

El contrabando de cigarrillos y el crimen organizado en Colombia y Ecuador

Este documento es parte de una investigación que caracteriza el contrabando de cigarrillos en Colombia y Ecuador. A partir de un estudio de caso, se ilustra el funcionamiento de esta actividad ilícita: sus principales rutas de tráfico y distribución, su vínculo con otras actividades criminales, el impacto que tiene en la producción y comercialización legal de cigarrillos y la calidad de la respuesta estatal frente al fenómeno. Se pretende además comprender el efecto que tiene contrabando de cigarrillos en la industria legal de tabaco y su relación con actividades criminales como el lavado de activos, el narcotráfico y la corrupción entre muchos otros. El producto final de la investigación es un conjunto de lecciones aprendidas para que las instituciones de los Estados afectados (Colombia y Ecuador) actúen de forma más efectiva en contra de este delito .

Palabras claves:

Contrabando, América Latina, Cigarrillos, Distribución, Comercialización

1. Equipo de investigación:

Daniel M. Rico, Economista Universidad Nacional de Colombia, Politólogo Universidad de los Andes, Máster en Administración Pública y Candidato a Doctorado de la Universidad de Maryland Daniel Wiesner, Economista Universidad de los Andes y Máster en Historia del London School of Economics

2. Realizado por encargo de Philip Morris International



Índice

1.	Introducción	5
2.	Resumen de hallazgos	7
3.	Los mercados de los cigarrillos ilegales	
	en Ecuador y Colombia	g
	3.1. Colombia	10
	3.1.1. La estimación de la demanda:	
	¿Cuántos cigarrillos se consumen al año en Colombia?	10
	3.1.2. El valor del mercado colombiano de tabaco ilegal	11
	3.1.3. La pérdida de impuestos en Colombia	18
	3.2. Ecuador	19
	3.2.1. El mercado	19
	3.2.2. La pérdida de impuestos en Ecuador	22
4	¿Cómo opera el contrabando?	24
	4.1. El contrabando a finales del siglo XX	24
	4.2. El componente internacional del contrabando:	
	¿De proviene el tabaco ilegal?	24
	4.2.1. Paraguay y Uruguay	27
	4.2.2. China	28
	4.3. Los puertos de entrada a Colombia	30
	4.3.1. El puerto de Buenaventura	31
	4.4 El contrabando interno en Colombia	36
	4.4.1. El transporte	38
	4.5. El suministro de cigarrillos ilegales al mercado ecuatoriano	42
	4.6. El cruce transfronterizo del tabaco	44
	4.6.1. La operación de las bandas de contrabandistas	45
	4.6.2. El funcionamiento coordinado de las instituciones	
	fronterizas del lado ecuatoriano	46
5.]	Regulación relacionada con el contrabando de cigarrillos:	
	Línea del tiempo	51
	5.1. Los efectos de la Ley Anti-contrabando de Colombia	52
	5.1.1 Difficultades para aplicar la lev	54

6. El contrabando y el lavado de activos	57
6.1. El lavado de activos	57
7. Conclusiones y recomendaciones	59
7.1. Recomendaciones sobre la regulación aduanera	60
7.2. Recomendaciones sobre el accionar judicial	63
7.3. Otras recomendaciones	65
Referencias	67

1. Introducción

El contrabando plantea un desafío permanente para las autoridades y las industrias legales a ambos lados de la frontera colombo-ecuatoriana. En este lugar las bandas de contrabandistas explotan constantemente los diferenciales de precios que surgen en todo tipo de productos. El 28 de abril de 2016 la Asamblea Nacional del Ecuador aumentó significativamente los impuestos a los cigarrillos en ese país (Servicio de Rentas Internas del Ecuador, 2016, p. Artículo 16). Esto generó una brecha importante de precios con respecto a Colombia: una cajetilla legal de cigarrillos en Ecuador cuesta entre 2.5 y 3 veces lo que cuesta en Colombia (MinHacienda, 2016, p. Artículo 2011). Las redes de contrabandistas no tardaron en aprovechar esta oportunidad. En 2016 la prevalencia del cigarrillo de contrabando en Ecuador alcanzó el 42% del mercado (MSIntelligence, 2016) y en 2017 el 53% (MSIntelligence, 2017).

Un condenado por narcotráfico y contrabando en una cárcel de Colombia afirmaba que "el cigarrillo es el producto estrella en la frontera" (Recluso 1, 2017). El mismo recluso, antes de su captura, había cambiado el tráfico fronterizo de drogas para centrarse en el cigarrillo, por tener este último mayor rentabilidad, menor riesgo y demanda garantizada: "Todo el cigarrillo que uno lleve se vende inmediatamente" (Recluso 1, 2017), afirmaba el recluso.

Esta investigación estima que el valor del mercado de cigarrillos ilegales en Colombia es de aproximadamente USD \$105,5 millones (COP \$311.407 millones) y el de Ecuador de USD \$100,2 millones (COP \$295.824 millones).

El contrabando es un fenómeno criminal que no solo afecta a las industrias legales que producen los bienes que se ingresan y venden ilegalmente. Al igual que otras economías criminales, la venta de cigarrillos ilegales es una actividad que está controlada por actores al margen de la ley (Fundación Ideas para la Paz, 2016). El dinero procedente de la venta de cigarrillos ilegales ha sido utilizado en varios continentes para financiar grupos terroristas como la ETA, el PKK, Hezbollah y el IRA (Billingslea, 2017; Willson, 2012; Ottolenghi, 2017). En Colombia, las FARC, el ELN y los Paramilitares, entre otras organizaciones criminales han utilizado el contrabando de tabaco para repatriar, multiplicar y blanquear el dinero procedente de actividades como el narcotráfico, la extorsión y el contrabando de gasolina (El Tiempo, 2014).

La fortaleza de esta investigación se deriva de sus fuentes empíricas: más de 40 entrevistas a autoridades policiales, militares, aduaneras y judiciales de ambos países,

y a periodistas, comerciantes y empresarios. También se realizó trabajo de campo, observaciones *in-situ* y, lo que es tal vez lo más novedoso e importante, se hicieron entrevistas a contrabandistas detenidos en las cárceles de Colombia. El meticuloso proceso de captura de información ha permitido ilustrar con números, mapas y evidencia el enorme riesgo y costo que supone la expansión del contrabando de cigarrillos para la industria legal y para la sociedad.

Hasta el momento, las dimensiones del mercado ilegal de cigarrillo y sus implicaciones en materia seguridad han carecido de la atención debida en los centros de decisión de política pública en Ecuador y Colombia. Este documento pretende servir como sustento de la necesidad de una política pública más sólida frente al contrabando en general, tomando como ejemplo el caso de los cigarrillos, lo cual requiere con urgencia una convergencia institucional en materia penal, criminal, tributaria y de salud pública.

2. Resumen de hallazgos

Las entrevistas han sido consistentes en señalar la existencia de estructuras de crimen organizado con gran estabilidad y poder (político, económico, corruptivo y armado). Estas estructuras controlan las redes principales de contrabando de cigarrillos en convergencia con otras actividades ilegales.

A diferencia de otras economías criminales, los procesos internacionales de compra de cigarrillos ilegales en Asia y su ingreso a Colombia están concentrados en unos pocos operadores. En cambio, los eslabones inferiores de comercialización al menudeo y re-exportación de cigarrillos de contrabando a Ecuador, se fragmentan en una cascada que en cada eslabón va multiplicando sus operadores a la vez que aumenta la ganancia por cigarrillo y se reduce el volumen. El contrabando de cigarrillos es un negocio "democrático" en la participación de sus bases y "monopólico" en la punta de la pirámide.

Los siguientes hallazgos resumen el contenido de este estudio de caso:

- En Colombia el 18% de los cigarrillos que se venden son de contrabando (Andi & Invamer, 2017). Esta investigación estima que en Colombia en 2017 se vendieron de forma ilegal 133,2 millones de cajetillas de cigarrillos. El valor en el mercado negro de esos cigarrillos es de cerca de COP \$311.407 millones (USD \$105,5 millones).
- En Ecuador la proporción del contrabando es mucho mayor: 53% en 2017. En ese país se venden manera ilegal casi 42,8 millones de cajetillas, pero el precio de los cigarrillos legales e ilegales en ese país es más alto, por lo que se estima que el valor total del mercado de cigarrillos ilegales en Ecuador es cercano a los USD 102,2 millones (COP \$295.824 millones).
- Algunas fuentes indican que cerca del 90% del cigarrillo ilegal que se vende en Ecuador proviene de Colombia (Funcionario SENAE, 2017).
- Hay una transición en el origen del tabaco que se contrabandea en Colombia y Ecuador. La producción con origen en China (61% de las aprehensiones con origen identificado en Colombia) ha desplazado a las marcas de Paraguay y Uruguay, que antes dominaban el mercado negro del cigarrillo en Colombia (Agente POLFA 4, 2017). Otras fuentes, como INVAMER-ANDI (2017) estiman que el origen del cigarrillo ilegal que se consume en Colombia estaría 66% en Asia y 33% en Paraguay y Uruguay.

- Los puertos marítimos en donde predomina el ingreso de cigarrillo ilegal son Buenaventura, Turbo (Urabá) y Puerto Nuevo (Guajira). De manera secundaria los puertos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, entre otros, se emplean como puntos alternos cuando se agudizan (temporalmente) los controles sobre los puertos principales. Estos puntos de entrada del cigarrillo ilegal coinciden con las rutas de salida de la cocaína. Esta es una de las muchas señales que apuntan a la confluencia entre ambas economías ilegales (Agente POLFA 3, 2017).
- Varios criterios de la normatividad aduanera colombiana facilitan el contrabando, la poca coordinación de la acción judicial que genera enormes cantidades de aprehensiones físicas de cigarrillos (de las más altas del mundo) pero una judicialización efectiva muy baja, pocos casos de extensión de dominio y limitado interés judicial para darle una perspectiva de crimen organizado al fenómeno del contrabando. La implementación de la Ley Anti-Contrabando (Ley 1762 de 2015) no ha generado un disuasivo penal frente a este delito. Para el año 2017 los registros del INPEC indican que en el sistema penal solo se encontraban en condición de condenados o sindicados 13 personas por el delito de contrabando (o delitos relacionados). De estas personas, únicamente 4 estaban privadas de la libertad en un centro penitenciario.
- La aproximación penal en Colombia y Ecuador es muy diferente. En Colombia se busca maximizar el número de aprehensiones físicas (y se logra) pero las acciones del proceso judicial son débiles y lentas, lo que genera una impunidad casi total. En contraste, el sistema de Ecuador genera menos resultados operacionales (capturas y aprehensiones) pero en cada uno de ellos la probabilidad de condena es muy alta y, en los casos de juicios abreviados, la sentencia se da en tan solo un par de semanas.
- El contrabando de cigarrillos se enlaza en sus dos extremos con el lavado de activos. El primer enlace ocurre cuando el contrabando actúa como mecanismo de repatriación de capitales desde Norteamérica en la forma de bienes de consumo de distribución fácil y masiva (como quedó demostrado con el caso Imperio) (Fiscalía General de la Nación, 2018). El segundo enlace es en la etapa final de la cadena de contrabando, cuando un porcentaje del cigarrillo vendido en Ecuador al por mayor es pagado con cheques (en dólares) que se revenden con una ganancia adicional en Ipiales, desde donde ingresan al torrente del sistema financiero colombiano simulando exportaciones (Ex alto funcionario de Gobierno de Colombia, 2017).
- El contrabando de cigarrillos es una renta criminal en expansión. Sus principales cabecillas, a diferencia del narcotráfico, no operan desde la clandestinidad, sino que mantienen su estatus de empresarios, con pleno acceso al sistema financiero y relaciones personales y laborales con autoridades.

3. Los mercados de los cigarrillos ilegales en Ecuador y Colombia

El contrabando entre Colombia y Ecuador tiene ciclos predecibles. Estos están ligados a la dinámica cambiaria entre los dos países. En momentos en los que la tasa de cambio del peso frente al dólar se mueve, la dinámica comercial del contrabando transfronterizo responde. Si el dólar está fuerte con respecto al peso colombiano, se da un boom comercial en Ipiales: se arriendan locales, se abren negocios, se contratan personas y aumenta desmesuradamente la oferta de productos nacionales e importados en esa ciudad fronteriza. Si, por el contrario, el peso se revalúa frente al dólar, se produce el fenómeno contrario. La ciudad de Ipiales entra en una recesión parcial, con cierre de negocios y despidos. El boom se traslada 8 kilómetros al sur, a la ciudad ecuatoriana de Tulcán, que pulula de negocios dedicados a atender la demanda de los turistas colombianos que cruzan para hacer compras en ese país.

La dinámica del contrabando tiene además otros elementos que hay que tener en cuenta. El más evidente de ellos son las cargas arancelarias e impositivas que tienen determinados productos a un lado y a otro de la frontera. Por ejemplo, los medicamentos son más costosos en Colombia que en Ecuador, lo que genera una demanda constante y una posibilidad de arbitraje para traer medicamentos ecuatorianos y venderlos en Colombia. Hasta hace poco los impuestos al alcohol eran más altos en Ecuador que en Colombia, por lo que era común encontrar cargamentos de whisky, ron y otros licores que se dirigían de Colombia hacia Ecuador. Eso terminó hace poco porque Ecuador suscribió un convenio con la Unión Europea para estandarizar aranceles que forzó a ese país a bajar considerablemente los impuestos a los licores importados. Esto cerró la brecha de precios de los licores entre Colombia y Ecuador y prácticamente acabó con el tráfico ilegal transfronterizo de alcohol.

Para el cigarrillo en los últimos años la dinámica ha sido contraria. A pesar de que en el 2016 Colombia también incrementó -con la reforma tributaria- el impuesto que se cobra a los cigarrillos, la diferencia de precios con Ecuador ha crecido exponencialmente. A partir de la implementación en Ecuador de la Ley para Control del Tabaco en abril de 2016, el costo de los cigarrillos en ese país alcanzó los USD \$5 (COP \$14.757) por caja de 20 para las marcas más caras, casi el triple de lo que cuestan en Colombia. El diferencial, sumado a la fortaleza del dólar frente al peso, ha hecho que llevar cigarrillos colombianos o cigarrillos de contrabando que están en Colombia a Ecuador sea un negocio muy lucrativo para las organizaciones de contrabandistas de todo tipo. La aduana ecuatoriana ha percibido un

incremento de por lo menos un tercio en la cantidad de aprehensiones de cigarrillos ilegales en Ecuador durante el último año. El mismo incremento se registra en el departamento fronterizo de Nariño, en el lado colombiano.

Las siguientes secciones presentan hechos estilizados de los mercados de contrabando de tabaco en Colombia y Ecuador, incluidos datos relacionados con el tamaño del mercado, los precios de compra, venta, intermediación y comercio al por menor, y las marcas comunes, entre otras variables que pueden ayudar a caracterizar el comercio de cigarrillos ilegales en cada uno de los países objeto de análisis.

3.1. Colombia

3.1.1. La estimación de la demanda: ¿Cuántos cigarrillos se consumen al año en Colombia?

La estimación de la demanda es el principal reto para calcular el tamaño del mercado legal e ilegal de cigarrillos. Para ello, se debe responder a la pregunta ¿cuántos cigarrillos se consumen en Colombia cada año? La respuesta no es sencilla y existen varias maneras de aproximarse al problema. En esta investigación se reproducen y adaptan 4 metodologías de cálculo que combinan diferentes técnicas y fuentes para llegar a un rango estimado del consumo de cigarrillos ilegales.

Las primeras dos aproximaciones consisten en multiplicar la población fumadora por la frecuencia de consumo de cigarrillos de los fumadores colombianos. Esta última se encuentra disponible en la encuesta INVAMER (2016) de consumo de cigarrillos y en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE. Al hacer la multiplicación se encuentran dos cifras diferentes pero cercanas. La tercera técnica consiste en estimar cuántas cajetillas legales vende la industria de tabaco colombiana. Esta aproximación está basada en el trabajo de Llorente et al. (2016), quienes obtuvieron información de las ventas brutas de las empresas tabacaleras para todos los años comprendidos entre el período 1994 y 2014. Para ello utilizaron los formularios tributarios de pago de IVA que las tabacaleras entregan anualmente a la DIAN. Finalmente, la forma más sencilla y directa de obtener una estimación del consumo de cigarrillos en Colombia es averiguar directamente con las empresas tabacaleras cuántas cajetillas venden al año. Los autores de esta investigación pudieron obtener este dato con base en averiguaciones directas con la industria tabacalera.

A continuación, se presentan los resultados de las 4 estimaciones con el objetivo de comparar los resultados y verificar que el orden de magnitud de la cifra obtenida de la industria tabacalera. En el Anexo de Estimaciones se explica en detalle cómo se aplicó cada una de las metodologías, pero para el lector interesado en conocer directamente los resultados la Tabla 1 resume los hallazgos.

Tabla 1. Estimaciones del Consumo de Cigarrillos en Colombia

Fuente	Invamer	Llorente et al.	ECV (DANE)	IT
Población 18 años y más (2017)	33,8	33,8	33,8	33,8
Fumadores (9,84%)	3,3	3,3	3,3	3,3
Consumo legal al año (cajetillas de 20)	313,4	338,4	373,7	606,9
Consumo ilegal al año (cajetillas de 20)	46,8	74,3	82,0	133,2
Mercado total 2017 (cajetillas de 20)	360,2	412,7	455,8	740,2

La Tabla 1 muestra 4 escenarios de demanda de cigarrillos en Colombia que oscilan entre los 360 millones y los 740 millones de cajetillas de 20 cigarrillos. En todos los casos, la proporción ilegal equivale al 18% del total vendido en Colombia (Andi & Invamer, 2017). Según los cálculos, la estimación del tamaño del mercado de cigarrillos ilegales en Colombia está en un intervalo entre 46,8 y 133,2 millones de cajetillas al año. El número de fumadores en todos los casos es de aproximadamente 3,3 millones de personas. Con base en estas cifras en la sección 3.1.2 se hace una estimación del valor del mercado de tabaco en Colombia y de la proporción de este que es ilegal.

3.1.2. El valor del mercado colombiano de tabaco ilegal

La sección 3.1.1 muestra estimaciones de la cantidad de cigarrillos que se consumieron en Colombia en 2017, pero para hacer más relevante el resultado de esta investigación es necesario calcular cuál es el valor de mercado de las cajetillas que se venden en Colombia, especialmente de la porción que se vende de manera ilegal. Para ello se empleará el procedimiento que se describe en la Ecuación 1.

