

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

Junio 2015 • Nro. 15

CONTRABANDO

LOS ROSTROS DEL
CONTRABANDO

RUTAS
FRONTERIZAS

Galo Chiriboga Zambrano
Fiscal General del Estado



Se trata de un fenómeno que se ha generalizado en nuestra cultura, en nuestro modo de vida, el contrabando es legitimado en los mecanismos de intercambio comercial que sustentan la cultura nacional. Más allá de las iniciativas productivas está el uso especulativo del dinero, de capitales oportunistas, del negocio fácil y la ganancia desproporcionada basada en la intermediación, más que en una producción que introduce valor agregado.

Crece el grado de dificultad para enfrentar el conflicto cuando se inserta en redes de corrupción, que multiplican el perjuicio del Estado, que no recibe la justa tributación por esos intercambios realizados al margen de la ley. El Estado ecuatoriano le ha ofrecido el máximo relieve a este tema y ha mejorado de manera sustantiva la recaudación fiscal y sus controles; la tipificación del contrabando como delito (COIP Art.301 y ss.), así como ha desarrollado un esfuerzo de institucionalización del sistema aduanero, a través del Servicio Nacional de Aduanas, SENAE.

El reporte que realiza SENAE en el presente número da cuenta de los avances significativos en la lucha contra los delitos aduaneros y la evasión tributaria. Existen logros innegables. Pero igualmente la conciencia de que el país se enfrenta a grandes grupos de poder que han intervenido de manera rutinaria en negocios de apariencia lícita, basados en el contrabando. Conocido es, para tomar solo un ejemplo, los almacenes comerciales que recibían mercadería de un contrabando internacional que contaba con el robo de contenedores en Panamá y su posterior remate, en que empresarios ecuatorianos intervenían sustentados en las facilidades con que entraban al comercio interno.

De su parte, Fiscalía General del Estado ha participado con todo su contingente en contra de grandes mafias que se han beneficiado en el pasado del transporte de combustibles y gas de uso doméstico e industrial, maderas finas, línea blanca, celulares, recursos naturales y patrimoniales. Así como en el control marítimo a través de Fiscalías Especializadas, que hoy más que nunca dejan réditos importantes en el juzgamiento de éste y otros delitos, tras la mejoría del sistema de justicia penal y de sus instrumentos de investigación e inteligencia criminal.

La tarea continúa en un espacio minado en que los intereses están identificados, en forma particular en zonas de frontera, como son las provincias de Zamora, Loja, Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas. A la voluntad de control y persecución de delitos relacionados con el contrabando se deben sumar mayores y mejores recursos técnicos. Además del propósito de conjunto de un cambio en la matriz productiva, que desestime la economía especulativa y ofrezca cada vez mayor espacio al desarrollo productivo del país.

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

Fiscalía General del Estado

Fiscal General del Estado
Galo Chiriboga Zambrano

Coordinador de Recursos
Santiago Velasco Andrade

Director de Política Criminal
Santiago Argüello Mejía

Directora de Comunicación Social
Alexandra Jaramillo

FLACSO Ecuador

Proyecto
“Economía política de la violencia en las regiones fronterizas de América Latina”

Fernando Carrión
Investigador / Profesor

Francisco Enríquez Bermeo
Investigador

Quito, julio 2015.
2 000 ejemplares.
Distribución gratuita.
PH Ediciones/industria gráfica.

Fiscalía General del Estado:
Av. Patria y Av. 12 de Octubre,
Edificio Patria
Telf.: (593 2) 3985800 ext. 173024
www.fiscalia.gob.ec
Quito - Ecuador



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Rutas fronterizas del contrabando en Ecuador

Gabriela Ruíz

Investigadora FLACSO - Ecuador

Evadir controles y pago de impuestos para comercializar productos con altas ganancias es el clásico delito en las fronteras del Ecuador por la falta de sanciones. Alimentos, aparatos electrónicos, cosméticos, licores, medicinas, vehículos, precursores químicos, gas licuado de petróleo (GLP), combustibles, y textiles son los más incautados.

El investigador Fernando Carrión habla de “**asimetrías complementarias**” que se producen por las políticas económicas, restricciones a las importaciones y otras acciones de gobierno, que estructuran relaciones fronterizas y superan el ámbito de lo binacional.

El contrabando es un viejo problema con nuevos protagonistas en un mundo globalizado: las Organizaciones Criminales Internacionales (OCI) tienen la capacidad de mover drogas, armas y personas en forma transfronteriza en circuitos internacionales de intercambio utilizando redes y rutas locales controladas por otros grupos delictivos. Informes de Inteligencia y de prensa dan cuenta de la presencia en territorio ecuatoriano de Grupos Irregulares Armados de Colombia (GIAC) y Bandas Criminales (BACRIM) como Los Rastrojos o Águilas Negras.

Al amparo de las OCI actúan contrabandistas y comerciantes informales, por las altas ganancias que conjuran los riesgos. Los traficantes controlan con su organización las rutas, nodos y puntos clave del traslado de mercancías ilegales (drogas, armas, personas). El traficante es quien actualmente impone las normas del comercio fronterizo y el que recurre a la extorsión, el secuestro y al sicariato para proteger su negocio, garantizar su articulación al mercado legal a través del lavado y asegurar la participación de agentes del Estado.

Los cárteles, la guerrilla o las mafias aprovechan la capacidad, el conocimiento de la zona y la experiencia de contrabandistas locales para sortear obstáculos legales, y hasta burlar, corromper o enfrentarse a la fuerza pública. Los contrabandistas utilizan rutas convencionales, convergentes y novedosas, así como estrategias comunes de camuflaje y traslado. Falsifican etiquetas de textiles, presentan declaraciones de aduana falsas, usan animales adiestrados, realizan más de un viaje para llevar y traer productos en pocas cantidades (contrabando hormiga), aprovechan las corrientes de río para trasladar mercadería. Venden gasolina al por menor o ‘concheo’ el combustible que obtienen del denominado ‘ordeño’ de tuberías industriales de derivados del petróleo. En ocasiones también pagan ‘peajes’ en los dos lados de la frontera, y con mayor frecuencia, usan ‘halcones’ que vigilan y alertan de la presencia de autoridades en el territorio.





