

**CIERRE DE LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA:
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA GOBERNANZA Y LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA**

**RICARDO TOLOSA TORRADO
D7400286**

**TUTORA
JULIETA AZUCENA BURBANO VARGAS**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS POLÍTICOS
OPCION DE GRADO
Enero, 2018**

Introducción

En agosto 11 de 2014, el gobierno venezolano, a través del gobernador del Estado de Táchira, frontera con Colombia, José Vielma, anunció el cierre nocturno de la frontera como ‘plan de choque’ contra el contrabando de víveres, textiles, zapatos, combustibles y cigarrillos desde el vecino país; hecho al que atribuye ser el motivo principal del desabastecimiento de bienes de primera necesidad en el país venezolano.

La Agencia EFE, en su artículo de prensa Digital publicado en el “El Tiempo” el 25 de septiembre de 2014, proporciona los siguientes datos: “Por los 2.219 kilómetros de frontera común circulan de forma ilegal mercancías que, según las autoridades de Venezuela, equivalen al 40 % de la producción del país, debido a los bajos precios con que se adquieren en ese país y el gran margen de ganancia que deja su venta ilícita en Colombia”. (Párrafo 6). Situación que ya ha sido previamente descrita por analistas temáticos como Mojica y Paredes (2004) cuando en su artículo publicado por el Banco de la República, afirman que:

Las relaciones fronterizas colombo – venezolanas, se concentran especialmente en Cúcuta y su Área Metropolitana, por el lado colombiano, mientras que por el venezolano se destacan San Antonio, Ureña y San Cristóbal, constituyéndose en el paso más dinámico entre los dos países. En estas regiones el fenómeno del contrabando se constituye en un factor determinante en el entorno económico y social de los dos países, al generar altos niveles de empleo y rentabilidad en la comercialización de los productos. A su vez, el diferencial de precios se constituye en estímulo a las operaciones de comercio ilegal, teniendo en cuenta la rentabilidad que genera la actividad económica respectiva. (MOJICA y PAREDES, 2004 Pág 2)

Según el gobierno venezolano la medida sería aplicada provisionalmente para medir el impacto que genera sobre lo que ellos han denominado el ‘Comercio de Extracción’; sin embargo, en la Gaceta Oficial, No. 40.561 del 12 de diciembre 2014, se estableció que la restricción del paso por la frontera entre Venezuela y Colombia sería permanente y ordena al Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana cerrar el paso entre las 10:00 pm y las 5:00 am diariamente.

Este asunto entorpece no solo las relaciones diplomáticas bilaterales, porque las medidas del país vecino afectan el destino económico y político de los pueblos fronterizos de ambos países, generando discordia y reflejando mal manejo del poder, sino que además, como lo afirman Mojica y Paredes,

“Por obvias razones, la presencia escasa o nula del Estado en las periferias genera un nuevo tipo de orden social o estado paralelo. Estas zonas, en las que el poder institucional no es soberano y en las que amplios sectores sociales manifiestan su abierta voluntad de no someterse al orden estatal resistiéndose a su control, es latente la posibilidad de confrontarlo con las armas. La violencia se convierte en el medio utilizado para la resolución de las tensiones y los conflictos sociales, es decir, la violencia y quienes la administran o ejercen, pasan a ser el elemento dinamizador del desarrollo de la vida en común” (MOJICA y PAREDES, 2004. Pág. 144),

Es decir que, al lado del contrabando, son la corrupción, la pobreza extrema, la presencia de carteles, presencia de grupos al margen de la ley, los principales frutos de este tipo de medidas.

El cierre ordenado por Venezuela, como medida de control para evitar el contrabando, no es efectivo, dado que éste ocurre no solo por los pasos oficiales de frontera, sino a través de la gran cantidad de trochas ilegales que existen a lo largo de la misma, hecho al cual se le debe sumar la corrupción por parte de las Guardia Nacional y policial de Venezuela, además de la falta de suficiente pie de fuerza militar para custodiar la franja fronteriza por parte de ambos países y la presencia de grupos al margen de la ley que, ante la ausencia estatal y

“Basados en la fuerza y el uso de la violencia establecen órdenes sociales y económicos básicos que permiten la convivencia. En estas zonas carentes de Estado, las organizaciones paramilitares y guerrilleras se convierten en gérmenes de orden y en la práctica se constituyen como estados paralelos. Al quedar todo cubierto con el manto de la ilegalidad, el Estado renuncia a ser garante de las interacciones de los habitantes, dejando los derechos de propiedad, los contratos, los intercambios en una especie de limbo abstracto. Sin ellos no puede haber vida social. Es apenas natural que un nuevo tipo de orden social o estado primitivo surja en estos contextos. (TREJOS Y LUQUETTA, 2014. Pág. 134)

Se demostrará en este artículo, que el cierre unilateral de frontera no es la solución apropiada para evitar el contrabando de víveres y combustibles desde Venezuela hacia Colombia, por el contrario, esta medida solo aumentará los problemas sociales, económicos y culturales que atentan contra la economía legal de los pueblos fronterizos, incrementando el contrabando, especialmente por las trochas ilegales. Para demostrar lo anterior se ha realizado una investigación documental en documentos oficiales, libros, artículos académicos, revistas especializadas, artículos de periódicos en los que registran seguimientos periodísticos y en documentales de canales como Discovery Networks, que publicaron investigaciones sobre el tema.

El presente tema se desarrollará en tres momentos:

1. Análisis contextual, desde el punto de vista socio-geográfico y geopolítico, de las denominadas Zonas de frontera colombianas, mostrando el espacio territorial y las condiciones de vida de sus habitantes.
2. Normatividad de ambos países referente a las Zonas de Frontera y cómo han establecido pautas para su control y desarrollo.
3. Descripción sucinta sobre lo que acontece a lo largo de la frontera colombo-venezolana, mostrando realidades que superan las expectativas de control de las autoridades fronterizas y con las cuales se pretende demostrar el objetivo del presente trabajo.

1. Análisis contextual, desde el punto de vista socio-geográfico y geopolítico, de las denominadas Zonas de frontera colombianas, mostrando el espacio territorial y las condiciones de vida de sus habitantes.

Colombia es un país que tiene una extensión de 2. 129. 748 km², de ellos, 1.141.748 km² pertenece a su territorio continental y los restantes 988.000 km² a su extensión marítima. Según su posición geográfica en el continente suramericano, posee los siguientes límites terrestres: al Este con Venezuela y Brasil; al Sur con Perú y Ecuador y al Noroeste con Panamá. En el espacio marítimo del Caribe colinda con Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití, República Dominicana y Venezuela, mientras que en el Pacífico colinda con Panamá, Costa Rica y Ecuador. Del total de su extensión, 6.342 km corresponden a 6 zonas de fronteras terrestres a las

que la Ley 191 de 1995 define como “Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo” (Congreso de Colombia (23 de junio de 1995) Pág, 2) y que se encuentran compartidos con cinco naciones: Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá; en cuanto a Venezuela se refiere, se comparten 2.219 km de frontera, extendida desde Castilletes ubicado en la Alta Guajira (punto inicial para definir la línea fronteriza entre ambos países), hasta la isla de San José frente a la Piedra del Cocuy, en el río Negro, esta última frontera fue definida por los siguientes documentos:

- Laudo Arbitral Español del 16 de marzo de 1891.
- Arbitramiento Suizo en marzo 14 de 1922.
- Tratado López de Mesa-Gil Borges el 5 de abril de 1941.

Los pasos oficiales entre Venezuela y Colombia son:

1. **El Puente Internacional ‘Simón Bolívar’** sobre el río Táchira, que comunica ambos países por vía terrestre y conecta las ciudades de San José de Cúcuta y Villa del Rosario en el Norte de Santander (Colombia) con las ciudades de San Antonio y San Cristóbal del Estado Táchira (Venezuela).
2. **El Puente Internacional ‘José Antonio Páez’** sobre el río Arauca, que comunica a las poblaciones de El Amparo (Venezuela) y Arauca (Colombia) y por medio del cual se da el intercambio de petróleo.
3. **El Puente Internacional ‘Francisco de Paula Santander’** sobre el río Táchira, que conecta las ciudades de Cúcuta en el departamento del Norte de Santander, (Colombia) Ureña en el Estado Táchira, (Venezuela).
4. **El Puente internacional ‘Las Tienditas’** que está en construcción y permitirá conectar el Estado Táchira (Venezuela) con el Departamento de Norte de Santander (Colombia).