Ecuación 1. Estimación del Mercado Ilegal de Tabaco en Colombia

Mercado Ilegal = Mercado Nacional - Ventas de la industria legal

Donde:

Mercado Nacional = Consumo de tabaco * Precio del tabaco

Como lo indica la Ecuación 1, para convertir las cantidades consumidas de cigarrillos a valor de mercado, es necesario saber cuánto valen las cajetillas de cigarrillos que se venden en Colombia (consumo de tabaco * precio de tabaco). El valor de las cajetillas tiene una variación sustancial en función de la marca, por lo que es necesario tener en cuenta esta variable para poder hacer un cálculo riguroso. La siguiente sección hace un análisis de los precios de las diferentes marcas de cigarrillos que se venden en Colombia y de su participación de mercado. El objetivo de ese análisis es obtener un estimado del precio representativo de los cigarrillos tanto legales como ilegales en el país.

3.1.2.1. Las Marcas

De las aproximadamente 132 marcas ilegales identificadas de cigarrillo en el mundo, en Colombia es posible encontrar cerca de 120 (El Tiempo, 2017). Según la encuesta más reciente de INVAMER (2016), el 3,9% de los cigarrillos de contrabando son de marcas uruguayas; el 3,4% tienen marcas chinas, y el 1,6% son de marcas provenientes de Hong Kong. Sorprendentemente, sólo el 0,4% de los cigarrillos de contrabando del país tienen marcas de Paraguay, a pesar de que este país figuraba como uno de los lugares de origen de gran parte del tabaco de contrabando que entra a Colombia a través de Maicao, con escala en Aruba y Curazao (INVAMER, 2016).

Ibiza, Jet y Marshal eran algunas de las marcas de contrabando más populares en Colombia hace cuatro años (El Tiempo, 2017). Sin embargo, la encuesta de INVAMER (2016) señala que Rumba es la marca de cigarrillos ilegales que tiene mayor número de consumidores: en 2016, el 3% de la población encuestada respondió que esta era la marca que consumía con mayor frecuencia. Una cajetilla de la marca Rumba se vendía en promedio en COP \$1.840,45 (USD \$0,63) en el año de realización del estudio (INVAMER, 2016). En contraste, una cajetilla de Boston, la marca legal más popular del país se vendía en promedio en 2016 en COP \$3.647 (USD \$1,24). Otras marcas populares son Win, D&J, Modern y Brass. Todas las anteriores figuran como la marca de consumo más frecuente para más o menos el 1% de los encuestados. Otras marcas ilegales que se mencionan en la prensa, pero que no figuran en la encuesta de INVAMER (2016), son Ibiza, Marshal, Silver Elephant, Far Star, Gold Seal, Golden Deer, Charrua, Kentucky, Bold Seal, Open y Old Glory (Portafolio.co, 2014).

Ahora bien, los porcentajes descritos se refieren a totales nacionales que no reflejan la prevalencia que ciertas marcas tienen en algunas regiones del país, donde el consumo de cigarrillos ilegales es muy alto. Por ejemplo, en Santa Marta, la marca *Marín* ha llegado a controlar cerca de la mitad del mercado de tabaco (El Tiempo, 2013). En departamentos como La Guajira, la proporción de personas que consume cigarrillos de contrabando llega al 68% y la cantidad de cigarrillos de contrabando en ese departamento alcanza el 75% (INVAMER, 2016).

De hecho, existen casos como los de la marca *Silver Elephant*, que a pesar de figurar prominentemente en las estadísticas de incautaciones de la policía fiscal y aduanera (10,3% en 2017)¹, no es una marca de consumo habitual en Colombia, pero sí en los países vecinos. En palabras de un agente de la policía fiscal y aduanera "el éxito del *Elephant* es que las autoridades no lo vean, no lo identifiquen, que sólo entre y salga" (Agente POLFA 3, 2017). Esto indica que los controles aduaneros en los puertos y en las carreteras colombianas son tan débiles que los contrabandistas prefieren ingresar la mercancía en Colombia y transportarla por vía terrestre a otros países, con los costos adicionales que esto implica, que ingresarla directamente por los puertos de los países de destino.

3.1.2.2. Los precios de cada marca

La participación de mercado de cada marca en el total nacional puede ser utilizada para obtener una aproximación del valor del mercado de los cigarrillos -legales e ilegales- en Colombia. Al multiplicar la participación de mercado de cada marca por el total del consumo de cigarrillos en el país y por el precio promedio de venta de dicha marca se puede obtener un aproximado del valor del mercado de esa marca. Al sumar el valor de mercado de todas las marcas, se obtiene una aproximación del valor de mercado del tabaco en Colombia. Así:

Ecuación 2. Valor del mercado de cigarrillos en Colombia

$$\sum_{i}^{n} Participación de mercado marca; *Precio promedio marca; *Consumo de cigarrillos$$
Donde $i = 1$ y $n =$ número de marcas en Colombia

La Tabla 2 muestra el resultado de multiplicar la participación de mercado de cada marca por su precio promedio con los datos disponibles. En ella se aprecia que el cigarrillo legal se vende en promedio a un precio de mercado de COP \$3.665,2, mientras que el cigarrillo ilegal se transa a un precio de COP \$1.670 en promedio, es decir, menos de la mitad. Dado que el cigarrillo legal en Colombia tenía en 2016 cerca de 87% de la participación de mercado, frente a 13% del ci-

^{1.} Cifras a noviembre de 2017.

garrillo ilegal, el precio ponderado del tabaco en Colombia está mucho más cerca del primero que del segundo: COP \$3.405,8 por cajetilla de 20 cigarrillos.

Tabla 2. Precios de los cigarrillos en Colombia en 2016

	Legales		Ilegales			
Marca	Participación	Precio	Marca	Participación	Precio	
Boston	21%	\$3.420,3	Rumba	3%	\$ 1.840,7	
Mustang	20%	\$3.637,3	Modern	1%	\$ 1.508,7	
Belmont	10%	\$3.591,3	Brass	1%	\$ 1.488,2	
Marlboro	8%	\$5.092,0	Win	1%	\$ 1.443,0	
Caribe	7º/o	\$2.934,0	D&J	1%	\$ 1.728,5	
Green	6%	\$3.688,3	Resto	6%	\$ 1.670,1	
Resto	15%	\$3.665,2				
Total	87%	\$3.665,2	Total	13%	\$ 1.670,1	
			Pro	medio nacional	\$3.405,80	
Fuente	INVAMER	DANE		INVAMER	INVAMER	

No obstante, la última encuesta de INVAMER-ANDI (2018), que muestra el precio de los cigarrillos ilegales en 2017, no está desagregada por marcas, pero sí ofrece un valor promedio del precio de los cigarrillos ilegales. Como lo muestra la Tabla 3, según esta nueva fuente el precio de los cigarrillos ilegales en Colombia, en promedio, es de COP \$2.337,4 (USD \$0.79) para 2017. Esta en encuesta además establece una participación de mercado para el cigarrillo de contrabando cercana al 18%.

Tabla 3. Precios de los cigarrillos en Colombia en 2017

Legales		Ilegales	
Promedio	\$ 4,451.63	Promedio	\$ 2,337.39
		Promedio nacional	\$ 4,071.07

Fuente: Invamer-Andi (2018)

Ahora bien, al multiplicar los precios ponderados calculados para el tabaco ilegal, para el tabaco legal y para el tabaco en general, por las cifras de consumo de cigarrillos en Colombia, es posible obtener una estimación del valor de mercado de los cigarrillos legales e ilegales en el país. La Tabla 4 muestra el resultado de este ejercicio para cada una de las estimaciones de consumo de cigarrillos que se presentaron en la Tabla 2.

Tabla 4. El valor del mercado de cigarrillos en Colombia (Cifras en millones COP)

Fuente	Invamer		Llorente et al.		al.	
Unidades	Cantidad	COP (Millones)	USD	Cantidad	COP (Millones)	USD
Gasto anual por fumador (cajetillas de 20)	108,2	0,4	149	123,9	0,5	171
Mercado legal al año (cajetillas de 20)	313.367.564	1.394.996	472.668.227	338.433.240	1.506.580	510.476.061
Mercado ilegal al año (cajetillas de 20)	46.825.038	109.448	37.084.517	74.290.223	173.645	58.836.408
Mercado total 2017 (cajetillas de 20)	360.192.602	1.466.368	496.851.180	412.723.463	1.680.225	569.312.469

Fuente	ECV (DANE)		Industria Tabacalera		calera	
Unidades	Cantidad	COP (Millones)	USD	Cantidad	COP (Millones)	USD
Gasto anual por fumador (cajetillas de 20)	136,9	0,6	189	222,3	0,9	307
Mercado legal al año (cajetillas de 20)	373.741.385	1.663.758	563.733.131	606.930.693	2.701.831	915.464.419
Mercado ilegal al año (cajetillas de 20)	82.040.792	191.761	64.974.708	133.228.689	311.407	105.514.524
Mercado total 2017 (cajetillas de 20)	455.782.177	1.855.520	628.707.839	740.159.382	3.013.238	1.020.978.943

Fuentes: (Andi & Invamer, 2017), DANE (2017a), DANE (2017b), Industria Tabacalera (2018) y Llorente et al. (2016). Elaboración propia.

La Tabla 4 muestra que el valor del mercado ilegal de cigarrillos en Colombia oscila entre los COP \$109 mil millones (USD \$37m) y los COP \$311 mil millones (USD \$105m). La variación está explicada por la estimación de consumo que se utiliza para hacer los cálculos (ver Tabla 1). La estimación que produce el resultado más alto es la que está basada en las cifras obtenidas por los autores con fuentes de la industria tabacalera (2018). Esta estimación es, además, como ya se mencionó, la más confiable, pues está basada en las cifras de ventas reales de cigarrillos en el país y no en proyecciones o estimaciones. Esos COP \$311 mil millones al año son el botín por el que compiten las organizaciones de contrabandistas y criminales que controlan el mercado de cigarrillos ilegales en Colombia. Son además el dinero utilizado para pagar por las redes de corrupción que permiten que el tabaco ingrese al país y se venda libremente en muchos pueblos y ciudades e incluso en otros países.

No es posible conocer en detalle qué proporción de ese valor se queda o se invierte en qué parte de la cadena del contrabando de tabaco. No obstante, la siguiente sección del documento hace un intento por establecer al menos cómo se va construyendo el precio final del tabaco en la medida en que el cigarrillo avanza desde el punto de fabricación en China hasta los mercados de consumo en Colombia y Ecuador. El ejercicio permitirá establecer al menos qué partes de la cadena logística de los cigarrillos ilegales son más costosas o rentables para los contrabandistas.

3.1.2.3. La cadena de valor de los cigarrillos ilegales

Con base en las entrevistas y observaciones del trabajo de campo, el equipo de investigación monitoreó el precio de los cigarrillos ilegales desde el momento en que son desembarcados en los puertos nacionales hasta el momento en que se venden al consumidor final. Esto permite discriminar qué proporción de la ganancia del mercado ilegal de tabaco queda en manos de los diferentes actores de la cadena de valor (agentes portuarios, transportistas, distribuidores mayoristas, comerciantes minoristas, entre otros). La Tabla 5 muestra el resultado de este ejercicio.

Debido a la falta de conocimiento sobre la estructura de costos de cada uno de los actores que controlan las diferentes etapas de la cadena de distribución de cigarrillos ilegales en Colombia, es imposible saber si el incremento en el precio de las cajetillas se debe a un aumento de la utilidad de cada actor o a un aumento en los riesgos y costos del transporte y distribución en la medida en que la mercancía se aleja de los puertos de entrada al país.

Sin embargo, la Tabla 5 muestra que para el momento en que el cigarrillo ilegal ha alcanzado la frontera colombo-ecuatoriana su precio se ha multiplicado por 3.

El comprador de los cigarrillos ilegales en el puerto sólo percibe como ingreso un tercio del precio que alcanza esta mercancía en una ciudad como Ipiales. La otra mitad del precio se reparte entre los diferentes actores de la cadena de contrabando que intervienen en el proceso para transportar y comercializar el cigarrillo en territorio colombiano: contrabandistas, agentes aduaneros, dueños de locales en San Andresitos, transportistas, autoridades corruptas, entre otros.

Tabla 5. Precio del cigarrillo ilegal por segmento del trayecto

Lugar	Precio (COP-2017)	Porcentaje del precio de venta final	Margen de ganancia	Fuente
Puerto Colombiano	\$ 547	15%		DIAN
Centro de Distribución (San Andresito) Promedio venta mayorista en Colombia	\$ 1,000	28%	13%	(Recluso Pasto, 2017)
Centro de Distribución (San Andresito) Promedio venta minorista en Colombia	\$ 2,000	56%	28%	Observaciones en campo
Frontera colombo-ecuatoriana en el lado colombiano (Ipiales)	\$ 2,000	56%	28%	Trabajo de campo
Frontera Colombo ecuatoriana en el lado ecuatoriano (Tulcán) (Mayorista)	\$ 2,600	73%	17%	(Recluso Pasto, 2017)
Frontera Colombo ecuatoriana en el lado ecuatoriano (Tulcán) (Minorista)	\$ 2,951	83%	27%	Observaciones en campo
Quito	\$ 3,542	100%	17%	(Funcionario SENAE, 2017)
Guayaquil	\$ 3,542	100%	17%	(Funcionario SENAE, 2017)

Fuente: elaboración propia

Otro de los trayectos que más aumenta el costo de los cigarrillos ilegales es el cruce de la frontera colombo-ecuatoriana, que, como se describe más adelante en la sección 4.5, está lleno de riesgos para el contrabandista porque las autoridades aduaneras ecuatorianas son más efectivas en la persecución del contrabando. En el trayecto entre Ipiales y Tulcán el precio minorista del cigarrillo de contrabando se incrementa en 48%. Finalmente, en el trayecto ecuatoriano de la cadena de distribución del cigarrillo ilegal, que comprende desde la provincia de Carchi hasta los grandes centros de consumo de ese país (Quito, Guayaquil, Esmeraldas),

el precio se incrementa en 20%. Tomados en conjunto, estos últimos dos valores indican que la ganancia potencial para los contrabandistas ecuatorianos que se aprovisionan en Ipiales puede ser cercana al 40% del precio final, proporción que podría ser incluso mayor si se tomara el precio del cigarrillo ilegal vendido al por mayor en Ipiales.

Otra manera de entender la información que se presenta en la Tabla 5 es a través de las siguientes comparaciones: un contenedor de 40 pies puede llevar hasta 500.000 cajetillas de 20 cigarrillos. El valor de esa mercancía en un puerto colombiano es de USD \$92.670 (COP \$273,5 millones). Ese mismo contenedor de cigarrillos de contrabando, puesto en Quito, tiene un valor de mercado de USD \$600.000 (COP \$1.770 millones). Es decir, que en el trayecto en que se enfoca este estudio de caso los contrabandistas pueden aspirar a ganarse cerca de USD \$500.000 por cada contenedor de cigarrillos ilegales² que logran transportar entre los puertos colombianos y las ciudades de Ecuador.

3.1.3. La pérdida de impuestos en Colombia

Colombia no tiene un nivel de impuestos a los cigarrillos particularmente alto, de hecho, antes de la reforma tributaria de 2016 tenía uno de los impuestos al tabaco más bajos del mundo (DIAN, 2017). Aun así, la carga tributaria durante 2017 fue superior al 45% del precio de venta final de una cajetilla legal promedio³. Ese año una cajetilla con precio de venta final promedio de COP \$ 4.451,6 (USD \$ 1,51) pagaba un impuesto fijo de COP \$ 1.400 (USD \$ 0,47), un impuesto ad valórem (10%) de COP \$ 236,56 (USD \$ 0,08) y COP \$ 449,46 (USD \$ 0,15) por concepto de IVA (19%).

Es decir, que, según la estimación más confiable, si los 133 millones de cajetillas que se vendieron de forma ilegal en Colombia en 2017 se hubieran vendido de manera legal (a un precio promedio de COP \$ 4,456), el tesoro público habría recibido cerca de COP \$ 278 mil millones (USD \$ 94m) adicionales. La cifra podría ser aún mayor, si se tiene en cuenta que los municipios y departamentos del país tienen sus propios impuestos a los cigarrillos. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda de Bogotá cobra un impuesto propio de 55% sobre el valor aduanero y de comercialización de los cigarrillos y un 10% adicional que tiene destinación

^{2.} Los montos están basados en estimaciones propias.

^{3.} El impuesto a los cigarrillos se ha incrementado paulatinamente en los últimos años. Pasó de COP \$ 701 en 2016 a COP \$ 1400 en 2017 y a COP \$ 2100 en 2018. Además, a partir de 2018 la tarifa se incrementará anualmente del orden del IPC + 4 puntos porcentuales (DIAN, 2017).

específica para la promoción del deporte. Todos estos recursos se pierden cuando una cajetilla se vende de forma ilegal. Adicionalmente, la venta de cigarrillos al por menor también está sujeta al pago del impuesto al valor agregado (IVA), que para el año 2017 era del 19%.

Tabla 6. Carga impositiva de los cigarrillos en Colombia en 2017

	Valor (\$COP/ \$USD)			
	2015	2016	2017	
Precio de venta	\$ 3.105,78/ \$1,13	\$ 3.665,15/ \$1,20	\$ 4.451,63/ \$1,51	
Base gravable	\$ 1.941,93/ \$0,71	\$ 2.352,50/ \$0,77	\$ 2.365,60/ \$0,80	
Impuesto Fijo	\$ 685,95/ \$0,24	\$ 701/ \$0,23	\$ 1.400,00/ \$0,47	
Impuesto ad valórem (10%)	\$ 194,19/ \$0.07	\$ 235,25/ \$0.08	\$ 236,56/ \$0,08	
IVA	\$ 310,71/ \$0.11	\$ 376,40/ \$0.12	\$ 449,46/ \$0,15	
Carga impositiva	37%	36%	47%	
Pérdida impuesto fijo*	\$ 71.202 / \$26,6	\$ 71.630 / \$25,3	\$ 186.520/ \$63,20	
Pérdida impuesto IVA*	\$ 20.983 / \$7,83	\$ 24.039 / \$8,48	\$ 31.517/ \$10,68	
Pérdida impuesto ad valórem*	\$ 33.573 / \$12,5	\$ 38.462 / \$13,6	\$ 59.882/ \$20,29	
Pérdida total de impuestos* *Cifras en millones	\$ 125.759 / \$46,9	\$ 134.131 / \$47,3	\$ 277.918/ \$94,17	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Industria Tabacalera (2018)

3.2. Ecuador

3.2.1. El mercado

Las marcas más caras en Ecuador son Malboro y Lark, que se venden por un precio superior a los USD \$ 5 (COP \$14,757). En contraste, el cigarrillo chino de contrabando -marcas como *Elephant* y *Modern*- se venden por USD \$1.2 (COP \$3.542) (Funcionario SENAE, 2017). Este enorme diferencial de precios ha generado que en los últimos años el contrabando de tabaco en Ecuador haya aumentado significativamente. Es común que en Quito se ofrezca cigarrillo chino de contrabando en las esquinas, en las tiendas y en los semáforos.

