



Ciudad Segura

PROGRAMA ESTUDIOS DE LA CIUDAD

FLACSO - ECUADOR

CONTRABANDO EN FRONTERAS

Las pequeñas cantidades

Jaime Erazo Espinosa

Ubicación geográfica, ubicación geográfica y estratégica, ubicación geoestratégica; es, con o sin mención una sola razón, quizá la más fuerte razón para la actual proliferación de los llamados delitos transnacionales; y digo quizá pues a la configuración de los mencionados fenómenos también suman las dinámicas económicas propias de cada lugar; los bajos mecanismos institucionales de control (policiales por ejemplo); y los altos, variados y matizados niveles de corrupción: por relación en cuanto al involucramiento, por conducta, por lógica de función o por motivación. Sin embargo, en sectores donde la vulnerabilidad espacial se ubica, como son las fronteras, es donde se inicia uno de los fenómenos delictivos transnacionales de hoy, el contrabando. Este opera informal (no tiene magnitud), actúa clandestino, genera afección (no tributa) y se aprovecha de las carencias de infraestructura territorial, múltiples y continuas, en cualquier dimensión.

Las operaciones informales, privadas de magnitud, hacen del contrabando una práctica mercantil versátil, estas también interactúan con los ámbitos formales del comercio local, regional o nacional. Las mercancías, sustantivos de estas operaciones, ocultamente pasan las fronteras para distribirse no sólo en mercados similares: ilícitos, sino también en otros que por excelencia los podemos pensar distintos: lícitos. El paso de incontables "pequeñas cantidades" que en sí mismas pueden no ser de manufactura original, consolidan ciclos y lugares de comercialización, lícitos e ilícitos, dentro de los cuales los precios, dependiendo del lado desde donde se mire, definen la competencia. Sin embargo esta no siempre es asumida así por la población sino más bien es legitimada desde la finitud de la privación. Lo fuera de norma existe dentro de lo normado y viceversa, tal versatilidad característica del contrabando genera un continuo y violento conflicto social.

Quien actúa clandestino no sólo no paga impuestos, sus acciones también dañan y amenazan el patrimonio, la industria y el comercio interno de un Estado, es de suponer por tanto que alguna parte de la competencia comercial se ve afectada por la deslealtad que genera el tráfico ilegal e internacional de productos. Ante esto, es la misma legislación de un Estado la que por un lado típica e incluye al contrabando dentro de los delitos aduaneros pero sin nombrarlo ni como amenaza a la seguridad de los ciudadanos ni como detonante de violencias urbanas. Por otro lado, son las instituciones públicas vinculadas al problema, las que aún sabiendo que el aumento de operativos de control y la imposición de tributos fuertes y restricción de importaciones sobre determinadas mercancías, lo incentivan, ellas mismas procuran combatirlo. No siempre combaten las causas sino en gran parte de las veces, los efectos, dentro de los cuales cuenta la evasión de impuestos. Y es que esta le provoca a cualquier Estado con cualquier gobierno millonarias pérdidas anuales por no tributación, para muestra no es suficiente un botón, sino tres: el cruce diario y secreto de miles de barriles de combustible a través de la frontera venezolano-colombiana; las cerca de tres mil personas involucradas en el paso de víveres en la frontera colombo-ecuatoriana; y los cientos de comerciantes desregularizados que apostados están a lado y lado de los puentes internacionales en la frontera ecuatoriano-peruana.

El contrabando se aprovecha de las carencias de las localidades y de las poblaciones, a ambas las vuelve cómplices, las convierte en productoras de perjuicios, las estigmatiza y las utiliza para distraer el control, por ello es complejo reconocer; para las autoridades o para quien sea, las auténticas dinámicas sistémico-locales de esos sectores. A pesar de ello, los mecanismos y los caminos del tráfico ilícito son evidentes, entre los primeros están las subfacturaciones, las falsas declaraciones, los cambiazos y las reimportaciones; entre los segundos, los caleteos, las rutas ilegales, los camufles en camiones, buses, balsas, motos y bicicletas, los pasos "a nado" con canecas arrojadas desde las orillas y los pasos "a pie" como lo hacen los "sacoleiros" brasileños. Con tantas evidencias las denuncias son elevadas y presentadas a la Fiscalía, gran número de ellas son desestimadas pues son consideradas de mínima cuantía, de las que pasan muy pocas son juzgadas. Es cierto entonces que la evidencia empírica, para el contrabando, no es suficiente, necesita acompañarse de inteligencia policial, militar; en fin, institucional pero bí o trinacional que intercambie, en tiempo real, información mejorada entre organismos de control asentados en fronteras; que actualice y efectivice los sistemas de seguimiento del comercio internacional; y que capacite al personal destinado en estas tareas a no sólo verificar orígenes sino a argumentar acciones, por ejemplo, las de incautación.