Para describir la situación socioeconómica de los habitantes colombianos en los departamentos y municipios ubicados en estas zonas de frontera, se tomarán como base los datos aportados por el Departamento Nacional de Planeación en su documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3805, publicado en el año 2014, para el año 2013; en el cual se establece que el 9.1% (4.295.781 habitantes) de la población colombiana habita las zonas

de frontera y de ellos, el 38% habita en áreas rurales. Sin embargo y a pesar de encontrarse en zonas potencialmente ricas en recursos naturales y una amplia diversidad cultural (grupos étnicos, indígenas y afro descendientes), para el 2012 el Producto Interno Bruto (en adelante PIB) per cápita de los departamentos de frontera fue de \$10.327.593, inferior al PIB per cápita nacional que fue de \$14.299.726; a ello debe sumarse que el índice de desempleo en las zonas de frontera asciende al 80% y la tasa de empleabilidad en el ámbito informal representa un 20% más que el promedio nacional. En los municipios el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante NBI) es del 52,81% y en los departamentos fronterizos es del 47,75%, en las zonas rurales es del 66,3%, mientras que el promedio nacional es del 27,78%-(pág. 20).

Según el citado documento, a este diagnóstico deben sumarse otros problemas de orden especial como el déficit en la cobertura y baja calidad educativa en los niveles de básica primaria y media, una mínima oferta al nivel de educación superior; las falencias en la prestación del servicio en el sector salud, unida a un alto índice de mortalidad infantil; grandes debilidades en el sector cultura y deporte; un marcado déficit habitacional (vivienda); baja calidad en el suministro de agua potable y saneamiento básico; baja cobertura en infraestructura eléctrica y deficiente acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; que generan grandes brechas sociales, económicas, políticas y culturales entre los departamentos y municipios que se ubican en las zonas de frontera colombiana en comparación con el desarrollo alcanzado por los departamentos del interior, presentando fenómenos como la migración y el comercio ilegal de toda clase de bienes y servicios entre los dos países.

Esta situación en la población colombiana generó hace algunos años, la salida de algunos habitantes de frontera hacía el vecino país, ya que en las zonas de frontera del lado venezolano había mejores oportunidades de trabajo en las refinerías de petróleo, y un alto valor de cambio del bolívar frente al peso colombiano. Ahora hablamos de un fenómeno contrario, generado sustancialmente por la situación política y económica que atraviesa el país venezolano. Si nos remitimos específicamente al orden económico, puede hablarse de tres puntos fundamentales: 1. la excesiva regulación a los precios de los productos a través de la Ley de Costos y Precios Justos publicada en la Gaceta Oficial N.º 40.340 del 23 de enero de 2014 firmada por el presidente Nicolás Maduro Moros; 2. la devaluación del bolívar fuerte frente al peso colombiano (1.000,00 Bolívares fuertes venezolanos (VEF) equivalen a 291.115,60 pesos colombianos (COP)) (según la

publicación que hace el Banco de la República en su página <http://www.banrep.gov.co/es/tasa-cambio-paises-vecinos> en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21, parágrafo 2, de la Ley 191 de 1995) y 3. una inflación proyectada del 720% para 2017, según el pronóstico realizado por el FMI publicado por el Periódico El Espectador en su edición digital del 18 de abril del 2017.

Adicionalmente debe considerarse como elemento de análisis circunstancial y generador de tráfico ilegal de productos y migración de personas entre los municipios que conforman las zonas de frontera, la política venezolana de subsidio de los productos básicos de la canasta familiar (un tarro de leche en polvo en Venezuela puede costar hasta un 75% menos que en Colombia) y el bajo precio de los hidrocarburos como la gasolina y el ACPM: un galón de gasolina en Venezuela puede costar hasta \$ 4.400 colombianos, mientras en Colombia el mismo galón cuesta aproximadamente \$ 8.900; condiciones que el Gobierno venezolano ha tratado de minimizar con medidas de tipo político como establecer un ajuste cambiario y dar transferencias directas a los sectores más vulnerables (como el incremento del 60% del salario mínimo en el 2017) o asumir el control del sistema de comercialización de productos, o tomando medidas de choque como el cierre de la frontera.

Medidas que han sido insuficientes para resolver una situación coyuntural de orden de políticas económicas internas y de situaciones específicas que, como lo afirma el profesor Andrés Sánchez Jabba, solo han logrado que:

El aumento de la demanda colombiana por bienes de consumo venezolanos implique un aumento considerable en el flujo de mercancías hacia Colombia, lo que genera inflación en el vecino país y conduce al aumento del contrabando. El flujo masivo de mercancías no registradas hacia Cúcuta se ve en el comportamiento de la inflación. Es de esperarse que el costo de una canasta de bienes sea menor en Cúcuta que en otras ciudades colombianas, debido a que tienen acceso a los bienes de consumo venezolanos, los cuales son de menor precio por la devaluación de la moneda venezolana. (SANCHEZ JABBA, 2014. Pág. 21)

Marco teórico:

Para efectos de construir un Marco teórico que sirva de análisis de las verdaderas razones y consecuencias del cierre de la frontera colombo-venezolana, se tomarán dos conceptos claves a través de los cuales interpretar el origen de la crisis social, económica, política y jurídica de los territorios de frontera: *La Gobernanza* y *La Cooperación trasfronteriza*.

1. La Gobernanza. Entender la gobernanza exige un paralelo con el concepto de Gobernabilidad en tanto según Prats “es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber: (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70; (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; (3) su uso por los organismos internacionales; y (4) su utilización en la explicación de la construcción europea”. (PRATS, Pág. 240); en esta presentación se sigue la conceptualización que de la Gobernanza hace Kooiman (2004) cuando afirma que:

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente ‘unidireccional’, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. (Pág. 175)

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad hace referencia a la forma tradicional de gobierno que han venido desarrollando los estados modernos y que se contrapone al concepto de ingobernabilidad o ausencia de gobierno y que depende de las acciones y estrategias implementadas por el gobierno para resolver las necesidades básicas de sus gobernados en aras de evitar su ingobernabilidad; en palabras de Prats:

En su vertiente analítica, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde esta perspectiva, un mayor

grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los ‘tradeoffs’ existentes entre diseños alternativos. (2003. Pág. 250)

En tal sentido, la gobernabilidad hace referencia a un esquema de gobierno vertical en el que la relación estado – ciudadano se limita al establecimiento de normas y políticas por parte del Estado y que buscan satisfacer las necesidades básicas de los gobernados, sin que para ello medie su intervención, lo que los limita a aceptar y obedecer, sin más, dichas políticas, así estas no satisfagan realmente sus necesidades. La gobernanza, en cambio, hace referencia a un tipo de gobierno basado en la relación horizontal entre quien gobierna y quien es gobernado, apoyándose en la facultad normativa del Estado y en su capacidad para hacer efectivas sus políticas.

La gobernabilidad entonces responde al esquema capitalista, que unido a los efectos de la globalización y a los conflictos internos en los países de América Latina, han ocasionado un acelerado y desordenado proceso de migración de campesinos a las ciudades, generando cinturones de miseria que afrontan problemas sociales, económicos, políticos, jurídicos y ambientales. Además, la incapacidad para proveer servicios públicos y sanitarios a la población, la alta criminalidad, el desempleo, el crecimiento de la economía informal y la desconfianza de los ciudadanos en el Estado lo vuelve incapaz de controlar el orden jurídico institucional; situaciones que dificultan la gobernabilidad y que fueron descritas por el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017, cuando afirma que:

“Cuando el compromiso con los pactos establecidos no es creíble, las partes adversarias abandonan la mesa de negociaciones y prevalece la violencia: las facciones beligerantes pueden dar marcha atrás en los acuerdos de paz, los responsables de las políticas pueden incumplir las promesas de transferir recursos a los grupos o regiones descontentos, los litigantes pueden desacatar las sentencias judiciales o la Policía puede cometer abusos contra los ciudadanos en lugar de protegerlos”. (Pág. 5)

Esta percepción en los gobernados los lleva a cuestionar la estructura jerárquica del Estado y su capacidad para mantener el control y la conducción de los intereses colectivos de sus ciudadanos; de allí el surgimiento de diferentes grupos y movimientos que se instauran como actores sociales que consideran como elementos fundamentales de gobierno la participación

ciudadana, la seguridad, la transparencia, la equidad, la eficiencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad del Estado.