La proporción de mercado del cigarrillos ilegales en Ecuador ha venido creciendo con rapidez en los últimos años: pasó de 18.6% del mercado en 2015 a 42% en 2016 y a 53% en 2017 (MSIntelligence, 2018). Las ciudades más afectadas por

el fenómeno son: Esmeraldas, con el 81% de prevalencia de tabaco ilegal, Durán (72%), Quevedo (67%), Guayaquil (55%) e Ibarra (52%). El incremento con respecto al año 2015 es dramático. Por ejemplo, en la ciudad de Durán hubo un incremento de 62 puntos porcentuales entre 2015 y 2016. En Esmeraldas el incremento fue de 38 puntos porcentuales en el mismo periodo. El incremento en el consumo de cigarrillos ilegales en Ecuador está al menos parcialmente motivado por el fuerte incremento en los impuestos al tabaco legal que este país impuso en 2016⁴.

Prevalencia 81,20% 14,40%

Mapa 1. Prevalencia de Consumo de Cigarrillos Ilegales en Ecuador por Ciudad

Fuente: MSIntelligence, elaboración propia.

Es previsible que la prevalencia de los cigarrillos ilegales en Ecuador se mantenga en niveles similares o aumente en 2018. Esto porque el diferencial de precios con respecto a países como Colombia no ha disminuido. Por el contrario, podría pensarse que para 2018-19 las estructuras y redes de contrabandistas que impulsaron este crecimiento sin antecedentes en el consumo de cigarrillos ilegales ya habrán consolidado sus rutas y distribuidores, lo que contribuiría a mantener altos los niveles de ilegalidad.

Aunque el mercado ecuatoriano de cigarrillos es bastante más pequeño que el colombiano, la gran proporción de este que es ilegal y el alto precio del cigarrillo

^{4.} En 2016 Ecuador aprobó un impuesto de USD \$0,16 a cada cigarrillo vendido en el país (ver Tabla 1).

en el país hacen que el valor total del mercado de cigarrillos de contrabando en Ecuador sea significativo en términos del mercado total de ese país. A continuación, se presentan algunos cálculos que ilustran cuál es el valor del mercado ecuatoriano de cigarrillos de contrabando.

3.2.1.1. Cuánto vale el mercado ecuatoriano de cigarrillos de contrabando

En 2017 en el Ecuador se vendieron 37,5 millones de cajetillas de cigarrillos de forma legal (Industria tabacalera, 2017). Según cifras del *Empty Pack Survey* para Ecuador (MSIntelligence, 2018), en 2017 la prevalencia de consumo ilegal de cigarrillos en ese país fue de 53%⁵. Esto quiere decir que los 37,5 millones de cajetillas vendidas legalmente que reporta la industria tabacalera formal equivalen a 47% del mercado total, lo que permite deducir que cerca de 42,8 millones de cajetillas de 20 cigarrillos se vendieron de forma ilegal.

Por otra parte, la investigación de campo de este estudio de caso muestra que el cigarrillo ilegal de marca genérica (*illicit white*), que representa cerca del 70% del mercado ilegal en Ecuador, en promedio se vende a USD \$1.2 (COP \$3.542) la cajetilla de 20 cigarrillos. Adicionalmente, cerca de 30% de las cajetillas vendidas en Ecuador de forma irregular son cajetillas de marcas legales de precio alto pero que proceden de otros mercados en donde su precio es menor (principalmente de Colombia). Este tipo de cigarrillos, que tienen marcas de precio alto, pueden venderse al mismo precio que las cajetillas de marcas de precio altas legales, oscila entre los 5 y los 5.5 USD (COP \$14.000 - \$16.000)

Al multiplicar la cantidad de cajetillas vendidas de forma ilegal por ese precio se obtiene que el mercado ecuatoriano de cigarrillo ilegal tuvo un valor total aproximado en 2017 de USD \$100,2 millones (COP \$297 mil millones). En contraste, el valor del mercado colombiano de cigarrillos ilegales fue calculado en COP \$311mil millones, que a la tasa representativa del mercado promedio de 2017 (Banrep, 2018) equivalen a un a valor de USD \$ 105,5 millones. De estas cifras se deduce que, a pesar de ser más pequeño en número de cajetillas, el mercado ilegal ecuatoriano de cigarrillos equivale al 95% del valor total del mercado colombiano de cigarrillos ilegales. El Gráfico 1 resume estas comparaciones:

^{5.} Las cifras del *Empty Pack Survey* 2017 aún no están disponibles, por lo que de momento se debe utilizar la tasa de prevalencia de consumo ilegal de 2016. Como se explica en otras secciones, es previsible que la nueva cifra de prevalencia de consumo de cigarrillos ilegales sea aun más alta que la de 2016.

250 206
200 150 100 100 100
50 0 Ecuador + Colombia Colombia Ecuador

Gráfico 1. El valor de los mercados en Colombia y Ecuador

Fuente: elaboración propia

3.2.2. La pérdida de impuestos en Ecuador

En Ecuador, los cigarrillos deben pagar el Impuesto de Consumos Especiales (ICE), como un valor fijo de COP \$472 (USD \$0,16) por cigarrillo. Igualmente, los cigarrillos pagan un IVA de 12% sobre el precio de venta (incluyendo otros impuestos, tasas y demás gastos imputables al precio). Es importante aclarar que la tarifa del ICE ha cambiado sustancialmente entre el 2015 y el 2017. Mientras que, en el 2015 la tarifa del ICE de cigarrillos fue de COP \$363 (USD \$0,1324), en la primera mitad del 2016 fue de COP \$426 (USD \$0,1396) y COP \$472 (USD \$0,16) desde la segunda mitad de 2016 en adelante.

Tabla 7. Carga impositiva de los cigarrillos en Ecuador

	Valor (\$COP/ \$USD)				
	2015	2016	2017		
Precio de venta	\$10.960/ \$3,90	\$14.498/ \$4,75	\$15.052/\$5,10		
Base gravable (IVA)	\$9.544/\$3,48	\$12.945/\$4,24	\$13.439/ \$4,55		
IVA	\$1.145/\$0,42	\$1.553/\$0,51	\$1.613/\$0,55		
ICE	\$7.264/\$2,65	\$9.141/\$3,00	\$9.444/\$3,20		
Carga impositiva	79%	74%	73%		
Pérdida IVA*	\$19.499/ \$45,08	\$58.817/ \$113,44	\$69.080/\$137,07		
Pérdida impuesto ICE*	\$123.674/ \$7,11	\$346.097/\$19,28	\$404.546/\$23,41		
Pérdida total de impuestos*	\$143.173/ \$52,19	\$404.913/ \$132,72	\$473.626/ \$160,48		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Industria Tabacalera (2018)

Bajo el supuesto que las cajetillas de cigarrillos ilegales se hubieran vendido al precio más bajo del mercado legal en el 2017 de COP \$15.052 (USD \$ 5,10), los recursos fiscales habrían sido de COP \$474 mil millones (USD \$160,5 millones), principalmente por el Impuesto de Consumos Especiales (ICE). Es importante resaltar que, la pérdida de impuestos ha aumentado desde el 2015 por el aumento del consumo de cigarrillos ilegales y el aumento en la tarifa del ICE.

En el gráfico 2 es posible ver que la pérdida de impuestos es superior en Ecuador, en donde creció más rápido del 2015 al 2016, en comparación con Colombia. Para ambos países, la mayor pérdida de impuestos se da por el impuesto fijo.

\$120 \$100 \$80 \$60 \$20 0 2015 2016 2017 Millones de cajetillas

Gráfico 2. Pérdida de impuestos en Colombia y Ecuador

Fuente: Elaboración propia con datos de la industria tabacalera

4. ¿Cómo opera el contrabando?

4.1. El contrabando a finales del siglo XX

El contrabando de tabaco es una actividad económica ilegal que tiene siglos de antigüedad. Las rutas de contrabando que se utilizan actualmente son las mismas que las usadas en las décadas de 1980 y 1990, época del anterior auge del contrabando de tabaco en Colombia. Las empresas tabacaleras nacionales y las multinacionales que operan en el país fueron pioneras de una modalidad de contrabando que consistía en exportar el tabaco nacional a la isla de San Andrés (puerto libre), para luego re-importarla de manera ilegal —sin pagar impuestos— al mercado nacional (Lee & Collin, 2006). De esta forma, crearon un canal de contrabando que competía con las marcas legales utilizando el mismo producto, pero sin pagar impuestos. Esta modalidad de negocio se utilizó durante varios años y se amplió para incluir rutas a través de otras islas del Caribe, como Aruba y Curazao.

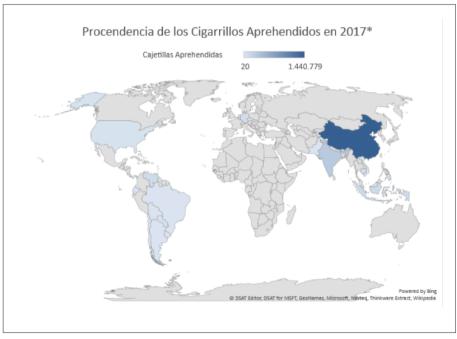
El auge del contrabando de cigarrillos, aunque funcionó como modelo de negocios por un tiempo, a la larga creó un nuevo problema para la industria legal: la falsificación de sus productos. En la calle, junto a los cigarrillos originales reimportados de manera ilegal, comenzaron a venderse falsificaciones de las marcas de las multinacionales tabacaleras. Esto generó un problema porque la calidad del producto no era estandarizada, lo que producía un daño para la imagen de las marcas. Como consecuencia, las empresas tabacaleras decidieron combatir el contrabando de frente. Para ello desarrollaron una agenda concertada con las autoridades aduaneras y tributarias en los años noventa. Los impactos fueron contundentes en el mercado ilegal, hasta el punto de estar cerca de la extinción del contrabando de cigarrillos en Colombia.

Cambios en la política pública y en las capacidades y prioridades de las autoridades, han resultado en que, a pesar de los esfuerzos previos por eliminar el tabaco ilegal, los canales de contrabando creados a finales del siglo pasado siguen operando. En años recientes, esta actividad se reactivó por las mismas trochas y puertos que alimentaron el auge hace dos décadas (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017).

4.2. El componente internacional del contrabando: ¿De proviene el tabaco ilegal?

El tabaco es un oligopolio global; muy pocos países tienen más de dos empresas productoras. China, Uruguay y Paraguay, sin embargo, son algunas de las pocas

excepciones a esta regla. La mayoría de los productos (cigarrillos) de contrabando que se venden en Colombia son de origen chino o paraguayo. El 36% del cigarrillos ilegales en Colombia proviene de Uruguay; de Paraguay proviene el 21%; el 17% proviene de China y, finalmente, de Panamá proviene el 10% (Portafolio.co, 2014). Sin embargo, de acuerdo con entrevistas realizadas y otras evidencias, estas ponderaciones pueden estar desactualizadas y subestimar drásticamente la participación del cigarrillo asiático (China e India). Así también lo indican las cifras de incautaciones de cigarrillos de la Policía Fiscal y Aduanera colombiana (POLFA), que se presentan en el Mapa 2. Entre enero y noviembre de 2017 la POLFA colombiana aprehendió 7.181.480 cajetillas de cigarrillos de contrabando. Aunque para casi 2/3 de los cigarrillos aprehendidos no es posible determinar el país de origen, la distribución del origen del tercio restante muestra indicios sobre qué países son los principales proveedores de cigarrillos ilegales a Colombia.



Mapa 2. País de procedencia de los cigarrillos de contrabando en 2017

Fuente: estadísticas de la POLFA (2017). Elaboración propia. *Cifras a noviembre

El Mapa 2 muestra que China es el principal punto de origen de la mercancía de contrabando. Otros países asiáticos como India e Indonesia también tienen una participación importante. Curiosamente Paraguay y Uruguay, que son países

en donde se fabrican varias de las marcas más consumidas en el mercado legal colombiano, no figuran prominentes en las estadísticas de origen del cigarrillo incautado por las autoridades colombianas. Esto podría tener una explicación en que la mayoría del cigarrillo que viene de Paraguay y Uruguay ingresa al país por Venezuela, lo que podría llevar a que, al momento de ser aprehendidos los cigarrillos, los policías registren la carga como si su origen de producción estuviera en el país vecino. Como se muestra en la siguiente tabla, Venezuela figura como el tercer país de origen de los cigarrillos ilegales aprendidos en Colombia. En la siguiente sección se describe brevemente cómo funcionan las rutas que traen los cigarrillos ilegales a las costas colombianas desde China, Uruguay y Paraguay.

Tabla 7. Cigarrillos Aprehendidos por las Autoridades Colombianas Según País de Origen

País de Origen	Cajetillas Aprehendidas	%
CHINA	1.440.779	61,10%
INDIA	287.610	12,20%
VENEZUELA	110.823	4,70%
INDONESIA	108.020	4,58%
HONG KONG	79.530	3,37%
ALEMANIA	71.899	3,05%
CAMBOYA	43.240	1,83%
PANAMA	41.344	1,75%
PARAGUAY	33.848	1,44%
ESTADOS UNIDOS	33.460	1%
ECUADOR	27.500	1,17%
FILIPINAS	15.957	0,68%
URUGUAY	14.890	0,63%
INGLATERRA	14.477	0,61%
VIETNAM	8.860	0,38%
CHILE	8.180	0,35%
EMIRATOS ARABES	7.998	0,34%
ARGENTINA	5.300	0,22%
BRASIL	3.450	0,15%
BOLIVIA	1.000	0,04%
PAKISTAN	20	0,00%
Total	2.358.185	100%

Fuente: POLFA.

4.2.1. Paraguay y Uruguay

En Paraguay hay cerca de 40 empresas de cigarrillos, que se especializan en falsificación y contrabando. Estas empresas maquilan tabaco de cualquier tipo y marca, en muchas versiones (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017). En dicho país la industria tabacalera es poderosa: está conectada con los medios y el poder político. El presidente de Paraguay, Horacio Cartes, pertenece a la familia dueña de una de las tabacaleras más grandes de Paraguay y sobre él han recaído señalamientos internacionales por su presunta vinculación a la cadena del tráfico ilegal y el lavado de activos⁶. La industria tabacalera paraguaya es tan influyente que una empresa multinacional fue forzada a salir del país hace algunos años, mediante una estrategia de noticias falsas (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017).

La exportación de cigarrillos ilegales no ocurre directamente desde Paraguay o Uruguay (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017; El Tiempo, 2014). Su llegada a Colombia se materializa a través de una triangulación por Aruba y Curazao⁷. Desde el Cono Sur, el cigarrillo es enviado por barco hasta las islas del Caribe. Una vez ahí, el tabaco puede tomar dos caminos para entrar a Colombia. El primero es directamente a través de los puertos del Caribe colombiano (Puerto Nuevo, Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Turbo). El segundo es indirecto, por Venezuela. En este último caso, el cigarrillo primero se exporta a ese país y de ahí se lleva a través de trochas a los municipios fronterizos de Colombia, en particular a Maicao (La Guajira), desde donde se distribuye hacia otras regiones, en especial, los departamentos de la Costa Atlántica y Antioquia. De los dos caminos descritos, el primero es el más utilizado. El contrabando de tabaco hacia Colombia entra principalmente por zonas francas que tienen condiciones económicas y logísticas atractivas. Puerto Nuevo, en La Guajira, es el lugar predilecto de los contrabandistas y donde estos delinquen bajo una alianza criminal establecida años atrás con el ELN (Agente POLFA 3, 2017).

Las exportaciones de tabaco desde Paraguay hacia Aruba y Curazao aumentaron en 63% en 2012 con respecto al año anterior. El caso de las exportaciones de tabaco uruguayas a esos dos destinos es similar, aunque no tan extremo: 25% de aumento en 2012 con respecto al año anterior. En el 2012 Aruba y Curazao impor-

^{6.} El Tiempo, "Mafia y Farc lavan fortunas con cigarrillos del Presidente de Paraguay". Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13709999

^{7.} En Aruba y Curazao el contrabando de cigarrillos es controlado por la familia Manzur, "un viejo clan que incluso ya fue procesado en Estados Unidos por lavado de activos (El Tiempo, 2014)".

taron 7.5 billones de cigarrillos desde Paraguay y Uruguay. Esto es equivalente a 750 contenedores llenos de cigarrillos. Algunas fuentes estiman que 330 de estos contenedores llegaron a la Guajira, Colombia, y nunca fueron re-exportados (El Tiempo, 2014). El total de contenedores de cigarrillos que entran anualmente a Maicao procedentes tanto de Puerto Nuevo como de Venezuela puede estar alrededor de los 500 (Portafolio.co, 2014). Como consecuencia, hay una alta incidencia de marcas paraguayas y uruguayas en Colombia (Industria tabacalera, 2017). Las marcas Paraguayas más comunes en Colombia son *Ibiza* y *Mariner*, son las marcas más exitosas de la empresa paraguaya Tabacalera del Este S.A. (Tabesa) (El Tiempo, 2014).

Si bien la acción de las autoridades estadounidenses sobre los operadores del contrabando entre las islas y el continente ha permitido la captura de miembros de la familia Manzur y otras redes, además de la recuperación de activos de su emporio económico. Esto no ha significado el ocaso de esta ruta de contrabando, pero si su transformación. Información no confirmada por autoridades de los Estados Unidos indica que el proceso de negociación ante el Departamento de Justicia le permitió a los Manzur obtener reducción de penas de prisión a cambio de cooperación, información y entrega de bienes (lo mismo que han logrado importantes narcotraficantes colombianos)⁸.

4.2.2. China

China es uno de los mercados de tabaco más grandes del planeta y es también uno de los países que tiene más problemas de contrabando de tabaco (Lee & Collin, 2006). En el mundo del contrabando, la escala de China es apabullante. Para dar una idea de la dimensión, una de las multinacionales tabacaleras más reconocidas cuenta 80 fábricas en todo el mundo. Por contraste, en un solo cantón de China se desmontaron más de 1.200 fábricas en un solo año en un operativo contra la falsificación (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017). Existe abundante evidencia que indica que los cargamentos de cigarrillos ilegales que vienen desde China y entran a Colombia terminan también alimentando el mercado ecuatoriano y una parte del peruano (Industria tabacalera, 2017).

Las exportaciones de tabaco de contrabando chino llegan a Colombia a través de una intrincada red que tiene varias escalas. El ciclo comienza con recursos financieros que están en el exterior, generalmente en Estados Unidos, España o

^{8.} Blickman, T. (1997). The Rothschilds of the Mafia on Aruba. Transnational Institute. Recuperado de https://www.tni.org/en/paper/rothschilds-mafia-aruba.