Internet

EDITORIAL
Página 1

ENTREVISTA
Fuertes cargas tributarias a las mercancías en la frontera: ¿incentivo para el contrabando?
Diego Velasco Pazmiño
Página 2

Impuestos se pierden por el contrabando
Leonardo Orlando
Página 10

INTERNACIONAL
El contrabando de armas no tiene fronteras
Noemí López
Página 3

TEMA CENTRAL
Contrabando en la frontera norte: ¿Un problema de seguridad ciudadana?
Johanna Espín M.
Página 4

MEDIOS
Tránsito fronterizo, una visión desde los medios
Rosa Enríquez Loaiza
Página 12

COMPARANDO
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA
Contrabando: entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana
Alfredo Santillán
Página 11

SUGERENCIAS
Página 11

CORTOS
Página 3



TEMA CENTRAL

Contrabando en la frontera norte: ¿Un problema de seguridad ciudadana?

Johanna Espín M.¹

En Ecuador, al igual que en varios países de América Latina, el fenómeno del contrabando ha dejado de constituir simplemente un delito para convertirse en un verdadero problema social de gran incidencia, especialmente en algunas zonas del país. Dado que el contrabando es una actividad informal, se vuelve casi imposible conocer con exactitud toda su magnitud. Sin embargo, en base a ciertas características que el mismo presenta, al alto número de actores involucrados, y al número y nivel de conflictos que ha producido en años recientes, sobre todo en las zonas fronterizas, se puede deducir que es un problema cada vez más complejo.

Partiendo de la idea de que el contrabando constituye un problema social para el país, y más aún en las zonas de frontera, el propósito de este estudio es contribuir, con un primer esfuerzo, hacia una mejor comprensión de este fenómeno. Para esto, a lo largo de este artículo se realiza un breve diagnóstico de carácter cualitativo sobre la dinámica del contrabando en el país. En el mismo se analiza algunos de los principales actores involucrados, las lógicas del contrabando, los métodos empleados y su incidencia actual. Al final, se plantea una serie de conclusiones, aún preliminares.²

El contrabando como objeto de estudio

Para empezar, es necesario realizar algunas precisiones conceptuales alrededor del tema propuesto. Si nos referimos a lo que dice la Ley Orgánica de Aduanas, no encontraremos una definición exacta de contrabando, ya que en la misma se habla más bien de delitos aduaneros. En el art. 82 de dicha ley, se dice que “el delito aduanero consiste en el ilícito y clandestino tráfico internacional de mercancías, o en todo acto de simulación, ocultación, falsedad o engaño que induzca a error a la autoridad aduanera, realizados para causar perjuicios al fisco, evadiendo el pago total o parcial de impuestos o el cumplimiento de normas aduaneras, aunque las mercancías no sean objeto de tributación”.

Esta definición presenta dos ámbitos de un mismo problema. Por un lado, un delito aduanero implica todas las acciones de falsedad realizadas para evadir impuestos, lo cual ocasiona perjuicios al fisco. En este caso, nos estaríamos refiriendo a un delito por *defraudación fiscal*. Sin embargo, cabe mencionar que los delitos aduaneros no se relacionan únicamente con lo tributario. Esta relación existe mientras sea perjudicado el interés fiscal en actos de comercio internacional, “pero esa no es su exclusiva naturaleza, pues pueden haber actos de tráfico mercantil ilegal delictuoso en los que [la capacidad recaudadora del Estado no se vea afectada], sino la economía del país al vulnerarse su proteccionismo industrial o agrícola o quizá un valor tan preciado como la moral pública, e incluso uno tan vital como lo es la seguridad nacional” (Jorge Zavala, citado en Calvachi, 2002: 8).

Por otro lado, dicha definición también hace referencia al ingreso o extracción ilícita y clandestina de mercancía al país, sin importar si dicha mercancía es objeto de tributación. En este caso, nos referiríamos a un delito de *contrabando*. A esto se añade que el art. 83 de la misma ley insiste en que “la entrada de mercancías al territorio aduanero, o la salida de él sin el control de la administración aduanera”, constituye un tipo de delito aduanero. Por lo tanto, cuando hablamos de contrabando nos estamos refiriendo a un tipo específico de delito aduanero, claro que, si bien el delito de contrabando consiste en el tráfico ilegal de mercancías, el mismo no sólo afecta al patrimonio del Estado —dado que no se produciría un perjuicio al fisco—, sino que afecta también a la industria nacional (Calvachi, 2002: 5).

Para terminar, quisiera señalar la relación que se ha identificado entre el delito de contrabando y la situación de seguridad ciudadana de un territorio. El contrabando es asumido como un problema de seguridad ciudadana porque constituye una amenaza para la industria y el comercio nacional, con la consecuente pérdida de empleos, generación de una economía subterránea, daños a la propiedad intelectual o venta de mercancía sin garantía para el consumidor final. Es evidente que, en general, ocasiona graves daños a la economía nacional (Calvachi, 2002: 7). Además, en territorios determinados, como las zonas de frontera, genera altos niveles de conflictividad social, que en muchos casos terminan en violencia. En este sentido, un claro ejemplo son los enfrentamientos que se han producido entre la policía, los agentes del servicio aduanero y la población en varias localidades de Carchi durante los operativos de control y decomiso.

¿Por qué fracasan los intentos de erradicación del contrabando?

Con el propósito de comprender con más detalle las dinámicas del fenómeno del contrabando y sus implicaciones, se planteó una pregunta guía para la investigación. Dicha pregunta indaga sobre las posibles explicaciones de por qué han fracasado los intentos de erradicación del contrabando en Ecuador. Para responder a esta pregunta, partimos de dos hipótesis: en primer lugar, debido a la interrelación con el problema de la corrupción, y en segundo lugar, debido a la complejidad del fenómeno.