De “conchar” gasolina a traficar drogas

Se usa la expresión “conchar” para referirse al expendio de combustibles de forma ilegal y en pequeñas cantidades porque recoger conchas en Esmeraldas (Palma Real por ejemplo), es una de las principales actividades económicas a las que se dedican, así como a la pesca y agricultura. La gasolina se acopia en galpones contruidos de forma rústica con caña o latas mientras que el combustible artesanal se comercia para el procesamiento de cocaína.

Las costas de **Esmeraldas** son patrulladas por agentes aduaneros marítimos, por el Grupo de Tareas 1.4 (GT 1.4) y el Batallón de Infantería de Marina San Lorenzo (Binlor) con embarcaciones para aguas poco profundas a través de esteros y manglares. No obstante subsisten tres puntos críticos: San Lorenzo, Eloy Alfaro y Río Verde, donde tradicionalmente se contrabandea combustibles, GLP y precursores químicos. Parece un cuento pero es la verdad, la escasez de gas es una constante en Esmeraldas a pesar de que ahí se encuentra la Refinería. En 2009, se envasaban hasta 1200 cilindros diarios con las empresas Agip (tanque azul) de uso doméstico en cil-

indros de 15 kilos a un precio oficial de USD 1,60 y Congas (tanque rojo) un cilindro de 40 kilos para uso comercial. El mal uso del combustible, especialmente del Gas Licuado de Petróleo (GLP) en comercios y en vehículos es parte de la problemática que enfrenta el Gobierno.

El Comando de Operaciones Norte reportó en 2008 la captura de 4,7 millones de galones de combustible. Un año más tarde, se hallaron 6.000 galones de gasolina en La Tola, una de las 120 bodegas clandestinas según la Fiscalía de Hidrocarburos. Las parroquias rurales y poblados que presentan esta problemática son Las Peñas, Limones, Aire Libre, Bocana del Lagarto. En 2014, Limones se despachaban diariamente 10000 galones de combustible para atender la demanda de 200 lanchas de pesca registradas. En el 2014, una caneca de 18 galones en Ecuador que cuesta USD 18, llegaba a venderse hasta por USD 100 en Colombia a particulares y a intermediarios.

Hechos que se presentaron en 2008 demuestran el cambio de Esmeraldas en las rutas del tráfico: se descubrió uno de los laboratorios de drogas más gran-

de de Latinoamérica en el sector La Campanita, se decomisaron 4 toneladas de cocaína en el sector El Brujo, y 1 hectárea de cultivo de coca en Palma Real a donde se accede fácilmente desde San Lorenzo.

Esmeraldas dejó de ser solo área de cultivo y producción para pasar a ser un nodo en el circuito internacional de tráfico de drogas a través de varias rutas de conexión marítima con Colombia como San Lorenzo-Palma Real-Tumaco. La situación estratégica de Ecuador con “zonas liberadas” por los GIAC y BACRIM colombianos, se suma a esta hipótesis. En 2009 se encontró un arsenal de armas de uso militar que presuntamente pertenecían a Águilas Negras, organización dedicada al secuestro y sicariato, cuya base de operación se encontraría en Las Palmas, cantón Eloy Alfaro. Así lo corrobora el informe de la ONUDD de 2014, que describe entre los principales puntos de envío de armamento a las FARC, a Puerto Ospina (Sucumbíos), Tulcán (Carchi), y San Lorenzo (Esmeraldas).

Estas organizaciones criminales “limpian” el territorio de delincuencia común y alejan el control de autoridades. Datos del Ministerio del Interior y Senplades, muestran que la tasa de homicidios en San Lorenzo fue de 96,20 en 2013, 127,58 en 2012, 99,47 en 2011 y de 124,14 en 2010 por cada 100 000 habitantes, siendo de las más altas que se registra en el país porque a escala nacional el promedio es de 10 por 100.000 h.

Rumichaca: Territorio global en una red global

El contrabando es una actividad que en el imaginario binacional se asocia con el paso Tulcán-Ipiales para unir a Ecuador y Colombia. El puente internacional Rumichaca construido en 1971 sobre el río Carchi, a 7 km de Tulcán es el límite natural entre los dos países. Actualmente hay dos puentes para el ingreso y salida de aproximadamente 13.000 vehículos públicos y privados diarios. Rumichaca se abre a las 06:00 y se cierra a las 22:00 desde 2004, como medida de seguridad a pedido de las autoridades locales.

El Convenio de Esmeraldas firmado el 18 de abril de 1990, reformado en 2000, regula el tránsito marítimo y fluvial transfronterizo entre las dos naciones. La población fronteriza puede adquirir combustibles

por medio de cupones, tarjetas o chips; medidas que sufrieron altibajos en su implementación debido a acciones criminales como suplantación, venta de cupones entre otros. Los motociclistas transportan cilindros de gas colgados de cada lado de los manubrios, cuyo precio en Ecuador es de 1,60 USD y llega a venderse en Ipiales hasta en 15 USD. El motociclista gana 1 USD por pasar un cilindro de gas, el mismo precio que cuesta un viaje en taxi de Tulcán a Ipiales (aproximadamente 1500 pesos colombianos).

Rumichaca se configura como un enclave fortificado desde el punto de vista institucional pero de gran permeabilidad para los flujos de comercio, sobre todo el informal, en el tramo urbano de Tulcán-Ipiales. El contrabando como actividad delictual (*economía ilegal*), suele reportarse por la prensa acompañado de las problemáticas propias de las llamadas *economías informales*, concebida como una modalidad urbana, de alta evasión tributaria y trabajo precario.

Los Informes de Inteligencia Policial afirman que estos espacios fronterizos son utilizadas para el tráfico de armas, drogas y personas, razón por la cual, el ECU-911 colocó en 2014 cámaras (13) en los poblados de El Carmelo, Chical, Maldonado y Tufiño, en Carchi. Antes de los eventos de Angostura en 2008, la Comisión Binacional de Buena Vecindad entre Ecuador y Colombia buscaba cerrar definitivamente esos pasos no reconocidos.

El Oro: Chacras–Huaquillas–Aguas Verdes

El paso Chacras-La Palma es un puente de madera de 500 metros que se viene utilizando para el traslado de mercancías entre Ecuador y Perú respectivamente sobre todo en verano. En 2007, la construcción del puente internacional Huaquillas a 7 km, único punto de paso legal desde entonces para el intercambio, no modificó el comportamiento. Al contrario, la ruta ha enfrentado a gremios de estibadores de Huaquillas y Chacras, incluso de Arenillas por mermar mutuamente las ganancias del negocio de traslado de mercancías.