Estos nuevos elementos encajan en el concepto de Gobernanza (“governance” en su versión original inglesa) entendiéndose inicialmente como nueva forma amplia e incluyente, tal como se autogobiernan hoy los pueblos. Desde esta perspectiva, estaremos hablando del uso (3) del concepto de gobernanza planteado anteriormente por Prats y es la definición dada por el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017, y que encuadra con la conceptualización de Kooiman:

En el informe, la gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por éste. El informe, define el poder como la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para conseguir resultados específicos. Según el contexto, los actores pueden establecer un Gobierno como un conjunto de instituciones (término utilizado en la literatura para denotar organizaciones y reglas) estatales formales que aplican y hacen cumplir las políticas. Igualmente, dependiendo del contexto, los actores estatales desempeñan un papel de mayor o menor importancia con respecto a los actores no estatales, como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de presión empresariales. Además, la gobernanza ocurre en diferentes niveles: órganos internacionales, instituciones estatales a nivel nacional, organismos de Gobiernos locales, y asociaciones comunitarias o empresariales. A menudo, estas dimensiones se superponen, creando una compleja red de actores e intereses. (pág. 3)

Esta nueva visión de gobierno implica un marco legal que garantice la descentralización del estado, facilite la autogestión de las comunidades, dé participación en la gestión económica y social a los entes internacionales y a los no gubernamentales, dé relevancia a la participación de las comunidades vulnerables en la autogestión; en palabras del Banco Mundial en el citado informe: “Es fundamental poner de manifiesto los factores que determinan la eficacia de las políticas. En este informe se identifica el *compromiso (credibilidad)*, la *coordinación* y la *cooperación* como las tres funciones centrales de toda institución que son necesarias para garantizar que las reglas y los recursos generen los resultados esperados” (Pág. 5)

Estas nuevas condiciones que impone la gobernanza han llevado a que las economías locales se inserten en la denominada *Internacionalización de la economía*, es decir, economías que se han liberado del esquema tradicional basado en la gobernabilidad, que impone un esquema local, centralizado y cerrado, para entrar a competir con el mercado global. Es por ello que, el sector privado, por ejemplo, intervenga activamente en la toma de decisiones de orden político y económico al nivel local y nacional; en Colombia, por ejemplo, los gremios económicos empresariales participan e inciden directamente en el porcentaje de incremento anual del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), el cual se establece con un índice que está muy por debajo de las necesidades reales de los millones de ciudadanos que dependen de este único ingreso para su sostenimiento. Situación que conlleva al surgimiento de nuevas formas de economía y trabajo informal (en muchos casos ilegal como es el caso de la comercialización de mercancías de contrabando) comienzan a imponer sus propias estructuras sociales, económicas y jurídicas, que, si bien no son reconocidas legalmente, tienen un alto grado de influencia en el contexto popular, en tanto imponen condicionamientos que hacen cumplir por sus propios medios coercitivos.

De igual forma, surgen nuevas propuestas de participación política, como resultado del descontento y la desconfianza de los ciudadanos con el gobierno y sus políticas públicas; (ingobernabilidad) situación que se ve reflejada en el alto nivel de abstencionismo en los comicios electorales y en el incremento de participación ciudadana en las formas no convencionales de comportamiento político como asociaciones y otros grupos de interés en los que se establecen políticas y normas alternativas.

Es común entonces encontrar en este escenario de ingobernabilidad, nuevas acepciones de los conceptos de territorio, territorialidad, soberanía, justicia; y con ellos la conformación de nuevas formas de asociación como redes de cooperantes, sindicatos, asociaciones de empresarios, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos comunales, grupos de autodefensa, que representan un nuevo tipo de gobernabilidad. De esta forma se configura lo que la Doctora María Victoria Whittingham Munévar (2010) profesora titular del programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, establece en su artículo publicado en la Revista Análisis Internacional, cuando afirma que la Gobernanza:

Es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que

puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. (pág. 6)

La gobernanza local remite al poder y a la autoridad con la cual una comunidad (llámese departamento, municipio, corregimiento) participa en el gobierno, gestionando y controlando sus propios asuntos; implicando la participación de los ciudadanos en el control de las instituciones y sus relaciones con el Estado y en las decisiones que impactan su propio desarrollo, mediante acciones a través de las cuales se imponen nuevos regímenes económicos y nuevos esquemas de normatividad y soberanía territorial. Desde la perspectiva del doctor José Luis Rhi-Sausi (2012), director del Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) de Italia:

La gobernanza es manejo de redes, y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas. A ellos corresponde generar condiciones que minimicen los riesgos de la propia interacción, explorar la creación de escenarios de cooperación —y por tanto de suma positiva— y diseñar los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyan la incertidumbre y el conflicto y acrecienten la confianza mutua. (pág. 37)

En pocas palabras, puedo afirmar entonces, que gobernanza, ha de entenderse como la nueva forma como los Gobiernos, los ciudadanos y las organizaciones civiles, desarrollan estrategias de interacción para implementar y aplicar una serie de políticas, tendientes a proteger a los ciudadanos de las inseguridades y la violencia a mejorar la calidad en las condiciones de vida, asegurando su progreso en condiciones de equidad y desarrollo sostenible. Al decir del Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, de la Ciudad de México Luis Felipe Aguilar, (2007) en su artículo *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*:

Gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo pos gubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia

política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. Más aun, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin este requisito cumplido no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales. (Pág. 18)

2. **Cooperación trasfronteriza:** entendida como la forma de integración y cooperación entre dos naciones que comprenden que sus zonas de frontera son áreas estratégicas para la integración, donde los gobiernos ejercen su función constitucional de prevenir conflictos y generar desarrollo social; identificando los elementos claves para potenciar la gobernanza, poniendo especial atención en el papel que juegan los actores sociales relevantes. Al decir de Rhi-Sausi

Las fronteras son espacios interestatales donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta primera concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. Mientras la línea fronteriza continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales, en las áreas fronterizas las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales). Con todo, ello no evita el conflicto de competencias ni las lagunas competenciales. (2012, Pág. 36)

De acuerdo con este concepto, es necesario dejar atrás largos años de conflictos y guerras en las cuales los Estados de América Latina estaban conformando y estructurando sus identidades, para dar paso a un nuevo concepto de integración regional (similar al establecido en la Comunidad Europea); en el que la cooperación transfronteriza considera las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y funcional para la construcción de la paz. “La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo sustentable basadas en la cooperación contribuye a la cohesión social y

territorial, permite reducir las tensiones entre países y consolida los procesos de integración mediante la interacción continua y sostenida”. (Ídem.)