Respecto al tema de la corrupción, quisiera señalar que “si bien corrupción y contrabando no son sinónimos, comparten un convivir simultáneo; el uno alimenta al otro y el otro encuentra en aquél su vía de escape” (Calvachi, 2002: 1). A pesar de que, en los últimos años, se han realizado importantes esfuerzos dirigidos a controlar este problema, aún es necesario un mayor control. Como podremos observar más adelante, por ejemplo, los niveles de impunidad que

se observan en este tipo de delitos son muy altos, lo que, además genera desconfianza ciudadana en las instituciones responsables del tema.

Por otro lado, respecto a la complejidad del fenómeno, la misma hace que sea difícil detener y perseguir este delito. Por tanto, mientras más se conozca y comprenda las formas de operar del mismo, más posible será realizar un mejor control. Considerando que el propósito de este estudio es obtener una visión más amplia sobre el comportamiento e incidencia del delito de contrabando, a continuación se analiza una serie de elementos que nos permitirán un mayor entendimiento de dicho fenómeno en el Ecuador.

Es necesario aclarar, sin embargo, que en el presente análisis, cuando nos referimos al delito de contrabando, el mismo incluye únicamente el tráfico ilícito de mercancías. En el estudio no se ha tomado en cuenta el tráfico ilícito de hidrocarburos ni de armas. Esta decisión se debe a que, en el país, en la actualidad, el tema de tráfico de hidrocarburos y armas ha cobrado una importancia tan grande que existe toda una legislación independiente, al igual que unidades especializadas, tanto en la Policía como en la Fiscalía, que se encargan específicamente de los delitos relacionados con el tráfico de hidrocarburos o armas.

La dinámica del contrabando en Ecuador

El tráfico de mercancías, especialmente en zonas de frontera, atraviesa distintas fases, las cuales pueden ir desde la formalidad a la informalidad y la ilegalidad, según la noción de lo que cada Estado considera como legal. En algunos países, las normas de entrada y salida de mercancías son más flexibles, considerando, por ejemplo, que aquel comercio de frontera es vital para el país (Pinheiro-Machado, 2008: 118-123).

En el caso de las poblaciones fronterizas de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), desde el año 2000, gracias a la aplicación del Convenio de Esmeraldas, los habitantes de ambas localidades pueden comprar productos del hogar para su autoconsumo en el otro lado de la frontera hasta por 800 dólares americanos, sin necesidad de pagar impuestos. No obstante, esta norma legal genera complicaciones en algunos casos, por ejemplo cuando se utiliza este convenio binacional con fines comerciales. El delito de contrabando se produce cuando, amparados en el acuerdo binacional, se transporta mercancía no permitida a través de la frontera por exceder del valor permitido (artículos tecnológicos, etc.), o cuando se transportan víveres (huevos, lácteos) para ser comercializados a un precio mayor en el otro lado de la frontera. Este caso ejemplifica solo una de las distintas situaciones que se producen en las zonas de frontera, en las cuales el límite entre lo legal, lo ilegal, lo formal y lo informal está marcado por una línea muy tenue.

Para la investigación sobre el caso de Ecuador, se analizaron cuatro elementos vinculados con el problema del contrabando: actores, lógicas, métodos e incidencia actual.

Actores

Respecto a los actores, lo primero que se puede observar es que existe un sinnúmero de actores involucrados en el ciclo del contrabando de mercancía, desde los productores hasta los consumidores, pasando por los distribuidores. Entre los principales quisieramos señalar a la Corporación Aduanera Nacional (CAE), la Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros de la Policía Judicial, las Fuerzas Armadas, la Unidad de Delitos Organizados Transnacionales e Internacionales de la

Fiscalía, el Servicio de Rentas Internas (SRI), las cámaras de empresarios, los comerciantes formales e informales y los pobladores fronterizos. A continuación, se detallará el rol y las funciones de cada uno de los actores mencionados.

El Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) es el órgano técnico de la CAE que se encarga de ejercer control sobre las mercancías, las personas y los medios de transporte con el fin de establecer el cobro de tributos. Además de controlar y vigilar el tráfico de mercancías, también es responsable de investigar posibles casos de delitos aduaneros, aprehender mercancías y capturar a los posibles culpables para ponerlos a órdenes de un juez. En el país, existen once distritos aduaneros en total. Esta institución, cuenta con un presupuesto importante para su funcionamiento, el cual ascendió a 48 millones en el año 2009.

En segundo lugar, la Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros de la Policía Judicial, si bien no tiene bajo su responsabilidad el control del contrabando, sirve como una unidad de apoyo a las acciones de la CAE, y también de la Fiscalía. Por esta razón, esta unidad no realiza operativos de control permanentes, sino sólo esporádicos, cuando la CAE lo solicita o cuando existen llamadas de informantes. De igual manera, actúa cuando la Fiscalía pone en su conocimiento los casos que considera necesarios. Así mismo, es necesario mencionar que las Fuerzas Armadas también colaboran en los operativos de control de la CAE.