Huaquillas limita con la población peruana de Aguas Verdes. Los alimentos son uno de los productos que más se contrabandean (arroz, cebolla, maíz, limones) por lo que reportan sitios de control como



Intervención de Fabián Soriano, Servicio Nacional de Aduanas.

El Telégrafo (a km de la frontera) y la zona de conflicto que representa la Reserva Ecológica Arenillas (17.700 hectáreas) con una jurisdicción especial. En 2011, la Unidad de Delitos Hidrocarburíferos de la Fiscalía de El Oro conoció 300 denuncias por comercialización ilícita de combustibles; en 2012 se incautaron 4.000 galones de combustible en 26 bodegas clandestinas.

Fronteras: ¿dónde se difumina la soberanía del Estado?

Se observa una verdadera militarización de las fronteras, sin que paralelamente se articulen políticas trasfronterizas, regionales e internacionales que respondan a las características de la economía de frontera. Es el caso del **subsidio de combustibles** que para Ecuador representa una pérdida de aproximadamente USD 300 millones al año (del 5% al 30% de los derivados), cuestión que el gobierno colombiano ha intentado controlar con el incremento de subsidios para la población fronteriza.

El contrabando de precursores químicos también es una cuestión que afecta la seguridad regional como el tráfico de armas por lo que, es necesario que Ecuador y sus vecinos, diseñen políticas trasfronterizas para monitorear la cadena de comercialización y su empleo en la industria nacional. Las sustancias químicas son utilizadas en procesos de transformación de la hoja de coca en cocaína o de la amapola en heroína, y en su mayoría provienen fuera de los países de la región.

Por cada paso donde se incrementa el control, los contrabandistas abren otros cinco nuevos pasos; es decir que, las políticas de focalización generan diversos estragos, entre ellos, un salto hacia otro territorio a modo del efecto 'pulga'. Los pasos ilegales entre Carchi y Nariño pasaron en 2009 de 23 a más de 60 en 2014 según datos oficiales; en la frontera sur, se registra en menor número a pesar de que la extensión es de 1.420 km, llegando a 40 en 2010 y a 140 en 2012.

Los rostros de la economía informal (taxistas, camioneros, cambistas, bodegueros, estibadores, carretilleros, tricicleros) se confunden con los de los traficantes. Existen organizaciones gremiales que frente a las restricciones de importación con capacidad de presionar a ambos gobiernos. Por ejemplo, tras la incursión del Ejército Colombiano en territorio ecuatoriano en 2008, las autoridades aduaneras de cada país, radicalizaron el control fronterizo. Fueron tiempos tensos: las pérdidas ocasionaron que los comerciantes informales bloquearan el puente internacional, una vieja práctica.

Las rutas San Lorenzo-Palma Real-Tumaco, Ipialles-Tulcán, Nueva Loja-Puerto Asís y Huaquillas-Aguas Verdes, presentan cuatro delitos recurrentes: trata de personas, narcotráfico, contrabando, y robo de vehículos. Esto hace considerar que se han convertido en territorios globales como lugares estratégicos, donde operan GIAC y BACRIM colombianas en el norte, y bandas de menor en el sur. Consideraciones que deberían tomarse en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas de seguridad y recuperar el tejido social de los poblados fronterizos.

Por cada paso donde se incrementa el control, los contrabandistas abren otros cinco nuevos pasos; es decir que, las políticas de focalización generan diversos estragos.

El Contrabando desde una mirada jurídica

Diana Salazar Méndez

Fiscal de Pichincha



El comercio ilícito es el resultado de la oferta y la demanda: por un lado la demanda por productos más baratos, o productos específicos percibidos como de mejor calidad o que no están disponibles en el mercado legal; y por otro, los fabricantes de productos legales e ilegales que buscan aumentar sus ventas, beneficios y participación de mercado; o, a su vez penetrar en nuevos mercados, todos éstos facilitados por la corrupción, la presencia de redes criminales y la incipiente capacidad de los gobiernos para controlar estos hechos.

El Contrabando en Ecuador

El contrabando en el Ecuador se remota a la época colonial. Las formas como se presenta han ido “evolucionando” y “modernizándose”, en el sentido de que quienes se dedican a esta tarea adoptan nuevas modalidades y estrategias para evadir los controles, de ahí que como lo menciona el Dr. Reinaldo Calvachi en su artículo sobre delitos aduaneros (2002), “todos los ‘esfuerzos’ para su erradicación y extirpación han devenido en proyectos insuficientes y frustrantes”

Rutas

Difícil es establecer un mapa o rutas fijas del contrabando, toda vez que sus actores día a día descubren y abren nuevos pasos clandestinos no habilitados (playas, trochas, pasos de frontera), todo con el objetivo de evadir los controles de la administración que se centran, por lo general, en lugares habilitados como puertos y aeropuertos.

Tipo de mercancías

Ropa, calzado, licores, aparatos electrónicos, alimentos y cigarrillos son los principales productos elegidos por los contrabandistas, para ser ingresados o sacados ilegalmente del país.

Medidas legales y posición del sistema de justicia frente al contrabando

El derecho penal es de *última ratio* y no debe ser tomado como la primera solución a los conflictos de contenido social, incluida la delincuencia. Constituye la estrategia más dura que tiene en mano el Estado, pero esto no significa que sea la única y la más efectiva, entonces la lucha contra el contrabando no debe ir encaminada únicamente a la aplicación de la norma penal, sino que debe ir acompañada de una serie de políticas públicas que coadyuven a erradicar este mal endémico que perjudica a la administración central y a todos los ciudadanos.

Citando nuevamente al Dr. Calvachi, “La administración pública se alimenta de los ingresos fiscales y uno de estos es precisamente el ingreso impositivo mediante el control aduanero. La afectación a la funcionalidad del Estado también opera por la evasión ilícita del control aduanero. Entendido de manera general, el contrabando consiste en la introducción o la extracción ilegal de mercancías de un país. La concurrencia de esta conducta ilícita no sólo afecta patrimonialmente al Estado sino que también lo hace de manera extensiva a la industria nacional, y en cuanto ésta tiene incidencia decisiva en el orden económico, se entiende que también el ilícito produce efectos lesivos en bienes o intereses jurídicos de orden particular.”