En pocas palabras, la cooperación trasfronteriza debe llevar a que las zonas de frontera operen como si las líneas de frontera no existiesen; esto permitiría el desarrollo social, económico y cultural en cada uno de los pueblos que la conforman; para ello se hacen necesario replantear dos elementos: Primero, el tipo de gobierno que hace énfasis en la centralización del poder, y segundo, un gobierno centralista que se opone a las nuevas concepciones y exigencias del mundo globalizado, impidiendo el desarrollo de las regiones ya sea por la falta de presencia del Estado o por su incapacidad para atender regiones completamente apartadas de la Ciudad capital. Este tipo de insuficiencias puede ser suplido si se piensa en el gobierno descentralizado que opera bajo la modalidad de construcción de redes que faciliten la autonomía de las regiones a través de la autogestión transnacional, según el profesor Rhi-Sausi en su citado artículo:

La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial potenciada con la descentralización procura evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambas fronteras, prevenir el desorden en el crecimiento del territorio y el desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza). (Íbid., pág. 40)

Este modelo de cooperación transfronteriza favorece el restablecimiento de relaciones de confianza entre los Estados y sus poblaciones cuando se trabaja por la generación de acciones que desarrollen social y económicamente los territorios comunes, siempre y cuando se trabaje en estrecha colaboración entre las autoridades y la sociedad civil de ambos lados de la línea fronteriza. Esta nueva visión de cooperación respondería a lo que García-Duran y Monserrat Millet (2011) proponen en su artículo *La fuerza del spillover en la evolución de la gobernanza económica de la zona euro* publicado por la Universidad de Barcelona cuando afirman que:

El enfoque neofuncionalista actual seguiría siendo un planteamiento basado en la idea que la integración es un proceso con una dinámica interna. El concepto explicativo central seguiría siendo el de spillover. Así, las instituciones supranacionales jugarían un papel crucial en el proceso de integración, particularmente cuando hay conflicto de intereses entre los Estados miembros, actuando -en palabras de Haas (1958:29)- como ‘agentes de

la integración' (cultivated spillover); los grupos de interés se organizarían transnacionalmente para presionar a favor de la integración (political spillover); y la integración conseguida en un sector con un objetivo determinado crearía una situación en la que dicho objetivo sólo podría asegurarse a través de más integración en otros sectores adyacentes (functional spillover) (Niemann and Schmitter, 2009; García-Duran, 2002). A resultas de ello, la integración sería “el resultado inesperado de decisiones previas cuyas consecuencias a largo plazo no habían sido adecuadamente entendidas por las partes involucradas” (Haas, 1970: 627; nuestra traducción). (GARCIA y MILLET, sa. Pág. 3)

Sin embargo, la realidad de esta situación entre los países suramericanos está totalmente alejada de una verdadera cooperación trasnacional, de hecho, las relaciones entre Colombia y Venezuela no solo reflejan una tensión preocupante de las mismas entre ambos gobiernos, que ven en las alianzas una amenaza para su soberanía, sino que impiden el desarrollo y prosperidad de las comunidades que habitan las zonas de frontera, que han pasado de significar zonas de desarrollo y prosperidad por los recursos que allí se manejan, a ser zonas marginales en las cuales el comercio ilegal y el conflicto abundan y amenazan las regiones y las relaciones bilaterales; para el profesor Rhi-Sausi:

La emergencia de tensiones entre los gobiernos latinoamericanos continúa repercutiéndose en las áreas fronterizas. Entre las razones que dan origen a dichas tensiones, encontramos tanto factores históricos como el reconocimiento de problemas que trascienden las fronteras como los medioambientales o la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado que forman parte de la actual agenda internacional. (2009, pág. 2);

La cooperación transfronteriza debe constituirse en una estrategia política relevante en tanto sea considerada como el mejor medio político para lograr el desarrollo económico y social, la gobernanza democrática y la inserción de las economías locales en el mercado internacional; deber ser una respuesta acertada a la necesidad de articular a los países latinoamericanos en el compromiso permanente con las zonas de frontera, promoviendo procesos convergentes de desarrollo social y económico en los cuales los diferentes proyectos estén diseñados a partir de variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular.

En síntesis, la gobernanza y la cooperación trasfronteriza se unen para generar una nueva forma de concertación e interdependencia entre los países participantes, en la cual las nuevas formas sociales de legitimación política aumentan los niveles de participación democrática directa, fundamentada en el ejercicio activo en la gestión pública. Es una nueva forma de desarrollar un equilibrio de las relaciones Estado – sociedad en la que los actores ejercen su capacidad de decisión, no derivada de la política sino fruto de la cooperación, la coherencia, la eficiencia y efectividad en la acción pública, la horizontalidad en las relaciones, una adecuada información y oportuna rendición de cuentas. Es un nuevo proceso de dirección de la sociedad que permite reorganizar sus metas, objetivos, recursos, formas de distribución y regulación social apoyando la interdependencia y articulación con otros países y regiones fronterizas.

Es el nuevo modelo de gobierno cuyo fundamento es el enfoque de las relaciones internacionales en las zonas de frontera, lo cual supone cambios en la forma como se relacionan la ciudadanía y gobierno que exige diseñar una forma de institucionalidad que se ubique en el marco teórico de las políticas normativas existentes en ambos países, a través de las cuales los gobiernos de turno han intentado generar un control y políticas de desarrollo para las denominadas Zonas de Frontera, careciendo de una verdadera intención por promover una eficiente gobernanza y un verdadero interés por desarrollar una política de cooperación trasfronteriza.

2. Normatividad referente a las Zonas de Frontera y cómo desde la Legislación colombiana y venezolana se han establecido pautas para su control y desarrollo.

A. En el caso colombiano, solo hasta 1991, la nueva Carta Política faculta al gobierno para legislar y establecer reglas de funcionamiento en las zonas de frontera porque las regulaciones existentes se limitaban a reglamentar lo concerniente a las aduanas. El Congreso de Colombia en la Constitución Política de 1991, abordó temas como: el desarrollo de las comunidades fronterizas (art. 289); la conservación de las áreas protegidas fronterizas (artículo 80); el mandato de crear regímenes especiales para estos territorios (artículo 337); y la integración regional como uno de los objetivos centrales del Estado colombiano (artículos 9 y 227). (Congreso de la República, 2017)

En el año de 1983 se expide la Ley 10 de 1983, que facultó al Gobierno para definir, crear y administrar las denominadas ‘zonas fronterizas’ acompañado del Decreto 3448 de 1983, denominado ‘Estatuto especial para las zonas fronterizas’, sin embargo, como lo afirma la Corte Constitucional en su Sentencia C 076 de 1997:

El primer aspecto relevante de este decreto fue la definición que hizo de zona fronteriza, a través de regiones y distritos fronterizos, señalando específicamente los municipios que los conformaban. Así mismo, estableció estímulos e incentivos para su desarrollo, con créditos de fomento para la agricultura y el turismo, al igual que incentivos tributarios y amnistías patrimoniales. Igualmente, creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos, como dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En conclusión, el decreto en mención reguló un sinnúmero de aspectos que carecían de desarrollo legal, o que se hallaban dispersos en otras regulaciones. (pág. 16)

En 1984, se promulgó el decreto 1944, que reglamentó los procedimientos de internación temporal de bienes en algunos municipios de las regiones fronterizas.

En 1991 se expide la Ley 7a. de 1991, cuyos objetivos principales son: la regulación de las zonas fronterizas; una mayor autonomía; facilitar el libre comercio; el desarrollo de formas de cooperación e integración de servicios públicos, financieros y sociales; la creación de regímenes aduaneros especiales.

En 2011 se expide la Ley 1450 de 2011; resalta la importancia de establecer una política Estatal de fronteras.

En 2012 se expide la Ley 677, declarando Zonas Especiales Económicas de Exportación a los municipios fronterizos de Ipiales, Cúcuta, Valledupar y Buenaventura. A toda esta normatividad debe sumarse el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para Todos*, en el que se definió que:

La incorporación de las áreas fronterizas, terrestres y marítimas como elemento esencial de propósito nacional para el desarrollo. Así mismo, dispuso promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades de las regiones fronterizas identificando sus activos sociales y naturales como recursos estratégicos y de oportunidad

para un desarrollo endógeno de las regiones fronterizas y para el impulso de la competitividad del país” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 14).