México. Se trata de dólares principalmente de origen ilegal, provenientes del pago de cargamentos de cocaína.

Algunos casos identificados por las autoridades han mostrado cómo desde los Estados Unidos se generan notas de crédito para hacer giros monetarios de empresas fachada a Hong Kong. Estas transacciones simulan pagos a maquilas o compra de bienes (textiles principalmente). Estos créditos a su vez son pagados por otras empresas de fachada radicadas en México. De este modo el efectivo ubicado en México queda convertido en mercancías ubicadas en Asia sin levantar señales de alerta en las autoridades de control financiero. Desde allí se coordinan las compras de los productos chinos que serán contrabandeados de manera directa o triangulada a Colombia (Agente POLFA 3, 2017; Ex alto funcionario de Gobierno de Colombia, 2017).

Una vez efectuada la compra de los cigarrillos en China, estos son enviados abordo de cargueros -se destacan las navieras indonesias y filipinas-, que cruzan el Pacífico y descargan directamente en el puerto de Buenaventura, o hacen una escala en Panamá. Panamá es un punto importante para el contrabando de cigarrillos chinos, pues se ha detectado que los cigarrillos ilegales chinos también pasan a través del istmo y entra a Colombia por los puertos formales e informales del Caribe. Es decir, el puerto de Buenaventura, sobre el Pacífico colombiano, no es el único punto de entrada para el cigarrillo chino.

De hecho, también existe evidencia de que los cigarrillos ilegales chinos que se venden en Ecuador pasan primero por Panamá. Algunas de las marcas ilegales más comunes en Quito, como *Elephant* y *Marshal*, son ensambladas por una empresa panameña llamada Overseas United Inc.⁹ (Lahistoria.ec, 2016). En efecto, la percepción de algunos agentes aduaneros colombianos es que el rol de Panamá como nodo distribución de cigarrillos que entran ilegalmente a otros países ha ido creciendo en los últimos años: "Para traer cigarrillos ya nadie tiene que ir a China, eso era antes, ahora todo está bien montado, por email y transferencias todo se consigue en Panamá" (Agente POLFA 3, 2017)¹⁰. Algunos de los principales operadores de este tráfico ilegal en Panamá son identificados por los investigadores

^{9.} Aunque la empresa en teoría funciona de manera legal y ha presentado denuncias por falsificación de sus productos, es un hecho que una porción de ellos, originales o no, son introducidos para ser vendidos de manera ilegal en Ecuador.

^{10.} Existe evidencia de que el negocio de los cigarrillos ilegales en Panamá se ha sofisticado a niveles sin precedentes. Los cigarrillos llegan a ese país con marcas blancas y allí se empacan o marcan según las necesidades de los diferentes clientes. En palabras de un agente de la POLFA: "En Panamá se da el valor agregado marcas de cigarrillos como *Elephant* y *Silver*" (Agente POLFA 2, 2017).

criminales como colombianos que migraron años atrás al istmo desde Maicao y la isla de San Andrés.

Con o sin escala en Panamá, gran parte del cigarrillo de contrabando chino entra a Colombia a través del puerto de Buenaventura. Para el ingreso en Buenaventura se utilizan varias formas de contrabando: técnico, abierto, dobleteo (estas modalidades se explicarán en detalle más adelante). Son múltiples los mecanismos para burlar los controles aduaneros e ingresar al territorio nacional. Una vez ingresada, la carga se dirige en camión al mercado de destino. El mercado de destino de los cigarrillos que ingresan por los puertos colombianos no necesariamente está en Colombia. De hecho, el destino puede estar en lugares tan lejanos como Chile o el mismo Paraguay, país en el que, a pesar de ser un centro de producción de cigarrillos ilegales, se ha detectado la presencia de cigarrillos de la marca china Silver Elephant (Agente POLFA 3, 2017).

4.3. Los puertos de entrada a Colombia

Existen tres rutas de llegada del mercado de cigarrillos ilegales a Colombia. Una de las más importantes comienza en Uruguay y Paraguay, desde donde el tabaco se envía a Aruba y Curazao. Desde estas islas caribeñas el tabaco puede llegar a Colombia directamente, a través de la zona especial aduanera de Puerto Nuevo, La Guajira, o indirectamente, a través de Venezuela. La primera parada en Colombia por lo general es en la ciudad de Maicao (departamento de La Guajira), desde donde se distribuye por vía terrestre al resto del territorio nacional. Por esta ruta ingresa la mayoría de los cigarrillos ilegales a Colombia, aunque según fuentes de la policía la ruta de La Guajira ha pasado a tener un papel más marginal en los últimos años, pues los contrabandistas de cigarrillos a gran escala prefieren utilizar los puertos comerciales grandes del país y solo en los casos de alto riesgo de aprehensión por operativos especiales o cambios en la rotación de los encargados de los controles en los puertos principales, se activa la entrada de contrabando de gran escala por La Guajira (Agente POLFA 3, 2017).

La segunda ruta comienza en China, desde donde el tabaco es enviado a la zona libre de Colón, Panamá, en cargueros comerciales que atraviesan el Pacífico. Luego de cruzar el canal, el tabaco entra a Colombia a través de los puertos del Caribe (Barranquilla, Turbo, Cartagena y Santa Marta) o en ocasiones, cuando arrecian los operativos de control portuario, por el Golfo de Urabá se redistribuye en embarcaciones de menor calado (esta es la misma ruta que han seguido los grandes cargamentos de fusiles chinos que, en su momento, ingresaron al país y fortalecieron las bandas criminales conocidas como BACRIM).

La tercera ruta también tiene origen en China y el tabaco puede o no pasar por Panamá, pero finalmente llega al puerto de Buenaventura. Allí el cigarrillo ilegal burla los controles aduaneros y entra al país. Desde Buenaventura, el tabaco es enviado a Cali y a las ciudades del sur de Colombia. También Buenaventura, alimenta el comercio de cigarrillos ilegales en Ecuador a través de la ruta Buenaventura-Ipiales-Tulcán-Quito-Guayaquil y, parcialmente, el de Perú. El presente estudio de caso se concentra en esta última ruta, que nutre de cigarrillos los mercados informales de la ciudad de Cali, de las ciudades fronterizas con el Ecuador y el mercado de ese país.

4.3.1. El puerto de Buenaventura

Por el puerto de Buenaventura ingresan entre 500 y 800 contenedores cada día. Sólo el 10% de estos contenedores se revisan (Agente POLFA 1, 2017). El contrabando, por lo general, se compra en China y se legaliza a medias o se hace fraude con las agencias aduaneras para ingresarlo al país. Una modalidad de ingreso del contrabando con las agencias es, por ejemplo, pagar el 50% de los aranceles y "arriesgarse con lo demás" (Agente POLFA 1, 2017).

Además de la escasa capacidad de las autoridades (POLFA, DIAN) para revisar contenedores, existe otra serie de factores que facilitan la entrada de contrabando al país. Algunos de ellos son: la forma y el momento en el que se declara la mercancía importada, los incentivos perversos que enfrenta la Policía para revisar los contenedores, la forma en la que operan las agencias aduaneras y los agujeros en la legislación fiscal, que son aprovechados por las bandas de contrabandistas. A continuación, se describe cómo opera cada uno de estos factores.

4.3.1.1. El Bill of Lading

El *Bill of Lading* (BL) es el registro que se hace para cada contenedor en el momento del cargue portuario, a partir de allí se identifica ante las autoridades la trazabilidad de origen, ruta naviera, propietario y sus contenidos. El BL, que debería ser una identificación única e inalterable, es vulnerable a fraudes y adulteraciones, para un Ex-Funcionario de Alto Rango del Gobierno de Colombia, la modificación de los BL es el vector principal de la corrupción en el contrabando.

Las modificaciones de los BL requieren la complicidad de varias personas y entidades, que incluyen al exportador, las navieras y los agentes portuarios y aduaneros. Las investigaciones internacionales desarrolladas en conjunto por agencias federales y autoridades locales han avanzado en la caracterización de los BL con

mayores riesgos y las empresas que más operan bajo esta tipología de contrabando. Igualmente, las autoridades reconocen que queda un largo camino institucional y judicial para poder blindar los registros de los BL de las adulteraciones.

En los operativos de la policía fiscal y aduanera sus unidades deben trabajar con datos parciales que les proporcionan acceso a cierta información de los BL, casi nula sobre aspectos financieros de las empresas, y por ende con bastantes dificultades para compilar toda la información necesaria para hacer un análisis de perfilamiento integral y riguroso de los contenedores (Agente POLFA 3, 2017).

4.3.1.2. El levante automático

La legislación aduanera colombiana permite a algunas compañías que cumplen con ciertos criterios de volumen y credibilidad -denominados Usuarios Aduaneros Permanentes- utilizar un procedimiento para la importación de contenedores conocido como el levante automático (MinHacienda, 1999, p. 26). Este procedimiento permite que los contenedores pertenecientes a estas empresas ingresen al país de manera directa sin estar sujetos a los controles aduaneros que se aplican a los contenedores ordinarios. Aunque legalmente la DIAN retiene la facultad para revisar los contenedores que ingresan al país a través del procedimiento del levante automático en ciertas circunstancias, es poco común que la autoridad aduanera revise estas mercancías.

Según un oficial de la POLFA existe evidencia de que levante automático ha sido utilizado para ingresar contenedores con mercancía de contrabando al país en grandes volúmenes (Agente POLFA 3, 2017). De hecho, la mayoría de los contenedores aprendidos con grandes volúmenes de contrabando pertenecen a la categoría de levante automático. Se trata de una herramienta que está muy ligada al contrabando técnico de gran escala.

Por otra parte, existe información de inteligencia que indica que la categoría de usuario aduanero permanente —y la posibilidad de realizar el levante automático de las mercancías importadas— no está reservada únicamente para aquellas empresas que cumplen con ciertas condiciones de frecuencia y credibilidad en las importaciones. La categoría de usuario aduanero permanente también puede obtenerse con "información falsa y de COP \$10 a \$15 millones en corrupción" (Agente POLFA 3, 2017).

Aplicar controles más estrictos para la obtención de la categoría de usuario aduanero permanente y sanciones penales y de extinción de dominio quienes sean sorprendidos ingresando contrabando del país a través de contenedores de levante automático, sería una manera efectiva de luchar contra el contrabando de gran escala.

4.3.1.3. La Iniciativa de Seguridad de Contenedores (container security initiative (CSI)).

La CSI es una de las múltiples medidas que el gobierno Estados Unidos implementó para mejorar la seguridad de las fronteras después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (U.S. Customs and Border Protection, 2014). Esta iniciativa, creada con el objetivo de prevenir que llegasen a puertos estadounidenses contenedores con armas o mercancías peligrosas, exige ciertas medidas de seguridad en los puertos de origen de las mercancías que son exportadas a ese país. Estas medidas de seguridad incluyen la adopción de escáneres de rayos X y de rayos gamma, y la presencia funcionarios de la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos en los puertos extranjeros (CBP, por sus siglas en inglés).

Adicionalmente, la CSI exige que la información sobre el contenido y la procedencia de los contenedores sea puesta a disposición tanto de las autoridades locales en el país de origen como de las autoridades aduaneras estadounidenses antes de que los contenedores puedan ser embarcados. Esta última medida de seguridad convierte a la CSI en una fuente importante de información que es vital para hacer el perfil de riesgo de los contenedores. Es común que las autoridades aduaneras estadounidenses compartan la información obtenida a través de la CSI con autoridades de terceras naciones con las cuales tienen convenios de cooperación. Por este motivo las autoridades aduaneras colombianas reciben de las autoridades americanas la mayoría de la información que utilizan para realizar los perfiles de riesgo de los contenedores que llegan a los puertos colombianos.

No obstante, la CSI no opera en todo el mundo a plenitud. A pesar que China es uno de los mayores exportadores del mundo, muchos de sus puertos no cumplen con las condiciones de seguridad exigidas por la CSI (Agente POLFA 3, 2017). Esto implica que la mercancía sale de estos lugares sin que las autoridades de los países de destino tengan información suficiente para realizar un perfil de riesgo riguroso de los contenedores. Por supuesto, la falta de información sobre la mercancía que China exporta contribuye a facilitar el contrabando de las mercancías que se fabrican en ese país. El cigarrillo no es una excepción.

Colombia podría implementar controles especiales o perfilar como riesgosos automáticamente a los contenedores que provengan de puertos chinos en los que no se cumplan las medidas de seguridad que exige la CSI. También podría suspenderse la posibilidad de realizar el levante automático de contenedores para aquellos que provengan de puertos en los que no se cumplen las medidas de seguridad exigidas por la CSI. Este cambio contribuiría a que los mecanismos de importación automática que tiene la legislación aduanera colombiana no puedan ser abusados para ingresar mercancía de contrabando.

4.3.1.4. Las agencias aduaneras

Las agencias aduaneras son uno de los eslabones más riesgosos en la cadena de importación. Una vez un contenedor es descargado en puerto, las agencias aduaneras son las encargadas de hacer la declaración de las mercancías. En este proceso ocurre una parte del contrabando técnico (se declara una bien cuando en realidad se trata de otro), la subfacturación (se declara la mercancía por un valor inferior al que realmente tiene), o el *dobleteo* (se declaran menos unidades de las que en realidad entran). De hecho, en el mundo del contrabando existe una regla no formal de declarar solo el 20% de lo realmente ingresado.

En su condición actual, la legislación ofrece un incentivo perverso: si la mercancía de un contenedor se declara de manera errónea, es decir, si hay un intento de contrabando técnico, subfacturación o *dobleteo*, y la autoridad lo detecta, el importador lo único que debe hacer es pagar la diferencia entre lo que declaró y lo que realmente ingresa. La agencia no incurre en ninguna multa si es descubierta en el error, por lo que no existe un incentivo para declarar la importación de manera correcta desde el principio. El único riesgo para el agente aduanero es tener que pagar lo que ha debido tener que pagar si hubiera declarado correctamente.

Esta situación ocurre debido a un mecanismo llamado "descripción mínima", que permite corregir errores en la declaración de un contendedor a la llegada al puerto. Una manera de atacar este problema es establecer multas y penalidades para las agencias que cometan errores al momento de declarar la mercancía, sean ellos intencionados o no (Agente POLFA 1, 2017).

En las entrevistas realizadas a gerentes de sociedades de importación aduanera se identificaron tres dinámicas de interés: la primera de ellas es que en la historia sólo se conoce de un caso de persecución por lavado de activos a una sociedad de intermediación aduanera (SIA); la segunda, que las redes criminales han buscado diversificar y ya no solo operan con las SIA de fachada que ellos mismos han ayudado a crear, sino que buscan mezclarse con otras SIA sobre las que no hay tacha. Algunas veces, si las SIAs rechazan algún cliente, reciben amenazas y represalias. La tercera es que entre las SIA de mejor reputación y funcionarios de

la DIAN con frecuencia circulan listas negras de empresas de alto riesgo, que estas recomiendan no vincular.

4.3.1.5. El domicilio fiscal

Cuando se incauta mercancía de contrabando la policía cuenta con una herramienta denominada el "domicilio fiscal". A la empresa que es dueña de la mercancía de contrabando incautada y a la agencia a través de la cual fue legalizada, se les puede exigir que presenten toda la mercancía del mismo tipo que han ingresado al país en los últimos dos años. Esto es así porque, al haber un contenedor de contrabando, existen razones para sospechar de todos los demás contendores que tenían características similares y que entraron a través de las mismas empresas. A la empresa importadora se le puede exigir que pague el valor de toda la mercancía que importó en esas condiciones. En ocasiones, lo hacen: pagan hasta 200% del valor que ya habían declarado (Agente POLFA 1, 2017).

La medida del domicilio fiscal es efectiva, pues crea un incentivo para que las agencias de aduana tengan precauciones para no dejar entrar contrabando a través de sus canales. Sin embargo, los contrabandistas han encontrado una manera de burlar estas medidas: en los últimos años, los contenedores que entran de contrabando pertenecen a empresas creadas recientemente, de manera que, si la carga es incautada, las autoridades no puedan exigir que se hagan pagos por las mercancías que entraron antes (Agente POLFA 1, 2017). Una medida que podría ser efectiva para combatir este fenómeno es que se exija requisitos más sólidos como por ejemplo un número de años de existencia a las sociedades comerciales antes que puedan importar legalmente. De esta manera, una sociedad que es detectada haciendo jugadas fraudulentas no puede reemplazarse inmediatamente.

4.3.1.6. El contrabando abierto

A pesar de que la mayor parte del contrabando de cigarrillos entra camuflado por los puertos legales, es importante mencionar que también se ha detectado que los contrabandistas utilizan lanchas, que zarpan desde países vecinos (por lo general de Panamá) y llegan a las costas de Colombia cargadas de contrabando sin pasar por los puertos y las aduanas oficiales. Por ejemplo, el 21 de abril de 2017 la Armada colombiana incautó 502.000 cajetillas de cigarrillos que eran transportadas en una lancha en el Golfo de Urabá (Noticias RCN, 2017).

Incluso hay evidencia de la existencia de una modalidad agresiva de contrabando abierto, que algunas empresas intentaron combatir en asocio con la Armada colombiana. Según fuentes entrevistadas para esta investigación, la empresa privada

pagaba informantes en Aruba y Panamá para que dieran aviso de la salida de barcos con cigarrillos ilegales. Con esa información, la Armada intentaba hacer interdicción en puertos o en altamar. Los contrabandistas eran tan agresivos que en ocasiones llegaron a tener combates y la Armada tuvo que hundir barcos (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017). Otra reacción de los contrabandistas fue infiltrar por medio de la corrupción a miembros de la ARC, acciones que fueron develadas en posteriores operaciones de contra-inteligencia. Esto generó una serie de capturas a miembros de la Armada en el año 2017.

4.4. El contrabando interno en Colombia

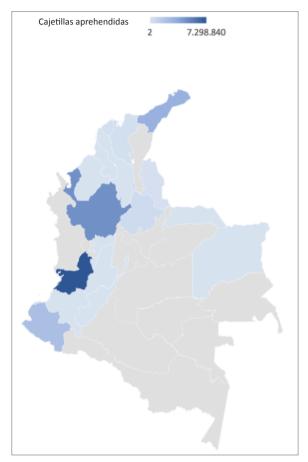
Como ya se mencionó, la mayoría del contrabando de cigarrillos que ingresa al país lo hace a través de los grandes puertos comerciales. La carga se dirige luego a los mercados de destino por vía terrestre. En ese proceso las autoridades fiscales y aduaneras logran incautar una proporción de los envíos. Se estima que los 7 millones de cigarrillos incautados por la POLFA en 2017 representan entre el 7,9% y 15,1% el del total de cigarrillos ilegales que se consume en el país. Del total de incautaciones realizadas por la DIAN, el 90% se concentra en 4 departamentos: Valle del Cauca (38%), Antioquia (24%), La Guajira (16%) y Nariño (11%).