Es entendible desde este punto de vista que la pena privativa de libertad para tan lesiva acción sea de tres a cinco años de prisión. Además se contemplan multas, de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito para el caso del contrabando y, de hasta diez veces el valor de los tributos, en caso de defraudación aduanera. Desde el punto de vista del Estado y su estrategia está dirigida más allá de la privación de libertad del contrabandista, hacia la recaudación de los valores aduaneros.

Término	Definición
Elusión de impuestos	Hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos utilizando para ello estrategias permitidas por la misma ley o en sus vacíos. La elusión no es estrictamente ilegal puesto que no se está violando ninguna ley, sino que se está aprovechando mediante una interpretación en ocasiones amañada o caprichosa, ocasionado por una ley ambigua o con vacíos.
Evasión tributaria	La evasión, en cambio, refiere a las maniobras utilizadas por los contribuyentes para evitar el pago de impuestos violando para ello la ley. En la evasión tributaria no se cumple con la ley. La acción es ilegal.
Contrabando	El contrabando consiste en el ingreso o salida de mercancías en el territorio aduanero nacional sin ser presentadas o declaradas ante la autoridad aduanera, usando lugares habilitados (puertos y aeropuertos) y a través de lugares no habilitados (playas, trochas, pasos de frontera, aeropuertos, puertos, depósitos). Su objetivo, es eludir el pago de los tributos aduaneros.
Defraudación Aduanera	Corresponde al ingreso o salida de mercancías en el territorio aduanero nacional con presentación y declaración, pero que por maniobras fraudulentas se altera la información que se le presenta a la autoridad aduanera. El fin de: subfacturar, sobrefacturar, evadir el cumplimiento de requisitos legales, cambiar la posición arancelaria u obtener otros beneficios aduaneros o tributarios. Para este propósito se acude a la presentación de documentos falsos o a la ausencia de autorizaciones o documentos requeridos para los trámites aduaneros. El objetivo es pagar menos tributos o aranceles aduaneros con respecto a la mayor cantidad de mercancías ingresadas al territorio.

Acciones de control

Los esfuerzos institucionales han ido encaminados a fomentar una cultura de prevención del contrabando. Ecuador en el marco de los encuentros presidenciales binacionales con Colombia y Perú, ha conformado comisiones binacionales de lucha contra el contrabando integradas por los sectores competentes, a fin de controlar y combatir el contrabando que afecta a cada uno de los países. En tales encuentros la Fiscalía General del Estado participa como entidad invitada para dirigir la investigación y ejecutar los operativos conjuntos que se planifican, tendientes a desarticular organizaciones delictivas dedicadas a esta actividad, dichas acciones más que de carácter preventivo son de carácter represivo.

Asimismo en cada una de las provincias, en especial en las zonas de frontera, se cuenta con fiscales especializados en delitos aduaneros y tributarios, quienes son los encargados junto con la policía especializada en delitos aduaneros y tributarios y la SENA de llevar a cabo las investigaciones, cuando se presenten casos que atentan contra la administración aduanera.

Con la entrada en vigencia de las medidas de sal-

vaguardia implementadas en estos últimos días por el gobierno central, se viene un reto para las entidades de control y actores del sector, que deberán redoblar sus esfuerzos a fin de combatir eficientemente este problema. El objetivo de la implementación de estas medidas más allá de convertirse en otro problema, deberían constituirse en una verdadera solución.

Analizar el comercio ilícito y el contrabando desde las aristas académica, jurídica, aduanera y operativa, es una tarea extremadamente compleja. Al ser actividades ilegales no existen registros ni mecanismos de control que reporten cifras efectivas de los productos contrabandeados y sus cantidades, es decir, no se puede tener con exactitud los recursos que los Estados están dejando de recaudar.

Ecuador ha avanzado en el tema de prevención y de cooperación binacional en los últimos años. Los esfuerzos de cooperación entre países deben ser priorizados, pues con el ejemplo de los países de la Unión Europea que además de controles coordinados en las fronteras trabajaron en el tema de la uniformización de impuestos y precios (v.gr. en un producto tan problemático como el cigarrillo), se puede observar que los resultados en el mediano plazo son positivos.

Controles aduaneros perfeccionados

Fabián Soriano

Subdirector General de Operaciones del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador-SENAE



Tipos de contrabando

Existen tres tipos de contrabando: el contrabando masivo, el contrabando de hormiga y el contrabando técnico que es la defraudación aduanera.

El **contrabando masivo** tiene poca frecuencia, aunque implica cantidades mayores de mercancías. En el año 2010 once barcos fueron capturados. Luego se han ido capturando conjuntamente con las Fuerzas Armadas uno o dos barcos por año. El comportamiento ha ido cambiando porque se ha elevado la complejidad del contrabando a una red de mafias estructuradas que compiten con el contrabando de hormiga, por la libre movilidad entre países vecinos, facilitada por la construcción de nuevos pasos, puentes y vías fronterizas, obras necesarias para el desarrollo económico de las zonas fronterizas.

El **contrabando de tipo hormiga** se caracteriza por transportar poca cantidad de mercancías, por lo general de hasta \$ 3.500 dólares, si pasan de ese valor se convierten, de acuerdo al COIP, en delito de contrabando. Si se capturan mercancías de menos de \$ 3.540 dólares, lo que sucede es que se retira la mercancía y

se impone una sanción pecuniaria, pero no se configura el delito aduanero. Si fuese un delito, a más de perder la mercancía, se incauta también el medio de transporte. Por eso el contrabandista de tipo hormiga utiliza este método, porque si llega a ser descubierto su pérdida es menor.

Originalmente este tipo de contrabando hormiga se orientaba a pasos fronterizos y salas aeroportuarias de arribo internacional pero en diversos controles se descubrió un mal uso del denominado 4X4, que establecía en menos de 4 kilos y menos de 400 dólares el cupo a ser utilizado para una importación de uso personal exenta de tributos. Hasta hace poco utilizaban no solamente los migrantes sino también terceros para abastecer a almacenes y boutiques. Esto motivó que se refuerce el control de couriers y se equiparó tributariamente el mecanismo a través de una tasa de 42 USD para el caso de compras por internet, sin perjudicar a los migrantes, manteniendo su espíritu inicial que era el que puedan enviar paquetes a sus familiares en el país, sin pagar nada hasta un determinado cupo.