Finalmente, la Ley 191 de 1995, considerada la espina dorsal en el tema de fronteras, en el artículo 2 plantea como objetivos los siguientes:

- Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las Zonas de Frontera.
- Fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad.
- Creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las Zonas de Frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera.
- Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.
- Prestación de los servicios necesarios para la integración Fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud.
- Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente.
- Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo.
- Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera.
- Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional. (Congreso de Colombia (23 de junio de 1995), pág. 1)

B. Por parte del gobierno venezolano, la Ley Orgánica de Fronteras (2003) Artículo 2, define las zonas fronterizas así:

El territorio de los Municipios Fronterizos terrestres, colindantes, insulares, marítimos y Dependencias Federales de la Nación, colindantes con los límites internacionales establecidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, abarcando cualquier otro elemento que jurídicamente se considere como parte integrante de los límites del territorio nacional. También serán considerados como Zonas Fronterizas cualesquiera otras áreas no colindantes con los límites de la República, necesarias al cumplimiento de los objetivos de esta ley. (Pág. 6)

Sin embargo, el gobierno venezolano, ha expresado que “La política del Estado hacia sus regiones fronterizas han sido insuficiente y dispersas en la consecución de sus fines; existe entre otros, el criterio que nunca se ha definido una política de fronteras como tal” (Comisión Permanente de Defensa y Seguridad de Venezuela (29 de abril de 2003) Pág. 2); es por ello que en el 2003, se expide la Ley Orgánica de Fronteras cuya finalidad fue la de establecer un régimen especial de fronteras y que luego de un diagnóstico arroja como resultado lo siguiente:

Los graves problemas que ha venido acumulando nuestra amplia frontera venezolana, hace imperiosa, la necesidad de implementar las herramientas y mecanismos que lleven en el tiempo, a estas zonas a integrarse de manera equitativa y definitiva al desarrollo nacional para subsanar y reducir a su mínima expresión, lo que hoy es una peligrosa y agitada vida en los puntos geográficos más estratégicos cuya actividad de migración contrabando, contaminación, insurgencia, narcotráfico, sicariato, paramilitares, delincuencia común, entre otros males que han ahuyentado a los inversionistas, así como ha limitado hasta los extremos la capacidad productiva de quienes hacen vida activa en las diferentes ramas en nuestra zonas fronterizas, ello ha mermado sustancialmente nuestra capacidad prolífica, poniendo a nuestra frontera en un desarrollo desproporcionado ante nuestros países vecinos, situando así de esta manera, lo que podría representar emporio de desarrollo en cualquier parte del mundo. Paradójicamente, nuestras fronteras se nos han convertido en verdaderos problemas y por ende en grandes desventajas. (Comisión Permanente de Defensa y Seguridad de Venezuela (29 de abril de 2003), 2003, pág. 1)

En tal sentido, el profesor Juan Nepomuceno Rodríguez Flores (Docente Investigador del CEFI, ULA-Táchira. Magíster en Ciencias Políticas, mención Geopolítica y Fronteras) plantea cómo la legislación venezolana en torno a sus fronteras ha sido poca, en tanto “La legislación

nacional sobre los asuntos fronterizos ha sido concebida a partir de un conjunto de disposiciones y resoluciones ministeriales que han contribuido a crear el ambiente de confusión e inseguridad jurídica que se suma al abandono de las principales responsabilidades del Estado venezolano para estimular el desarrollo y mejorar la calidad de vida de los cuatro millones de venezolanos y venezolanas que habitan en los estados y municipios fronterizos.” (RODRÍGUEZ, 2003. Pág. 42); solo hasta 1994 se reinstala el Consejo Nacional de Fronteras (CNF), como organismo de apoyo al gobierno en asuntos de fronteras; en 1999 se promulga una Ley de fronteras y la Constitución de 1999 en el preámbulo artículo 15 decreta:

“El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad. (Asamblea Nacional Constituyente, (1999) Pág 3)

De igual forma, los tratados bilaterales que se enmarcan en el asunto fronterizo y en materia comercial, son pocos; tal y como lo referenciamos al inicio de este artículo, en materia de delimitación de fronteras han sido solo 3 los tratados entre ambos países: El Laudo Arbitral Español del 16 de marzo de 1891, el Arbitramiento Suizo de marzo 14 de 1922 y el Tratado López de Mesa-Gil Borges del 5 de abril de 1941. En asuntos de tratados comerciales, las relaciones están reguladas por la Ley 1722 de 2014 que reglamenta el *Acuerdo Parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela* y que fue suscrito en caracas el 28 de noviembre de 2011 y que recoge los apéndices suscritos en Cartagena el 15 de abril de 2012.

A pesar de la normatividad sobre políticas de ambos estados se observa que, las situaciones sociopolíticas de las denominadas Zonas de Frontera presentan un panorama desalentador para ambos países, resumido en la cultura de la ilegalidad, falta de gobernanza y una inexistente cooperación trasfronteriza. Como lo afirma el profesor Rodríguez en su artículo citado:

El Estado venezolano ha reconocido la necesidad de garantizar su seguridad y legitimidad político- territorial mediante la ocupación y el resguardo de los espacios fronterizos, lo cual incluye atender a las exigencias socioeconómicas de sus habitantes y dar respuesta a las preocupaciones de numerosos sectores del país sobre la crítica situación de las fronteras, en especial las regiones colindantes con Colombia...Nuestras fronteras son vulnerables a la acción de ejecutorias irregulares del hampa, la subversión extra-nacional, el delito internacional y omisiones o ausencias inexplicables de países vecinos que contribuyen a acentuar desequilibrios y trastornar el desenvolvimiento de la vida del habitante fronterizo y siembran peligrosos e irracionales sentimientos de ultranacionalismo radical cuya meta final es el enfrentamiento armado. (RODRIGUEZ, 2003 Pág. 36)

3. Descripción sucinta sobre lo que acontece a lo largo de la frontera colombo-venezolana, mostrando realidades que superan las expectativas de control de las autoridades fronterizas y con las cuales se pretende demostrar el objetivo del presente trabajo.

Según Ariel Ávila, miembro de la Fundación Paz y Reconciliación de Colombia, en su declaración realizada para el documental *La Frontera más Caliente: Colombia – Venezuela*, (Discovery Networks (23 de noviembre de 2014)), la frontera colombo-venezolana es un tema de orden político y social que genera graves problemas que resaltan la dificultad para ejercer una adecuada gobernanza y un control estatal eficiente, sumado a la falta de cooperación entre ambas naciones por las diferencias surgidas de conflictos personales entre sus gobernantes. Analizaré algunas situaciones:

Es un territorio geográficamente difícil de controlar: Son numerosas las *Trochas* o pasos ilegales entre ambos países que no pueden ser controlados por las autoridades. En total existen 192 pasos ilegales de los cuales 17 son fluviales. Por ejemplo, el Embalse de Río Limón, en el estado de Zulia (Venezuela) por el que se transporta el mayor contrabando de gasolina traída desde Maracaibo y que ingresa a Colombia por Maicao.

Varios son los factores que influyen para que esta situación se genere. De acuerdo con el testimonio aportado, para el documental ya citado, por ‘Alí’, indígena Guayu dedicado a esta actividad ilícita, en el que afirma que cuando trabajaba en el sector de la construcción se ganaba 1.500 bolívares por semana; ahora, en un solo viaje de un día se gana 5.000 bolívares por introducir 1.000 galones de combustible: “ellos lo hacen por necesidad, ellos comen de eso; en el monte no hay casi trabajo, aquí como no ha habido lluvia se les están muriendo los animales; hacen eso para comer, para comprar la comida” (Discovery Networks (23 de noviembre de 2014)). Este tipo de situaciones son las que han caracterizado por muchos años las relaciones comerciales entre los municipios fronterizos consolidando lo que Mojica y Paredes describen cuando afirman:

Las relaciones fronterizas colombo – venezolanas, se concentran especialmente en Cúcuta y su Área Metropolitana, por el lado colombiano, mientras que por el venezolano se destacan San Antonio, Ureña y San Cristóbal, constituyéndose en el paso más dinámico entre los dos países. En estas regiones el fenómeno del contrabando se constituye en un factor determinante en el entorno económico y social de los dos países, al generar altos niveles de empleo y rentabilidad en la comercialización de los productos. A su vez, el diferencial de precios se constituye en estímulo a las operaciones de comercio ilegal, teniendo en cuenta la rentabilidad que genera la actividad económica respectiva. (MOJICA y PAREDES, 2004 Pág. 2)

El paso del Guarero, por donde circulan las denominadas “Caravanas de la muerte” que son grupos de hasta 20 camiones y vehículos de todos los tipos y capacidades en los cuales se trasladan miles de galones de gasolina hacía más de 70 patios de acopio desde los cuales se distribuyen hasta el interior del país. Existe el llamado *cartel de la gasolina*, propiciado por el cambio monetario diferencial: mientras en Venezuela un galón de gasolina cuesta \$ 4.400, en Colombia cuesta \$ 8.900, significando una ganancia de más del 100%, convirtiéndolo en un negocio muy rentable, (más que el narcotráfico) porque no es un delito extraditable. Luis un ‘pimpinero’¹ afirma en este mismo documental que “por medio de la gasolina trabajamos, sobrevivimos, comemos, le brindamos estudio a nuestros hijos y es un combustible que buscan los turistas” (Discovery Networks (23 de noviembre de 2014)); así lo refieren Mojica y Paredes:

¹ Persona que se dedica a la venta de gasolina en recipientes de 5 galones, a los que se les denomina Pimpinas.