Por su parte, la Unidad de Delitos Organizados Transnacionales e Internacionales de la Fiscalía (ex Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros, hasta el mes de febrero) se encarga de los delitos relacionados con el crimen organizado internacional y transnacional. Sin embargo, dentro de la misma, existen agentes fiscales encargados de conocer los delitos por tráfico ilegal de mercancías, defraudación de tributos aduaneros, tráfico ilícito internacional de mercaderías (contrabando), entre otros. Además de Pichincha, existen agentes fiscales asignados en las provincias de Guayas, Azuay, Loja, Manabí, Esmeraldas, Carchi y El Oro.

En cuarto lugar, otro de los actores importantes es el SRI, debido a que el delito de contrabando aduanero produce un daño efectivo en el patrimonio público, y por lo tanto, puede acarrear un perjuicio al fisco (Calvachi, 2002: 10). Para el SRI, el contrabando debe ser tratado de manera similar a la defraudación fiscal, dado que ambos constituyen un delito aduanero.

Respecto a las cámaras de empresarios, entre aquellas que se encuentran más vinculadas con el tema podemos mencionar a la Cámara de Comercio de Tulcán (y sus similares de Ipiales, Quito y Guayaquil), la Asociación de Industriales Textileros del Ecuador y la Asociación de Agentes Afianzados, entre otras. El delito de contrabando afecta a los empresarios en la medida en que éstos no pueden competir con los precios bajos que se originan en la evasión de impuestos. Por esta razón, generalmente la mayoría de la información sobre las actividades contrabandistas procede de estos grupos e instituciones directamente afectadas.

Otro grupo de actores de gran importancia son los comerciantes formales, los comerciantes informales (quienes realizan el contrabando de mercancías), y los minoristas, tanto en la frontera como en las ciudades de destino. Según datos de las cámaras de comercio de Tulcán e Ipiales, existen al menos unas 3.000 personas involucradas en el contrabando de víveres en estas ciudades fronterizas. En Ipiales, los víveres se comercializan en un sector conocido como La Galería. La Cámara de Comercio de Ipiales señala que el contrabando de productos desde Ecuador afectó a 1.535 de los 4.305 locales censados en esta ciudad. Sin embargo, debido a varias crisis económicas, el comercio informal en la misma ciudad también se ha incrementado y ha llegado a cubrir el

38% de las actividades económicas. Por otro lado, según la CAE, se estima que a diario permanecen 200 comerciantes informales de ambos países en el puente Ru-michaca, especialmente para realizar el contrabando de hormiga.

Por último, también es necesario tomar en cuenta las condiciones en las cuales viven las poblaciones fronterizas. Por ejemplo, como se mencionó, existen acuerdos binacionales que se aplican sólo para los habitantes de la línea de frontera, y no para el resto del país. Tal es el caso del Convenio de Esmeraldas, el cual fue firmado el 18 de abril de 1990 entre varias autoridades locales de las poblaciones fronterizas tanto de Ecuador como de Colombia. Mediante ese convenio, se permite a las personas que viven en la zona de frontera adquirir, en el otro lado de la misma, productos para el hogar como zapatos, ropa, confites y verduras, siempre y cuando no superen los 800 dólares mensuales.

Dinámicas y lógicas del contrabando

En cuanto a las dinámicas y lógicas bajo las cuales funciona el contrabando, en primer lugar nos referiremos a las formas de delinquir, partiendo de la idea de que la característica principal en el delito de contrabando es "la clandestinidad de la acción, es decir, que sea realizada en forma encubierta, oculta, secreta, con el efecto directo de eludir totalmente el control aduanero" (Calvachi, 2002: 10). En la provincia de Carchi, por ejemplo, se han identificado más de treinta pasos clandestinos a través de los cuales se transporta mercadería hacia y desde Colombia.

Al realizar una revisión de las denuncias presentadas por casos de contrabando, se puede identificar al menos cinco entre las *formas más utilizadas para delinquir*: subfacturación de mercancía, declaración falsa de la carga, cambio de los productos, contrabando de hormiga, caleteo y reimportación de mercancías. Para subfacturar la mercancía, se falsifican documentos mediante la creación de empresas fantasmas que solo existen en un programa de computación, pero que aun así son capaces de emitir documentos. En cuanto a las declaraciones falsas de carga, se reporta una importación por una cantidad menor a la real. Esto ocurrió, por ejemplo, con un cargamento de zapatos que la CAE valoró en \$800.000, pero que fue declarado únicamente por \$23.000.

En segundo lugar, el cambio de los productos consiste en cambiar el contenido del contenedor antes de su revisión. Para esto, se forma una asociación ilícita entre importadores, bodegueros y otros actores del proceso, quienes abren el contenedor en las bodegas y reemplazan la carga por objetos de menor valor. El contrabando de hormiga consiste en ingresar productos en cantidades pequeñas, de manera constante. Este tipo de contrabando es realizado por cientos de personas que, en pocas horas, cargan varias toneladas. Este tipo de contrabando es el más común en los pasos fronterizos ilegales. Otra forma de delinquir es el caleteo, que consiste en lanzar al mar bultos plastificados con mercadería, los cuales son recogidos luego por embarcaciones pequeñas. Por último, en la falsa reimportación se adulteran documentos para aparentar que la mercancía será reimportada a otro destino, pero ésta nunca se reembarca y es retirada del puerto gradualmente.