El último es el **contrabando técnico** que es de defraudación aduanera. Este tipo de contrabando ingresa y

cumple con todos los pasos aduaneros formales: presenta la declaración aduanera ante la Aduana, declara las mercancías que supuestamente dice contener, aunque al momento de revisar el contenedor, se encuentra que su valor está subvalorado o que la clasificación no es la adecuada o las mercancías no coinciden. Este contrabando puede ser detectado a través de perfiles de riesgo.

En función de ciertas variables cómo saber quién es el proveedor en el extranjero, si ese proveedor extranjero dice que le vendió por ejemplo estuches de calculadoras, aunque en la base de datos de la aduana se sabe que ese proveedor no vende estuches de calculadoras sino que vende licores. En esas condiciones existe la probabilidad de riesgo de que la información proporcionada a la Aduana no sea la correcta. El cruce de información es clave. O pasa que ese proveedor, no vende estuches de calculadoras, sino licores. Entonces hay delito.

Para la Aduana es importante mantener un buen balance entre control y servicio, se vela por un servicio ágil, rápido y eficiente, para que el importador tenga su mercancía de manera inmediata y pueda poner su producto en percha o producir con la materia prima importada. Así las mercancías puedan ser ofrecidas justo cuando exista la demanda, porque si hay demanda y no existe no hay oferta o ésta es limitada, nace un mercado paralelo para suplir esa brecha, nace el contrabando. Por eso para la Aduana del Ecuador, es importante un buen servicio como la mejor y única opción para el ingreso de mercancías del exterior.

¿Cuáles son los principales productos que la Aduana considera sensibles al contrabando?

Los licores, textiles, celulares y perecibles.

En el caso de los **licores**, hay que considerar que tienen una carga tributaria que en ciertos casos sobrepasa el 130% de su valor. Este gravamen alto es necesario para disminuir su consumo, por el alto costo social y por la externalidad negativa que causa. En Huaquillas por ejemplo una botella de whisky importado vale entre \$ 80 y \$ 90 dólares, pero en Perú su valor es de \$ 25 dólares.

Una persona que pasa en promedio una botella diaria de whisky tiene una ganancia de entre \$ 30 y \$ 40 dólares. Si pasa una caja, tiene el salario básico en un día. Ese tipo de situaciones obliga a que las personas, en lugar de utilizar su talento y sus capacidades técnicas en otras actividades lícitas y productivas, se dediquen al contrabando de hormiga, lo cual es ilegal y genera una competencia desleal a quienes si cumplen con todas las formalidades.

Hay que recalcar que la construcción de buena infraestructura vial, educativa, hospitalaria, etc., genera un buen motor para el desarrollo de las zonas fronterizas, que permite crear y establecer nuevas industrias, dando opciones de más plazas laborales. Eso es lo que se ha hecho en los últimos años por parte del Gobierno ecuatoriano.

Si bien la importación de licores disminuyó, no lo hizo la importación de extracto de licor; ésta más bien aumentó en favor de la industria nacional. Se abrieron nuevas empresas fabricantes de licores en Cuenca, en donde existen empresas fabricantes de whisky, lo que conlleva a la sustitución de importaciones con producción nacional.

Dentro del tipo de contrabando técnico, la otra mercancía importante son los **teléfonos celulares**. Por razones ambientales el Gobierno restringió cantidades por medio de los cupos de importación, lo que generó una brecha entre oferta y demanda, que sólo puede ser satisfecha por bienes importados o por incentivos a la producción nacional. Hay que hacer estudios que permitan cubrir la demanda insatisfecha logrando un punto de equilibrio entre oferta y demanda. Existen actualmente ensambladores en el país que permiten ir supliendo esta demanda en favor de la producción nacional.

Otro ejemplo de protección de la producción nacional es el caso de **textiles y calzado**, protección a artesanos, industriales que aportan a la economía. El país tiene configurados aranceles compuestos para proteger a la industria nacional de la defraudación aduanera,



esa protección va acompañada de otro tipo de apoyo a esas industrias. Las salvaguardias son medidas temporales que tienen la finalidad de proteger la industria nacional para que pueda competir adecuadamente, en función de su calidad y diseño. Se espera ir sustituyendo el mercado paralelo del contrabando.

Otros casos de **contrabando son los perecibles**. En semanas pasadas fueron capturados 24 camiones de cebolla en el sur del país, la que no está gravada con una carga tributaria alta, simplemente las normas sanitarias exigen sacar un permiso sanitario lo que dificulta su importación, por ello se hace contrabando y resulta atractivo. Las restricciones sanitarias están dadas por una plaga que hay en la cebolla en el sur del país.

La realidad en las fronteras norte y sur del país es diferente. La frontera norte tiene un comercio informal, acostumbrado a vivir del día a día, pero que ha cambiado por la capacitación que se les da a comerciantes y al temor de las sanciones fuertes establecidas tanto en el Código Orgánico de la Producción como en el Código Orgánico Integral Penal. Sanciones fuertes, pero necesarias para que el comportamiento del sector comercial deje de ser elusivo o evasivo, cambie y se convierta a una cultura tributaria.

En la frontera con el Perú, vale citar que un día se quemaron más de diez puentes de madera para cruzar un canal. En dos horas esos puentes se reestablecieron, porque al otro lado hay puentes prefabricados adecuados a las dimensiones del canal.

Acciones de control “inteligentes”

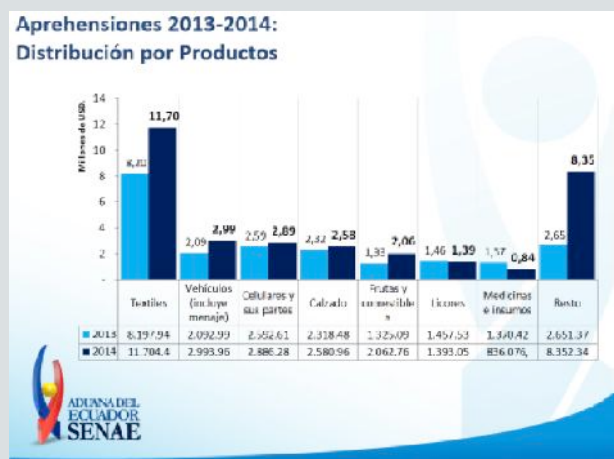
Los controles inteligentes son necesarios para mantener el balance entre facilitación y control aduanero. Al control de celulares por ejemplo, se debe establecer controles inteligentes, con el objetivo de eliminar el

comercio de celulares robados, no solamente en Ecuador sino en la región, porque el celular robado de Chile se lo vende en Colombia, el de Perú en Chile, y el de Ecuador en Colombia y viceversa. Los controles inteligentes permiten registrar los celulares importados y solo esos celulares registrados en Ecuador pueden tener una frecuencia para ser utilizados.