El comercio ilegal del combustible concentra dos grandes mercados: El mayorista, que posee la infraestructura física que le permite almacenar grandes cantidades de combustible y que de forma continua distribuye a las estaciones de servicio ubicadas en lugares estratégicos del departamento de Norte de Santander, y el minorista o proveedor ambulante llamado pimpinero, que se encarga de la venta final del producto. MOJICA y PAREDES, 2004 Pág. 17)

De una caravana de 40 vehículos solo se logran inmovilizar tres o cuatro de ellos, ya que cruzan los “pasos” a velocidades de más de 100 Km/h, de tal suerte que cuando se realizan persecuciones algunos de ellos se estrellan y se incendian. De hecho, algunas de las bodegas de acopio se han incendiado causando graves pérdidas y daños materiales. Desafortunadamente en Maicao la gasolina mueve toda la economía y el mercado.

En la frontera con el departamento del Norte de Santander, en el Estado de Táchira, existe otro frente de contrabando: Cigarrillos, licores y alimentos, también con una gran diferencia de precios especialmente en víveres que tienen subsidio en Venezuela; es lo que se denomina el ‘*Machaqueo*’ o contrabando de alimentos que, mayoritariamente terminan en Colombia y que, según el Gobierno Venezolano, es la principal causa del desabastecimiento en los supermercados. Tal y como lo refiere Sánchez (2014) en el citado artículo:

El aumento de la demanda colombiana por bienes de consumo venezolanos implica un aumento considerable en el flujo de mercancías hacia Colombia, lo que genera inflación en el vecino país y conduce a un aumento del contrabando. El flujo masivo de mercancías no registradas hacia Cúcuta se puede ver en el comportamiento de la inflación. Es de esperarse que el costo de una canasta de bienes sea menor en Cúcuta que en otras ciudades colombianas, ya que los habitantes de esta ciudad tienen acceso a los bienes de consumo venezolanos, los cuales son de un menor precio debido a la devaluación de la moneda venezolana. (SANCHEZ, 2014 Pág 18)

Es un territorio con presencia de organizaciones criminales de ambos países: Se ha detectado como principal problemática el contrabando, pero a éste se le suma como consecuencia necesaria la notoria presencia de economías ilegales. (Discovery Networks (23 de noviembre de 2014)). Además, existen ‘*carteles*’ es decir, aquellos que de una forma organizada se dedican a

controlar el ingreso y distribución de los productos de contrabando que, para agravar más la situación, en su mayoría están controlados por miembros de los diferentes frentes de las FARC² y del ELN, (quienes actúan en la región de fronteras) y de las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) que manipulan las ciudades fronterizas. Situación que ha sido descrita por los profesores del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla, Trejos Rosero, Luis F y Luquetta Cediél, David J. (2014) en su artículo publicado por la Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe en cuanto:

Un rasgo característico de estas zonas de fronteras internas es la ausencia estatal. En este sentido, autores como Schelenker e Iturre, Serje, Salazar y Castillo, Soto, Rangel y Medina, afirman que la ausencia de Estado posibilita la aparición y consolidación de poderes paralelos, que basados en la fuerza y el uso de la violencia establecen órdenes sociales y económicos básicos que permiten la convivencia. En estas zonas carentes de Estado, las organizaciones paramilitares y guerrilleras se convierten en gérmenes de orden y en la práctica se constituyen como estados paralelos. Al quedar todo cubierto con el manto de la ilegalidad, el Estado renuncia a ser garante de las interacciones de los habitantes, dejando los derechos de propiedad, los contratos, los intercambios en una especie de limbo abstracto. Sin ellos no puede haber vida social. Es apenas natural que un nuevo tipo de orden social o estado primitivo surja en estos contextos. Estas zonas se terminan configurando como territorialidades armadas, o estados de guerra, que son definidos por María Teresa Uribe, como espacios del territorio en los que el poder institucional no es soberano y en los que amplios sectores sociales manifiestan la abierta voluntad de no someterse al orden estatal resistiéndose a su control, dejando latente la posibilidad de confrontarlo con las armas. (TREJOS y LUQUETTA, 2014 Pág. 134)

Las denominadas *Caravanas de la Muerte* que transportan gasolina de contrabando deben pasar por varias puertas en las que pagan a grupos al margen de la ley un "peaje" por transitar con sus camiones cisternas o camiones cargados de gasolina y ACPM. De igual forma los distribuidores minoristas o Pimpineros que revenden al borde de carretera o en bodegas improvisadas en sus

² El 24 de noviembre de 2016, se firmó el Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto, entre el Estado Colombiano y las FARC.

propias viviendas, pagan una *cuota o vacuna* a las BACRIM que controlan el comercio general en las ciudades fronterizas. Los grupos al margen de la ley luchan por el control del territorio, tienen sus propios puntos de distribución mayorista, exigen que los Pimpineros solo pueden vender la gasolina que ellos ingresan de contrabando. Así las cosas, el pimpinero o minorista es quien menos percibe ganancias del negocio ilegal, porque compra la pimpina a un promedio de 26 o 27 mil pesos para revenderla a 30 o 32 mil pesos m/c. Según Tony, un pimpinero entrevistado para el citado documental expresó: “En la frontera la Ley y la autoridad se ejerce para el pequeño; para el que de manera independiente lleva gasolina; porque el que está organizado y el que está adentro de un equipo de trabajo, que le paga a la guardia que saben dónde están las alcabalas, que sabe cómo es... pero la autoridad necesita de alguna manera demostrar que está ejerciendo soberanía, por darle un nombre, y muchas veces agarra es al pequeño”. (Discovery Networks (23 de noviembre de 2014))

El área fluvial de la frontera comprendida por parte del recorrido del Río Arauca y su paso por San Antonio, San Cristóbal y El Amparo de Apure, (350 k.ms de frontera colombo-venezolana), es la zona más militarizada y más custodiada por las patrullas de la Armada Nacional colombiana con cerca de 18.000 hombres, sin embargo es un territorio dominado por las guerrillas mencionadas quienes transportan gasolina de contrabando por el río y tienen sus ‘caletas’ a orillas del mismo, protegidas por zonas minadas, lo que impide el absoluto control de las autoridades; todo ello sumado a la ausencia por parte del gobierno central, configurándose de alguna manera lo que Mojica y Paredes describen cuando afirman que:

Por esta razón, en las regiones de frontera el fenómeno del contrabando es contemplado por parte de las autoridades de cada país y a su vez consentido por los consumidores; ejemplo de ello, se refleja en el comercio ilegal de combustible, cuya actividad afecta el entorno económico y social de la región, y cuya importancia se sustenta en el volumen de empleo que genera y en la rentabilidad que brinda su comercialización. Esta actividad ha logrado permanecer desde comienzos de los años ochenta, apoyada por dos elementos: Los subsidios que en materia de combustibles ha otorgado el gobierno de Venezuela y los márgenes de utilidad que ha brindado el negocio. (MOJICA y PAREDES, 2004 Pág 16)

Zona de lavado de dinero: Los dos temas anteriormente tratados son los más visibles y publicados por los medios de prensa; sin embargo, existe un tercer flagelo que es, el lavado de activos. Miles de bolívares de gran denominación, fruto del contrabando, son ingresados a los bancos de Cúcuta y otras ciudades de frontera bajo la modalidad de giros y cambiados por billetes de baja denominación que luego los devuelven por este mismo medio a Venezuela para su debida circulación. Una persona dedicada a esta labor percibe una utilidad entre el 6 y el 11% sobre la cantidad de dinero lavado. No sin razón Mojica y Paredes describen la situación, cuando revelan:

Ante este escenario, el mercado cambiario en la zona de frontera y en especial la ciudad de Cúcuta lo conforman las casas y profesionales como un solo gremio, han adoptado un procedimiento muy especial; las operaciones de compra y venta de la divisa venezolana la inician los profesionales cambistas, que venden los bolívares a las casas de cambio, quienes a su vez son las encargadas de consignar los mismos en sus cuentas personales registradas en los bancos comerciales de Venezuela, allí son cambiados a dólares; los cuales son transados en Cúcuta para ser convertidos a pesos, retornando a su mercado natural. En el recorrido de este ciclo se presenta un diferencial tanto en el cambio peso/bolívar, como bolívar/dólar y dólar/peso, este ciclo es el que establece la utilidad del cambista. (Íbid., Pág 14)

Frente a esta realidad surge la pregunta: *¿Se resuelve el problema del contrabando y el desabastecimiento cerrando la frontera en las horas de la noche o en forma permanente?* Algunas publicaciones de periódicos nacionales y venezolanos, expresan que la medida ha generado impactos positivos; por ejemplo, El Espectador en su edición digital del 11 de septiembre de 2014 publicó un artículo asegurando que el contrabando ha disminuido en un 50% en la zona de frontera con el departamento de Cúcuta, un 30% en la zona de frontera con el departamento de Arauca; sin embargo, estos efectos son temporales mientras las condiciones diagnosticadas a lo largo de este escrito continúen y mientras los contrabandistas se reorganizan y establecen nuevas estrategias para contrarrestar la medida adoptada.

En contraposición con lo expresado por el periódico ya citado, algunos titulares como el de 'La Fm' en su versión digital del 4 de septiembre de 2013, afirma que el cierre de frontera con Venezuela ya está causando estragos, en tanto se han dejado de realizar negocios por más de 40

millones de dólares; o el publicado por la revista Portafolio en su versión digital del 11 de agosto de 2014 que anuncia, “Contrabando: nadie cree en cierre de la frontera” ya que el principal problema es la corrupción de las autoridades aduaneras y de frontera que permiten el paso de alimentos y combustible por el pago de dádivas y sobornos.

Daniel Pardo, corresponsal de la BBC Mundo en Caracas, en su artículo ¿Puede el cierre de la frontera colombo-venezolana acabar con el contrabando?, publicado el 11 agosto de 2014, recibió conceptos sobre el problema fronterizo, entre ellos el profesor y experto en petróleo de la Universidad Bolivariana de Venezuela, David Paravisini, quien afirmó:

El contrabando es una consecuencia de la situación interna del país que sólo se va a erradicar si el cierre de la frontera viene acompañado de mayor control del abastecimiento de la gasolina, mayor supervisión de la compra y la distribución de alimentos y acuerdos binacionales de convenios de precios para que el productor pueda vender más caro y el consumidor comprar más barato (Pardo D. , 2014);

En pocas palabras, el problema no se resuelve cerrando la frontera sino suprimiendo las diferencias cambiarias y de precios entre los mercados venezolano y colombiano, mediante una liberación de precios de los productos y el control cambiario.

Magdalena Pardo, presidente de la Cámara Colombo-venezolana, en un artículo publicado por la revista Portafolio en su versión digital del 14 de agosto de 2014, afirma que, no son las medidas coercitivas y restrictivas las que acabarán con el flagelo del contrabando, el problema radica en que “Los incentivos económicos que promueven esta actividad son enormes. El diferencial cambiario entre los dos países es abismal. Mientras que los precios de los productos entre las dos economías no sean equiparables, el contrabando persistirá” (Pardo M. , 2014).

Volviendo a nuestro análisis desde la gobernanza, este anterior panorama de ilicitud en las zonas de frontera de ambos países, no son más que el reflejo de la situación de ingobernabilidad de un estado centralizado en los que:

La cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar. Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos, pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social. El problema de la legitimidad

o validez institucional del gobierno ha dejado de ser el centro del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es su validez directiva, su competencia directiva (o su "legitimidad por resultados", en expresión muy socorrida, aunque inapropiada). El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno. (AGUILAR, 2007, Pág. 9)

Sin embargo, de igual forma podemos observar como falta a la vez la capacidad de gobernanza, no solo del Estado, sino de la empresa privada, las organizaciones y la misma sociedad civil, en tanto han hecho de estas problemáticas, situaciones cotidianas a las que no se les presta la debida atención. Todo ello sumado a condiciones generales como las que describe Aguilar en su citado texto, cuando las enuncia en los siguientes terminos:

- La crisis y/o colapso fiscal o económico o político de los Estados sociales (en todas sus formas, socialistas, asistenciales, de bienestar, desarrolladores), en los años 80 y 90, exhibió al gobierno como factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.
- La percepción social negativa de la AP por servicios públicos de calidad baja o variable, por sus regulaciones y trámites excesivos e innecesarios que obstaculizan las iniciativas de la sociedad económica, civil y las del gobierno mismo, por políticas públicas desarticuladas e ineficaces y, en el fondo, por ser una organización administrativa no "costoeficiente".
- En las democracias emergentes latinoamericanas, la desilusión o el descontento democrático, en el sentido de que los gobiernos democráticos elegidos, representativos y legales no están acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo que concierne a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza, de la desigualdad. En conexión con este punto, la constatación de que la liberalización de los mercados que puso fin a una economía estatalmente intervenida, y que fue considerada, además, la pareja de la democratización (afinidad entre libertades políticas y económicas),

no está resolviendo los problemas cruciales del crecimiento económico, generación de empleo, ingresos sostenidos... (Íbid., P 10)

Situaciones que no permiten que en las zonas de frontera se cumplan los verdaderos objetivos de la gobernanza y la cooperación internacional de garantizar a los gobernados la prosperidad a través de mejores oportunidades de desarrollo; el equilibrio sostenido o sustentable que permita la optimización de los recursos naturales y una relación de tipo horizontal y participativa con la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Al finalizar este trabajo, se logra desarrollar algunas ideas importantes en torno al tema de la decisión del gobierno venezolano de cerrar su frontera con Colombia, como solución al problema del desabastecimiento de productos de la canasta básica en el mercado venezolano, análisis realizado desde la perspectiva de la gobernanza y la cooperación transfronteriza, el mismo que ha dejado al descubierto la situación socio-económica que se vive en las denominadas zonas de frontera que comprenden, para nuestro caso, los territorios compartidos por Colombia y Venezuela y que podemos sintetizar en los siguientes elementos:

Colombia y Venezuela comparten 2.219 km de frontera, extendida desde Castilletes ubicado en la Alta Guajira, hasta la isla de San José frente a la Piedra del Cocuy, en el río Negro; lo que nos ubica en un amplio territorio caracterizado, entre otros asuntos, por el comercio de productos y el paso de personas en ambos sentidos de la frontera. Gran parte del comercio de productos y el paso de personas no se realiza a través de los puentes autorizados, sino a través de las denominadas ‘trochas’ o pasos ilegales, por los que circulan en su mayoría, productos venezolanos que hacen parte de la canasta familiar, hidrocarburos como la gasolina y el ACPM y divisas.

El tráfico de estos productos, en su mayoría tienen como lugar de origen los diferentes estados fronterizos venezolanos y tienen como destino los municipios fronterizos colombianos, algunos de ellos también terminan en el interior del país. El incentivo de este tránsito de productos y mercancías tiene su fundamento en la diferencia cambiaria entre el peso colombiano y el bolívar

fuerte venezolano, además de la diferencia en los precios de estos productos a raíz de las políticas venezolanas para subsidiarlos.

Dada la extensión y complejidad de estas zonas, la falta de presencia del estado central por parte de ambos países, traducido en déficit en la atención de las necesidades básicas de la población, y la incapacidad para ejercer una adecuada vigilancia por parte de las autoridades, en estas zonas de frontera se ha hecho común que sus ciudadanos ejerzan el contrabando como una fuente formal de ingresos y de subsistencia.