Además de las distintas formas de realizar contrabando de mercancías, de igual manera es importante revisar cuáles son las *mercancías más decomisadas* en casos de contrabando. A Ecuador, como producto del contrabando por la frontera norte, podemos encontrar que ingresan productos de muy diversa índole. A manera de ejemplo, durante los años 2009 y 2010 se han decomisado: discos compactos, ollas, ropa interior, botas, zapatos, productos veterinarios, clorhi-

drato de aluminio, cremas, repuestos de vehículos, focos, maletines de cuero sintético, cigarrillos, puros, televisores plasma, ropa, medicinas, silicona, juegos de Nintendo, artículos decorativos, fósforos, electrodomésticos, perfumes, cosméticos, pescado, tamarindo, licores, gafas, artículos de limpieza personal, productos para bebés, celulares, productos esotéricos, instrumentos musicales, llantas para autos, computadoras portátiles, equipos de comunicación satelital, yuca, café, alimentos para aves, químicos, entre otros. Por su parte, desde Ecuador se transporta hacia Colombia productos como: arroz, azúcar, manteca, huevos, aceite, jabón, fideos, atún y papel higiénico. En general, cabe mencionar que el mercado del contrabando se caracteriza por ser bastante ilícito, en especial si se considera que la mayoría de las mercancías de contrabando a su vez son falsificaciones, copias o imitaciones de mercancía original.

También se ha identificado información acerca de las principales *rutas para el contrabando*. En la frontera entre Carchi y Nariño, existen aproximadamente entre 23 y 35 pasos no reconocidos. Dichos pasos se encuentran en las poblaciones de Tufiño, Río Carchi, Magdalena, El Carmelo, La Pintada, Calle Larga y El Brinco. Por estos pasos se traslada mercadería y productos agrícolas a Colombia, por lo que la mayoría de controles y operativos se centran en estos lugares. Es necesario señalar, sin embargo, que el ciclo del contrabando no termina con el paso ilegal a través de la frontera, pues los contrabandistas tratan de evadir los controles para pasar la mercadería hasta Quito, Guayaquil y Cuenca.

Según la Fiscalía, la mayor parte de mercadería ilegal llega desde China y corresponde, en su mayoría, a productos falsificados. También se encuentra mercadería de procedencia colombiana. Los licores llegan de Panamá y siguen la ruta de Buenaventura hasta Ipiales. En la frontera se hace contacto con los negociantes informales y se cruza la mercadería por los pasos no reconocidos. En la frontera sur de Ecuador se produce una situación similar: La ciudad de Huaquillas, al igual que Tulcán, es básicamente una ciudad de paso de mercadería. Según el SRI, los productos, sobre todo textiles, provienen de China y llegan a Panamá, desde donde se transportan a la ciudad peruana de Piura, para luego ser transportados a Ecuador a través de esta frontera.

También en el paso fronterizo oficial (el puente Ru-michaca) existen negociantes informales que cobran cierto valor por transportar la mercadería de un lado al otro del puente. Este trabajo se realiza en conjunto, porque para poder pasar es necesario que una persona distraiga al personal aduanero y haga una señal a los demás contrabandistas cuando crea que es posible pasar, aunque dicha señal pueda llegar a tardar entre 15 minutos y 1 hora. En este tipo de contrabando de hormiga, se puede encontrar trabajando a varias personas de la tercera edad, debido a que ellas generan menores sospechas.

Para terminar, es necesario abordar el tema de los *controles* del contrabando y los *conflictos* que se han generado en relación a ellos. En la provincia de Carchi y en la zona del valle del Chota, los operativos de control han estado caracterizados por fuertes enfrentamientos entre las instituciones de control (Servicio de Vigilancia Aduanera y Policía) y los comerciantes informales, casi siempre apoyados por la población de las localidades.

Ante el incremento de estas situaciones, a inicios del año 2009 los agentes del SVA recibieron capacitación y equipo —chalecos antibalas, cascos, esposas, etc.— para que puedan protegerse cuando realizan operativos. Así mismo, para mejorar el control, la CAE firmó un convenio con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, esto no impidió que a lo largo del año se produzcan enfrentamientos. En más de una ocasión los comerciantes informales amenazaron con tomarse el puente

Cuadro N.º 1
Resumen de los principales actores, lógicas y métodos involucrados en el análisis del contrabando en la zona de la frontera norte ecuatoriana

| Actores | Lógicas | Métodos |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - CAE (Servicio de vigilancia aduanera) - Unidad de Delitos Organizados Transnacionales e Internacionales de la Fiscalía - Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros de la Policía Judicial - Fuerzas Armadas - SRI - Cámaras de Empresarios y Asociaciones - Comerciantes formales - Comerciantes informales (contrabando) y minoristas en las ciudades de destino - Poblaciones fronterizas | <ul style="list-style-type: none"> - Formas de delinquir - Mercancía más decomisada - Principales rutas - Controles y conflictos | <p>Varios. Como ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrabando camuflado en camiones de frutas - Contrabando en autos por rutas ilegales - Contrabando en camiones con falsas divisiones de madera - Contrabando en buses de servicio interprovincial e internacional - Contrabando en bicicletas y motos |
| Fuente: elaboración propia. | | |

del Juncal si no se les devolvía los automotores y la mercancía decomisada. En algunas ocasiones, además, no solo han escapado de la custodia militar, sino que también han bloqueado el paso por la vía panamericana.