El Valle del Cauca es el departamento en el que más cigarrillos ilegales son incautados. En el 2017 la DIAN incautó casi 7.3 millones de cajetillas de cigarrillos ilegales, de las cuales el 97% fue en el puerto de Buenaventura y el restante 3% en Cali. Esta cifra confirma la importancia de Buenaventura como punto de entrada de gran parte de los cigarrillos ilegales que llegan al país. Además, las incautaciones de cigarrillos ilegales en Buenaventura se realizaron en un número reducido de aprehensiones, en comparación con departamentos como La Guajira, Nariño y Magdalena.

Antioquia es un caso particular, pues además de ser uno de los principales mercados de tabaco legal e ilegal en Colombia, en el último año se ha convertido también en un importante puerto de entrada de cigarrillos ilegales al territorio nacional. El puerto de Turbo y sus zonas aledañas son un epicentro de comercio de tabaco de contrabando. El cigarrillo viene desde Panamá principalmente a través de dos modalidades: en contenedores, camuflado a través del puerto, y como contrabando abierto, es decir, en lanchas directamente por la costa. De manera paradójica Córdoba (al norte de Antioquia) que por su ubicación entre el Urabá y los principales puertos del Caribe es paso obligado de una fracción importante del contrabando y que además tiene una de las mayores incidencias del crimen

organizado en su territorio, tiene una de las tasas más bajas de consumo de cigarrillo de contrabando.

Mapa 3. Aprehensiones de cigarrillos en Colombia por departamento – 2017



Fuente: DIAN. Elaboración Propia.

Existe evidencia de que la modalidad de contrabando abierto que se da a través de la región de Urabá está controlada por el grupo criminal Los Urabeños, también llamado Clan del Golfo, organización criminal que emplea las mismas rutas que utiliza para exportar drogas para introducir cigarrillos ilegales. De esta manera, Los Urabeños estarían lavando y multiplicando los ingresos que obtienen por la venta de droga en el exterior. Según algunos testimonios, esta ruta se habría sofisticado tanto que existen barcos nodriza anclados en aguas internacionales cargados de cigarrillos ilegales que son recogidos poco a poco por lanchas rápidas que los

traen hacia Colombia. Periódicamente, estos barcos se desplazan a Panamá para reaprovisionarse de cigarrillos ilegales (y otros bienes de contrabando) en cantidades industriales.

La Guajira es también un departamento con alta presencia y prevalencia de consumo de tabaco ilegal. Sin embargo, debido al pequeño tamaño de la población de este departamento, la cantidad de cigarrillos que allí se consume no es tan relevante a nivel nacional. La importancia de La Guajira en el tráfico de cigarrillos ilegales radica en su papel como uno de los principales puntos de ingreso de tabaco de contrabando al país. La gran cantidad de cigarrillos de contrabando incautados en este departamento obedece a que por su territorio ingresan y desde allí se distribuyen al resto del país.

Nariño, es el cuarto departamento con más incautaciones de cigarrillos ilegales en Colombia, un reflejo claro de la reubicación de las rutas de contrabando que han buscado aprovechar el mayor diferencial de precios entre los dos países. Como se mostrará más adelante, entre 2015 y 2016 el consumo de cigarrillos ilegales en Ecuador se incrementó en 23,4, puntos porcentuales, hasta llegar a 42%, y en 2017 aumentó otros 11 puntos, para ubicarse en 53%. Nariño es el principal punto de entrada del tabaco de contrabando que pasa de Colombia hacia Ecuador. Las secciones 4.5 y 4.6 exploran más en detalle esta dinámica.

4.4.1. El transporte

La cadena de costos del contrabando de cigarrillos está dada por la suma de la publicidad, la mezcla de tabacos y la eficiencia logística. En la mezcla de esos tres factores está la clave para poder competir y obtener utilidades (Alto funcionario del gobierno Colombiano, 2017). La eficiencia logística es el factor en el que mejor puede desempeñarse el cigarrillo de contrabando. Su gran ventaja frente al tabaco legal consiste en llegar a los consumidores a un mejor precio con un producto similar o, al menos, aceptable. El transporte juega un papel fundamental para que esto pueda ocurrir.

Una vez los cigarrillos de contrabando ingresan al país a través de los puertos o de las costas (contrabando abierto), los contrabandistas transportan el tabaco en camiones a los mercados de destino. El dueño de una tractomula puede ganar entre COP \$90 y \$100 millones por cada contendor de contrabando que transporta (Agente POLFA 1, 2017). Existen varios elementos que facilitan el transporte de contenedores con mercancía de contrabando en el país. Algunos de ellos se describen a continuación:

4.4.1.1. Los contenedores DAT (Delivered at Terminal)

Los contenedores DAT pertenecen a una modalidad del comercio internacional por la cual el vendedor se compromete a entregar la carga en la terminal de destino. Los contenedores DAT entran a una zona franca, transitan por el país y llegan a otra zona franca. Como en Colombia existen zonas francas al interior del país, los contenedores que viajan con destino a alguna de ellas pueden pasar por los puertos sin someterse a controles aduaneros. Los contenedores DAT viajan desde el puerto de Buenaventura hasta Barranquilla, o incluso a Venezuela, sin revisión alguna. Administrativamente, para la POLFA resulta muy complicado hacer una inspección de este tipo de contenedores.

En teoría, este tipo de contenedor no debería tocar suelo en ninguna parte del territorio nacional y no se puede abrir para bajar o subir ningún tipo de carga. Sin embargo, la DIAN y la POLFA han detectado el uso de contenedores DAT para movilizar mercancía ilegal (Agente POLFA 1, 2017). Los contenedores DAT atraviesan toda la geografía nacional y cada punto por el que pasan es un punto de riesgo en el que el contrabando podría ser desembarcado.

4.4.1.2. Otras modalidades

No todo el transporte de cigarrillo ilegal se da en camión. También se utilizan otras modalidades de transporte, como el envío de encomiendas con cigarrillo ilegal utilizando empresas legales de transporte de mercancías. Por ejemplo, el 23 de septiembre de 2017 la POLFA incautó 39.200 cajetillas de cigarrillos en un bus intermunicipal que cubría la ruta Maicao-Magangué. En esa ocasión, no hubo capturas porque la mercancía había sido enviada como encomienda desde Venezuela (El Universal, 2017, p. 200).

En ciertas zonas y momentos especialmente álgidos de control aduanero, los contrabandistas recurren a las trochas, o caminos locales paralelos a las vías principales, para mover sus mercancías evitando los retenes de las autoridades. Esta modalidad es particularmente utilizada en la zona de frontera, pues el control aduanero es más estricto cerca de los pasos fronterizos que en otros puntos de la geografía nacional.

Sin embargo, el volumen del tráfico de cigarrillos ilegales es tan alto que es dificil pensar que la mayoría de este se mueve a través de las trochas. Sería físicamente imposible movilizar tal cantidad de contenedores -300 únicamente en La Guajirasin utilizar la infraestructura vial primaria. Las autoridades aduaneras confirman esta percepción: "las mayores aprehensiones se dan en las vías principales, sobre

todo en la carretera Panamericana, y no en las trochas. Combatir el hormigueo es muy desgastante y no produce tantos resultados" (Agente POLFA 2, 2017, p. 2).

4.4.1.3. El factor de la corrupción en la red de transporte

Del análisis de rutas y métodos de transporte de cigarrillos de contrabando, lo primero que resalta son sus enormes similitudes con la manera cómo opera el narcotráfico, con similares "reglas" de corrupción y administración del riesgo. En segundo lugar, los criterios que se aplican para la selección entre de rutas y cantidades de cigarrillo en cada una de ellas, los cuales dependen del grado de organización y capacidad de corrupción de la organización.

Los contrabandistas mayoristas usan las principales rutas terrestres del país con flotillas de tracto-mulas que operan a bajo riesgo gracias a un mecanismo de corrupción "pre-pago" y más centralizado. En esta escala las autoridades de control son previamente negociadas, incluso según algunas de las entrevistas a detenidos estos se vinculan en las utilidades del negocio criminal, actuando como inversionistas de la carga transportada. Por otro lado, se registraron concurrentes testimonios sobre su interlocución con las autoridades, la cual incluye la entrega de información que permita la aprehensión de los cargamentos de redes rivales de contrabandistas (a los que ellos aprovisionan) o de narcotraficantes a quienes les venden servicios logísticos en los puertos.

En el caso de los contrabandistas pequeños la lógica cambia, estos son propensos a usar rutas más cortas y evaden lo mejor posible a la policía que se ubica en las principales carreteras. Se agrupan en ocasiones varios transportadores y mandan un carro guía, "la mosca", que reporta la presencia de las autoridades y advierte el riesgo o genera un primer acercamiento para facilitar el pago que le permita a la carga continuar. El pago de coimas también se da cuando los planes logísticos fallan y se encuentran con las autoridades, aquí ocurre la corrupción "post-pago". Según las entrevistas a detenidos en la mayoría de los casos el viaje puede continuar tras un pago que oscila entre un 50% y un 100% de la ganancia que tendría el contrabandista al vender la mercancía, es decir la racionalidad de la autoridad corrupta no es la de neutralizar ni quebrar financieramente al infractor, sino permitirle su continuidad esperando a que vuelva a ser sorprendido y repita los pagos.

Los contrabandistas pequeños antes se aprovisionaban de mercancía cerca de los puertos. Maicao solía ser el punto de venta más barato de cigarrillos, pero el largo tiempo del transporte -casi dos semanas- para llevar la mercancía hasta la frontera con Ecuador, y el incremento del riesgo al lidiar con autoridades policiales desconocidas los hizo irse especializando en rutas más cortas que, aunque dejan un

margen de utilidad menor por cada cajetilla de cigarrillos, les permiten realizar varios viajes en la misma semana y con un riesgo mínimo de captura.

Varios de los contrabandistas colombianos de menor tamaño han optado también por adentrarse lo menos posible en Ecuador, cediendo parte de la ruta y la utilidad, esto como mecanismo de protección dado que perciben que el riesgo de cárcel en Ecuador es real y mucho mayor que en Colombia. Con este comportamiento los contrabandistas también buscan evitar las confrontaciones con las redes de contrabando ecuatorianas, que por su juventud y falta de profesionalización son más propensas a la violencia.

4.4.1.4. Las rutas principales

Esta sección contiene una descripción de las principales rutas terrestres que se utilizan para el transporte de cigarrillos de contrabando al interior del territorio colombiano. La información proviene de entrevistas con contrabandistas que están presos en las cárceles, personas que tienen conocimiento de primera mano de los canales internos de distribución del contrabando. Las entrevistas han permitido establecer que no toda la carga que entra por el puerto de Buenaventura se distribuye desde Cali. En el punto conocido como Mediacanoa, las tractomulas pueden desviarse hacia Buga para dirigirse directamente al interior del país, pasando por las ciudades del Eje Cafetero. Los entrevistados también coinciden en señalar el puesto de control de Lobo-Guerrero en la carretera Buenaventura-Cali como un nodo crítico de corrupción y riesgo de contrabando.

4.4.1.5. El eslabón minorista

Los contrabandistas son eficientes para descargar las tractomulas en los puntos de distribución minorista. Una tractomula puede ser descargada en menos de tres horas por *coteros* experimentados (Agente POLFA 1, 2017). Un vehículo cargado con contrabando que ingresa a un área urbana a las 3:00 a.m. ya habrá sido completamente descargado a las 6:30 a.m. Una vez descargada, la mercancía es distribuida rápidamente en los locales comerciales. Cuando la mercancía ya está en el local comercial, para las autoridades es muy difícil perseguirla, pues "los gremios de comerciantes son muy fuertes" y los contrabandistas se cuidan de no repartir mercancía por valor superior a COP \$35 millones en cada local (Agente POLFA 1, 2017).

Los contrabandistas buscan que en cada local comercial no haya mercancía de contrabando por un valor superior a los COP \$14 o \$15 millones (USD \$4.700-5.080). Esto hace que bajo la Ley Anticontrabando recientemente expedida, no

sea posible judicializar a las personas responsables. Ahora bien, dicha ley también incluye provisiones que permiten extinguir el dominio de los inmuebles o activos que se vean involucrados en actividades de contrabando. En efecto, la policía ha hecho uso de esta herramienta para incautar tractomulas y para hacer extinguir el dominio de algunos locales que se utilizan frecuentemente para venta de mercancía de contrabando. Algunos comentarios de mayor profundidad sobre los impactos de la Ley Anticontrabando se hacen en la sección 5.1.

Sin embargo, los casos de extinción de dominio exitosos son poco frecuentes, pues la Policía y la Fiscalía se enfrenta a varios retos de procedimiento. Para construir un caso contra una empresa involucrada en contrabando, el policía debe adelantar una revisión tributaria, aduanera y cambiaria (TAC) de la compañía. Este procedimiento demanda la colaboración de diferentes seccionales de la DIAN, la UIAF y Policía Judicial especializada entre otras autoridades nacionales, pero dicha coordinación es difícil de lograr y poco frecuente (Agente POLFA 1, 2017).

4.5. El suministro de cigarrillos ilegales al mercado ecuatoriano

Existe evidencia de que una gran proporción del cigarrillo ilegal que se consume en Ecuador entra a ese país a través de la frontera con Colombia. El alto nivel y el incremento de incautaciones en el departamento colombiano de Nariño, limítrofe con la provincia ecuatoriana de Carchi, es un ejemplo de esto. En 2017 se incautaron en Nariño 2.133.960 cajetillas, equivalente al 30% del total nacional. En contraste, en 2015 en ese departamento solo se incautaron 580.950 cajetillas, equivalente al 10% del total nacional. Estas cifras muestran con claridad que el aumento del consumo de cigarrillos ilegales en Ecuador se provee en parte con un incremento del tráfico transfronterizo de cigarrillos en la frontera colombo-ecuatoriana.

Ante esta situación es válido hacer las siguientes preguntas: si Ecuador es un país con costa sobre el océano Pacífico y cuenta con varios puertos internacionales, ¿por qué el cigarrillo ilegal ecuatoriano viene de Colombia? ¿Por qué los contrabandistas ecuatorianos no ingresan el cigarrillo ilegal que venden en ese país directamente a través de sus puertos? ¿Por qué arriesgarse a llevar el cigarrillo a través de Colombia por una ruta más larga y presumiblemente más riesgosa?

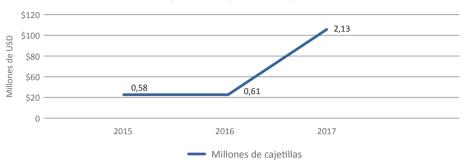


Gráfico 3. Incautaciones de cigarrillo ilegal en el departamento de Nariño 2015-17

Fuente: POLFA.

Los testimonios recopilados para esta investigación llevan a pensar que existen dos razones para que el mercado cigarrillos ilegales ecuatoriano entre a través de Colombia. La primera de ellas es que los controles aduaneros en los puertos colombianos son muchísimo más flexibles y fáciles de burlar que los controles aduaneros ecuatorianos (Coronel ejército de Ecuador y exagente aduanero, 2017). Esto llevaría a los contrabandistas de ambos países a preferir utilizar los puertos colombianos para ingresar la mercancía, aún a pesar de que esto signifique aumentar la inversión en pago de sobornos y a hacer más largo el trayecto de transporte terrestre (Funcionario SENAE, 2017).

Una segunda hipótesis es que debido a que el incremento en el mercado ilegal ecuatoriano de cigarrillos es tan reciente —data de 2016—, las redes de contrabandistas de ese país aún no han tenido tiempo de establecer canales directos desde Asia para comprar y distribuir los cigarrillos a través de los puertos ecuatorianos, algo que las redes colombianas si tenían montado cuando se dio el "boom" del cigarrillo ilegal. Naturalmente cualquier ajuste de una ruta y reordenamiento del de mercado ilegal toma cierto tiempo, pues se deben establecer contactos en los países productores y distribuidores (China y Panamá) y se deben asegurar los mecanismos de corrupción necesarios para que las autoridades aduaneras no interfieran con el ingreso de las mercancías en los puertos ecuatorianos.

Por otra parte, debido al volumen —grande— y a los plazos —largos— del negocio de cigarrillos al por mayor en el mercado internacional, importar cigarrillos directamente es una modalidad que no es accesible a todas las organizaciones de contrabandistas. Una organización que quiera entrar a este negocio debe contar con niveles importantes de capital de trabajo, contactos y experiencia. Es posible que las organizaciones criminales que distribuyen los cigarrillos ilegales al interior de Ecuador aún no tengan este nivel de sofisticación y volumen de operaciones,

por lo que prefieren comprar el cigarrillo en la frontera con Colombia a los contrabandistas colombianos que ya tienen la estructura internacional del negocio organizada y funcionando de manera estable.

En todo caso, sea cual sea la explicación, existe evidencia de que Colombia actúa como puerto de entrada de cigarrillos no sólo para distribución en el mercado nacional, sino para distribución en países no limítrofes y relativamente lejanos, como Chile. Estaría tan consolidado el rol de Colombia como nodo de distribución de cigarrillos ilegales, que hay marcas que ingresan ilegalmente al país –se sabe porque se incautan en grandes cantidades– pero no se consumen de forma importante en el mercado nacional (Agente POLFA 3, 2017). La famosa marca *Silver Elephant* es la tercera que más se incautó en Colombia en el periodo 2015-2017 (10,2% del total de las incautaciones), pero no registra como uno de las 6 marcas ilegales de mayor consumo en el país (INVAMER, 2016).

4.6. El cruce transfronterizo del tabaco

Algunas fuentes estiman que cerca del 90% del cigarrillo de contrabando que se consume en Ecuador proviene de Colombia(Funcionario SENAE, 2017). La mayoría de este ingresa a ese país a través de la frontera terrestre, como contrabando técnico en los cruces oficiales y como contrabando abierto en las decenas de trochas y pasos informales que unen a las poblaciones fronterizas de ambos países.

El fenómeno del contrabando en la frontera colombo-ecuatoriana está arraigado en la población local a ambos lados de la línea divisoria. Esto se agrava además debido a un fenómeno común en varios países de la región: las fronteras de los Estados en América Latina no se corresponden con las fronteras étnicas o culturales de los habitantes del territorio (Carrión Sánchez, 2014). Entre las personas capturadas por contrabando es común que haya individuos binacionales que han crecido en la zona de frontera (Funcionario SENAE, 2017). Existen familias enteras que se han dedicado a la actividad comercial sin regularización aduanera durante muchas generaciones. En la provincia de Carchi "el pueblo es contrabandista por una cuestión de herencia, de costumbres y de educación. Hay barrios enteros y pueblos dedicados al contrabando" (Funcionario SENAE, 2017, p. 6). Por esta razón, para las autoridades es dificil actuar, pues se trata de intervenir para evitar un comportamiento que está culturalmente arraigado en los pobladores. No obstante, en los últimos años el fenómeno el contrabando ha trascendido el estadio ancestral-cultural, para dar paso al surgimiento de un nuevo fenómeno de bandas organizadas las cuales están incrementando sus niveles de uso de la violencia (Funcionario SENAE, 2017).