Otra alternativa de control inteligente en fronteras, son los controles no intrusivos o rayos x: Debido al turismo y libre movilidad, es imposible una verificación de cada vehículo, este tipo de controles permite el balance de un buen servicio sin que haya desmedro en la capacidad de control. El control con escáner es una manera inteligente, que permite controlar un contenedor, un camión o un carro que cruza la frontera y detectar si trae o no algún tipo de mercancía oculta. El costo del control (tiempo) no debe ser asumido por el ciudadano, por eso hay que hacerlo de manera eficiente, manteniendo un buen servicio.

En días pasados en Lago Agrio se detectaron 50 celulares de alta gama dentro del motor de una camioneta. Los ponen de tal manera para que la batería interna de los celulares no se dañe con el calor. Son malas estrategias que utilizan para cruzar el contrabando, en el motor del carro que puede ser detectado con equipos de rayos x.

Otro control inteligente del contrabando es el de licores, en donde la Aduana pone etiquetas fiscales en la tapa de toda la botella importada. Así puede después controlar en perchas, licoreras, bares y restaurantes. La sociedad también, a través de sus teléfonos inteligentes, puede realizar el escaneo, y en caso de que una botella no tenga la etiqueta, reportar a la Aduana dónde está ese sitio a través del sistema geo-referencial.



Los controles inteligentes son necesarios para mantener el balance entre facilitación y control aduanero. En el caso de celulares, se debe aplicar controles inteligentes, para eliminar el comercio de celulares robados.

Contrabando: una visión histórica

Entrevista al Dr. Jorge Núñez,
Presidente de la Academia Nacional de Historia

Por: Francisco Enríquez Bermeo



Desde la **época colonial**, las fronteras entre los Virreinos eran áreas de contrabando. Se traficaba metales preciosos y otros artículos prohibidos por la Corona. En Quito por ejemplo, se permitía solo el consumo de aguardiente de uva; el pisco que venía del Perú, transportado por navieros guayaquileños que tenían el control del Pacífico sur. Los demás aguardientes estaban prohibidos. Más tarde la Corona prohibió el aguardiente de uva y creó fábricas de aguardiente de caña de azúcar en Quito. La Real Audiencia era la única autorizada de comercializarlo, ello produjo las primeras formas de contrabando. Igual aconteció con el tabaco, en donde el único autorizado por la Corona en producirlo era Cuba y ciertas zonas donde el tabaco tuviera buena calidad. La aparición del tabaco de Virginia, producido en las colonias británicas de América del Norte, exigió a la Corona española producir solo tabaco de buena calidad. Los demás productores, incluido Quito, fueron prohibidos y ello generó contrabando dado que se trataba de un producto de gran consumo popular.

Con la **República**, los Estados fijaron fronteras cuyo objetivo además de marcar el territorio, era establecer soberanía fiscal. En la Colonia la mayoría de productos que venían de afuera, como el ganado, el algodón, la cascarilla, las jabones de Piura, no eran grabados con impuestos, todo era parte de la misma soberanía fiscal. Las fronteras dividen regiones en el norte y sur de Ecuador y todo el comercio empieza a pagar impuestos; el que no paga es contrabandista. Pasto era una región quiteña que quedó dividida por las nuevas fronteras, al igual que Loja. Las familias aunque divididas mantenían relaciones que les permitían, entre otras cosas, pasar el ganado de sus propiedades de un lado de la frontera al otro, cuando

no había agua y pastos en un lado; o cuando el ganado era más caro en un país lo trasladaban para venderlo a mejor precio. Cuando nacía un hijo lo inscribían en el un lado y en el otro de la frontera, con lo que tenían dos nacionalidades. Todo lo que antes era comercio legal, por la creación en la República de soberanías fiscales distintas, se volvió ilegal.

Entrevisté a Jorge Argoti del Carchi, conocido como el rey del contrabando. Él decía: a los carchenses nos acusan de ser contrabandistas, pero hacemos exactamente lo mismo que los guayaquileños, importamos y exportamos. La diferencia es que ellos lo hacen por barco y nosotros lo hacemos por camión. Guayaquil es puerto y el Carchi es frontera territorial. Tanto en lo legal como en lo ilegal, actúan igual en el puerto y en la frontera.

Hasta ahora en Guayaquil hay 16 puertos privados autorizados por el Estado, como el famoso túnel por donde transita el contrabando. Son puertos donde no está la aduana y entran mercancías de contrabando.

El fenómeno de la **globalización** ha hecho que las regiones históricas vuelvan a ser tales, han recuperado su fluidez comercial. El contrabando ahora se da sobre productos subsidiados acá y no en los países fronterizos, como es el caso de los combustibles. Desde la globalización aparece otra forma de contrabando, el tráfico manejado por mafias transnacionales. Un fenómeno que va por encima de las soberanías, en donde ya no se trata de comerciar productos lícitos sino vender bienes ilícitos como drogas, armas, bienes robados, inclusive se trafica con personas. Este ya no es un problema nacional sino transnacional que va por encima de las fronteras.

Iniciativas derivadas del conversatorio sobre contrabando

Juan Pablo Pinto

Investigador FLACSO-Ecuador

Reducir las asimetrías complementarias: el contrabando es solo una de las actividades económicas que se desarrollan en las fronteras. Las acciones para su control han sido prácticamente de carácter coercitivo, lo que ha derivado en un mayor número de aprehensiones pero no en una solución estructural. En este marco, es necesario edificar y consolidar bloques fronterizos que permitan reducir las denominadas asimetrías complementarias, es decir, armonizar las diferencias legales, impositivas y económicas que existen entre países vecinos, que permiten la proliferación de esta actividad ilegal.