Un claro ejemplo de esta problemática se produjo a mediados del año 2009, cuando tres camiones que transitaban a través de un paso ilegal fueron detenidos a 30 minutos de Tulcán. Después de un enfrentamiento, los transportistas escaparon. Lo que más llama la atención de la situación es que, recién en el sector de Calderón, en la ciudad de Quito, uno de los camiones pudo ser detenido. En este caso, además, se pudo localizar una bodega en Carapungo donde se encontraba la mercadería de contrabando.

Métodos

Los métodos empleados para el tráfico ilegal de mercancías son varios y, además, cambian constantemente para intentar eludir el control de las autoridades. En la información de las denuncias presentadas, se puede identificar que, entre los principales métodos empleados durante el año 2009 se encuentran el contrabando de mercancías camuflado en camiones de frutas, el paso de autos por rutas ilegales, el contrabando en camiones con falsas divisiones de madera, el contrabando en buses de servicio interprovincial e internacional y, en casos de mayor riesgo, el contrabando en bicicletas y motos.

Incidencia

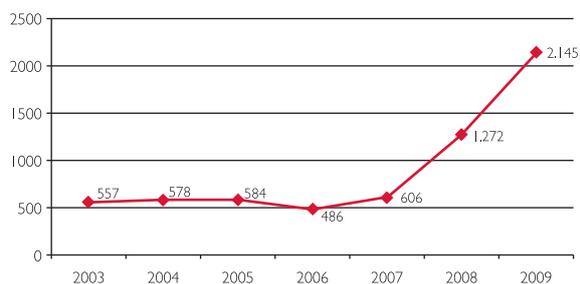
Dado que el contrabando no se encuentra reconocido en la legislación nacional como un delito independiente, sino que está tipificado dentro de los delitos aduaneros, la información disponible al respecto en instituciones como la Fiscalía o la Policía solo se refiere a los delitos aduaneros en general. Sin embargo, para motivo del presente análisis, consideramos

que la información proporcionada puede ser relevante al momento de brindarnos una aproximación acerca de las tendencias en el comportamiento del delito de contrabando. Por esta razón, la información que se encuentra en las tablas que se examinarán a continuación se refiere al total de los delitos aduaneros.

En la tabla N.º 1, se puede observar que, a partir del año 2007, existe un incremento significativo en el número de denuncias por delitos aduaneros. Hasta ese año, las denuncias por delitos aduaneros representaban apenas el 0,3% del total de delitos denunciados, mientras que, para el año 2009, llegaron a representar el 1,1% del total. Si bien esta cifra no es alta en comparación con el peso de otros delitos, de todas maneras es preocupante el incremento tan elevado que se presenta en un periodo de solo dos años. Según la CAE, el aumento del contrabando corresponde a dos razones principales: por un lado, las restricciones a las importaciones impuestas por el Gobierno Nacional y, por otro lado, un mayor número de operativos del SVA. Según sus propias cifras, en los primeros dos meses del año 2010 se han realizado 24 decomisos en la frontera norte, por un monto aproximado de 480.000 dólares americanos. Así mismo, se han realizado 68 detenciones en el control de Yahuarcocha. Cabe mencionar que la mayoría de operativos se realizan en este sector porque, como el mismo se encuentra más distante de la zona de frontera, cuando se producen decomisos no se genera fuertes conflictos sociales con la población.

Específicamente, para analizar el caso de la zona de la frontera norte, se examinó información desagregada a nivel provincial. En la tabla N.º 2 podemos encontrar tanto el número de denuncias presentadas durante el periodo 2004-2007 como el número de respuestas dadas frente a dichas denuncias. La información encontrada revela, en especial, dos detalles interesantes. Por un lado, es evidente que existe un problema con la información en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos. En el periodo de 4 años se registran apenas 2 denuncias por delitos aduaneros, lo cual podría explicarse desde diferentes puntos de vista –por ejemplo, esta cifra

Tabla N.º 1
Delitos aduaneros a nivel nacional (2003-2009)



| DELITOS | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Delito aduanero | 557 | 578 | 584 | 486 | 606 | 1.272 | 2.145 |
| Total de delitos | 136.820 | 160.832 | 180.334 | 185.483 | 199.019 | 235.975 | 187.432 |
| Porcentaje | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,5% | 1,1% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Fiscalía General de la Nación.

Tabla N.º 2 Números de denuncias de delitos aduaneros y número de respuestas dadas (2004-2007)

| Provincias | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| | Denuncia | Respuesta | Denuncia | Respuesta | Denuncia | Respuesta | Denuncia | Respuesta |
| Pichincha | 120 | 0 | 175 | 1 | 181 | 0 | 103 | 0 |
| Carchi | 0 | 0 | 29 | 0 | 55 | 0 | 115 | 0 |
| Esmeraldas | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sucumbíos | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 578 | 2 | 584 | 1 | 486 | 6 | 606 | 76 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Fiscalía General de la Nación.