El contrabando es entonces, una modalidad de trabajo que se ha convertido en alternativa de sobrevivencia frente a un Estado que no les garantiza sus derechos constitucionales, que no cumple con sus deberes como tal y que no logra ejercer el control pertinente; es la realidad de un territorio con un alto índice de desindustrialización y sin un mercado competitivo que garantice el desarrollo social de sus habitantes, quienes mientras al ver insatisfechas sus necesidades básicas, no tienen otra opción que perpetuar su condición de pobreza y baja calidad de vida.

La falta de presencia estatal en ambos países en sus zonas de frontera, ha impedido controlar el comercio ilegal extractivo de alimentos e hidrocarburos, situación que no solo es aprovechada por los denominados minoristas, sino que es todo un negocio dominado por grandes carteles, en su mayoría, controlados por la guerrilla y las BACRIM, fortaleciendo sus economías a la vez que incrementando la inseguridad y la violencia en las fronteras, pues entre ellos se vienen disputando el control de las rutas y tráfico en la zona.

La situación ha degenerado al punto de convertirse en una actividad *cultural*, es decir, ser habitante de frontera es sinónimo de ser propietario de un negocio que no se percibe en su condición de ilegalidad, sino en un estilo de vida, una condición inherente a su situación sociodemográfica. El dinamismo del comercio de extracción convirtió las zonas fronterizas en un territorio donde el esquema mental de sus habitantes los impulsa a aprovechar el diferencial cambiario y, por ende, el contrabando.

Tomando como marco teórico los conceptos de Gobernanza y Cooperación transfronteriza, se ha podido establecer, desde los diferentes autores consultados, cómo el concepto de gobernanza se levanta como una propuesta alternativa frente a la forma como los estados capitalistas han venido

dando solución a las necesidades de los ciudadanos y que se inserta dentro del concepto de gobernabilidad, es decir, la capacidad del estado para gobernar en forma vertical, mediante el establecimiento de políticas y normas que se imponen a los gobernados.

La gobernanza nos remite entonces a una nueva forma de gobierno en el cual la relación con los gobernados no solo es horizontal, sino que permite la fluida interacción entre el estado, las organizaciones privadas y la sociedad civil, en el establecimiento de las políticas públicas, en aras de alcanzar el desarrollo y la prosperidad del estado y de sus ciudadanos.

Paralelamente hemos analizado el concepto de cooperación transfronteriza, el cual, visto desde el concepto de gobernanza, alude a la capacidad que tienen dos estados que comparten zonas fronterizas, para entablar un tipo de relaciones horizontales, en el cual las zonas de frontera son administradas a través de políticas transnacionales, con la cooperación de las organizaciones y los gremios económicos nacionales e internacionales, pero en especial con la participación de los habitantes de estas zonas. Desde esta perspectiva, las zonas de frontera son administradas como si conformaran un solo estado, logrando no solo la integración, sino el desarrollo sustentable y armónico de sus habitantes.

Dada las condiciones de las relaciones políticas entre los mandatarios de ambos países, a la escasa definición de políticas claras en materia fronteriza por parte del estado venezolano y a la ausencia del estado colombiano con políticas públicas en materia de seguridad, educación, empleo y vivienda en los municipios de frontera, ha sido difícil que esta cooperación transfronteriza sea posible entre ambos países, sumiendo a las poblaciones de ambos países en situaciones socio-económicas de pobreza, inseguridad, desabastecimiento y desempleo, que han favorecido la economía informal e ilegal, incrementando la ingobernabilidad y la falta de gobernanza. En esta perspectiva, lo fundamental para resolver esta situación que se presenta en ambos lados de la frontera, no es el cierre unilateral de las mismas como lo ha hecho el gobierno venezolano, sino la capacidad y disponibilidad que tengan ambos gobiernos para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo con sentido transnacional y transfronterizo, que promuevan y faciliten el desarrollo auto sostenido de cada una de las áreas de frontera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, 5 -32.

Asamblea Nacional Constituyente. (30 de Diciembre de 1999). <http://www.oas.org>. Obtenido de Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 : http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes, cuadernillo del “Panorama general”*. Washington: Creative Commons. Recuperado el 20 de 05 de 2017, de <http://ibce.org.bo/images/publicaciones/Informe-Desarrollo-Mundial-2017.pdf>

Comisión Permanente de Defensa y Seguridad de Venezuela (29 de abril de 2003). (29 de abril de 2003). Ley Organica de Fronteras. Recuperado el 5 de junio de 2017, de www.resdal.org/parlamento-y-defensa/venezuela-ley-frontera.pdf

Congreso de Colombia (23 de junio de 1995). (23 de junio de 1995). Ley 191 de 1995. Bogotá. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de www.secretariasenado.gov.co:www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0191_1995.html

Congreso de la República. (31 de mayo de 2017). *Constitución Política de Colombia (Const.) (1991)*. Recuperado el 5 de junio de 2017, de www.secretariasenado.gov.co:www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arbol/1001.html

Corte Constitucional colombiana. (sd de sm de 1997). Sentencia C 076/97. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co>: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-076-97.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento CONPES 3805*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 05 de 05 de 2017, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>

Discovery Networks (23 de noviembre de 2014). (23 de noviembre de 2014). La Frontera más Caliente: Coombia - Venezuela (Archivo de video). Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <https://www.youtube.com/watch?v=4QKpRf1Q-u0>

EFE. (24 de septiembre de 2014). Comerciantes cierran paso fronterizo entre Colombia y Venezuela. *El Tiempo*. Recuperado el 20 de 05 de 2017, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14588060>

GARCIA Duran, P. M. (sa de sm de sa). *La fuerza del spillover en la evolución de la gobernanza económica de la zona euro*. Obtenido de <http://xivrem.ujaen.es>: <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/5-R-011M301.pdf>

KOOIMAN, J. (2004). Gobernar en gobernanza . *Instituciones y desarrollo*, 171 - 194.

MOJICA PIMIENTO, A. y. (enero de 2004). La economía colombo-venezolana y su impacto en la región de frontera. 1999 -2003. Bucaramanga, Colombia.

Pardo, D. (11 de 08 de 2014). *¿Puede el cierre de la frontera colombo-venezolana acabar con el contrabando?* Recuperado el 30 de mayo de 2017, de www.bbc.com:

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140811_venezuela_colombia_frontera_cierre_contrabando_dp

Pardo, M. (14 de agosto de 2014). Se necesitan otras acciones que ataquen contrabando. *Portafolio*. Recuperado el 26 de mayo de 2017, de <http://www.portafolio.co>: <http://www.portafolio.co/economia/magdalena-pardo-analisis-contrabando-frontera>

PRATS, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo*, 239 - 269.

Rhi-Sausi, J. L. (2009). Integración regional y cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias y perspectivas. (O. d.-A. (OCD), Ed.) *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD)*. Recuperado el 20 de mayo de 2017, de <http://observ-ocd.org>: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/604_347.pdf

Rhi-Sausi, J. L. (11 de Octubre de 2012). Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el mercosur. (R. F. conocimientos, Ed.) *Global locum Forum*, 34 - 117. Recuperado el 23 de mayo de 2017, de <http://www.global-local-forum.com>: http://www.global-local-forum.com/upload/pdf/Nahuel_Oddone7_20121011125939_interior_final3.pdf

RODRIGUEZ Flores, J. N. (2003). La política de fronteras del estado venezolano en los albores del siglo XXI. *Aldea Mundo*, vol. 8, núm. 15, mayo-octubre, 35 - 45.

SANCHEZ JABBA, A. (2014). *Crisis en la frontera*. Cartagena: Banco de la República.

TREJOS Rosero, L. F. (2014). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana . El caso del departamento de La Guajira en Colombia. *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 125-148.

Trejos Rosero, L. F., & Luquetta Cediell, D. J. (2014). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana . El caso del departamento de La Guajira en Colombia. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 125 - 148.

Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para que sirve? *Revista Análisis Internacional*, 2, 219 -235. Recuperado el 25 de 05 de 2017, de revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/24/26: revistas.utadeo.edu.co