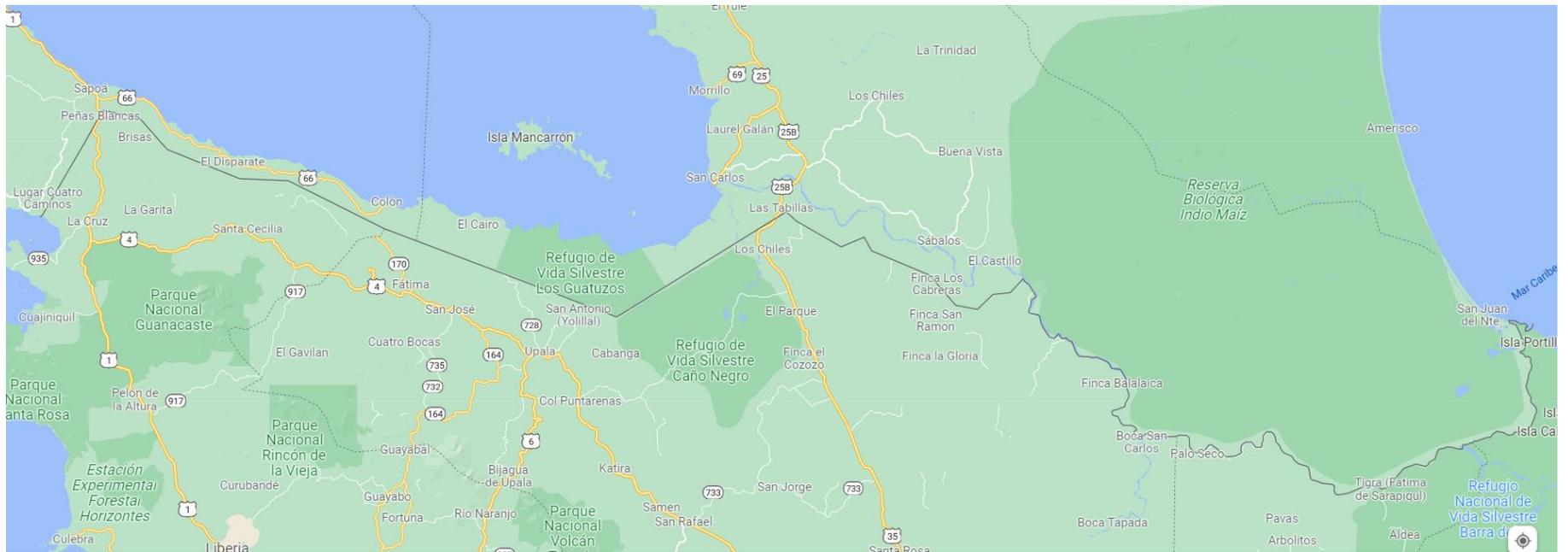
12. ¿Cuál es la cadena logística de comercio internacional, que permite/favorece brindar un proceso que prevenga la utilización de personas, vehículos y transportes para el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas?
13. ¿Qué medidas deberían tomar las empresas para asegurar que su carga llegue libre de contaminación por droga al destino?
14. ¿Existe un protocolo definido formalmente para que las empresas eviten la contaminación de la carga?
15. En caso de responder afirmativamente en la 14 ¿Este protocolo ha sido socializado con empresas exportadoras e importadoras?
16. En caso de responder afirmativamente en la 15 ¿Se tienen datos con respecto a la cantidad de empresas que implementan este protocolo?
17. ¿Se cuenta con manuales o protocolos que brinden recomendaciones a las empresas para la contratación de transportistas?
18. En caso de responder afirmativamente en la 17 ¿Estos manuales o protocolos han sido socializados con las empresas?
19. ¿Considera que los equipos no intrusivos facilitan un comercio seguro? ¿Por qué?

## Anexo 2: Guía de observación

*Guía de observación para instituciones/entidades que inspeccionan personas, vehículos y/o transportes*

1. ¿La institución/entidad posee un manual que aplica al momento de realizar la inspección?
2. En caso de observar si se cuenta con un manual, verificar si: ¿Este manual ha sido revisado y/o actualizando en los últimos 2 años?
3. ¿Cuáles son los pasos que se desarrollan al momento de inspeccionar personas?  
(Si aplica)
4. ¿Cuáles son los pasos que se desarrollan al momento de inspeccionar vehículos?  
(Si aplica)
5. ¿Cuáles son los pasos que se desarrollan al momento de inspeccionar transportes de mercancías? (Si aplica)
6. ¿Qué aspectos se revisan durante la inspección?
7. ¿Cuántas personas participan en la inspección?
8. ¿Qué instrumentos se utilizan para realizar la inspección?
9. ¿Participan personas de otra instancia/institución?
10. ¿Cuánto tiempo demora la inspección?
11. ¿Se completa algún documento y/o bitácora de inspección?

### Anexo 3: Mapa Zona Norte



Fuente: Google Maps, 2021



©2021

Unidad de Información y Estadística Nacional sobre  
Drogas / Observatorio Costarricense sobre Drogas

Más información en

<https://www.lcd.go.cr>