Tabla N.º 3 Peso del número de denuncias de delitos aduaneros frente al total de delitos

| Provincia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|
| Pichincha | 120 | 175 | 181 | 103 |
| Total de delitos | 40.128 | 56.351 | 54.772 | 48.309 |
| Porcentaje | 0,30% | 0,31% | 0,33% | 0,21% |
| Carchi | - | 29 | 55 | 115 |
| Total de delitos | - | 1.586 | 1.780 | 2.079 |
| Porcentaje | - | 2% | 3% | 6% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Fiscalía General de la Nación.

puede responder a la falta de controles y operativos dirigidos a detener el contrabando— o, por el contrario, es posible que se produzca un deficiente registro de los casos de contrabando denunciados. Por otro lado, la información obtenida también revela que la provincia que presenta una mayor incidencia de delitos aduaneros no se encuentra en la zona de la frontera norte. Precisamente, la provincia con mayor incidencia de estos delitos es la provincia de Pichincha.

Debido a la gran diferencia de información entre cada provincia que se observa en la tabla N.º 2, se decidió examinar únicamente los datos obtenidos de Pichincha y Carchi. Por esto, en la tabla N.º 3 se puede encontrar información de dichas provincias respecto al peso que tienen los delitos aduaneros en relación a otros delitos denunciados. Si bien el

número de casos de delitos aduaneros es mayor en la provincia de Pichincha durante todo el periodo de análisis, la incidencia del mismo frente a otros delitos es mucho menor que en Carchi. Por ejemplo, en el año 2007, los delitos aduaneros en la provincia de Carchi representan el 6% del total de denuncias, mientras que en Pichincha no sobrepasan el 0,3%, lo cual es similar a la tendencia nacional.

Por último, en la tabla N.º 4 se realiza una comparación entre el número de denuncias presentadas por delitos aduaneros a nivel nacional, frente al número de denuncias desestimadas por la Fiscalía en ese mismo periodo. Este breve ejercicio nos permite notar que el número de denuncias desestimadas es bastante alto en relación al número de denuncias recibidas. Ante esto, la explicación que la Fiscalía plantea es que se desestima un gran número de denuncias dado que los montos del delito aduanero son demasiado bajos. Por esto, en la actualidad, incluso existe una propuesta de nueva ley orgánica de aduanas en la que se definan montos mínimos para la intervención de la Fiscalía y además se establezcan otro tipo de medidas en casos de contrabando de menor valor.

Para terminar, cabe señalar que, aunque el número de denuncias desestimadas es bastante elevado, de todas maneras, entre las denuncias que no son desestimadas, muy pocas llegan a instancias finales. En otras palabras, existe un nivel alto de impunidad en los casos de delitos aduaneros, a pesar de que el perjudicado en su mayoría es el fisco, y por ende, el patrimonio del Estado.

Algunas conclusiones preliminares

En Ecuador, y sobretodo en las provincias ubicadas en la zona de la frontera norte, el contrabando ha cobrado tal importancia que ha llegado a convertirse en un verdadero problema social. En años recientes, este problema ha generado continuos conflictos e incluso enfrentamientos violentos entre las autoridades de control y los comerciantes informales apoyados por las poblaciones locales de la región. De igual manera, dado que para su realización el contrabando requiere de altos niveles de corrupción, esto ha provocado que los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones y autoridades de control disminuyan constantemente.

Sin embargo, además de constituir un problema social, el contrabando es un fenómeno muy complejo, lo cual ha dificultado su comprensión y el establecimiento de medidas adecuadas para su control. Este carácter complejo del contrabando se explica, por una parte, debido al gran número y diversidad de actores que se encuentran involucrados, directa o indirectamente, en el círculo de contrabando, al igual que la variedad en sus formas de conducta, sus lógicas y sus motivaciones.

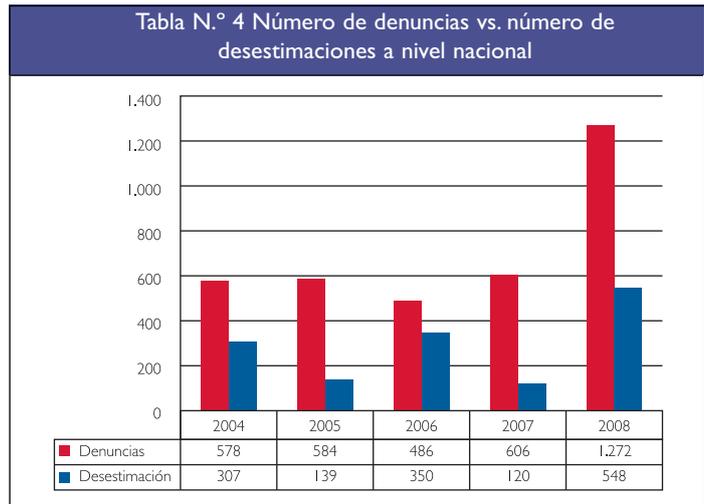
A esta multiplicidad de actores y comportamientos, se suma que el contrabando es una práctica mercantil que, si bien puede ser informal o ilícita, de todas maneras se encuentra y opera dentro de un mercado formal, o a la inversa. En algunos casos, especialmente en las ciudades de destino como Quito o Guayaquil, existen vendedores que se encuentran reconocidos dentro del ámbito legal y que, quizá sin saberlo, venden productos que provienen del contrabando. Lo complejo del problema social también se relaciona con la existencia de un sistema económico formal y legal que se encuentra permeado por prácticas informales o ilegales (contrabando), las cuales muchas veces no son asumidas como tales por la propia comunidad. Esto explica en gran medida los continuos enfrentamientos entre las autoridades de control y los pobladores de las localidades fronterizas durante la realización de operativos de decomiso de mercaderías.