4.6.1. La operación de las bandas de contrabandistas

En Ecuador no existen estructuras criminales grandes que se dediquen al contrabando. Se trata más bien de estructuras pequeñas y medianas especializadas en la consolidación de mercancía traída de Colombia y en su distribución para la venta al por menor al interior de ese país. Los contrabandistas ecuatorianos se contactan con líderes de estructuras criminales más grandes en Ipiales y allí concretan la venta de los productos. Esto es así porque las estructuras ecuatorianas todavía no tienen la capacidad de operar en el mercado colombiano de manera constante. Además, cuando los contrabandistas cruzan a Ipiales necesitan operar con una organización colombiana que les brinde seguridad en las transacciones (Funcionario SENAE, 2017).

Las bandas de contrabandistas adquieren los productos en Colombia y los llevan en contenedores grandes hasta la frontera con Ecuador. En la frontera desconsolidan la carga, la dividen en varios cargamentos de manera que ninguno de ellos exceda el valor de USD \$3.750 (COP \$11,07m), que haría que de ser capturados se constituya el delito de contrabando. Con la carga desconsolidada en pequeños envíos, los contrabandistas cruzan la frontera por trochas para alcanzar puntos claves de distribución en Ecuador: lugares como Juncal, en el Valle del Chota, o el municipio de Julio Andrade, en la provincia de Carchi. En estos centros de distribución la carga se vuelve a consolidar y es distribuida para su venta al por menor en los diferentes centros de consumo de Ecuador (Guayaquil, Quito y la provincia de Esmeraldas).

En los últimos años algunas de las bandas ecuatorianas han ido creciendo y se han sofisticado. Existen bandas organizadas que cuentan con vehículos de hasta 10 toneladas que transitan por las trochas. Estás bandas "utilizan punteros, motos que van adelante y avisan de posibles controles de las autoridades" (2017, p. 4). También se han registrado eventos en los que los contrabandistas utilizan la fuerza en contra las autoridades (Funcionario SENAE, 2017). Se han presentado casos en que después de los decomisos los contrabandistas organizan caravanas de vehículos y bloquean a los funcionarios del SENAE para exigir la devolución de la mercancía (Funcionario SENAE, 2017).

Es común que en las flotas de vehículos de los contrabandistas estén compuestas por automotores colombianos que han sido robados, por lo que su aprehensión no significa un golpe económico para las bandas. Por tratarse de vehículos robados, estos activos tampoco constituyen una pista que permita establecer quiénes son los dueños reales de las redes de contrabando en Ecuador (Funcionario SENAE,

2017). Los vehículos aprehendidos en Ecuador y que fueron robados en Colombia no son retornados al país de origen, sino que son objeto de extinción de dominio y subastados en Ecuador, sin que los propietarios y aseguradoras de los vehículos robados reciban algún tipo de compensación (o al menos notificación) tras la recuperación del vehículo. Un tema de interés que podría tratarse en futuras cumbres binacionales de seguridad.

Foto 1. Foto vehículos aprehendidos por la aduana ecuatoriana en la provincia del Carchi

Los vehículos que son aprehendidos en flagrancia con contrabando son subastados. Esta es una importante fuente de ingresos para el SENAE.

4.6.2. El funcionamiento coordinado de las instituciones fronterizas del lado ecuatoriano

A pesar del reciente incremento en el tráfico de cigarrillos entre Colombia y Ecuador, es una percepción común tanto de las autoridades aduaneras de ambos países (Funcionario SENAE, 2017) como de los contrabandistas (Recluso 1, 2017), que las autoridades de control aduanero en el lado ecuatoriano de la frontera son mucho más eficientes que las autoridades en el lado colombiano. Por esta y otras razones el cigarrillo de contrabando proveniente de Asia a Ecuador a través de Colombia y no directamente por sus propios puertos. A continuación, se describen algunos factores que hacen que las autoridades ecuatorianas sean más eficientes en materia judicial, así como algunos de los aspectos en los que podrían mejorar.

Uno de los factores que hace que las autoridades ecuatorianas sean más efectivas en el combate al contrabando es la coordinación entre las diferentes entidades del Estado que deben actuar para controlar este fenómeno. Cuando hay una aprehensión de mercancía de contrabando cada institución cumple su función. La Policía Nacional detiene a los contrabandistas, el SENAE se encarga de valorar la mercancía aprehendida y remitir el caso a la Fiscalía nacional -si este fuese de naturaleza penal- o imponer una multa a los contrabandistas en caso de que la mercancía aprehendida no supere los USD \$3.750 (COP \$11,07m). El ejército nacional se limita hacer acompañamiento a los patrullajes y a prestar seguridad en caso de ser necesaria (Oficial Brigada 39 del ejército de Ecuador, 2017).

4.6.2.1. La fiscalía

La legislación ecuatoriana dispone que el contrabando se constituye en delito penal cuando el valor de las mercancías ilegales supera los 10 salarios mínimos mensuales, unos USD \$3.750 (COP \$11,07 millones). Cuando este umbral se sobrepasa el caso deja de ser de conocimiento de la autoridad aduanera, SENAE, y pasa a ser manejado por la fiscalía. Esta entidad puede pedir hasta 4 años de cárcel para los contrabandistas, pena que puede ser aumentada hasta en un tercio si se logra demostrar que el caso es agravado.

Aunque la legislación penal ecuatoriana permite al reo obtener una rebaja de un tercio de la pena por colaboración con la justicia o por buen comportamiento, cualquier condenado por contrabando termina pagando por lo menos dos o tres años de cárcel real, aun aplicando el descuento. Además, las condiciones de rebaja de penas en Ecuador son aprovechadas por instituciones como la Fiscalía para obtener la colaboración de los sindicados y condenados. Esto le permite al ente investigador construir casos más profundos, que apuntan arriba en las organizaciones de contrabandistas. El señor Edwin Pérez, fiscal de la provincia del Carchi, resume muy bien el modo de operar de la justicia ecuatoriana: "A nosotros no nos interesa meter presos a los choferes nosotros queremos es perseguir a los líderes de las organizaciones" (2017).

La estrategia ha dado resultados: La fiscalía ecuatoriana acusó de contrabando y condenó a 559 personas en el 2017 (Fiscal Provincia del Carchi, 2017). En contraste, en Colombia, un país que tiene cuatro veces la población de Ecuador, en 2017 sólo había 3 personas pagando condena en las cárceles por contrabando. La aproximación judicial ecuatoriana contrasta con el enfoque colombiano. Los jueces colombianos con frecuencia dejan en libertad a los contrabandistas, pues consideran que el tráfico de mercancías no convierte a las personas en un peligro

para la sociedad, por lo cual se les otorga el beneficio de cumplir con la condena de su casa.

4.6.2.2. La Unidad Integrada de Control Fronterizo

La unidad integrada de control fronterizo entró en servicio en septiembre de 2017, está compuesta por la Policía Nacional 11 por el SENAE y por el Ejército, y es tal vez la máxima expresión de la colaboración entre entidades del Estado ecuatoriano para enfrentar el contrabando. La misión de esta nueva unidad es controlar que el contrabando no pase la frontera ni hacia Ecuador ni desde Ecuador. La unidad se creó con la intención de coordinar las operaciones anti-contrabando para respaldar al SENAE en situaciones en la que los pobladores se enfrentan a la autoridad.

La efectividad del funcionamiento de la Unidad Integrada de Control Fronterizo solo podrá juzgarse con su desempeño a largo plazo, pero de momento se han presentado algunos reparos. A pesar del respaldo de las fuerzas armadas, funcionarios de SENAE expresan que "la presencia de militares ha aumentado los escenarios de conflicto con los pobladores" (Funcionario SENAE, 2017, p. 5). Asimismo, la presencia constante de la policía y del ejército hace difícil realizar operaciones con investigación e inteligencia, que "habían dado muy buenos resultados en ocasiones anteriores" (Funcionario SENAE, 2017, p. 5).

Sin embargo, a pesar de los reparos de algunos de los funcionarios del SENAE, La creación de la Unidad Integrada de Control Fronterizo ha traído algunas ventajas evidentes. La primera de ellas es la provisión de una cantidad suficiente de pie de fuerza, lo que debería ser suficiente para evitar que se repitan episodios como el ataque por parte de los contrabandistas a los funcionarios de SENAE. Además, el acompañamiento de la policía y del ejército ha permitido a los funcionarios aduaneros realizar patrullajes móviles, posibilitando el abandono de los tradicionales puntos de control fijos, conocidos por los contrabandistas y asimismo, fáciles de burlar.

4.6.2.3. SENAE

El servicio nacional aduanero ecuatoriano es una institución con capacidades más limitadas de personal y recursos técnicos que su par colombiano, pero significa-

^{11.} La Policía Nacional cuenta además con la unidad especializada en Contrabando de hidrocarburos, que tiene la capacidad de realizar extinción de dominio sobre algunos bienes (Oficial Brigada 39 del ejército de Ecuador, 2017, p. 3).

tivamente más eficiente. Realiza un control riguroso en los puertos aeropuertos y puntos fronterizos de Ecuador. En comparación con su par colombiano, la DIAN, el SENAE cuenta además con numerosas ventajas de índole legislativo y operativo que le permiten operar de una manera más eficiente. A continuación, se describen algunas de ellas

Una primera ventaja operativa del SENAE es la ausencia en la legislación ecuatoriana de la figura de zonas francas. Dado que en el Ecuador no existen las zonas francas, no existe tampoco el concepto de extraterritorialidad para las autoridades, lo que quiere decir que la aduana ecuatoriana puede actuar en cualquier lugar del territorio nacional para verificar y aprender mercancías ilegales. Las autoridades en Colombia cuentan con esa potestad, pero la cantidad de figuras aduaneras que permiten el ingreso expedito de contenedores hacen que la probabilidad de revisión sea muy baja y que se reduzca aún más si el contenedor está en o va con destino a una zona franca. La única figura que podría incrementar de ingreso a Ecuador de contenedores que tuvieran mercancía ilegal es el aforo automático para contenedores que tienen un perfil de riesgo bajo en los puertos (Funcionario SENAE, 2017). Adicionalmente, como se describió en una sección anterior, las autoridades ecuatorianas reciben toda la información del contenido de los contenedores con tiempo suficiente para realizar un perfil de riesgo riguroso antes de su desembarco en un puerto.

4.6.2.3.1. El costo de la destrucción de las mercancías ilegales

No obstante, en lo relativo al cigarrillos ilegales que ingresa al país, el SENAE se enfrenta a un importante cuello de botella: para la aduana ecuatoriana es muy costoso destruir los cigarrillos que son incautados. Las autoridades deben invertir dinero en transportar la mercancía hasta una ciudad en donde exista un gestor ambiental que esté certificado para llevar a cabo la destrucción de manera adecuada. Estas empresas de gestores ambientales, que además cobran por sus servicios, están ubicadas en lugares lejanos de Tulcán. Por lo general se ubican en Guayaquil, por lo que para la aduana no es fácil llevar a cabo la destrucción de la mercancía. Un obstáculo casi idéntico al que enfrentan las autoridades colombianas con similares riesgos de desvío y pérdidas de mercancía.

Las bodegas de la autoridad aduanera ecuatoriana en Tulcán, que a diferencia de la autoridad aduanera colombiana tiene instalaciones propias, están casi llenas de mercancía ilegal. En ellas hay el equivalente a 3 contenedores de cigarrillos ilegales. A pesar de que en diciembre SENAE logró destruir 1 contenedor, 3 de ellos permanecen en las bodegas de SENAE la espera que se resuelva la situación jurídica y que existan los recursos necesarios para llevar a cabo la destrucción.

Es tal la dificultad para destruir los cigarrillos, que en este momento en las bodegas de la autoridad aduanera ecuatoriana hay cigarrillos que fueron aprehendidos en 2014. El director de la aduana ecuatoriana de la provincia del Carchi considera que esta situación es "una bomba de tiempo" (Funcionario SENAE, 2017), pues entre más producto ilegal se acumule en sus bodegas, mayores son los riesgos de que algo ocurra. El director teme que los contrabandistas puedan organizar un robo o saboteo para recuperar la mercancía que les ha sido quitada en los últimos dos años.



Foto 2. Bodegas del servicio nacional aduanero ecuatoriano en la ciudad de Tulcán

En resumen, para la aduana aprehender mercancía de contrabando es muy costoso. Entre más efectivos sean en el combate al contrabando, mayores son sus costos operacionales y esto no necesariamente implica que su presupuesto se incrementa en la misma medida. Una última medida que implementó el gobierno ecuatoriano para tratar de recaudar fondos para mantener el presupuesto de la autoridad aduanera es el cobro de una tasa de 10 centavos por unidad de peso de las diferentes mercancías que ingresan a Ecuador desde Colombia (Funcionario SENAE, 2017). Pero esto no parece ser suficiente para detener el enorme flujo de cigarrillos ilegales desde Colombia.

5. Regulación relacionada con el contrabando de cigarrillos: Línea del tiempo

Existe la creencia de que el endurecimiento de las regulaciones relacionadas con la venta de cigarrillos y el aumento de los impuestos está directamente relacionado con el incremento del contrabando. De hecho, una reconocida multinacional "considera que el contrabando es una consecuencia inevitable de los diferenciales de impuestos, de las restricciones de importación y de controles fronterizos débiles" (Lee & Collin, 2006). Por esa razón, resulta pertinente realizar un recuento de las regulaciones que han afectado la producción y comercialización de cigarrillos en Colombia y Ecuador durante los últimos 20 años. La Tabla 8 presenta este resumen.

Tabla 8. Regulaciones para producción y comercialización de tabaco en Colombia y Ecuador (Últimos 20 años)

Año	País	Norma	Efecto
1995	Colombia	Ley 223	Establece el impuesto al consumo de cigarrillos
2009	Colombia	Ley 1335	Prohíbe la venta al menudeo de cigarrillos (la medida comienza a regir el 21 de julio de 2011)
2010	Colombia	Ley 1393	Establece la sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado (impuesto ad valorem del 10%)
2011	Ecuador	Ley Orgánica para la Regulación y Control de Tabaco	Restricciones a la publicidad y a los lugares en los que se permite la venta del tabaco
2015	Colombia	Ley 1762 Anticontrabando	Endurece penas. Tipifica el delito de contrabando
2016	Ecuador	Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas	Impuesto de USD \$0,16 (COP \$472) por cada cigarrillo vendido
2017	Colombia	Reforma Tributaria	En 2016 el impuesto al consumo estaba en COP \$701,06. En 2017 pasó a COP \$1.400, lo que Equivale un incremento del 99.7%. En 2018 el valor aumentará 50% con respecto a 2017, con lo que alcanzará un total de COP \$2.100. Además, se establece un impuesto al valor de 10%.

	El IVA se incrementa en tres puntos básicos, pasa del 16% al 19%. Esto resulta en un incremento del 28%
	en promedio del precio sugerido al con-
	sumidor (Industria tabacalera, 2017).

5.1. Los efectos de la Ley Anti-contrabando de Colombia

El 6 de julio de 2015 del Congreso de Colombia aprobó la Ley 1762, conocida como Ley Anticontrabando. Esta norma es un de las principales herramientas que tienen las autoridades fiscales y aduaneras para combatir el tráfico ilegal de mercancías, entre ellas el contrabando de cigarrillo. Comprender a cabalidad el alcance de la Ley es esencial para que las recomendaciones que se deriven del presente estudio tengan posibilidades reales de ser implementadas. De ahí, que resulte pertinente adelantar un análisis de las posibilidades que ofrece la norma y de su funcionamiento actual.

La Ley 1762 de 2015 tipificó el contrabando como conducta constitutiva de lavado de activos, lo que aumenta las penas para quienes se involucran en esta actividad (El Tiempo, 2015). En efecto, la norma establece penas por conductas que pueden facilitar el ingreso al país y el transporte de mercancía ilegal, como no radicar tornaguías o no transportar las mercancías dentro del término legal (El Tiempo, 2015).

Por su enfoque punitivo, la Ley Anticontrabando despertó fuertes protestas por parte de algunos sectores del comercio minorista nacional, especialmente de aquellos que operan cerca de o en los comercios conocidos como San Andresitos 12. Los protestantes planteaban que la ley criminalizaría a los pequeños comerciantes (El Tiempo, 2015).

A pesar de este aparente endurecimiento de las penas, los agentes del Estado encargados de implementar la Ley no perciben que la nueva norma resulte más útil para perseguir el contrabando. Por ejemplo, un alto funcionario de la POLFA ha indicado la Ley 1762 de 2015 le ha brindado "más canchas al contrabando" (Agente POLFA 1, 2017). De acuerdo con él, la norma es difusa y deja muchos espacios para que los abogados de los contrabandistas puedan defender a los dueños del negocio e incluso para rescatar mercancías decomisadas (Agente POLFA 1, 2017).

^{12.} Los San Andresitos son establecimientos de comercio minorista, centros comerciales, en los que durante décadas se ha comercializado mercancía de contrabando. Es común que cada ciudad de Colombia, grande o intermedia tenga por lo menos uno de estos centros comerciales.

Existen dudas legítimas sobre la efectividad de medidas como incrementar las sanciones por infracciones como movilizar mercancías sin las guías exigidas por la ley o excediendo las cantidades permitidas. Se ha detectado que en los lugares en donde uno o más organizaciones criminales ejercen el control territorial, "las transacciones se realizan amparadas en la venta de guías o permisos de movilización viciados, que permiten transportar más de lo avalado legalmente (Fundación Ideas para la Paz, 2016, p. 18)".

Sin embargo, las cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) muestran un claro incremento en el número de sindicados y condenados por contrabando y delitos relacionados a partir de 2015, año en el que se expidió la nueva Ley Anticontrabando. No obstante, sorprende el bajo número de condenados por estos delitos frente a la escala del fenómeno en el país. En abril de 2017 en Colombia solo había 64 personas sindicadas o condenadas por contrabando, favorecimiento de contrabando o violación de las medidas sanitarias.