Requerimiento de complementariedad entre control e inclusión socioeconómica: para 2015 los proyectos de control aduanero contemplan varios ejes de acción: registro de celulares de importación, etiquetas fiscales para licores, programa 1800-Delito, sistemas de inspección no intrusivos, fortalecimiento de vigilancia en las fronteras y plan de incentivos a los agentes de control. Se constata un enfoque de combate al contrabando y no se evidencia un proceso de inclusión socioeconómica de las poblaciones que se dedican a esta actividad. Un enfoque social y económico en las políticas públicas debe complementar y sustituir paulatinamente al enfoque punitivo.

Fomentar una cultura ciudadana sobre el contrabando: a pesar de su carácter ilegal el

contrabando ha adquirido legitimidad social y económica, sobre todo en sociedades fronterizas que han sido históricamente relegados por el Estado y los gobiernos. La legitimidad del contrabando se da porque ha permitido acceder a un mercado de consumo de masas y satisfacer demandas sociales. En los últimos años se ha evidenciado un esfuerzo porque el Estado, sus instituciones y representantes lleguen a los márgenes del territorio, con el fin de regular las relaciones sociales y económicas, y así restituir su capacidad de intervención. Las Zonas de Integración Fronteriza (Z.I.F.) entre el país y sus vecinos Perú y Colombia constituyen mecanismos en esa dirección, sin embargo, es necesaria una evaluación crítica de estos planes y procesos que pueden fomentar una cultura ciudadana para el control del contrabando.

Coherencia entre marcos legales y políticas públicas: la corrupción, la impunidad, la informalidad, las asimetrías políticas y comerciales, así como las características geo-históricas de las sociedades donde se concentra el contrabando, son factores que condicionan su arraigo. Además de ellos, la libre movilidad, principio contemplado en la Constitución de 2008, ha sido señalada por las autoridades aduaneras como factor que coadyuva a la proliferación del contrabando “hormiga”. La libre movilidad debe apoyarse en políticas, planes, proyectos y acciones que cubran las zonas grises que dejan los cuerpos legales, ya que son propicias para la ejecución de este delito.

Los rostros del contrabando

FLACSO-Ecuador

Parafraseando a Moisés Naim (2006), en nuestra historia siempre han existido contrabandistas, traficantes y piratas, pero nunca tan globales y tan ricos como hoy. Este tipo de delito en general se establece a través de las diferencias fiscales entre territorios fronterizos o no. En nuestros países latinoamericanos, la existencia del contrabando se evidencia desde el periodo colonial, vinculada al sistema mercantilista español y portugués. Sin embargo, en los días actuales, esta práctica ilícita sigue persistiendo como un problema crónico en la región y en el mundo.

Existen básicamente tres tipos de contrabando: el contrabando de bienes y productos; el contrabando de personas, y el contrabando de vida silvestre. La región latinoamericana ha desempeñado un papel fundamental en este último caso debido a su gran diversidad de ecosistemas, sumado a la falta de regulación por parte de los Estados y a la presencia de redes de contrabando ya existentes.

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDC), los delitos forestales y contra la vida silvestre se refieren a la toma, comercio (suministro, venta o tráfico), importación, exportación, procesamiento, posesión, obtención y consumo de la fauna y flora silvestres, incluyendo la madera y otros productos forestales, en contravención de leyes

nacionales y/o internacionales. A grandes rasgos, los delitos forestales y contra la vida silvestre son la explotación ilegal de la flora y fauna silvestres del mundo.

El tema cobra mayor importancia actualmente una vez el crimen organizado está diversificando sus fuentes de ingresos y cada vez más se dedica a este tipo de comercio ilegal, beneficiándose principalmente de la demanda de China por estos productos.

El mercado negro de vida silvestre a nivel mundial genera actualmente unos US\$19 mil millones de dólares al año, lo que lo convierte en la cuarta mayor industria ilegal a nivel global, después de las drogas, la falsificación de dinero y el tráfico de personas.

Los animales marinos, que a menudo se utilizan en recetas tradicionales chinas, han tenido una demanda particular. Un lujo especialmente apetecido en años recientes ha sido la vejiga del pez totoaba de México. Las vejigas se pueden vender hasta por US\$20.000 en China, mientras que en México las vejigas valen entre US\$ 7.000 y US\$ 14.000 dólares. En 2013, las autoridades mexicanas incautaron unos US\$2,25 millones en vejigas de totoaba ilegales.

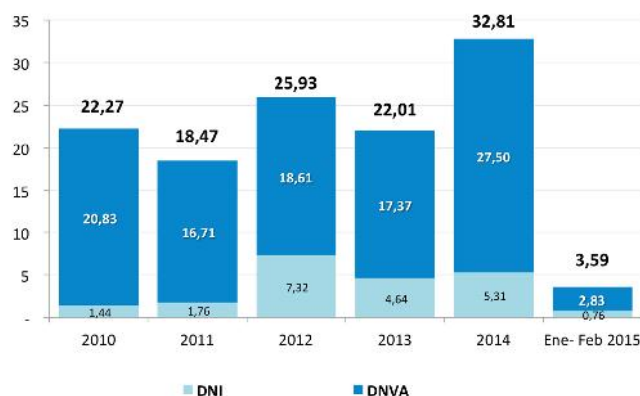
La demanda asiática también ha promovido la recolección y el tráfico ilegal de pepinos de mar en Latinoamérica. Anteriormente se ha presentado en lugares como las Islas Galápagos, y actualmente redes criminales mexicanas participan cada vez más de este negocio, especialmente a lo largo de la Península de Yucatán. También se promueve la práctica del “aleteo” especialmente en Ecuador y Perú. Con las aletas de un tiburón, un pescador en estos lugares puede ganar hasta US\$ 100; mientras que un kilo de aletas en Asia tiene un valor de hasta US\$ 700 dólares. En mayo de 2015, las autoridades ecuatorianas informaron sobre la confiscación de casi 100.000 aletas de tiburón ilegales, obtenidas de unos 30.000 tiburones.

Existen básicamente tres tipos de contrabando: el contrabando de bienes y productos; el contrabando de personas, y el contrabando de vida silvestre.