Ante esto, es evidente que, si bien es necesaria una nueva legislación al respecto –que se adapte más a la realidad actual del problema–, la aplicación de la misma por sí sola no será suficiente para controlar el problema. Considerando que el derecho penal es la respuesta más dura que tiene el Estado –aunque no la única ni la más efectiva (Calvachi, 2002: 4)–, entonces una estrategia orientada hacia el control y la disminución del contrabando debería estar enmarcada dentro de una estrategia más general, a nivel nacional. Para lograr enfrentar el contrabando y los efectos sociales que produce, es necesario que el control de este problema sea abordado desde una política de Estado consistente con la realidad actual de este fenómeno.³

El propósito de este breve estudio no ha sido llegar a conclusiones finales, sino poner en debate el tema del contrabando como problema social y su impacto en la situación de seguridad ciudadana en un territorio. Considero importante mencionar que, debido a la complejidad de este problema, se requiere aún de mayor y más profundas investigaciones. No obstante, este ha sido un primer esfuerzo orientado hacia una mejor comprensión del mismo, con el fin de establecer estrategias de control más adecuadas a la realidad de las distintas localidades.

Bibliografía

Calvachi, Reinaldo (2002). "Los delitos aduaneros: el contrabando". En *Revista IURIS DICTIO*, año II, N.º 6, agosto de 2002. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
 Codificación de la Ley Orgánica de Aduanas (Ley Orgánica de la República de Ecuador). 25 de noviembre de 2003.
 Pinheiro-Machado, Rosana (2008). "China-Paraguay-Brasil:



Uma rota para pensar a economia informal". En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, N.º 67, junio 2008, pp. 117-133. São Paulo.

- 1 Magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local. Actualmente se desempeña como investigadora del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. Correo electrónico: jpespin@flacso.org.ec.
- 2 Cabe señalar que dadas las características propias de esta publicación, la investigación ha sido realizada en un corto periodo de tiempo, lo cual no ha permitido la realización de un análisis con gran profundidad. Por esto, los hallazgos solo pueden ser considerados preliminares.
- 3 Actualmente existe un borrador de la nueva Ley Orgánica de Aduanas, el cual ha sido presentado a la Asamblea Nacional para su revisión y discusión.

COMPARANDO

Contrabando en fronteras latinoamericanas

| Frontera | Características | Rutas | Modalidades |
|---|---|---|---|
| Frontera sur de México (México/Guatemala) | Constituida por 22 municipios y 4 departamentos; frágilmente delimitada, marcada por monumentos (cerramientos de concreto) y por los ríos Suchiate y Usumucinta. | <ul style="list-style-type: none"> • Chiapas, Quintana Roo y Campeche son los puntos de entrada del contrabando que se triangula desde China hacia México. • Embarcaderos informales, ubicados en la orilla del río Suchiate, conocidos como Paso Limón, Los Rojos, Palenque, Coyote y Armadillo, sirven como estaciones para cargar mercancía desde Guatemala a México. • De Chiapas y Guatemala se transporta diesel y gasolina. | Contrabando de balsa Contrabando de camión |
| Triple Frontera (Paraguay/Argentina/Brasil) | Constituida por Ciudad del Este (lado paraguayo), Foz de Iguazú (lado brasileño) y Puerto Iguazú (lado argentino). | <ul style="list-style-type: none"> • Camiones ingresan a Ciudad del Este desde Foz de Iguazú. • Mercadería llega a los puertos de Santos o Paranaguá. La vía a San Pablo es para carga que proviene de Oriente o Miami. La vía a Montevideo o Buenos Aires es para carga proveniente de Estados Unidos. • Los <i>sacoleiros</i> (sacos = bolsos en portugués) cruzan a pie por el Puente de la Amistad para trasladar mercadería de Paraguay a Brasil. | Contrabando de camión Contrabando de hormiga |
| Frontera sur de Ecuador (Ecuador/Perú) | Abarca territorios de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe (en el sur de Ecuador) y de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca y Amazonas (en el norte de Perú). | <ul style="list-style-type: none"> • En el puente internacional que une a Huaquillas y Aguas Verdes, así como en la vía Panamericana, existen sectores vulnerables al control. • Las carreteras de segundo orden más utilizadas para burlar el control por Huaquillas son la vía a Carcarbón, la vía a Balsalito y la vía a Palmal, que conducen al Perú. • La corriente del río Macará es ruta para trasladar canecas plásticas arrojadas desde la otra orilla. • Los sectores más transitados por el contrabando son Las Mallas, Badial y las aguas del río Macará. | Contrabando de camión Contrabando de hormiga Contrabando de balsa Contrabando "a nado" |

Fuentes:
<http://www.estesur.com/migracion.jsp?id=3877&pagenum=1>
<http://www.fupomi.com.ar/img/Triple%20Frontera.pdf>
<http://www.hoy.com.ec/Suplemen/blan159/byn.htm>