Gráfico 4. Sindicados y Condenados por Contrabando y Delitos Relacionados

Fuente: Sistema Misional del INPEC - SISIPEC WEB Cifras a abril de 2017

Del total de 64 presos en Colombia, había 35 por el delito de contrabando, de los cuales 10 estaban condenados y 25 sindicados. Adicionalmente, había 23 personas presas por el delito de favorecimiento de contrabando: 3 condenadas y 20 sindicadas. Otras 6 personas estaban presas por el delito de violación de medidas sanitarias, cuatro de ellas sindicadas y 2 condenadas. Es decir, de las 64 personas condenadas en Colombia por delitos relativos al contrabando y a la violación de las medidas aduaneras y sanitarias, únicamente 15 estaban condenadas.

El promedio de condena para las 10 personas que estaban pagando penas por contrabando era de 92.5 meses. 7 de estas personas estaban cumpliendo su condena bajo la modalidad de prisión domiciliaria y 3 lo hacían intramuros. Las tres personas condenadas por favorecimiento de contrabando pagaban en promedio a 54.6 meses de cárcel, pero todas ellas en prisión domiciliaria. Las dos personas condenadas por violación de las medidas sanitarias están condenadas a un promedio de 66.5 meses, una intramuros y la otra en domiciliaria.

Es decir que en Colombia en abril de 2017 solo había 4 personas pagando condena en una cárcel por los delitos de contrabando, favorecimiento de contrabando o violación de las medidas sanitarias 13, lo cual hace del contrabando la economía criminal una de las más atractiva en su relación favorable entre utilidades y bajo riesgo penal.

5.1.1. Dificultades para aplicar la ley

Son múltiples los mecanismos que utilizan los contrabandistas para evadir la acción efectiva de la justicia. Uno de los más comunes es allanarse a los cargos que se les imputan, con lo cual obtienen rebajas importantes de penas, lo que en su mayoría les permite recibir condenas inferiores a los 4 años de cárcel. Esto a su vez les permite obtener excarcelación para pagar la condena en libertad, pues la mayoría de los jueces no considera que un contrabandista presente un peligro para la sociedad. De esta forma los contrabandistas capturados logran evadir la acción de la justicia y evitar la cárcel. Quedan libres para seguir delinquiendo (Agente POLFA 3, 2017).

Por otra parte, las autoridades policiales y la fiscalía encuentran dificultades para hacer cumplir la Ley Anticontrabando en las regiones que tradicionalmente han tenido presencia de esta actividad, pues esta práctica se encuentra culturalmente arraigada y no es vista con malos ojos ni por los pobladores ni por las autoridades locales. Es el caso de las zonas de frontera.

Se conocen casos en los que el abogado defensor presenta a los contrabandistas ante el juez como "micro-comerciantes ancestrales", definición que ha sido aceptada en varias ocasiones por las autoridades judiciales como argumento para liberar al detenido. Así lo resumió un policía aduanero: "Incluso en los casos grandes,

^{13.} De allí buena parte de la dificultad para encontrar contrabandistas en las cárceles y ampliar el número de entrevistas que dan soporte a este estudio. La mayoría de los condenados entrevistados estaban recluidos por otros delitos siendo el narcotráfico el más común de ellos.

donde se superan las cuantías, también los sueltan. Nunca queda ninguno en la cárcel y nunca han realizado ni una sola extinción de dominio en Ipiales por estos casos" (Agente POLFA 2, 2017, p. 2).

Por último, el análisis de la operación Imperio, que ha sido un hito en la lucha anti-contrabando (y anti-lavado), desarrollada por la Policía Nacional y la Fiscalía General con apoyo de la Agencia Federal ICE de los Estados Unidos, permite señalar algunas lecciones aprendidas. La primera de ellas es el alto volumen de dinero que manejaba la organización criminal que se desmanteló, que en este caso dejó rastros financieros cercanos a los USD \$100 millones. La segunda está en las debilidades del sistema penal colombiano, tras la captura de los 22 miembros de la organización, el primero en recibir el beneficio de casa por cárcel (por condiciones psiquiátricas) fue el jefe de la organización, quien aún goza de este beneficio. Por último, vale la pena destacar que esta ha sido un caso pionero en materia de combinación de técnicas de investigación, que tomó tres años de esfuerzos, lo que destaca la necesidad de tener capacidades más robustas y proyectos de largo plazo para la acción judicial anti-contrabando.

5.1.1.1. El costo del bodegaje

Otra razón que explica la escasa efectividad de la Ley Anticontrabando de 2015 es la subvaloración que hace la DIAN de las mercancías que aprehende. La DIAN y la POLFA deben hacer una valoración de cada cargamento de cigarrillos ilegales decomisado. Este proceso debe hacerse obligatoriamente utilizando unas tablas que tiene la autoridad aduanera para determinar el precio de cada artículo aprehendido. Según varios testimonios recopilados en esta investigación, el precio de los cigarrillos en las tablas de valoración es particularmente bajo (Agente POLFA 3, 2017; Agente POLFA 4, 2017). Las estadísticas de incautaciones de la Policía Fiscal y Aduanera a 2017 confirman esta visión: cada cajetilla de cigarrillos incautada en 2017 fue valorada en \$547,19 colombianos, cifra a todas luces inferior al precio comercial de la mercancía en el país.

La causa de la subvaloración de la mercancía está en las dificultades que tiene la DIAN para almacenar la mercadería que decomisa. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia no cuenta con bodegas propias, por lo que debe alquilar espacio a terceros para almacenar allí las mercancías de contrabando que ha decomisado. El importe que paga la DIAN a los privados está correlacionado con el valor de las mercancías que se guarda en las bodegas. Por ello, la DIAN tiene un incentivo claro para subvalorar las mercancías que decomisa, pues así reduce el costo del bodegaje que debe pagar para almacenarlas (Agente

POLFA 3, 2017).

Aunque, desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público, la subvaloración de las mercancías pareciera tener sentido, en la práctica dificulta enormemente la aplicación de las leyes que penalizan el contrabando y el lavado de activos. La Ley 1762 de 2015, también conocida como Ley Anticontrabando, establece que el contrabando como delito penal se constituye cuando el valor de la mercancía aprehendida supera los 50 salarios mínimos mensuales. La subvaloración de los cigarrillos y otras mercancías hace difícil que las autoridades demuestren la violación de este límite para iniciar causas penales en contra de quienes son sorprendidos en posesión de contrabando.

Dotar a la DIAN con bodegas propias para el almacenamiento de mercancías de contrabando o revisar los términos del arrendamiento es una acción de política pública que podría tener efecto inmediato para atracar el contrabando de cigarrillos —y otros productos—. Claro está, esta medida debe condicionarse al incremento del valor del cigarrillo de contrabando en las tablas de valoración de mercancías de la DIAN para que este refleje el valor real que tienen los cigarrillos de contrabando en el mercado nacional.

6. El contrabando y el lavado de activos

Como mencionó en la introducción, existe evidencia de que el contrabando de cigarrillos habría sido usado para repatriar capitales y lavar las fortunas de grupos de narcotraficantes y de otros grupos armados ilegales, como las FARC y el Clan del Golfo (también conocido como Los Urabeños) (El Tiempo, 2014). Según El Tiempo (2014), criminales como los jefes del Frente 59 y el Frente 19 de las FARC, y alias Marquitos, de la banda Los Urabeños, han usado el comercio de cigarrillos ilegales para lavar el dinero de sus organizaciones. Inicialmente, este dinero provendría de extorsiones, del tráfico de cocaína y del contrabando de gasolina venezolana (El Tiempo, 2014). La presente sección describe la unión entre el comercio de cigarrillos ilegales y el lavado de activos.

6.1. El lavado de activos

En 2016, el área sembrada con coca en el país alcanzó las 188 mil hectáreas según el Gobierno de Estados Unidos. Una estimación conservadora es que la producción de cocaína podría llegar a las mil toneladas de cocaína (aunque la cifra oficial es inferior), de las cuales al menos 75% logró llegar a su destino internacional, siendo Europa y Norteamérica los principales destinos. De allí surge la necesidad de repatriar cientos (o miles) de millones de dólares a Colombia para reiniciar el ciclo criminal del narcotráfico y darle apariencia de legalidad a estos capitales.

Según un ex-Director de la DIAN, que realizó un cálculo con base en las cifras de productividad y precios de mercado aportados por *Business Insider, Insight Crime* y el Gobierno de Estados Unidos, el valor comercial de la producción de cocaína colombiana en 2016 puede haberse situado alrededor de los USD \$35.500 millones (Dinero, 30 de mayo 2017). Si suponemos que sólo la mitad de ese valor regresa al país, Colombia estaría repatriando por lo menos USD \$17 mil millones del narcotráfico14. Este flujo genera una fuerte demanda por canales de lavado de

^{14.} Existe evidencia de que los narcotraficantes no retornan la mayor proporción de sus ingresos de regreso al país. Una proporción importante del capital proveniente de la venta de cocaína se mantiene fuera de Colombia por dos razones: la primera, es que existen canales de lavado de activos que son más eficientes y seguros e implican que el destino final del dinero esté en lugares tan exóticos como la Isla de Man o Irán. La segunda, es que cuando un narcotraficante es capturado y extraditado, el valor de sus activos en el exterior entra a ser parte de su capital de negociación con la justicia de Estados Unidos. La justicia norteamericana tiene por política condonar años de pena a cambio de la entrega de información, rutas y capitales, pero en esta negociación únicamente se admiten activos que estén fuera de Colombia (Periodista vallecaucano, 2017) y confirmación con entrevistas a abogados penalistas que realizan la defensa de extraditos.

activos que permitan el blanqueo de capitales. Como se mencionó anteriormente, el contrabando es uno de ellos.

En lugar de repatriar directamente todos los recursos en dólares provenientes de la venta de cocaína, los narcotraficantes invierten una parte del dinero en comprar productos que pueden ser introducidos al país para ser vendidos de contrabando y aumentar su ganancia. La gama de productos de contrabando es amplia: en Colombia se venden ilegalmente desde perfumes hasta textiles, pasando por productos electrónicos y combustible; indudablemente, este portafolio incluye también al tabaco ilegal. El cigarrillo de contrabando es particularmente atractivo para los contrabandistas, pues los altos impuestos hacen que la brecha de precio entre el producto ilegal y el producto legal sea más grande, lo que incrementa la rentabilidad del producto ilegal y su competitividad en comparación con el producto legal.

No todos los recursos del lavado de activos provienen del narcotráfico, otros delitos fuentes como la minería ilegal de oro o la corrupción enfrentan el mismo desafío de repatriar capitales y darles apariencia de legalidad en el país. Una lectura comparativa de la envergadura de estas economías nos indica que el contrabando de cigarrillos equivale al 1% del valor de la cocaína producida en Colombia y al 3% de la producción de oro que se estima se extrae de manera ilegal.

Como se señaló en secciones anteriores (4.6) el encadenamiento entre el lavado de activos y el contrabando de cigarrillos se da en varias instancias, sin embargo, el interés de las autoridades solo se enfoca en la relación con las capturas de narcotraficantes. Un ejemplo de las dificultades que para enfrentar el lado financiero del contrabando (y el narcotráfico) es el caso de los hermanos Báez Báez, dueños de varios locales en centros comerciales, que a pesar de haber sido extraditados en 2011 tras la operación "República 79" y sus bienes incluidos en procesos de extinción de dominio en el 2013, un lustro después, la propiedad y vocación ilegal—contrabando- de los locales siga sin cambios, y puedan seguir siendo los "reyes" del Sanandresito de San José en Bogotá15.

^{15.} El Espectador. (2013, July 8). Incautan bienes del clan Báez. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/incautan-bienes-del-clan-baez-articulo-432464"

7. Conclusiones y recomendaciones

El análisis de cada uno de los eslabones de la cadena del contrabando de cigarrillos deja lecciones específicas sobre las capacidades institucionales y las prioridades de política pública frente a esta problemática. El conjunto de recomendaciones basadas en evidencia que se desarrolla en esta sección se ordena de la siguiente manera: primero, un contexto sobre los principios bajo los cuales deben enmarcarse cada una de las inversiones y esfuerzos en materia de anti-contrabando, en segundo lugar, se presentan unas recomendaciones generales frente al contrabando de todo tipo de bienes y por último se exploran algunas posibles innovaciones al proceso judicial de lucha contra el contrabando de cigarrillos.

Fijar unos principios rectores que orienten el tipo de apoyo que las empresas privadas les brindan a las entidades del Estado en la lucha anti-contrabando es una condición necesaria para la sostenibilidad de los esfuerzos. En este sentido, el primero de ellos debe ser la focalización en los eslabones superiores de la red criminal en lo penal y en lo operativo en el proceso critico de nacionalización aduanera en los puertos. Una lección que, aunque elemental ha estado confundida en las prioridades de la agenda contra las economías criminales en Colombia.

La focalización en los eslabones superiores de la cadena del contrabando debe permitir combatir con más inteligencia operacional y asistencia internacional los canales mayoristas del cigarrillo ilegal, sin dispersar los (escasos) recursos en enfrentar a los enlaces finales de las redes de tráfico y distribución. De esta manera las inversiones en contra de la base de la pirámide del cigarrillo ilegal, -como por ejemplo las maquinas destructoras de cigarrillos aprehendidos- no deben ser prioritarias, en cambio todos aquellos recursos que permitan desmantelar capacidades o elementos de la punta de la pirámide como es el caso de la adulteración de los BL, las agencias aduaneras ilegales o ilegalidades en el transporte marítimo deben estar en el primer renglón de los presupuestos. Para esto, es importante replantear la importancia relativa que se le ha atribuido al contrabando en términos de política pública.

Un segundo principio orientador es la integralidad de la acción judicial, esto implica que no se debe considerar que el éxito de una operación se da con la aprehensión de mercancías. Por el contrario, este se logra con las acciones judiciales que de allí se derivan, como lo son las capturas de alto valor, la extinción del derecho de dominio, las condenas por delitos conexos (lavado de activos, financiación del terrorismo, tráfico de personas, etc.). Un buen ejemplo de transformación hacia la integralidad de la acción judicial es el Observatorio de Contrabando que

está edificando el Ministerio de Justicia con el apoyo de los gremios industriales. Esta iniciativa puede ser una herramienta útil para visibilizar la integralidad de las acciones anti-contrabando y establecer indicadores de seguimiento que superen en calidad a los actuales reportes operativos que solo incluyen registros de aprehensiones y capturas, sin determinar las condenas u otros resultados de la acción judicial de largo plazo.

Al observar el contrabando en un contexto general, es claro que la ley anti-contrabando no ha logrado los principales objetivos penales y disuasivos que promovieron su promulgación, en buena medida porque estos objetivos no contaron con una identificación de las debilidades específicas del sistema de controles *in situ* y la operación diaria en los puertos. Uno de los principios de la criminología señala desde hace décadas que el real disuasivo frente al delito no es la severidad de la pena (años potenciales de cárcel) sino la certeza del castigo (probabilidad de ser capturado y condenado). La Ley Anti-contrabando contradice esta máxima y se enfoca en los tipos penales (severidad de la pena), pero no ha mejorado hasta ahora la impunidad frente a este delito, entonces su impacto en términos de disuadir la ilegalidad resulta prácticamente nulo. El resultado son penas más altas que a nadie se le imputan. Recordemos que actualmente las personas que están en prisión por este delito en todo el país se cuentan con los dedos de una mano.

En materia anti-contrabando, el camino penal está prácticamente agotado. Las penas ya se aumentaron, el contrabando ya es considerado delito fuente de lavado de activos y cada uno de los bienes de los detenidos podría ser objeto de extinción del derecho de dominio, además de otras sanciones pecuniarias. Ahora lo que se requiere son las capacidades administrativas para hacer efectiva la norma. Por lo tanto, el camino más asertivo está en la suma de acciones concretas de tipo administrativo y que no requieren un trámite legislativo en el Congreso. Aquí algunas de las que consideramos de mayor impacto y viabilidad administrativa:

7.1. Recomendaciones sobre la regulación aduanera

• Nacionalización pre-embarque de las mercancías: Una meta de mediano esfuerzo es fortalecer estructuralmente las capacidades de las autoridades para analizar la carga de los contenedores durante este proceso. Esto requiere el concurso de varias entidades y una evaluación y monitoreo permanente a los sistemas de perfilamiento de contenedores, lo que contribuiría a reducir la vulnerabilidad de las aduanas frente a la entrada de contrabando de todo tipo y a gran escala. Un sólido proceso de perfilamiento aduanero es más efectivo que cientos de funcionarios en todo el país persiguiendo la carga en los puntos de distribución minorista.

• Capacidades de contrainteligencia y anticorrupción: Una dinámica perversa en el Estado colombiano ha sido combatir la corrupción cerrando instituciones y debilitando las capacidades operativas; esto pasó con el IDEMA, el DAS, el Fondo de Caminos Vecinales, la Dirección de Estupefacientes, entre muchos otros. Si se mantiene la percepción de corrupción en la POLFA y la DIAN, y su baja integración con otras agencias del Estado, aumenta el riesgo de reformas institucionales improvisadas y reactivas (como las que ya hemos visto en varias ocasiones).

En el caso de la POLFA, los riesgos de corrupción se deben contener con el fortalecimiento de capacidades de contrainteligencia de mayor nivel, es decir, se debe vincular a entidades que estén fuera de la línea de mando de la POLFA, como la DIPOL y la DIJIN. Existen experiencias positivas en los grupos de tarea específica contra la corrupción, lo que ha mejorado la operatividad y ha permitido identificar los riesgos con prontitud. Hasta ahora, la herramienta más común frente a las denuncias y sospechas de corrupción es el traslado del personal, lo cual representa un costo muy bajo para la carrera criminal de un funcionario público corrupto.

• Fortalecer la figura de los Operadores Económicos Autorizados (OEA): Una de las conclusiones principales de este estudio ha sido la de demostrar que el contrabando ocurre con altos niveles de sofisticación y penetración dentro de las entidades públicas. No existe una solución perfecta en la cual se pueda mejorar la efectividad de los controles sin afectar la operación portuaria del sector empresarial, donde la gran mayoría se benefician en su actividad legal con este procedimiento.

Una acción positiva y que recomendamos fortalecer la creación de la figura de los OEAs, que permite la permanencia de mecanismos que dan celeridad a la operación aduanera especial, pero restringiendo su uso no solo de acuerdo al tipo de empresa que lo realiza, sino también por el tipo de carga, el origen y destino de esta. Las operaciones con países de alto riesgo deberían estar excluidas de este mecanismo. Los países con perfiles de alto riesgo deben definirse con el concurso de otras entidades del Gobierno como la DNI, UIAF y DIRAN, entre otras.

De los actuales OEAs se debería excluir a las empresas cuya actividad es objeto de alto riesgo de Lavado de Activos y Contrabando, como, por ejemplo,

aquellas que se encuentren en los listados de sectores de alto riesgo del Banco Mundial y las evaluaciones de riesgo para Colombia, que incluyen a sectores como los casinos, la minería, la ganadería, entre otros. Además, sería útil incluir en esta lista de no elegibles a los sectores más golpeados por el contrabando en el país y fundamentales para la generación de empleo, como el sector de textiles y calzado. Igualmente, sería importante restringir la creación de OEAs en las zonas francas que no permitan el control de la aduana.