Las cifras del contrabando

DELITOSCOPIO-FGE, elaboración FLACSO

Gráfico 1: Apreheniones Totales 2010-2015 (en millones de dólares)



Fuente y elaboración: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

Gráfico 2: Denuncias por tráfico de hidrocarburos a nivel provincial

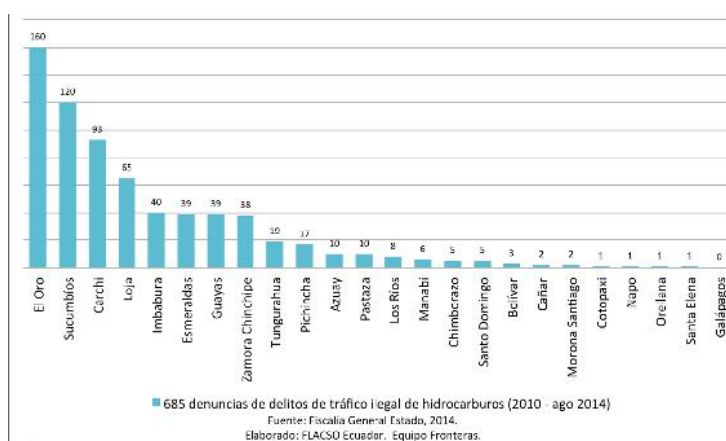
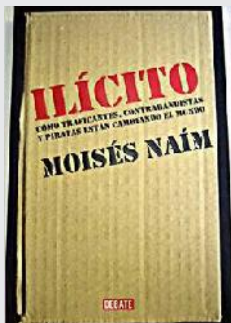


Gráfico 3: Contrabando por provincia

PROVINCIA	AÑO 2013	AÑO 2014	VARIACIÓN	
			ABSOLUTA	PORCENTUAL
EL ORO	81	142	61,0	75,31%
CARCHI	87	62	-25,0	-28,74%
PICHINCHA	35	57	22,0	62,86%
GUAYAS	92	52	-40,0	-43,48%
IMBABURA	24	28	4,0	16,67%
LOJA	39	20	-19,0	-48,72%
AZUAY	8	13	5,0	62,50%
ESMERALDAS	4	6	2,0	50,00%
CHIMBORAZO	3	5	2,0	66,67%
COTOPAXI	0	5	5,0	
MANABI	12	5	-7,0	-58,33%
SUCUMBIOS	5	3	-2,0	-40,00%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	1	2	1,0	100,00%
TUNGURAHUA	11	2	-9,0	-81,82%

 Fuente: Comisión de Estadísticas de Violencia, Fiscalía General del Estado
Elaborado por Dirección de Política Criminal

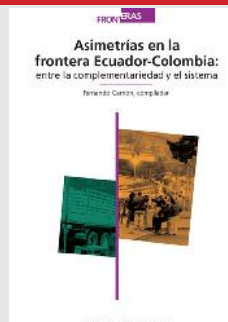
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Naím, Moisés (2006). *Ilícito: como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo.*

Siempre han existido contrabandistas, traficantes y piratas, pero nunca como hoy, con la capacidad de operar a nivel mundial conectando los lugares más remotos del planeta y las capitales más cosmopolitas a la velocidad

de Internet o de sus jets privados, con un poder económico que mueve más del 10 por ciento del comercio mundial (diez veces más que hace una década), y sobre todo con el poder político que han acumulado en todo el mundo. Nunca antes los criminales habían sido tan globales, tan ricos ni tan políticamente influyentes... *Ilícito* es una obra llena de datos sorprendentes y nombres propios, un panorama mundial casi desconocido, que nos permite comprender cómo el incesante aumento del comercio ilícito internacional no solo altera la economía mundial, si no que afecta a los gobiernos y socava las bases mismas de nuestro modo de vida



Carrión, Fernando (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema.*

Las nuevas formas que asume la inseguridad, los impactos sociales, económicos y ambientales que produce, son temas que han tomado relevancia en las ciudades

latinoamericanas. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. El Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor profundidad las características de la violencia fronteriza.

MEDIOS

El lenguaje del contrabando

Gabriela Ruiz

La cobertura sobre este delito representa el imaginario de las ciudades fronterizas del Ecuador, “pueblos como del viejo Oeste: desolados, temerosos y pobres. Han aprendido a vivir con la violencia” (*Vistazo*, 1/Oct/1999). Los ambientes naturales del contrabando son zanjas, trochas, caminos de verano; todos ellos, pasos no reconocidos que se multiplican por cada puesto de control en la frontera. El material gráfico abunda en la representación de fronteras terrestres y fluviales por sobre las fronteras aéreas o portuarias.

La prensa recupera el testimonio de los contrabandistas y las estrategias a las que recurren para transportar mercancías de un lado al otro: uso de animales adiestrados, aprovechamiento de ríos, camuflaje, falsificación de etiquetas y registro sanitario, y recientemente, uso de drones y equipos teledirigidos.

La cuestión del contrabando sigue abordándose como una cuestión de territorio; si bien es clara la referencia a provincias, los poblados y sectores se presentan de forma confusa hasta el punto de que no se sabe dónde termina Ecuador y donde empieza Colombia. Más del 70% de notas de prensa están enfocadas en “Frontera Norte” que comprenden San Lorenzo, Río Esmeraldas, Tulcán en Carchi, Lago Agrio-Nueva Loja, General Farfán en Sucumbíos a lo largo de 856 km.

El otro 30% de contenidos sobre la “Frontera Sur”, se refiere a dos provincias colindantes al Perú: El Oro donde el único paso de control se encuentra en Huaquillas, y Loja en Macará y Zapotillo. Siendo la Frontera Sur la más extensa (1420 km.) en tanto se invisibiliza a otras provincias fronterizas como Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Pastaza y Orellana.

Resulta difícil para la prensa superar los clásicos enfoques sobre fronteras en categorías de “lo nacional” o “binacional” para dar cuenta de las repercusiones de las políticas públicas en materia aduanera. Dichas políticas generan “asimetrías complementarias” en los mercados, que son las que estructuran relaciones fronterizas según lo explica Fernando Carrión.

Finalmente, se suma a este problema conceptual y de representaciones, la naturalidad con la que propios y extraños asumen el cometimiento de este delito, encontrándonos prácticas rutinarias como el bloqueo de puentes binacionales para ejercer presión hasta llegar a enfrentamientos entre autoridades policiales, aduaneras o militares con los convoyes de contrabandistas, que custodian la mercadería con armas. Debe preocuparnos la participación de familias que se dedican al comercio informal, quienes fácilmente pueden pasar de contrabandistas a traficantes, ya que las rutas y pasos ilegales concurren en el entramado que se levanta sobre el tráfico de drogas, armas y personas.