# Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas:

Análisis y perspectivas

Andrés Molano-Rojas

Editor

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas / Compilador Andrés Molano Rojas.

Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.

278 páginas: ilustraciones, mapas; 24 cm. Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-58076-4-8

1. Política de fronteras - Colombia 2. Colombia- Relaciones exteriores 3. Colombia - Límites I. Molano Rojas, Andrés, compilador II. Tít. 327.861 cd 21 ed.

A1518142

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ICP www.icpcolombia.org 2015
- © Fundación Konrad Adenauer en Colombia KAS www.kas.de/kolumbien 2015

ISBN 978-958-58076-4-8

Editor:

Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial: Margarita Cuervo - Felipe Zarama

Corrección de estilo: Ediciones Ántropos Ltda.

Diseño y Diagramación: Luis Paolini

Impresión, preprensa y acabados: Ediciones Ántropos Ltda. Carrera 100B No. 75 D - 05 PBX: 433 77 01 • Fax: 433 35 90 E-mail: Info@edicionesantropos.com www.edicionesantropos.com Bogotá, D.C.

La opinión contenida en los capítulos de este libro es de entera responsabilidad de los autores y no compromete en modo alguno al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ni a la Fundación Konrad Adenauer en Colombia.

Prohibida la reproducción, la comunicación pública total o parcial y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Impreso y hecho en Colombia

### Índice de contenido

1.	Introducción:  Adriana Mejía Hernández, Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política  Hernán Echavarría Olózaga	9
	Hubert Gehring, Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer	13
I.	Fronteras de Colombia: problemas transversales	
2.	Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad  Andrés Molano-Rojas, Investigador principal del Instituto de Ciencia Política Hernán  Echavarría Olózaga y Profesor Principal de Carrera Académica de la Facultad  de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.  Felipe Zarama Salazar, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría  Olózaga y Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales,  Universidad del Rosario	17
3.	Descripción y contextualización de la política de fronteras  Carlos Alberto Aparicio, Director (E) de la Dirección de Desarrollo Territorial  Sostenible, Departamento Nacional de Planeación  Karen Rodríguez, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial  Sostenible, Departamento Nacional de Planeación  Pamela Támara, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial  Sostenible, Departamento Nacional de Planeación	47
4.	Hacia modelos de gobernanza transfronteriza  María Helena Botero Ospina, Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Directora del Centro de Estudios Urbanos de la misma Universidad	69
5.	Ascenso, proliferación, gestión y ¿control? Tráfico de migrantes a través de las fronteras de Colombia  Mauricio Palma Gutiérrez, Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario	93

6.	Comercio en las fronteras  Andrés de la Cadena, Director de Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	115
7.	Infraestructura, fronteras y posconflicto Cámara Colombiana de Infraestructura	133
8.	Los desafíos de seguridad en la frontera  Jairo Delgado, Investigador principal, Instituto de Ciencia Política  Hernán Echavarría Olózaga	145
II	. Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos diagnósticos específicos	
9.	La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes  Ronal F. Rodriguez, Profesor e Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario  Juan Camilo Ito C., Joven Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario	169
10	La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto  Fernando Carrión, Profesor Investigador de FLACSO (Ecuador)	185
11.	Desafíos y oportunidades de la frontera con Perú y Brasil  Eduardo Pastrana Buelvas, Profesor titular y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá	199
12	Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición  Irene Cabrera, Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia	221
13	De las fronteras políticas a las fronteras económicas: Barrancabermeja, análisis de riesgo en una frontera atendida, en pos del análisis de riesgo de las fronteras olvidadas  Ana Daza, Investigadora y consultora independiente, asesora del Departamento de la Prosperidad Social, la Veeduría Distrital de Bogotá y del proyecto "¡Basta ya!" en Medellín	245

#### 6. Comercio en las fronteras

Andrés de la Cadena, Director de Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>1</sup>.

recí en el sur del país en la época en la que el sucre, la moneda ecuatoriana, se devaluaba de forma acelerada y los colombianos de la frontera se abastecían de los productos que se vendían del lado ecuatoriano. Para mí en aquel momento, y para los colombianos que habitan en los más 6.000 km de frontera que tiene el país, el libre comercio con los vecinos y con el mundo es algo no solo natural sino necesario para el desarrollo. La política pública en materia comercial para las fronteras debe reconocer esa realidad y propender por la eliminación de impuestos a la importación y la simplificación de los trámites de comercio exterior, en especial en aquellas regiones que están más integradas a las localidades vecinas que al propio territorio colombiano.

En este artículo se analizan los patrones de comercio de las fronteras colombianas y los regímenes especiales de los que se benefician actualmente los departamentos limítrofes, y se esbozan algunas ideas en materia de política comercial con el objeto de que sean analizadas por los actores públicos y privados pertinentes, tanto nacionales como locales. Vale mencionar que este artículo se refiere solamente al aspecto comercial del desarrollo fronterizo, que si bien tiene gran importancia en sí mismo, debe complementarse con una estrategia integral de desarrollo económico que permita potenciar la ubicación geográfica y aprovechar la proclividad de los habitantes de estas zonas a entender las líneas fronterizas como los límites imaginarios que son o, al menos, que deberían ser.

<sup>1-</sup> Este artículo refleja las opiniones personales del autor y en nada compromete al Ministerio o al Gobierno Nacional.

## Dos décadas de comercio exterior de los departamentos fronterizos en Colombia

En Colombia existen 77 municipios fronterizos en 13 departamentos. Si bien el comercio con los países con los que existe frontera terrestre explicaron el 34% de las exportaciones no minero energéticas (NME)² de Colombia en 2014, el comercio que sale de los departamentos de frontera representó tan solo el 2% de esas exportaciones. Es decir que de los US\$5.575 millones exportados por el país a Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela ese año, solo US\$96 millones salieron de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.³

Esta situación no ha variado al menos en los últimos 20 años. Entre 1995 y 2014, en promedio un tercio de las exportaciones colombianas NME se han dirigido a los cinco países mencionados y los 12 departamentos que colindan con esos países explican tan solo el 5% de ese monto. La mayor participación que han alcanzado las exportaciones NME de los departamentos de frontera en el total nacional exportado a los países vecinos fue del 15% en 2008, impulsado por los montos atípicos de exportación hacia Venezuela ese año.

El poco peso de los departamentos de frontera en el comercio exterior del país, incluso en las exportaciones a países vecinos con los cuales el intercambio debería ser natural, se puede atribuir a varios factores.

En primer lugar, las estructuras productivas de esas regiones son bastante débiles, lo cual es evidente en los indicadores de ingreso. Mientras que los 12 departamentos de frontera considerados en el análisis albergan el 16% de la población nacional (2014), participan tan solo con un 11% del PIB total (2013).

<sup>2-</sup> Las exportaciones no minero energéticas excluyen productos como petróleo, carbón, ferroníquel y oro, que explican en promedio el 59% de las exportaciones de Colombia en los últimos 20 años y el 70% en 2014.

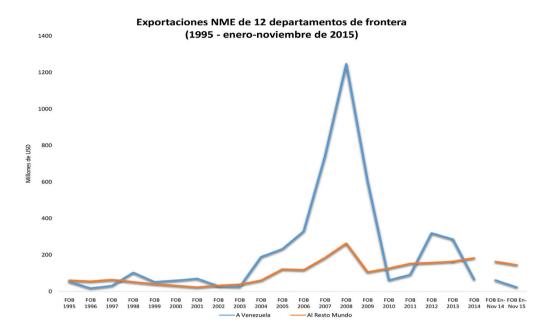
<sup>3-</sup> Debido a su condición insular, San Andrés, Providencia y Santa Catalina no se incluye como departamento fronterizo para los fines de este análisis, que se enfoca en la relación comercial de departamentos que comparten frontera terrestre con los países vecinos y que presentan una dinámica de integración distinta a la de las fronteras marítimas.

El PIB per cápita promedio de esos departamentos es de \$9,6 millones anuales comparados con \$15,1 millones en el total nacional y solamente Arauca y Boyacá tienen un ingreso por habitante mayor que el promedio en Colombia. En el caso de Arauca esto se debe a la importante producción petrolera departamental, mientras que Boyacá es un departamento que, a diferencia de la mayoría de los de frontera, está bien integrado al centro del país y su caracterización como departamento limítrofe se relaciona con el hecho de que uno de sus 123 municipios (Cubará) colinda con Venezuela.

Esta realidad productiva se refleja en las cifras de comercio exterior. En las últimas dos décadas solamente el 8% de las exportaciones de los departamentos de frontera fueron NME, comparadas con 41% de las exportaciones colombianas. En 2014, si bien las exportaciones per cápita de los departamentos de frontera (US\$1.058) fueron cercanas al promedio nacional (US\$1.150), las exportaciones NME por cada habitante de la frontera fueron de tan solo US\$33, casi una décima parte del total nacional que alcanzó los US\$343. Esto significa que la canasta exportadora de los municipios de frontera se caracteriza por su baja agregación de valor y su concentración en bienes de la minería.

Sin embargo, como es natural, la internacionalización de las empresas en la frontera se debe históricamente al comercio con los países vecinos, que explica el 74% de las exportaciones NME, comparado con un 36% a nivel nacional en las últimas dos décadas. Esto significa que la población de frontera sí tiende a aprovechar su cercanía con los países vecinos pero el bajo nivel de desarrollo productivo en esas regiones impide que el comercio exterior formal tenga un mayor peso como actividad económica importante y estable.

Una segunda causa probable del bajo nivel de internacionalización de los departamentos de frontera es la alta dependencia de mercados inestables, en especial Venezuela. Las exportaciones NME a ese destino explican el 69% del total de las ventas externas de los departamentos de frontera entre 1995 y 2014, y presentan una alta volatilidad, tal como se muestra en la gráfica siguiente. El segundo mercado NME más importante es Estados Unidos con tan solo un 9% de participación. Entre tanto, Ecuador, Perú, Panamá y Brasil ocupan los lugares cuarto, décimo, decimoquinto y vigésimo primero como destinos de exportación, y no alcanzan a representar de manera conjunta más del 5% en las exportaciones NME de la frontera al mundo.



Esta configuración de los destinos de exportación, caracterizada por una baja diversificación y la vulnerabilidad que genera, impide a las empresas planear negocios sostenibles y de largo plazo y aprovechar mercados ampliados. Las peores épocas de las exportaciones de los departamentos de frontera coinciden con los momentos de crisis económica en Venezuela (2003, 2014) o de problemas políticos entre Colombia y el vecino país (2010), mientras que los mejores momentos se asocian con auges de productos particulares como ganado en pie (2004-2007, 2012-2013), calzado, cuero y sus manufacturas (2007-2008), carne (2008-2010) y confecciones (2008-2009), que dejan de ser exportados después de un tiempo. En 2015, cuando confluyen una complicada situación de la economía venezolana con el cierre de la frontera binacional, las exportaciones colombianas NME al mundo auguran ser las sextas más altas en la historia, no muy lejos de las de los años récord, mientras que las ventas externas de los departamentos de frontera podrían ser las más bajas de la última década.

A pesar de que hay conciencia sobre la necesidad de diversificar mercados de exportación y reducir la dependencia frente a los países vecinos, la realidad de las fronteras hace difícil que esto ocurra en la práctica. La geografía también conspira en contra de la diversificación: Maracaibo, en Venezuela, es el puerto marítimo más cercano a Cúcuta y Arauca, casi la mitad de la distancia que

Barranquilla o Cartagena. El puerto de Esmeraldas, en Ecuador, tiene una capacidad sustancialmente mayor que la de Tumaco y está más cerca que Buenaventura, que hoy en día moviliza buena parte del café nariñense. En los municipios fronterizos menos interconectados la dependencia frente a los mercados vecinos es aún mayor y no solo para que los negocios prosperen sino incluso para la mera supervivencia cotidiana.

Una tercera razón que contribuye a explicar la poca internacionalización de los departamentos de frontera es la informalidad. El comercio transfronterizo entre estas regiones y los países vecinos con los que colindan es más fluido de lo que indican las cifras oficiales. Día a día, numerosas transacciones de bienes y servicios que no se registran en las estadísticas se realizan entre habitantes de ambos lados de la línea fronteriza. Estas transacciones van desde la compra de productos para consumo propio o para abastecimiento de pequeños negocios en la frontera, hasta complejas operaciones de contrabando. Es bien conocido el comercio ilegal de gasolina y otros bienes venezolanos en Cúcuta y la mayoría de los pastusos hemos comprado alguna vez en Bomboná, un centro comercial tradicional en la ciudad que vende productos traídos principalmente de Ecuador cuyo precio varía dependiendo de si el cliente pide o no factura.

El 76% de las exportaciones NME de los departamentos de frontera en las últimas dos décadas se explican por las ventas externas de Norte de Santander y Cesar que en su gran mayoría (86%) se dirigen a Venezuela. Un 19% restante se explica por las exportaciones de Nariño que, por el contrario, no tiene como principal socio a Ecuador, país con el que limita, al que ha dirigido tan solo el 11% de las exportaciones entre 1995 y 2014. En los registros oficiales el comercio del resto de departamentos de frontera, incluso de aquellos mejor conectados con localidades vecinas que con el resto del territorio colombiano, es marginal.

El Putumayo, por ejemplo, no registra exportaciones formales al Ecuador en 12 de los últimos 20 años y el monto exportado en los 8 años restantes no supera los US\$60 mil. En 2003, 2009 y 2010 no se registraron exportaciones desde el Amazonas a Brasil, a pesar de que Leticia y Tabatinga son prácticamente una sola ciudad. En el terreno, desde luego la situación es diferente y las localidades fronterizas tienen un intercambio fluido, al menos de productos de la canasta básica o de aquellos que abastecen el comercio local.

En conclusión, la ausencia de un aparato productivo fuerte en casi todos los departamentos de frontera, sumada a la inestabilidad del comercio con los países vecinos, hace difícil que prosperen negocios estables, enfocados en mercados internacionales en esas regiones. Las cifras oficiales de comercio así lo demuestran. Esto no significa que la actividad económica de la frontera no esté fuertemente ligada a la relación con el respectivo país vecino, sino más bien que la informalidad y fenómenos como el contrabando tienen una alta prevalencia y contribuyen, en un círculo vicioso, a perpetuar los bajos niveles de desarrollo y a limitar la posibilidad de que se consoliden industrias sostenibles que aprovechen la condición geográfica que hacen del comercio la actividad que debería surgir de manera más natural.

### Los complejos y diversos regímenes comerciales de las zonas de frontera

Hoy varios departamentos o municipios de frontera cuentan con regímenes especiales en materia tributaria y aduanera, que facilitan y abaratan sus intercambios con el resto del mundo y los integran más a las localidades vecinas. Esos regímenes deberían enmarcarse en una visión integral de política económica y comercial para las fronteras y depender menos de iniciativas legislativas o regulatorias aisladas. Igualmente, es necesario mejorar la coordinación y fortalecer el marco regulatorio conjunto en materia de fronteras con los países vecinos, con el fin de reducir al máximo las distorsiones que generan problemas a los habitantes y a las empresas fronterizas.

En Colombia existen regímenes aduaneros y tributarios especiales para las fronteras que se centran en conceder un mejor tratamiento en materia de impuesto a la renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), eliminación de aranceles y mayores facilidades para los trámites de comercio exterior. Las exenciones o exclusiones en impuestos nacionales están establecidas en múltiples leyes de la República y las más antiguas en acuerdos internacionales, mientras que las exenciones en materia de arancel se consagran por decretos expedidos por el Ejecutivo o igualmente en tratados con países vecinos.

En cuanto al fomento de la producción, la inversión y las exportaciones en las fronteras se han intentado históricamente varios tipos de incentivos, destacándose la creación de las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE) en 2001, con generosos beneficios tributarios para proyectos en Cúcuta, Ipiales, Valledupar y Buenaventura; y las Zonas Francas Permanentes Especiales en 2009 con requisitos más laxos para que proyectos en Nariño, Putumayo, y posteriormente en Cúcuta, se constituyan en zonas francas y gocen de beneficios en impuesto de renta e importación de insumos. Estos regímenes no han tenido el impacto esperado, son escasos los proyectos aprobados y menos aun los que se pueden considerar exitosos. Es probable que las condiciones generales de competitividad de las zonas beneficiarias de estos regímenes anulen el efecto de los incentivos y contribuyan a explicar el bajo desarrollo productivo y la debilidad de las exportaciones de frontera.

Por otro lado, los regímenes de importación tienen un carácter geográficamente más transversal que aquellos que pretenden fomentar la inversión en la frontera, pero no dejan de ser dispersos. En cuanto a impuesto sobre las ventas, los bienes importados al departamento del Amazonas en virtud de convenios vigentes con Perú y Brasil, están exentos de IVA (Estatuto Tributario, art. 477). Están excluidos también del impuesto los alimentos, vestuario, elementos de aseo, medicamentos, materiales de construcción y combustible de avión, nacionales o extranjeros, que comercializan en Amazonas, Guainía y Vaupés. Arauca y Vichada disfrutan también de la exclusión de IVA en combustible de avión, con el objeto de reducir los costos de conectividad aérea, y en la Guajira y el Vichada no se causa el impuesto en la importación de alimentos traídos desde Venezuela. Como se aprecia, Arauca tiene el régimen menos generoso, mientras que Guajira y Vichada tienen condicionamientos mayores en productos y orígenes que los que tienen Guainía y Vaupés. Entre tanto, el Amazonas tiene el régimen más flexible de todos los departamentos de frontera, mientras que Boyacá, Chocó, Cesar, Nariño, Norte de Santander y Putumayo no son beneficiarios de ningún régimen especial en cuanto a IVA.

En materia arancelaria los departamentos de frontera, al igual que el resto del país, se benefician de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia tanto para importar bienes y servicios como para acceder a otros mercados. En la actualidad el país tiene tratados de libre comercio vigentes (TLC) con diez países, acuerdos comerciales más limitados con tres países adicionales, y se encuentran en proceso de implementación o negociación seis acuerdos más. Esta red de tratados ha reducido de manera importante el arancel efectivo que se paga en Colombia para importar y permite o permitirá en el corto plazo, el ingreso sin arancel o con arancel reducido de casi la totalidad bienes desde ocho de los diez más importantes socios comerciales del país.

Estos acuerdos incluyen a todos los países vecinos: con Ecuador y Perú las normas de la Comunidad Andina (CAN) permiten el comercio con cero arancel de todos los bienes desde hace más de 20 años, así como el libre comercio de todos los servicios con unas pocas excepciones. Con Brasil se cuenta desde 2005 con el Acuerdo de Complementación Económica número 59 (ACE-59), mediante el cual más del 99% de los bienes que importa y exporta Colombia no pagan aranceles o pagan impuestos reducidos. Con Venezuela se mantuvo hasta 2012 el régimen comercial de la CAN y a partir de ese año se encuentra vigente un acuerdo comercial que, si bien no es tan profundo como el andino, preserva libre de aranceles la mayoría de los bienes que cruzan la frontera. Con Panamá, por su parte, se firmó un TLC en 2013 que liberará la mayoría del comercio de bienes y servicios y que está en proceso de ratificación.

Además de los acuerdos comerciales, existe un grupo de tratados menos conocidos que consignan beneficios aduaneros para la frontera. Estos tratados se enfocan en la eliminación de aranceles y en la implementación de regímenes simplificados de importación, pero no cubren a todos los departamentos y municipios de frontera. Colombia ha firmado acuerdos en materia de comercio fronterizo con Perú (1938, actualizado en 1970 y 1981), Ecuador (1992, renegociado en 2012) y Brasil (ratificado en 2013 pero no reglamentado aún por parte del país vecino), que benefician comercialmente a los departamentos de Amazonas, Putumayo y Nariño.

Si bien los TLC que ha implementado Colombia en los últimos años han tenido como consecuencia que los acuerdos fronterizos pierdan importancia, la gran ventaja de estos últimos es que para disfrutar de los beneficios arancelarios que ellos consagran, no es necesario que los bienes importados sean originarios de los países parte del acuerdo.

La tercera fuente de regímenes aduaneros especiales que facilitan el comercio en frontera es la legislación nacional. El estatuto aduanero consagra beneficios en este aspecto para 11 municipios del Urabá en Chocó y Antioquia, así como para Leticia en el Amazonas, Tumaco en el departamento de Nariño, y Guapi en el Cauca. Desde 2001, Inírida, capital del Guainía, y Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo en Vichada, cuentan también con franquicias arancelarias, amparadas en el régimen de la CAN, organismo que tiene un plan de trabajo para el desarrollo de las fronteras comunitarias desde 2009. Estas localidades gozan de exención de aranceles para todos o la mayoría de los productos que ingresan a la zona, sin importar su origen.

Un régimen arancelario distinto es el que se aplica a las importaciones que ingresan a la zona aduanera especial de Maicao, Manaure y Uribia en La Guajira, las cuales están sujetas al pago de un impuesto general a la importación del 4%, que se destina al departamento. Con el paso del tiempo, y en respuesta a la grave incidencia del contrabando que ingresa por La Guajira al resto del territorio nacional, este régimen se ha ido limitando de manera paulatina, por ejemplo, a través de la imposición de cupos a la importación de ciertos productos, que la población del departamento aun resiente.

A pesar del incremento de TLC firmados por Colombia, la posibilidad de importar bienes sin el pago de aranceles ha resultado históricamente muy importante para la frontera, especialmente si se tiene en cuenta que, en el acumulado de las últimas dos décadas, el principal proveedor de bienes en los 12 departamentos fronterizos continentales, con el 41% de participación, ha sido Estados Unidos, país con el que se cuenta con un TLC vigente tan solo desde mediados de 2012. En el futuro, estos regímenes especiales garantizados a través de franquicias arancelarias y tratados fronterizos bilaterales, seguirán vigentes gracias al creciente protagonismo de China como gran proveedor de bienes para estas regiones. En 2013 y 2014, este país, con el que no se vislumbra firmar un TLC en el futuro cercano, desplazó a Ecuador y a Venezuela de su tradicional segundo y tercer lugar como origen de las importaciones departamentales.

En general, los regímenes especiales en materia aduanera aplican a los bienes que se importan exclusivamente para consumo dentro de la zona beneficiada. Por ese motivo, y añadiendo elementos a la complejidad de la política pública, también existen requisitos distintos para la internación al resto de Colombia de las mercancías que han sido importadas en condiciones preferentes. Este factor es importante, por un lado, para las empresas nacionales que compiten con bienes importados que eventualmente terminan pagando menos impuestos, pero también para los departamentos de frontera que quieren fomentar el turismo de compras a través de la oferta de productos a menores precios de los que existen en otras regiones.

Adicionalmente a los aspectos tributarios, tanto los acuerdos con Perú, Ecuador y Brasil, como las normas aduaneras, consagran medidas de facilitación de comercio que resultan tan importantes como los beneficios tributarios. Por ejemplo, el Acuerdo de Esmeraldas entre Colombia y Ecuador consagra un régimen especial para los habitantes de frontera que permite la libre circulación, sin ningún trámite, de los bienes asociados a la canasta básica transfronteriza para la subsistencia. Del mismo modo, el Acuerdo entre Colombia y Brasil, que crea un régimen aduanero especial para las ciudades de Leticia y Tabatinga, establece la posibilidad de importar al Amazonas mercancías hasta US\$3.000 sin tener que efectuar ningún procedimiento distinto a la presentación de la factura, o de utilizar una declaración aduanera simplificada en caso de que se supere ese valor.

El acuerdo con Brasil consagra adicionalmente procedimientos aduaneros simplificados que en conjunto constituyen el régimen más laxo con el que cuenta región alguna en el país. Según el convenio, se permite el comercio de mercancías entre Leticia y Tabatinga sin necesidad de presentar registros, visados o autorizaciones; se establece el despacho aduanero simplificado tan solo presentando la factura; se exceptúa a los comerciantes de la presentación del certificado de origen cuando se reclamen las preferencias de un TLC, y se permite la presentación de declaraciones aduaneras y pago de tributos consolidados mensualmente, en el remoto caso en el que estos se causen.

Las demás zonas de frontera que gozan de un régimen especial tienen la posibilidad de utilizar un formato simplificado de declaración de importación, también como medida de facilitación del comercio. Sin embargo, en la práctica la diferencia entre los dos formatos es mínima: el más extenso tiene 137 casillas a diligenciar comparado con 101 del formato simplificado, pero para su diligenciamiento ambos suelen requerir de la intermediación de expertos lo que encarece las transacciones comerciales.

Como se aprecia, tanto la legislación nacional como los acuerdos fronterizos apuntan hacia una misma dirección: facilitar y reducir los costos del comercio en las zonas de frontera. Sin embargo, la dispersión de regímenes tributarios,

arancelarios y de procedimientos para importar y exportar no tiene en general una explicación técnica, sino que obedece a que han sido implementados en momentos distintos, respondiendo a coyunturas diferentes, e impulsados por grupos de presión regional con diferente capacidad de cabildeo. Otra fuente de dispersión de regímenes en materia de comercio en las fronteras es que la mayoría de acuerdos con países vecinos que contienen disposiciones en este sentido se han negociado de manera bilateral y reflejan los intereses y preocupaciones de cada parte involucrada.

Por esta razón, el Gobierno, el Congreso, y los actores de frontera deben adelantar un análisis integral de los beneficios y falencias de cada régimen especial y determinar las mejores prácticas que deberían ser generalizadas a todos los municipios de frontera, o al menos aquellos con características similares. Del mismo modo Colombia debería promover con los países vecinos una revisión conjunta de los acuerdos vigentes entre todos y discutir la posibilidad de plurilateralizar el régimen de frontera. Algunos de los elementos que deberían tenerse en cuenta en ambas iniciativas se discuten a continuación.

### Una política comercial acertada es una condición necesaria para el desarrollo de las fronteras

Tal como lo demuestra la abrumadora mayoría de la evidencia empírica existente, el libre comercio es una de las políticas económicas que ofrecen un mejor balance costo-beneficio: se necesitan pocos recursos para implementarlo y tiene un gran impacto positivo en la economía, en la sociedad y en el desarrollo de los países.

Fomentar la libre movilidad de mercancías y de personas en las fronteras tiene una lógica más fuerte e intuitiva que el libre comercio en general. En primer lugar, las exenciones de impuestos en las fronteras aumentan el ingreso disponible de los habitantes que en promedio es más bajo que en el resto del país. Adicionalmente, contribuyen a reducir los costos de los insumos y materias primas para industrias fronterizas, que suelen ser más caros debido a que en varios casos deben ingresar a estas zonas por vía aérea, por río, o por carreteras intransitables. En tercer lugar, el libre comercio reduce los incentivos para el contrabando que termina lucrando a personas y grupos inmersos en una cultura de ilegalidad y destruyendo los negocios formales. En cuarto lugar, el acceso a bienes y servicios a menores precios, bien sean colombianas o de terceros países, le permite a estas localidades que en buena parte viven del comercio, competir con las condiciones que ofrecen ciudades vecinas. Finalmente, cuando la política comercial de fronteras es concertada con los países colindantes, la línea imaginaria que divide a la población de uno y otro lado de la frontera se elimina y la localidad limítrofe deja ser un paraje aislado para convertirse en un punto intermedio más, con acceso a un mercado ampliado que puede impulsar el desarrollo de más negocios.

En general, la implementación de políticas contrarias a la libre movilidad de los bienes, los servicios, los capitales y las personas en los países suelen no estar basadas en consideraciones técnicas sino políticas, con elevados costos para el bienestar general. Por fortuna, la realidad geográfica, económica y social de las fronteras hace que en estas regiones la población, las empresas y las autoridades sean más proclives a abogar por políticas más liberales que en el resto del país. Este ambiente político ha hecho factible que los regímenes especiales fronterizos, así sean dispersos y con matices difíciles de explicar, apunten todos a la liberalización y facilitación del comercio y a la integración económica con los países vecinos y el resto del mundo.

A pesar de lo anterior subsisten diferencias de opinión y el gran reto para formular una política de fronteras más estandarizada es poner de acuerdo a actores con intereses y perspectivas diferentes. Por ejemplo, en el Gobierno coexisten entidades encargadas de facilitar el comercio con otras que tienen la tarea de controlarlo y preservar o incrementar el recaudo tributario. En el sector privado hay empresas con intereses en preservar mercados en los departamentos de frontera y negocios locales construidos en torno a los regímenes especiales de comercio. Adicionalmente, los actores relevantes de las diferentes regiones fronterizas, a pesar de la coincidencia de intereses, no suelen actuar de forma coordinada, sino que cada uno pretende sacar el mayor provecho de su interacción individual con las autoridades en la capital.

Por otro lado, hay regiones de Colombia, con difícil conectividad con el resto del país, que colindan con localidades al otro lado de la frontera, mejor vinculadas al resto del territorio del país vecino, y que en consecuencia originan vi-

siones distintas entre los gobiernos involucrados en una eventual negociación internacional. Esto se suma a ideologías y coyunturas políticas y económicas particulares en cada país, que en ocasiones no fomentan la coordinación o la cooperación en materia de política fronteriza.

Las principales preocupaciones de las autoridades colombianas y de los países vecinos al momento de establecer condiciones comerciales más favorables para zonas de frontera se relacionan con las complejidades que presentan en materia de control que los hacen propicios para facilitar fenómenos como el contrabando. Además, la exención de impuestos de IVA y aranceles para regiones fronterizas implica un menor recaudo fiscal que debe ser considerado al momento de exentar a las zonas de frontera. Finalmente, varios municipios limítrofes son a su vez centros de consumo importantes y mercados atractivos para las empresas nacionales que pueden verse sujetas a una competencia desigual en virtud de un régimen especial de importaciones.

Así por ejemplo, es de conocimiento público que las cifras oficiales de importación para consumo local de licor, cigarrillos, electrodomésticos y otros bienes con alta incidencia de contrabando en algunos municipios de La Guajira, antes de ser limitadas, solían exceder por mucho el potencial de consumo de sus habitantes. Asimismo, en el departamento de Nariño, las disposiciones especiales del Convenio de Esmeraldas han originado un negocio denominado "hormigueo", que consiste en que personas de la zona, usualmente vinculadas a redes organizadas, hacen múltiples viajes al otro lado de la frontera para adquirir pequeñas cantidades de productos de la canasta básica que luego consolidan en Colombia y envían al resto del territorio nacional de contrabando.

La conectividad de la zona de frontera con el resto del territorio nacional parece ser un factor determinante en la incidencia del contrabando. Mientras que controlar el ingreso ilegal de mercancías desde La Guajira al resto del territorio nacional es difícil debido a la multiplicidad de rutas de comunicación con otras regiones, introducir bienes de contrabando desde el Amazonas, que solo tiene comunicación eficiente por vía aérea con los grandes centros de consumo en Colombia, es mucho más difícil y los costos no lo hacen rentable. Esta diferenciación debe hacerse incluso a nivel municipal. Así por ejemplo, en el Putumayo coexisten municipios con relativa buena conectividad con el resto del país, como los que colindan con el Ecuador, con otros que solo están integrados por vía fluvial o aérea, principalmente en la frontera con el Perú.

Esta realidad hace que sea difícil establecer un solo régimen comercial especial para las fronteras. Probablemente la mejor solución sería establecer dos regímenes distintos dependiendo, de qué tan interconectados están los municipios de frontera con el resto del territorio nacional y especialmente con los grandes centros de consumo del país.

Para todos los municipios no interconectados con el resto del país, no debería cobrarse ni IVA ni arancel a bienes importados, sin importar su procedencia o cantidad. Sin embargo, para no generar competencia en condiciones desiguales y permitirle a los habitantes comerciar con los países colindantes, los productos nacionales que se vendan en esos municipios deberían estar igualmente exentos de IVA. Como se describió, hoy en día existen regímenes tributarios y aduaneros especiales para algunos municipios fronterizos pero no para todos y es difícil encontrar una razón por la cual, por ejemplo, municipios como Puerto Leguízamo en el Putumayo o Taraira en el Vaupés, sin buena conectividad con el resto del país, no gozan de un beneficio similar.

En materia de facilitación del comercio los municipios no conectados con el resto de Colombia deberían tener un régimen similar al establecido en el Acuerdo entre Colombia y Brasil para las localidades de Leticia y Tabatinga. Para importar mercancías debería bastar con la presentación de la factura y el diligenciamiento de una declaración de importación más sencilla que la que existe hoy, accesible a cualquier ciudadano. El ICA y el Invima, entidades a cargo de la vigilancia sanitaria y fitosanitaria en el país, deberían también revisar sus procedimientos y simplificar al máximo los requisitos para el ingreso de mercancías bajo su control, teniendo en cuenta la insularidad de estas zonas que a su vez minimiza el riesgo para la salud humana, animal y vegetal. En este sentido, sería importante aprender de experiencias de países como Ecuador que ya han implementado regímenes similares con importantes beneficios para los habitantes de frontera.

Para estos municipios debería además constituirse una canasta básica como la que se consagra hoy en día en el Convenio de Esmeraldas y que permite la introducción de mercancías a la zona de integración fronteriza sin ningún trámite, cuando estas no superan un monto, una frecuencia y unos volúmenes razonables, y sean destinadas al consumo propio. Estos regímenes deberían también crear una "canasta comercial" para abastecer el pequeño comercio

de los municipios de frontera con productos adquiridos en el país vecino o en terceros países, sin necesidad de tramitar una importación.

La introducción de bienes, desde las zonas de frontera aisladas al resto del territorio nacional, debe ser igualmente simplificada y exenta de tributos, desde luego cuando se realice en montos, cantidades y frecuencias razonables. Una facilidad de este tipo puede ayudar a consolidar estos municipios como centros de comercio, y contribuir a fortalecer otras actividades como el turismo, que se identifica como de gran potencial en algunas zonas limítrofes.

Para municipios con una mejor conectividad con el resto del país, que en general coinciden con regiones de un mayor desarrollo relativo como Norte de Santander, Cesar, Nariño, La Guajira, Arauca y el Urabá, en las que hay mayor riesgo de que se originen flujos de contrabando, el régimen especial fronterizo debería ser algo más restrictivo, pero igualmente preferencial y estandarizado. Debería establecerse una canasta básica para consumo propio y para pequeño comercio, con límites razonables asociados al ingreso de los habitantes, y mecanismos avanzados pero automáticos de monitoreo de los flujos de comercio y de las personan que aprovechan el régimen.

Tanto el régimen de importación como las exenciones de IVA y arancel podrían estar acotados, por ejemplo, a cierto tipo de productos. De todos modos, tal como ocurre con las zonas francas, la internación de mercancías al resto del territorio aduanero nacional desde estas fronteras mejor interconectadas no debe ser permitido si no se cumple con los requisitos y se pagan los impuestos normales de importación. El mercado ampliado del que pueden disfrutar los comerciantes de estas regiones debe ser solamente el país vecino y tal vez las demás zonas de frontera aledañas.

En todo caso, la discusión sobre el régimen adecuado para estas zonas debe ser más profundo y tener en cuenta la evidencia del funcionamiento de las preferencias vigentes hoy en día. Si bien no se debe perder de vista el objetivo de facilitar la actividad económica en las fronteras con normas adecuadas para su condición particular, las autoridades de control deben tener un rol más protagónico en esta discusión que en la que debe darse sobre los municipios menos conectados.

Una vez implementados estos regímenes especiales de una manera razonable, no discriminatoria entre regiones, y facilitando al máximo la vida de los ciudadanos, el Estado tendrá mayor legitimidad para combatir la ilegalidad. Esa legitimidad debe fortalecerse con la revisión de medidas que afectan dramáticamente a las fronteras, como por ejemplo las restricciones a la importación de arroz y otros productos agrícolas de primera necesidad, que tienen como respuesta lógica el aumento del comercio informal en la periferia. El mensaje del Estado debe ser inequívoco y coherente: las normas atenderán las necesidades económicas y las condiciones particulares de la frontera, pero el contrabando no será tolerado. La expedición de la Ley Anticontrabando (1762 del 2015) es un gran avance en esta dirección y el reto será fortalecer a las instituciones a cargo de su aplicación.

La coordinación con los países vecinos en materia de política comercial de fronteras es un componente transversal fundamental. Si bien resultaría una tarea compleja en la coyuntura actual, Colombia debería propender por la armonización y multilateralización de los acuerdos fronterizos vigentes, para establecer un solo régimen con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. Este marco regulatorio debería contemplar disposiciones profundas en materia de intercambio de bienes pero también de servicios en la zona de frontera. El objetivo sería, por un lado, simplificar las reglas de juego para los empresarios locales y, por otro, la creación de un mercado ampliado para las exportaciones de frontera, más fácil de aprovechar que el que existe hoy en día. Es de destacar que en el II Gabinete Binacional entre Colombia y Perú, celebrado en octubre de 2015, los Presidentes de ambos países acordaron explorar la negociación de un nuevo acuerdo de facilitación del comercio para la frontera conjunta, que podría fijar el estándar que se intentaría extender a los demás países.

Además del marco regulatorio aplicable, la coordinación con los países fronterizos debe contemplar la definición clara de las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF), un concepto acuñado por la CAN que se refiere al alcance geográfico de las regiones beneficiarias de cada régimen. Del mismo modo debe incluirse en la discusión políticas blandas que mejoren la atención al ciudadano y motiven el uso del régimen especial, tales como la creación de Centros Binacionales de Integración Fronteriza (CEBAF) y actividades de promoción comercial, de inversión y turismo conjuntas, políticas que actualmente se discuten con Venezuela y Ecuador.

Una vez implementadas las medidas de facilitación de acceso a bienes de consumo, bienes de capital y materias primas para la frontera, habiendo reducido

además los incentivos para el contrabando, y luego de ampliar los mercados disponibles a través de acuerdos más profundos con los países vecinos, se deben explorar políticas para que en las regiones de frontera se reduzca la informalidad y aumente la competitividad. En este contexto debe evaluarse el impacto y las razones por las cuales los regímenes tributarios especiales tales como los contenidos en las ZEEE y las Zonas Francas Especiales no han logrado aumentar la inversión y las exportaciones de la frontera y revisar la necesidad de extenderlos, modificarlos o eliminarlos. En este esfuerzo es fundamental fortalecer la agenda de trabajo con las autoridades locales que suelen tener gran incidencia en las condiciones de competitividad de estas regiones.

La coyuntura interna es propicia para que las políticas que surjan de este debate acerca de los regímenes económicos y comerciales especiales para las fronteras se implementen en el corto plazo. Actualmente se encuentra en la última etapa de discusión un proyecto de reforma al Estatuto Aduanero, liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En esa iniciativa, el Gobierno Nacional ha buscado simplificar el régimen de comercio en Colombia y es una oportunidad para ajustar y unificar las normas aduaneras en materia de fronteras. Igualmente, la última reforma tributaria (Ley 1739 de 2014) creó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, con el objetivo de proponer una reforma impositiva estructural para el país, que se presentaría a consideración del Congreso en 2016. Es necesario que la Comisión analice los regímenes especiales de frontera y que se aproveche la reforma tributaria para organizar, perfeccionar o rediseñar los incentivos vigentes para promover el desarrollo en las regiones de la periferia nacional. Por su parte, los actores locales deberían trabajar juntos y participar activamente de estos debates que serán determinantes para el futuro de los departamentos y municipios fronterizos.

Este artículo hizo referencia solamente al aspecto comercial de la política de fronteras que no es condición suficiente pero sí necesaria para lograr un mayor desarrollo integral de la zona de frontera. La lucha contra la informalidad y la ilegalidad, la provisión de bienes públicos de alta calidad en infraestructura, conectividad, salud y educación públicas, ojalá de manera conjunta con los Estados colindantes, hacen parte de esa estrategia, que en Colombia es coordinada con tino por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación.

El principio detrás de los regímenes especiales de frontera debe ser el reconocimiento de que las restricciones a las libertades de comercio y movilidad de la personas entre los países son extrañas a la realidad de regiones que en su día a día suelen estar más integradas con el país vecino que con el territorio de su propio país. La política comercial para la frontera debe buscar eliminar las distorsiones que causa la convivencia cercana de regulaciones económicas distintas y facilitar al máximo el aprovechamiento de la geografía que, en ausencia de líneas divisorias, es más una potencialidad que un lastre. Los regímenes especiales deben estar armonizados, obedecer a consideraciones técnicas, y, en lo posible, deben ser concertados y regulados conjuntamente con los países vecinos. Igualmente deben ser acompañados de políticas blandas de promoción de la actividad productiva y exportadora que motiven el aprovechamiento de las condiciones especiales. Las importantes reformas económicas que el país prepara se constituyen en una gran oportunidad para las fronteras, que no se debe dejar pasar.