• Promover el control aduanero en las zonas francas: en el documento de Samuda (2017) y en algunos documentos de la GAFI se resalta la vulnerabilidad de las zonas francas de ser utilizadas como canales de contrabando, como consecuencia de una supervisión insuficiente y de la falta de transparencia de estas zonas libres. Además, en algunas zonas francas el control sobre las empresas es limitado. En el índice del Entorno Global del Comercio Ilícito y las ZLC, Colombia recibe una puntuación que lo ubica en el puesto 43, obteniendo un resultado deficiente en cuanto a transparencia. Pese al buen desempeño relativo de Colombia frente a Latinoamérica, se destaca la vulnerabilidad de la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, por ser un foco de comercio ilegal y una zona libre con infraestructura inadecuada que dificulta el control. Ante estas deficiencias, se recomienda un mayor control sobre estas zonas y el mejoramiento de la infraestructura.

Dentro de las actividades de control se encuentran la facultad de ingresar y observar las actividades, auditar los registros de las empresas y validar la mercancía. Igualmente, se deben promover estudios de riesgo a los cargamentos de las zonas francas, controles a la mercancía, a los servicios prestados a la zona libre y a sus puntos de entrada y salida. Además, es importante supervisar constantemente a los operadores de las zonas libres y a sus clientes. Por último, se podría promover la identificación de proveedores de las zonas francas a través de la concesión de licencias para las empresas que actúen como intermediarios o proveedores de materia prima para la producción dentro de las zonas francas.

• Crear un sistema de seguimiento y localización: bajo los lineamientos del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco de la Organización Mundial de la Salud (OMS), es importante promover un sistema de seguimiento y localización para productos del tabaco en las zonas francas. La sistematización de la información permite un rastreo más eficiente y la realización de un análisis transaccional para identificar debilidades en el control y patrones de transacciones sospechosas.

• Promover la articulación entre agencias y entre países: impulsar la cooperación con otros países implica asumir el delito del contrabando como un problema transnacional, que no debe verse como problema únicamente de los países de destino de la mercancía ilegal. El protocolo para combatir el comercio ilícito de la OMS permite sentar este precedente. Además, la cooperación es importante en cuanto a que las fallas actuales en esta dimensión representan una vulnerabilidad aprovechada por los contrabandistas a nivel mundial.

7.2. Recomendaciones sobre el accionar judicial

Este estudio profundiza en las medidas de tipo judicial y penal que pueden contribuir a diezmar el mercado ilegal del tabaco que actualmente asciende a cerca de USD \$105 millones (COP \$311 mil millones) en Colombia y desde donde se suple principalmente el mercado ilícito de Ecuador, que asciende a los USD \$100 millones (COP \$296 mil millones). Algunas prioridades de la agenda judicial que no requieren cambios legales sino de liderazgos innovadores y enfocados a resultados, son las siguientes:

• Revisar la justicia premial para contrabandistas: Tenemos suficiente evidencia y testimonios para entender que parte de la impunidad frente a las redes de contrabando (de las cuales no se conoce ni siquiera un organigrama criminal) radica en el apoyo que los líderes de estas redes brindan a las investigaciones frente a otros delitos, especialmente narcotráfico. Una especie de salvo conducto no formal que les permite delinquir y cooperar con las autoridades de manera simultánea. En este sentido, el primer paso es formalizar la amplia cooperación entre las unidades anti-narcóticos y los contrabandistas. El segundo paso es definir con un criterio menos "narcotizado" y más de política criminal, los objetivos de la justicia premial, es decir, definir a cambio de qué tipo de información se suspende la acción penal contra los jefes de las redes de contrabando a gran escala.

Un criterio por considerar es que la justicia premial aplique principalmente frente a los casos de corrupción. Con esto se lograría que la información privilegiada esté relacionada con los canales, personas y tipologías con los cuales las redes lograron operar bajo el amparo de funcionarios públicos. De esta manera el mensaje de política criminal por parte de la Fiscalía e investigadores judiciales sería el de mostrar el interés por las redes de corrupción que soportan el contrabando, más que por las redes de narcotráfico que se combinan con el contrabando. Sin corrupción no hay contrabando.

- Especialización de fiscales y jueces de extinción de dominio para casos de contrabando: La herramienta más desperdiciada del arsenal judicial anti-contrabando ha sido la incautación y extinción de bienes a las redes de tráfico y distribución de cigarrillos, es necesario corregir esta falencia en las capacidades que permitan pasar de lo penal al proceso civil de neutralización de activos, para lo cual se requieren tres reformas urgentes. La primera de ellas, contar con un mayor nivel de especialización en la Fiscalía y con mucho énfasis en la judicatura (jueces), de manera que toda actividad que genere capturas por contrabando de cigarrillos cuente con el respaldo del proceso de extinción a vehículos y centros de acopio. Al analizar las causas por las cuales ni siquiera los camiones abarrotados con cigarrillo son objeto de estas acciones de extinción, la respuesta común es la falta de una unidad de acompañamiento judicial y el inevitable vencimiento de términos. Segundo, mantener un factor cohesionador y motivador con las diferentes unidades que hacen parte de la investigación, desde los policías judiciales hasta los jueces de control de penas. En esto han resultado útiles los seminarios y talleres técnicos de capacitación, que sobre temas como el secuestro se han realizado con ayuda de la cooperación internacional en años anteriores. Un tercer paso importante es vincular a la unidad de investigaciones financieras (UIAF) en el proceso de investigación, de manera que las capacidades investigativas del sistema financiero sean apropiadas en todas las etapas del proceso judicial (identificación de bienes, trazabilidad de operaciones, individualización de miembros de la red, etc.), es decir aprovechar al máximo la plataforma de los miles de oficiales de cumplimiento registrados para que sean aliados sólidos en la lucha contra el contrabando.
- Profundizar en un modelo abreviado de juzgamiento: la experiencia de Ecuador con la realización de juicios abreviados que generan condenas en un par de semanas debe ser un referente positivo para emular en el sistema penal colombiano. Dado que el contrabando incorpora muchos procesos de flagrancia y abundante material probatorio, es posible identificar mecanismos más expeditos para el reconocimiento de pruebas y el proceso de control de legalidad (y otros cuellos de botella de la Ley 906). En este sentido se podría proponer reformas administrativas que permitan dar celeridad a las etapas de estos procesos. Una aclaración es importante: los cambios deseables al proceso de investigación y juzgamiento para realizar procesos más abreviados requieren necesariamente de un cambio en el código penal que debe pasar por el Congreso. Nuestra recomendación no es esa, sino revisar las opciones ya contempladas en la ley (que no se usan) que podrían asemejarnos a la celeridad con que cuentan los operadores de justicia del país vecino.

- Ajustar las tablas de valoración de mercancías de contrabando: una de las principales causas de evasión de la acción penal es que los montos aprehendidos no superan el umbral establecido por la Ley Anti-contrabando de 50 salarios mínimos mensuales (aproximadamente COP \$40 millones), un valor significativamente más alto que el de las autoridades de Ecuador (USD \$3.750 equivalentes a COP \$11.070 millones, 10 salarios mínimos legales vigentes). Como se explicó en detalle en el análisis previo, la valoración que la DIAN hace del valor de los cigarrillos es 4 veces inferior al precio de venta real de una cajetilla.
- La tabla de clasificación de precios de la DIAN requiere una revisión especifica dado que, si bien se ajusta para la mayoría de los bienes de contrabando, en los casos de los cigarrillos y licores (altamente gravados) que generan grandes diferenciales de precios al interior del país, la práctica de valoración con precios FOB no refleja el verdadero valor de la mercancía. Aumentar la valoración de los cigarrillos y el alcohol en las tablas de valoración puede tener un impacto importante en los costos de bodegaje de la mercancía, pero esto resulta un mal menor frente a la constante realidad de un pitufeo en grandes volúmenes que escapan de la acción penal.

7.3. Otras recomendaciones

Las estructuras de contrabando son tan poderosas que incluso han logrado intimidar a altos funcionarios públicos. En años recientes, algunos de los más valientes y comprometidos directivos se han visto obligados a abandonar el país o reforzar sus esquemas de seguridad tras recibir amenazas de muerte y atentados. Al plantearse acciones en contra de las organizaciones de contrabandistas se debe tener en cuenta que se enfrenta a un enemigo poderoso y hábil en la utilización de la ley y de las instituciones formales para proteger sus intereses. A continuación, se presentan algunas ideas en dicho sentido.

• El gobierno ha planteado la idea de crear una base de datos para incluir en ella las matrículas de los aviones y de los vehículos, así como la descripción de los barcos que son utilizados para transportar el contrabando. El propósito último sería inhabilitar las flotas de los contrabandistas (El Tiempo, 2014). Dar seguimiento a estas iniciativas y promoverlas, podría convertirse en una estrategia eficaz de incidencia para las empresas tabacaleras formales. En Colombia no existe un registro de embarcaciones y esto en zonas como Urabá, Nariño y La Guajira es una ventaja monumental para la ilegalidad que sube cocaína y baja contrabando.

Es común que las economías ilegales están relacionadas de una u otra forma con economías legales (Fundación Ideas para la Paz, 2016). En el caso del contrabando, el vínculo más evidente es con el comercio minorista. Por lo general, los artículos de contrabando se comercializan en negocios que por lo demás venden mercadería legal. Presionar a los minoristas legales para que eliminen los cigarrillos de contrabando de su oferta puede ser una estrategia que aleje los cigarrillos ilegales del consumidor final. Para ello, la Ley Anticontrabando ofrece a las autoridades herramientas contundentes dentro del marco del código de policía —que no requiere proceso judicial- o figuras más contundentes como la extinción de dominio a los locales que comercializan contrabando.

- Estrategias similares de control podrían implementarse con otras industrias formales que son instrumentales para la cadena de contrabando de tabaco, como el transporte de carga o el envío de mercancías (encomiendas) entre ciudades. Para esto, se requiere mejorar la articulación entre el gobierno y el sector privado, para prevenir el envío de bienes ilegales a través de correo. Un interesante precedente en ese sentido es la iniciativa de las autoridades departamentales del Huila de multar a las empresas de encomiendas que transportan licor y cigarrillos cruzando límites entre departamentos (Diario del Huila, 2014).
- Otra estrategia que en el pasado ha sido efectiva para combatir el contrabando es la de llegar a **acuerdos con las empresas productoras de bienes** que se contrabandean para que no les venda sus productos a comerciantes sospechosos de lugares con tradición contrabandista, como San Andrés, Panamá o Aruba (Venegas, 2007).

Referencias

- Agente POLFA 1. (2017, January 11). Entrevista presencial. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/19KpfEdOSULXCaQrth4nByQiPczpLaFzIEE0I0Pxs0gw/edit?usp=sharing
- Agente POLFA 2. (2017, October 12). Entrevista presencial. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/19KpfEdOSULXCaQrth4nByQiPczpLaFzIEE0I0Pxs0gw/edit?usp=sharing
- Agente POLFA 3. (2017, January 12). Entrevista presencial. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/19KpfEdOSULXCaQrth4nByQiPczpLaFzIEE0I0Pxs0gw/edit?usp=sharing
- Agente POLFA 4. (2017, December 15). Entrevista presencial. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/19KpfEdOSULXCaQrth4nByQiPczpLaFzIEE0I0Pxs0gw/edit?usp=sharing
- Alto funcionario del gobierno Colombiano. (2017, October 8). Entrevista presencial.
- Andi, & Invamer. (2017). Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia. Recuperado de http://www.fnd.org.co/fnd/images/IncidenciasCigarrillos.pdf
- Banrep. (2018). Tasa de cambio del peso colombiano (TRM). Recuperado el 31 de enero de 2018, de http://www.banrep.gov.co/es/trm
- Carrión Sánchez, C. (2014). Procesos de resistencia en la frontera colombo-ecuatoriana. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 58, 85–111. https://doi.org/10.1016/S1665-8574(14)70102-4
- Coronel ejército de Ecuador y exagente aduanero, C. (2017, November 22). Entrevista presencial [Personal Interview]. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/1PncZ-GBvfAUUOTCpw-SajY6V3v8h1UyBWH7Hf-dxEfRQ/edit?usp=sharing
- DANE. (2017a). Cigarrillos y tabaco. Recuperado el 28 de noviembre 2017 de http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/cigarrillos-y-tabaco
- DANE. (2017b). Encuesta Nacional de Calidad de Vida -ECV- 2016. Recuperado el 26 de Enero 2018, de http://www.dane.gov.co/index.php/esta-disticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2016

- DIAN. (2017). Abecé de la reforma. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiw297ml7zZAhUBzlkKHQ1HBVgQFggnMAA&url=https%3A%2F%-2Fwww.dian.gov.co%2Fdescargas%2Fcentrales%2F2017%2FAbece_Reforma_Tributaria_2016.pdf&usg=AOvVaw3R_Z1jAl9eRhg6xY2yMdFC
- Dinero. (n.d.). ¿Divisas en manos del narcotráfico? Recuperado el 28 de Noviembre, 2017, de http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/divisas-en-manos-del-narcotráfico-fanny-kertzman/245970
- El Tiempo. (2013, May 31). Contrabando de cigarrillos genera millonarias pérdidas. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12837873
- El Tiempo. (2015, June 19). Ley Anticontrabando: Así funcionará la nueva ley que combate el contrabando. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15972195
- El Tiempo. (2017, June 28). Contrabando de cigarrillos en colombia. *El Tiem-*po. Recuperado de http://www.eltiempo.com/colombia/cali/contrabando-de-cigarrillos-en-colombia-90346
- El Tiempo, U. I. (2014, March 23). Cigarrillos del presidente de Paraguay nutren a la mafia. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13711076
- El Universal. (2017, February 6). Incautan 39.200 cajetillas de cigarrillo en Magangué. *El Universal Cartagena*. Recuperado de http://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/incautan-39200-cajetillas-de-cigarrillo-en-magangue-246049
- Ex alto funcionario de Gobierno de Colombia. (2017, August 25). Entrevista telefónica.
- Fiscal Provincia del Carchi. (2017, December 14). Entrevista presencial. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/19KpfEdOSULXCaQrth4nByQiPczpLaFzIEE0I0Pxs0gw/edit?usp=sharing
- Fiscalía General de la Nación. (2018, March 6). Cae red de lavadores de activos y contrabandistas que operaba en Colombia, EE.UU. y China | Fiscalía General de la Nación. Recuperado el 5 de Julio, 2018, de https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/cae-red-de-lavadores-de-activos-y-contrabandistas-que-operaba-en-colombia-ee-uu-y-china/

- Funcionario SENAE. (2017, December 14). Entrevista presencial.
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). Economías criminales en clave de post-conflicto. Recuperado de https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjUo5TUqb3WAhWPbVAKHe-TtAwcQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fcdn.ideaspaz.org%2Fmedia%-2Fwebsite%2Fdocument%2F56acd739de508.pdf&usg=AFQjCNFIviyQTc-4Z1a4wUpkVqKhYRsOOJg
- Industria tabacalera. (2017). Contrabando de tabaco en Colombia y Ecuador. IPC Bogotá.
- Industria tabacalera en Colombia. (2018, January 18). Entrevista telefónica [Teléfono].
- INVAMER. (2016). Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia. Recuperado de http://www.fnd.org.co/fnd/images/IncidenciasCigarrillos.pdf
- Lahistoria.ec. (2016, April 8). Contrabando: Invasión de cigarrillos chinos en Ecuador. Recuperado el 21 de Septiembre, 2017, de http://lahistoria.ec/2016/08/04/contrabando-invasion-de-cigarrillos-chinos-en-ecuador/
- Lee, K., & Collin, J. (2006). "Key to the Future": British American Tobacco and Cigarette Smuggling in China. *PLoS Medicine*, 3(7). https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0030228
- Llorente, B., Maldonado, N., & Deaza, J. (2016). Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. Recuperado de http://www.academia.edu/29723522/Impuestos_y_demanda_de_cigarrillos_en_Colombia
- MinHacienda. (1999). Decreto 2685 de 1999. Recuperado de http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Dec2685_1999.pdf
- MSIntelligence. (2018). Ecuador Empty Pack Survey.
- Noticias RCN. (2017, April 21). Incautan más de 500.000 cajetillas de cigarrillos de contrabando. *Noticias RCN*. Recuperado de http://www.noticias-rcn.com/nacional-regiones-caribe/incautan-mas-500000-cajetillas-cigarrillos-contrabando
- Oficial Brigada 39 del ejército de Ecuador, C. (2017, December 13). Entrevista presencial [Personal Interview]. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/1PncZ-GBvfAUUOTCpw-SajY6V3v8h1UyBWH7HfdxEfRQ/edit?usp=sharing

- Periodista vallecaucano. (2017, May 11). Entrevista presencial.
- Portafolio.co. (2014, March 10). Los países que lideran contrabando de cigarrillos en el país. *Portafolio*. Recuperado de http://www.portafolio.co/economia/finanzas/paises-lideran-contrabando-cigarrillos-pais-66948
- Recluso 1. (2017, November 12). Entrevista presencial. Recuperado de https://docs.google.com/document/d/19KpfEdOSULXCaQrth4nByQiPczpLa-FzIEE0I0Pxs0gw/edit?usp=sharing
- Samuda, R. (2017). Zonas francas panameñas: análisis y propuesta de mejoras para controlar el comercio ilícito.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). The Global Illicit Trade Environment Index. Tracit. Recuperado de http://illicittradeindex.eiu.com/documents/EIU%20Global%20Illicit%20Trade%20Environment%20Index%20 2018%20-%20Overall%20Results%20White%20Paper%20June%206%20 FINAL.pdf
- The Economist Intelligence Unit. (2018). Zonas de libre comercio: cinco casos de estudio (Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito). Tracit. Recuperado de http://illicittradeindex.eiu.com/documents/EIU%20Global%20 Illicit%20Trade%20Environment%20Index%202018%20-%20FTZ%20 Spanish%20June%206%20FINAL.pdf
- Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (Tracit). (2018). Índice del entorno global del comercio ilícito: Tracit recomendaciones para combatir el comercio ilícito. Nueva York: Tracit. Recuperado de https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/tracit_policy_recommendations_global_spanish.pdf

Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (Tracit). (2018). Recomendaciones de Políticas para Combatir el Comercio Ilícito. Inspirado por el Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito. Nueva York: Tracit. Recuperado de https://www.tracit.org/uploads/1/0/2/2/102238034/recommendations_ftz_final_spanish.pdf

U.S. Customs and Border Protection. (2014). CSI: Container Security Initiative | U.S. Customs and Border Protection. Retrieved January 9, 2018, from https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief