

PERSPECTIVAS EN INTELIGENCIA

Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "BG. Ricardo Charry Solano",
Bogotá, Colombia, julio-diciembre, 2015

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA - Vol. 7, Núm. 15, pp. 83-98

ISSN 2145-194X

Cómo citar este artículo: Castellanos, L. M. (2015). Tráfico de hidrocarburos: una amenaza para la gobernabilidad colombo-venezolana en la frontera Norte de Santander-Táchira. *Perspectivas en Inteligencia*, 7(15), 83-98.

5. Tráfico de hidrocarburos: una amenaza para la gobernabilidad colombo-venezolana en la frontera Norte de Santander-Táchira

Traffic of Hydrocarbons: A threat to the Colombian-Venezuelan governance in Norte de Santander border-Tachira

Artículo de investigación científica, resultado del "Observatorio en Inteligencia Estratégica" desarrollado en el contexto de la Maestría en Inteligencia Estratégica impartida por la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia "BG. Ricardo Charry Solano"

Recibido: 30 de abril de 2015 - Aceptado: 03 de junio de 2015

**Lina María
Castellanos**

Abogada, especialista en procedimiento penal constitucional y justicia penal militar de Universidad Militar Nueva Granada, especialista en docencia universitaria, Magister en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del ejército Nacional, actual asesora jurídica y docente de la Escuela de Inteligencia y contrainteligencia. Comentarios a: abogadalinacastellanos@gmail.com

Resumen

La frontera colombo-venezolana se ha caracterizado por ser una de las zonas más activas y dinámicas de América Latina. El intercambio económico, social y cultural son factores que han convergido en la zona fronteriza. Sin embargo, se han creado escenarios territoriales que se han salido del control y dominio de los gobiernos. Uno de esos factores ha sido la venta ilegal de gasolina en la región, que ha obligado a los países a adoptar políticas para contrarrestar la amenaza que esto supone para la gobernabilidad y gobernanza de Colombia y Venezuela y su consolidación como región geoestratégica de poder en el sistema internacional.

Palabra clave: Colombia, contrabando, gobernabilidad, Venezuela, zona fronteriza.

Abstract

The international border between Colombia and Venezuela has been one of the most active and dynamic in Latin America. The economic, social and cultural exchange are elements that have converged across the border. However, some scenarios are out of control from the governments, one of those scenarios has been the illegal fuel trade, that has obligated the countries to adopt policies to face the threat related to the governability of Colombia and Venezuela and their consolidation as a geostrategic region within the international system.

Keywords: Colombia, Venezuela, governability, government policies, illegal fuel trade, international border, smuggling

Introducción

Colombia y Venezuela han mantenido estrechas relaciones desde su independencia hasta la actualidad, desarrollando así una integración económica, social, cultural y política entre los habitantes y los países que comprenden la región. No obstante, las diferencias ideológicas y económicas de los gobiernos que han ostentado el poder en los últimos años han distanciado y obstruido el proceso de integración regional y su consolidación como un bloque geoestratégico de poder en el sistema internacional.

El presente documento se desarrolla en el marco del observatorio que tiene como objetivo evidenciar las implicaciones que ha tenido el contrabando de gasolina y las políticas que han adoptado los gobiernos para superar esta amenaza en la gobernabilidad fronteriza. En principio, cuando se planteó el objetivo general de la investigación, se establecieron tres objetivos específicos que guiarán su desarrollo: 1) realizar un acercamiento teórico al concepto de *gobernabilidad* para determinar cuál ha sido el impacto en la relación fronteriza; 2) establecer cuáles han sido las políticas de gobierno que se han implementado para combatir el contrabando de gasolina, y 3) analizar el nivel de afectación e impacto en la gobernabilidad fronteriza, de acuerdo con las políticas económicas adoptadas por los países para combatir el contrabando.

Para su desarrollo se implementará una metodología explicativa que busca establecer una relación de causa y efecto, para encontrar la relación entre dos variables de estudio: por una parte, la venta ilegal de gasolina y las políticas de gobierno (causa) y, por otra, el impacto de esas dos variables en la gobernabilidad y gobernanza fronteriza (efecto). Se llevará a cabo una investigación cualitativa, en la cual se analiza subjetivamente el objeto de estudio y se realiza una revisión bibliográfica para recopilar la información acerca del tema. Se hará una visión panorámica del problema. En la figura 1 se puede apreciar la hoja de ruta para la construcción y desarrollo de la investigación.

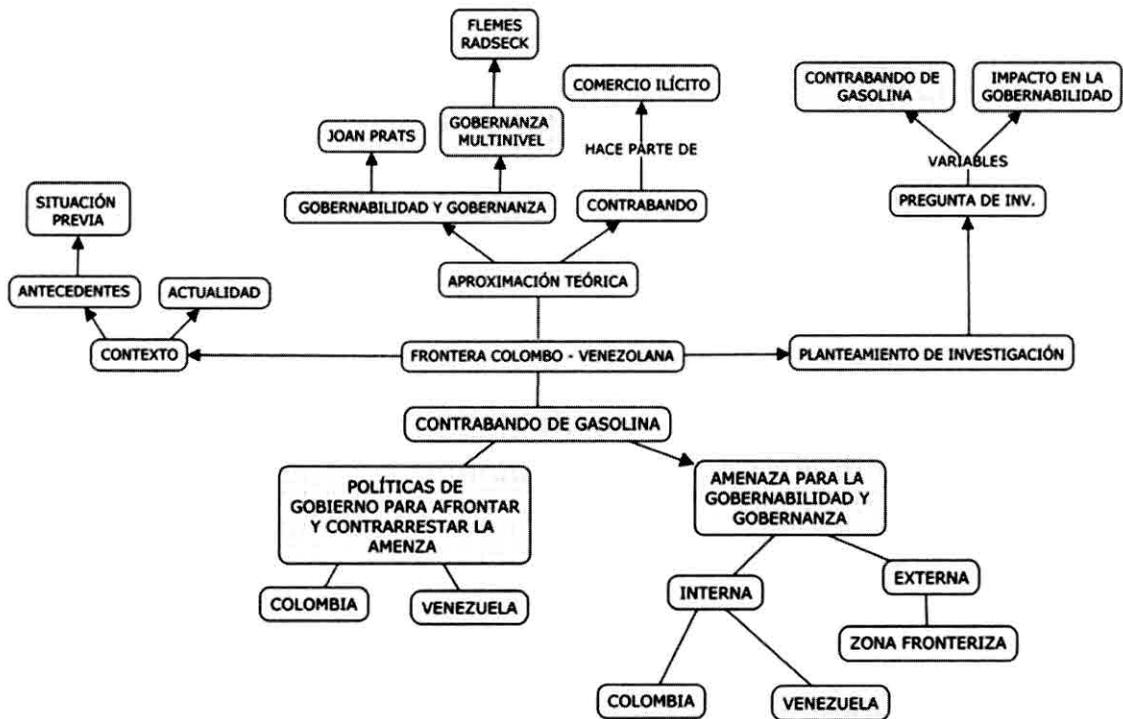


Figura 1. Hoja de ruta para la construcción y desarrollo de la investigación
Fuente: elaboración propia.

Contexto

Para dar inicio al desarrollo de la presente investigación, se definió un periodo de tiempo comprendido entre 2014 y 2016, a fin de hacer un análisis del contexto de la problemática objeto de estudio. Se caracterizará la amenaza del contrabando de gasolina y se abordarán las alternativas de control y solución implementadas por los gobiernos. Según datos suministrados por la Cancillería colombiana y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la frontera colombo-venezolana comparte un límite de 2219 km de extensión. Colombia colinda con siete departamentos y Venezuela con cinco Estados, como se relaciona en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución municipal de la frontera colombo-venezolana

Colombia		Venezuela	
Departamento	Municipio	Estado	Municipios/ciudades
Guajira	Maicao	Zulia	Paraguaipoa
	Paraguachón		
Cesar	Manaure del Cesar		Las Cruces
	Codazzi		Casigua El Cubo
Norte de Santander	Tibú	Táchira	La Fría
	Puerto de Santander		San Juan de Colón
	Cúcuta		Ureña
	Villa del Rosario		San Antonio del Táchira
	Ragonvalia		San Cristóbal
	Herrán		Las Delicias
			Rubio
Boyacá	Cubará		Páez
Arauca	Saravena	Apure	Guasdalito
	Arauquita		El Amparo
	Arauca		Elorza
Vichada	Puerto Carreño		Puerto Ayacucho
Guainía	Cacahual	Amazonas	Isla Ratón
	Puerto Colombia		San Fernando de Atabapo

Fuente: elaboración propia con información recuperada de la Cancillería de Colombia y el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela.

Es necesario precisar que los municipios fronterizos de Colombia se han caracterizado por ser zonas definidas por la precaria e insuficiente presencia institucional, permitiendo así el desarrollo de prácticas ilegales como el contrabando y el comercio ilícito, entre otros. La frontera colombo-venezolana ha sido una de las zonas más activas y dinámicas de América Latina. El intercambio económico, social y cultural son factores que han convergido en la zona fronteriza. Sin embargo, se han creado escenarios territoriales que se han salido del control y dominio de los gobiernos. Uno de esos factores ha sido la venta ilegal de gasolina en la región, lo que ha obligado a los países a adoptar políticas para contrarrestar la amenaza que esto supone para la gobernabilidad y gobernanza de Colombia y Venezuela y su consolidación como región geoestratégica de poder.

En la zona fronteriza han persistido diferentes problemáticas que han creado un escenario propicio para el desarrollo del contrabando, como actividad económica en la zona. La falta de ingresos es una de las problemáticas que más aqueja a la región fronteriza, los niveles de pobreza y desempleo son altos, motivo por el cual la informalidad se ha constituido en una actividad económica normal.

Por otra parte, los Estados de Colombia y Venezuela han sido incapaces de formular y ejecutar políticas fiscales y arancelarias eficaces que regulen la entrada y salida de productos en la frontera; por tanto, el contrabando, en específico el de gasolina para el caso que atañe a esta investigación, sigue siendo una de las problemáticas más comunes y con mayor impacto negativo para los países. Dicho esto, se hace pertinente plantear

la pregunta de investigación que se desarrollará a lo largo de este documento: ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas que han adoptado los gobiernos de Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro para mitigar los problemas que el contrabando de gasolina supone en la gobernabilidad fronteriza?

Apreciación estratégica

Aproximación teórica

Para el desarrollo del presente documento, será necesario hacer una aproximación teórica y conceptual de los términos aquí utilizados, con el propósito de delimitar y precisar las bases de la presente investigación. El primer concepto que se va a considerar es *gobernabilidad*; este ha sido trabajado por distintos autores. Para Prats (2001) la gobernabilidad es:

Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (p. 120)

El término de gobernabilidad es determinante para la investigación, puesto que esta tiene como objetivo establecer si las políticas adoptadas por los gobiernos de Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro, para afrontar la amenaza que el contrabando supone, han tenido impacto sobre la gobernabilidad y gobernanza en la región. Por otra parte, el término de gobernanza de seguridad será concluyente para cumplir con el objetivo anteriormente mencionado. Esta se entiende como:

Dinámica regional, denota estructuras de autoridad formales e informales que coordinan, gerencian y reglamentan respuestas colectivas a las amenazas de la seguridad de los estados en una región delimitada o los esfuerzos comunes de dichos estados para promover la seguridad y la estabilidad fuera de su región. (Flames, Radseck, 2013, pp. 205).

Ahora bien, se había mencionado previamente que la investigación tenía dos variables de estudio independientes, la gobernabilidad y gobernanza de la seguridad. Responden a la primera variable de estudio: el impacto del contrabando sobre la gobernabilidad y gobernanza fronteriza. También es necesario conceptualizar los términos determinantes para la construcción de la segunda variable: la venta ilegal de gasolina y las políticas de gobierno adoptadas para contrarrestar la amenaza. El contrabando se enmarca dentro de una práctica económica reconocida como comercio ilícito.

El comercio ilícito es una actividad que engloba varios hechos delictivos como el contrabando, la defraudación aduanera, la piratería, la corrupción, el cohecho pasivo, y otros muchos, que tienen un impacto negativo creciente en las sociedades y países del mundo. (Fundación Konrad Adenauer, Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2015).

Actualmente, se puede evidenciar en la dinámica fronteriza colombo-venezolana que el contrabando se instaura como una actividad económica de la cual dependen muchos habitantes de la zona, complicando su erradicación y control, en la medida en que no están en juego solo factores económicos, sino también humanos y de desarrollo.

El contrabando tuvo que ver con las vicisitudes de la construcción de un Estado moderno eficiente sobre el conjunto del territorio nacional. Estas vicisitudes fueron principalmente la insuficiencia de ingresos y las consecuentes elecciones de política fiscal y arancelaria, una lógica social que privilegiaba el interés particular sobre el bien común y toleraba el recurso de prácticas teóricamente inválidas en un Estado republicano moderno. (Laurent, 2008, p. 28)

Los conceptos trabajados en este apartado del documento servirán como guía para el desarrollo del siguiente capítulo, que hace referencia a la dimensión del contrabando como una amenaza para la gobernabilidad fronteriza y los alcances y limitaciones de las políticas adoptados por el gobierno de Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro para afrontar y combatir dicha problemática.

Dimensión y afectación del contrabando de gasolina, como una amenaza para la gobernabilidad fronteriza

Para iniciar con la caracterización de la amenaza que representa la venta ilegal de gasolina en la región fronteriza, es necesario considerar el escenario en que emerge y se desarrolla, para así poder establecer las dimensiones de esta. En los últimos años, Colombia y Venezuela han mantenido relaciones distantes, “han tenido serios desencuentros políticos como consecuencia de posiciones divergentes sobre la soberanía y la demarcación de aguas marinas y submarinas” (Beltrán y Afanador, 2011, p. 124). Si bien el contrabando de gasolina, en esencia, no está relacionado con estas disputas de soberanía y control estatal, sino con un impacto económico y comercial, el abordaje que se hará en esta sección tendrá como objetivo evidenciar que sí. Que existe una relación y, por tanto, representa una amenaza no solo en términos económicos, sino también estratégicos para la consolidación del Estado y del control territorial.

La frontera es, así, el lugar en el cual el Estado vigila por el respeto de la legislación que ha adoptado para sostenerse. Contrabandear es, entonces, entre otras cosas, violar algo que tiene que ver con la soberanía nacional, algo intolerable desde el punto de vista de la autoridad del Estado, al mismo tiempo que es perjudicial para sus intereses económicos. (Laurent, 2008, p. 36)

Para abordar esta problemática, es necesario precisar que en la zona fronteriza se desarrolla una dinámica particular, la ausencia de los gobiernos en los departamentos y Estados que comprenden dicha zona, así como la incapacidad de estos por establecer un control en esta región. Esta ausencia estatal y falta de políticas eficaces han creado un escenario propicio para que las actividades ilegales emerjan y constituyan una dinámica culturalmente aceptada y practicada por los habitantes de la zona. Según Flames y Radseck (2013) los nuevos conflictos fronterizos

representan matrices de conflicto permanentes en fronteras que, si bien están definidas formalmente, frecuentemente no son controladas, sirviendo como escenarios de operaciones cruzadas a actores del crimen organizado o como áreas de retirada para los grupos de la guerrilla. (p. 205)

El contrabando se ha establecido como una de las principales fuentes de ingresos en la zona, respondiendo esto no solo al margen de ganancias y utilidades que genera esta actividad, sino, como se mencionaba anteriormente, a la falta de presencia del Estado en las regiones fronterizas, a la corrupción de las instituciones de

los dos países y la escasez de políticas y controles efectivos en la zona que prevengan y neutralicen la entrada y salida de mercancías.

Se debe resaltar la importancia que tiene la investigación del contrabando y la defraudación tributaria—actividades enmarcadas dentro del comercio ilícito—, ya que este tipo de actividades tienen un impacto directo sobre la economía y la sociedad en general. Desde la pérdida de empleos, producción, distorsión en los mercados, bajos ingresos tributarios, hasta impactos en la salud de las personas, entre otros efectos. (Fundación Konrad Adenauer, Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2015, p. 17)

Para iniciar con la caracterización de la venta ilegal de gasolina, es necesario describir las dinámicas del precio, oferta y demanda de este recurso en la zona, las formas en que se adquiere ilícitamente la gasolina y las rutas y actores que intervienen en la ilegalidad del proceso. Durante la presidencia de Hugo Chávez Frías, Venezuela dio un giro radical en sus políticas internas y externas, se inició la transformación de su política hacia el socialismo del siglo XXI, cuyo objetivo estaba orientado:

Hacia la satisfacción de las necesidades básicas; es decir, no una economía que le haga el juego al mercado y que se base en la lógica de la ganancia, la acumulación y el despilfarro, sino una economía capaz de satisfacer las necesidades medias de la vida contemporánea y que genere riqueza, pero no para hacer del consumo desaforado una forma de vida, sino para asegurar unas condiciones de vida dignas y confortables para toda la población. (Hamburger Fernández, 2014).

Con esta nueva visión económica, el gobierno venezolano adoptó políticas paternalistas, iniciando con la implementación de subsidios a diferentes sectores económicos del país, entre ellos el servicio eléctrico, alimentos, transporte, vivienda y gasolina.

Estos subsidios tenían como objetivo impulsar la economía del país; sin embargo, el sostenimiento de dichas subvenciones, por una parte, se volvió insostenible para el vecino país y, por otra, se crearon escenarios para el desarrollo del contrabando, puesto que los subsidios tienen un impacto directo sobre el valor adquisitivo de los productos venezolanos, que posteriormente son adquiridos y trasladados ilegalmente a Colombia, para ser vendidos por un precio considerablemente mayor. La producción de gasolina se ha visto altamente impactada por dichos subsidios:

El costo de producción y refinación del litro de gasolina en el país es alrededor de 0,88 bolívares por litro, mientras que en las estaciones de gasolina el combustible se vende en Bs 0,097 el litro de 95 octanos y en Bs 0,070 el litro de 91 octanos, prácticamente 10 % del costo. (Tovar, 2013)

Como se infiere de los datos suministrados por el periódico *El Universal*, la gasolina recibe un subsidio aproximado entre el 80 y 90 % del costo final de producción, lo cual impacta directamente sobre el precio de esta. Para 2015:

Un litro de gasolina de 95 octanos cuesta actualmente 0,097 bolívares. 0,048 bolívares por litro es la tarifa preferencial del diésel, el más utilizado por el transporte público masivo. Llenar un tanque de 40 litros de gasolina de 95 octanos cuesta menos de 4 bolívares y de 60 litros menos de 6 bolívares, en ambos casos menos de un dólar. Calculado en pesos colombianos, el litro que en Venezuela cuesta 29 pesos, en Colombia se vende a 2275, y esto es un tremendo incentivo para los traficantes de gasolina, especialmente los estados fronterizos. (*El Mundo*, 2015).

Ahora bien, como puede evidenciarse de lo expuesto anteriormente, los subsidios venezolanos sobre la producción de gasolina han generado dos consecuencias importantes:

- Inestabilidad económica en Venezuela: uno de los mayores recursos económicos de la República Bolivariana de Venezuela es el petróleo, del cual se obtiene la gasolina. Petróleos de Venezuela S. A (PDVSA) es la petrolera nacional de Venezuela encargada de la explotación de este hidrocarburo, la cual asume con recursos del Estado el costo total de la producción de gasolina en el país. En 2015, el ministro de Petróleo y Minería, Rafael Ramírez, aseguró en mayo que PDVSA perdió unos \$12.000 millones anuales por el bajo precio de la gasolina (*El Mundo*, 2015) y a esas pérdidas hay que sumarle 1.400 millones anuales en la gasolina subsidiada que se logra sacar por las 192 trochas ilegales hacia Colombia. (Flórez, 2015).
- Ambiente propicio para el contrabando: como se abordó previamente, el costo de la gasolina en Venezuela resulta siendo incomparable con el costo de producción del mismo bien en Colombia. Según el diario *Portafolio* (2014), el precio de la gasolina en Colombia es definido por el costo de oportunidad, es decir que la variación del precio de la gasolina en el país depende del mercado internacional, además de los siguientes factores: ingreso al productor, biocombustible, impuesto a la nación, impuesto territorial, márgenes de distribución y transporte.

Al depender de tantos factores y actores, se encarece el precio de la gasolina en Colombia, mientras que un litro de gasolina en Venezuela cuesta 29 pesos colombianos, el mismo litro en Colombia puede venderse en 2275 pesos (*El Universal*, 2013). Es decir que, restándole los gastos de transporte hacia Colombia y otros gastos varios, se puede obtener una ganancia de más de 2000 pesos por litro de gasolina que entra por contrabando al país. "Al ser la gasolina tan barata en Venezuela, su contrabando a Colombia se ha convertido en un negocio con una rentabilidad del 10.000%, según un reporte de la Dirección de Impuestos y Aduanas de Colombia" (Pardo, 2014).

Ahora bien, una vez hecho un análisis sobre el costo de la gasolina, es importante señalar las formas en que se adquiere y los actores que intervienen en la ilegalidad del proceso. Según Castro y Linero, hay tres formas predominantes de adquirir el combustible en Venezuela para vender ilegalmente en Colombia.

- A través de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) y tres empresas filiales: Deltaven, Maraven y Corpoven, empresas autorizadas para la venta de hidrocarburos y sus derivados en la zona fronteriza con Colombia.
- Estaciones nacionales de Venezuela, siendo estas estaciones los lugares de donde más se saca gasolina para el contrabando, debido a su bajo precio en comparación con las estaciones internacionales y las estaciones colombianas.
- Las estaciones de servicio Safec, que se encuentran en la ciudad venezolana Ureña a un kilómetro de Cúcuta, aunque su adquisición se hace principalmente para el autoconsumo (Castro Castell y Linero Guerrero, 2006).

La gasolina es adquirida en estas estaciones por "pimpineros, [quienes] son las personas cuya actividad económica principal es la venta de gasolina en la calle, procedente de Venezuela" (Jiménez y Suescun, 2013). Sin embargo, aunque los pimpineros se dedican de forma autónoma y exclusiva al negocio, "autoridades militares

de Colombia han dicho que, por la rentabilidad, al negocio del contrabando se han vinculado ramas de las guerrillas y los paramilitares colombianos". (Pardo, 2014).

En los estados fronterizos de Zulia, Apure, Táchira, La Guajira, Arauca, Norte de Santander y Vichada se han entronizado, desde hace varias décadas, bandas criminales, círculos mafiosos y grupos al margen de la ley que mueven redes del contrabando de gasolina y gas, que se aprovechan de las condiciones diferenciales cambiarias y del subsidio del gobierno venezolano. (Flórez, 2015)

Como puede concluirse, en el caso específico de estudio, en la zona fronteriza colombo-venezolana se desarrolla el contrabando como una actividad económica cotidiana, en la cual convergen actores de distinta índole y nivel. Por una parte, se encuentran los pequeños contrabandistas que utilizan esta práctica como una manera para sobrevivir, los grandes contrabandistas que manejan redes y rutas específicas para comercializar ilegalmente mercancía, autoridades de los dos países que muchas veces resultan inmersas en dinámicas de corrupción y habitantes de la zona que sufren las consecuencias de esta práctica ilícita.

Políticas fronterizas para combatir el fenómeno del contrabando

Juan Manuel Santos, actual presidente de la República de Colombia, ha gobernado bajo una política en la que se ha trazado como objetivo:

Fortalecer sus agendas de política internacional, bilaterales y multilaterales, priorizando en los ejes de desarrollo sostenible del país. Los vecinos y países de América Latina y el Caribe seguirán recibiendo una atención prioritaria y continuará posicionándose la visión estratégica de Colombia en asuntos de política internacional en los foros regionales y globales. En apoyo a la construcción de paz, se trabajará con los socios tradicionales en América del Norte, América Latina, Europa y Asia. (Cancillería, 2014)

Esto permite evidenciar que el presidente colombiano ha seguido la política de *respice polum* (mirar hacia el norte) enfocada en implementar estrechas relaciones con Estados Unidos en busca de la consolidación y guía de una alianza político-militar. Sin embargo, Colombia en los últimos años se ha esforzado en fortalecer las relaciones con sus vecinos, sin deteriorar su relación con el norte, pero, aun así, los problemas en la región especialmente con Venezuela han estado latentes.

Por su parte, Nicolás Maduro, actual presidente venezolano, ha adoptado una política de *respice similia* (mirar a los semejantes) mediante la cual ha buscado fortalecer los lazos económicos y políticos con los países vecinos y en esa esfera ha desarrollado su política exterior, sin desconocer sus relaciones con Rusia y China. La relación con las potencias ha correspondido a una estrategia de cooperación militar. Sin embargo, Venezuela ha propendido a la integración y consolidación regional (figura 2).

Es importante para el desarrollo de los objetivos acá propuestos hacer el análisis de la política exterior de los gobiernos, pues en últimas será esta la que dirigirá las decisiones que se adopten frente a las relaciones con los demás países, en este caso, de Colombia frente a Venezuela y viceversa. Es determinante establecer que las relaciones entre estos dos países poseen características que complejizan la toma de decisiones, puesto que en la frontera convergen y se desarrollan dinámicas que sobrepasan el control ejercido por los gobiernos.

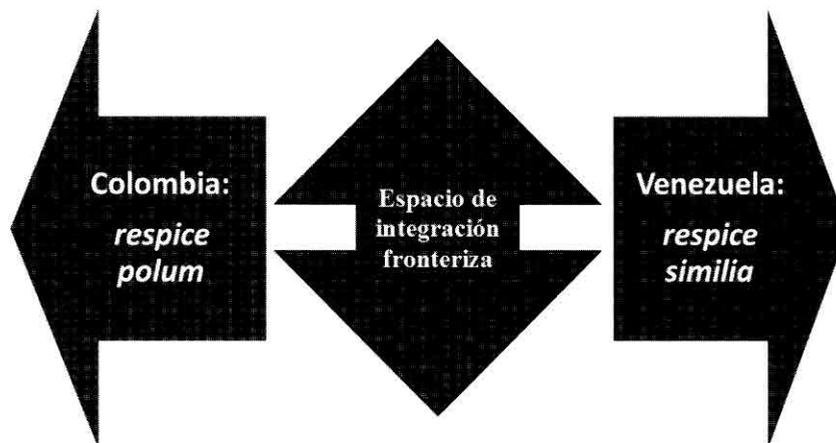


Figura 2. Modelos de política exterior
Fuente: elaboración propia.

Políticas fronterizas colombianas

A nivel marco

En 2013, bajo el periodo de Juan Manuel Santos, surgió una propuesta: el plan fronteras para la prosperidad. Dicho plan “busca mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas” (Cancillería, 2013).

Este plan tiene 11 fases para su ejecución:

1. Identificación de actores claves en procesos políticos, sociales y económicos para que en grupos focales compartan su experiencia y conocimiento.
2. Evaluación social participativa con talleres para identificar prioridades y encontrar soluciones.
3. Definición concertada de líneas de acción: desarrollo económico, salud, educación, agua y saneamiento básico, energía, cultura y deporte.
4. Formulación de un portafolio de proyectos.
5. Evaluación técnica de los proyectos con entidades responsables sectorialmente.
6. Gestión y consecución de recursos en el Gobierno nacional, entidades territoriales, regalías, sector privado, cooperación internacional.
7. Consulta previa y discusión de programas y proyectos en comunidades étnicas.
8. Formalización de acuerdos y contratos.
9. Ejecución y seguimiento por veedurías de las comunidades y autoridades locales.
10. Mecanismos de sostenibilidad de la operación, financiación, bajo responsabilidad de los actores.
11. Evaluación del proyecto: ejecución, impactos, logros, buenas prácticas y lecciones.

En 2014, este plan se afianzó con el documento Conpes 3805, en el que se plantearon cinco objetivos estratégicos:

1. Fortalecer la institucionalidad nacional y territorial para la gestión del desarrollo e integración fronterizas. Para la coordinación funcionarían una comisión intersectorial, un comité técnico y siete comisiones regionales del desarrollo y la integración fronteriza.
2. Poner en marcha planes específicos con poblaciones bien identificadas.
3. Promover las condiciones del crecimiento sostenible de las regiones de frontera.
4. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y con los países vecinos.
5. Fortalecer la identidad, cosmovisión y organización indígena, afrodescendiente, raizal y romaní.

El plan fronteras para la prosperidad y el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3805 son actualmente las estrategias del Gobierno para abordar las necesidades fronterizas. En relación con el tema que aborda esta investigación, el contrabando de gasolina, el objetivo estratégico número 3 del Conpes (2014), “se propone disminuir los mayores costos de producción y transacción en las zonas de frontera y la incidencia del contrabando en la economía y las finanzas de los territorios fronterizos” (p. 52).

Políticas específicas para abordar la amenaza

A continuación, se hará una relación de algunas de las políticas adoptadas durante el gobierno de Juan Manuel Santos para afrontar la amenaza que supone el contrabando de gasolina (tabla 2).

Tabla 2. Políticas específicas de Colombia para abordar la amenaza del contrabando

Política/acción	Objeto
Ley 488 de 1998/Capítulo 2	Se tipifica el contrabando como un delito. El que en cuantía entre cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, importe mercancías al territorio colombiano, o las exporte desde él, por lugares no habilitados, o las oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años y multa equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor CIF de los bienes importados o del valor FOB de los bienes exportados.
Decreto 1900 de 2002	Se incrementaron las penas dispuestas y se añadió que, así mismo, se hace indispensable establecer mecanismos jurídicos transitorios, para operar eficazmente en contra de aquellas organizaciones delincuenciales, facilitando la captura y retención de los implicados, como quiera que el régimen legal penal vigente es insuficiente para prevenir y contrarrestar los delitos de hurto y contrabando de hidrocarburos y sus derivados, los que se han incrementado drásticamente, con graves consecuencias en el mantenimiento del orden público y la economía nacional.
Ley 788 de 2002	Modificar el tratamiento penal que se le dio en el Decreto 2180 de 2002 al delito de contrabando de hidrocarburos y sus derivados.
Ley 2005 sobre el delito de contrabando	Tipificar y sancionar el delito de contrabando que se cometa en el territorio y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, independientemente del lugar donde se hubieren realizado los actos preparatorios del delito.
Ley anticontrabando Ley 1762 de 2015	Tiene por objeto modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal.

Fuente: elaboración propia.

Políticas fronterizas venezolanas

A nivel marco

Durante el gobierno de Hugo Chávez se promulgó la Ley Orgánica de Fronteras de 2003. Dicha ley tiene por objeto establecer el régimen especial de las zonas de fronteras para la consolidación de la integridad territorial de la República Bolivariana de Venezuela, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución y dirigido a promover y facilitar su desarrollo cultural, social, económico y tecnológico sustentable (Asamblea Nacional de Venezuela, 2003). Dicha ley considera las siguientes disposiciones:

- Reconoce al Fondo de Desarrollo Fronterizo (Fodefro), el Consejo de Gobierno del Municipio Fronterizo y las Unidades de Desarrollo Fronterizo (UDF) como las máximas autoridades de consulta en esta materia.
- Esta ley le otorga al Poder Ejecutivo Nacional, en coordinación con Fodefro y las UDF, facultades de promover incentivos, recursos y otros mecanismos de estímulo para la ejecución de programas y actividades dirigidas al desarrollo de los municipios fronterizos y dependencias federales.
- Esta ley hace referencia a la posibilidad de instrumentos, convenios y acuerdos internacionales, estableciendo un procedimiento mediante el cual los alcaldes de los municipios fronterizos podrían elevar a la Asamblea Nacional y al Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, planteamientos sobre necesidades o posibilidades específicas con miras a la implementación de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral.

Igualmente, se asignan facultades al Presidente de la República para disponer sobre normas migratorias en el territorio de las zonas fronterizas, cuando en todo o parte del territorio de estas se hubieren declarado los teatros de conflictos o de operaciones, según el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. Esta normatividad ha estado vigente hasta la fecha; sin embargo, en septiembre de 2015, a causa del Estado de excepción declarado por Nicolás Maduro, en el que se da el cierre fronterizo con Colombia, surge Misión Nueva Frontera de Paz, cuyo objetivo, según el presidente venezolano, es “ir hacia un proceso profundo de transformación para construir una nueva frontera de prosperidad, de amistad, de hermandad, de beneficio compartido y de solidaridad” (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2015).

La Misión Nueva Frontera de Paz es una misión cívica-militar para repoblar la frontera, fomentar el desarrollo productivo y cultural. El gobierno venezolano construye una nueva frontera de paz, mediante una política integral que combata el paramilitarismo, el contrabando y el narcotráfico, con nuevas propuestas, y atendiendo también las áreas de salud, vivienda y educación entre otros, como parte de la atención integral que se les brindará a las poblaciones fronterizas en el occidente del país. (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2015)

Políticas específicas para abordar la amenaza

A continuación, se hará una relación de algunas de las políticas adoptadas durante el gobierno de Nicolás Maduro para afrontar la amenaza que supone el contrabando de gasolina (tabla 3).

Tabla 3. Políticas específicas de Venezuela para abordar la amenaza del contrabando

Política/acción	Objeto
Plan de automatización para el suministro de combustible	Impuso un chip —o código de barras pegado en el parabrisas— de racionamiento a 42 litros diarios por vehículo particular; y cantidades superiores para los de transporte de pasajeros y mercaderías. Empezó a implantarse en 2011, en el Táchira y en junio de este año en Zulia, ambos Estados del noroeste venezolano, fronterizo con Colombia y gobernado por la oposición, como estrategia para frenar el contrabando (<i>El Universal</i> , 2012).
17.000 militares para combatir contrabando en frontera	El Gobierno venezolano informó del despliegue de 17.000 militares en la amplia frontera que comparte con Colombia para combatir el contrabando de productos básicos y combustibles “que genera millonarias pérdidas al país con la gasolina más barata del mundo”, explicaron las autoridades venezolanas (<i>Portafolio</i> , 2014).
Cierre nocturno fronterizo	Se anunció la restricción del tránsito entre las 10 de la noche y las 5 de la mañana para vehículos particulares y personas; y a partir de las 6 de la tarde y hasta la madrugada para vehículos de carga pesada, con el fin de “reforzar las políticas soberanas para enfrentar el contrabando de extracción”.
Estado de excepción 2015	“El presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, anunció que activaría un estado de excepción constitucional. Justificó su medida en ‘una emboscada que dejó heridos a tres soldados y a un civil; y a una persistente fuga de alimentos, medicinas y combustibles, productos que en un 40% se van de contrabando a Colombia, desabasteciendo a Venezuela’, también justificó la medida como una forma de enfrentarse ‘al hampa y al paramilitarismo colombiano’” (<i>El Tiempo</i> , 2016).
Aumenta precio de gasolina en Venezuela por primera vez en 20 años, 2016	“El presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, anunció este miércoles un aumento del precio de los combustibles, por primera vez en dos décadas. ‘Esto es una medida necesaria’, afirmó el presidente en cadena de radio y televisión, como parte de una serie de acciones para enfrentar la grave crisis económica. Con el nuevo precio, el litro de 91 octanos pasa de 0,07 a 1 bolívar (0,15 dólares) y el litro de 95 octanos pasa de 1 a 6 bolívares (0,95 dólares). El aumento fue de 1.328,5% para la gasolina normal y de 6.085% para la súper” (<i>El Tiempo</i> , 2016).

Fuente: elaboración propia.

Alcance y limitaciones de las políticas fronterizas

Luego de realizar una aproximación a las políticas de nivel marco y específico de cada uno de los países, es necesario hacer hincapié en la diferencia que ha marcado el accionar de cada uno de los gobiernos. Como se puede evidenciar, las políticas adoptadas por los gobiernos colombianos para afrontar la amenaza que supone el contrabando han estado encaminadas a realizar reformas de carácter estructural, cuya finalidad ha sido endurecer las penas aplicadas por el delito de contrabando, haciendo vagos esfuerzos en tipificar las características propias del contrabando en cuanto a volumen y tipo de mercancías.

Sin embargo, su alcance ha sido poco profundo y sí se han identificado grandes limitaciones. Durante más de dos décadas los gobiernos han estado reformando y adecuando un asunto en específico —tiempo condenable—, pero si se hace un análisis de impacto, podrá concluirse que no han sido eficaces ni eficientes, puesto que, para 2015, cuando se impulsó la última ley anticontrabando se planteó el mismo propósito, es decir, no ha habido ningún avance que permita salir de esa discusión. Las limitaciones son evidentes en la medida en que se han impulsado reformas normativas, pero no se ha logrado impactar en la disminución de las dinámicas contrabandistas y sí se han profundizado los problemas regionales, evidenciando la precariedad

institucional en la frontera y la falta de acciones que atiendan realmente los factores desencadenantes de esta problemática.

Por otra parte, las políticas adoptadas por los gobiernos venezolanos dibujan otro panorama, aunque igual de desalentador. El gobierno de Nicolás Maduro ha enfocado su política en acciones específicas, como el cierre de las fronteras, el aumento de Fuerza Militar o el aumento en el precio de la gasolina. Sin embargo, no puede desconocerse que para afrontar una problemática y realizar acciones definitivas es necesario que estas vayan acompañadas de una reforma estructural, más aun cuando se enfrenta a una problemática tan grave como la venta ilegal de gasolina.

Las limitaciones de las políticas adoptadas por el gobierno venezolano son obvias; hace falta un marco y unas reformas normativas que abarquen la problemática de manera amplia, concreta y legal. Y los alcances de estas han sido pocos; al igual que el gobierno colombiano, han adoptado políticas para atender una capa exterior de este problema, sin ahondar en las verdaderas bases y cimientos de la amenaza del contrabando de gasolina, que afectan no solo las economías de las dos naciones, sino la gobernabilidad entre estas.

Conclusiones y recomendaciones

C1: Los gobiernos de Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro han abordado la amenaza que representa el contrabando de gasolina desde dimensiones superficiales, estableciendo así reformas que se basan en la adjudicación de penas, en el caso colombiano, o aumento de controles en la frontera, en el caso venezolano. Sin embargo, estas estrategias no han tenido un impacto significativo en la lucha contra esta amenaza; su alcance se ha visto seriamente restringido y las limitaciones cada vez son más evidentes.

R1: Es necesario que los gobiernos evalúen cuales son realmente las bases y estructuras económicas, sociales, políticas y culturales que han permitido que en la frontera se desarrolle y adopte el contrabando de gasolina como una práctica comúnmente aceptada. Es claro que la diferencia de precios es un factor determinante para que emerja esta situación; sin embargo, la precariedad institucional, la falta de oportunidades laborales, la deficiencia en los sistemas de educación y de salud en ambos lados de la frontera, son elementos clave. Por tanto, las estrategias de los gobiernos deben ir enfocadas no solo al aumento de penas o de control fronterizo; deben encaminarse a atacar directamente los problemas de la región, a brindar oportunidades, a crear escenarios en los cuales el contrabando no sea una de las únicas opciones para surgir en la región.

C2: Dependencia económica: Colombia y Venezuela mantienen una fuerte dependencia económica, energética y comercial. Aunque los gobiernos se han esforzado por fortalecer el marco normativo que regula las actividades económicas, no puede desconocerse que en la frontera aún se desarrollan dinámicas informales e ilegales que representan un reto para el desarrollo y la integración, actividades ilegales que se han fortalecido por la falta de oportunidades de empleo, la ausencia estatal y la carencia de políticas fronterizas eficaces.

R2: La dependencia económica no representa por sí misma un problema para la región; el problema radica principalmente en la falta de políticas eficaces para controlar los intercambios económicos, políticos, sociales y culturales de la región. Por tanto, la recomendación está dirigida a evidenciar la necesidad de establecer políticas eficientes y eficaces que contribuyan a la superación de la pobreza, el desempleo, el comercio ilícito, entre otros. Es necesario que los gobiernos establezcan políticas conjuntas; en la medida en que no puede considerarse al departamento de Norte de Santander y al estado de Táchira como regiones independientes, es importante reconocer y actuar en consecuencia con la dependencia y convergencia que se presenta en la región.

C3: Es conveniente retomar el término de gobernabilidad discutido por Prats:

Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (p. 120)

Si se analiza la gobernabilidad como un espectro propio e interno de cada país, podría concluirse que la venta ilegal de gasolina ha tenido un impacto sobre la gobernabilidad de estos países. Ni Colombia ni Venezuela han podido establecer una verdadera autoridad, conocimiento de la amenaza, de los actores que intervienen y de las consecuencias reales de esta actividad ilegal, siendo así incapaces de resolver el conflicto propio de la amenaza y llevando a cabo soluciones para superarla, atentando directamente contra la noción y la construcción del Estado y demostrando la incapacidad de tener un verdadero control territorial. Ahora bien: otro término aquí utilizado es *gobernanza de la seguridad*, entendido como:

Dinámica regional denota estructuras de autoridad formales e informales que coordinan, gerencian y reglamentan respuestas colectivas a las amenazas de la seguridad de los estados en una región delimitada o los esfuerzos comunes de dichos estados para promover la seguridad y la estabilidad fuera de su región. (Flames y Radseck, 2013, p. 205).

Los gobiernos de Colombia y Venezuela han sido incapaces de trabajar conjunta y coordinadamente para adelantar acciones con miras a afrontar el contrabando, repercutiendo así no solo en la limitación de la superación de la amenaza, sino en la conformación de un bloque geoestratégico de poder, impactando directamente al mantenimiento y ejecución de la gobernanza de la seguridad.

R3: Para superar los problemas de gobernabilidad y gobernanza, generados por la venta ilegal de gasolina, es fundamental que primero hagan una caracterización real y profunda de las bases del problema de contrabando, para así poder establecer políticas, acciones y reformas que atiendan efectiva y oportunamente las necesidades y que permitan tomar decisiones para la superación de la amenaza.

Por otra parte, es fundamental que Colombia y Venezuela trabajen coordinadamente, pues no puede desconocerse que las dinámicas propias que convergen en la frontera obligan a pensar como unidad de región y no como una zona fragmentada que se desarrolla de manera independiente en cada país.

Referencias

1. Asamblea Nacional de Venezuela. (2003). *Ley orgánica de fronteras*. Recuperado de <http://www.resdal.org/parlamento-y-defensa/venezuela-ley-frontera.pdf>
2. Beltrán, L. y Afanador, B. (2011). Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral. *Administración & Desarrollo*, 53(39), 123-136.
3. Cancillería. (2013). *Plan fronteras para la prosperidad*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-plan-fronteras-la-prosperidad.pdf>
4. Cancillería. (2014). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
5. Castro Castell, O. P. y Linero Guerrero, O. A. (2006). *El fenómeno de contrabando del combustible y su impacto en la región de frontera colombo-venezolana* (tesis de posgrado). Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.

6. Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). Prosperidad para las fronteras de Colombia. *Documento Conpes 3805*. Bogotá.
7. *El Mundo*. (2015). *Datos claves sobre el precio de la gasolina en Venezuela*. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/datos-claves-sobre-el-precio-de-la-gasolina-en-ven.aspx>
8. *El Tiempo*. (2016). *Aumenta precio de gasolina en Venezuela por primera vez en 20 años*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/venezuela-aumenta-precio-de-la-gasolina-por-prime-va-vez-en-20-anos/16512931>
9. *El Universal*. (2012). *Ni un chip detiene el contrabando de gasolina entre Venezuela y Colombia*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/internacional/ni-un-chip-detiene-el-contrabando-de-gasolina-entre-venezuela-y-colombia-881>
10. Hamburger Fernández, Á. (2014). El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), 131-154.
11. Flórez, M. A. (2015). *Así funciona el contrabando de gasolina venezolana en la frontera*. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/asi-funciona-el-contrabando-de-gasolina-venezolana-en-la-frontera/>
12. Fundación Konrad Adenauer, Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. (2015). *Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica*. Guatemala. Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_41378-1522-4-30.pdf?150520193701
13. Jimenez, E. y Suescun, S. (2013). La venta informal de combustible en la frontera Colombia-Venezuela: El papel de los pimpineros como grupo vulnerable. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 19(1), 92-105.
14. Laurent, M. (2008). *Contrabando en Colombia en el siglo XIX: Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Recuperado de http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/Contrabando_en_Colombia_siglo_XIX.pdf
15. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (2015). *Misión Nueva Frontera de Paz*. Recuperado de <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/10/Mision-Nueva-Frontera-de-Paz.pdf>
16. Pardo, D. (2014). 10 datos que probablemente no sabe sobre la gasolina en Venezuela. *BBC Mundo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140816_venezuela_gasolina_curiosidades_dp
17. *Portafolio*. (2014). *17.000 militares para combatir contrabando en frontera*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/17-000-militares-combatir-contrabando-frontera-57462>
18. Tovar, E. (2013). *Subsidio a la gasolina cuesta unos \$2.600 millones al año*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com/economia/131213/subsidio-a-la-gasolina-cuesta-unos-2600-millones-al-ano>