

Nahín Numa Sanjuán**
Liliana Orbegoso Reyes*

Poder y poderío en legitimidad del Estado en la práctica de la economía informal fronteriza*

Power and might in state legitimacy in the practice of the informal border economy

Recibido: 18 de mayo de 2015 / Aceptado: 11 de junio de 2015

<http://dx.doi.org/10.17081/just.20.28.1048>

Palabras clave:

Actividad ilegal, Economía,
Contrabando, Controles y
Economía informal.

Resumen

De acuerdo al marco normativo nacional e internacional para combatir el contrabando en regiones fronterizas de La Guajira, Pasto y Norte de Santander, en razón de su carácter ilegal y perjudicial para la economía del país, y no obstante los numerosos esfuerzos gubernamentales para reducir los efectos negativos sociales causados por este flagelo, en Colombia, esta actividad afecta el recaudo fiscal ante el ingreso ilegal de productos como cigarrillos, gasolina, licores, alimentos, juguetes, electrodomésticos, cosméticos y elementos tecnológicos entre ellos computadores y celulares. Los determinantes de esta actividad han evolucionado en el tiempo, en las mismas modalidades, puesto que ahora existen numerosos carteles que facilitan el paso segmentado de algunos productos con amplia demanda del lado colombiano.

Key words:

Illegal activity, Economy,
Smuggling, Controls and
Informal economy.

Abstract

According to international and national legal framework related directly to combat smuggling are all illegal activities that directly harms the Colombian economy have always played an important part, especially in land regions such as Guajira, Norte de Santander and Pasto that Despite numerous efforts by governments to control and reduce the wide-ranging negative impact they have on society causes of this prohibited activity. In the country it affects a large number of sectors and products ranging from the traditional smuggling of cigarettes, gasoline, liquor, food, toys and appliances, including the technology such as computers, cell phones, cosmetics and technology. The determinants of this activity have evolved over time, in like manner, positions which are now numerous posters that have come to segment the passage of some products many demands.

Referencia de este artículo (APA): Sanjuán, N. N. & Orbegoso Reyes, L. (2015). Poder y poderío en legitimidad del Estado en la práctica de la economía informal fronteriza. En *Justicia*, 28, 168-185. <http://dx.doi.org/10.17081/just.20.28.1048>

* Este artículo de reflexión se desarrolla dentro del Grupo de Investigación Altos Estudios de la Frontera de la Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta, Norte de Santander.

** Magister en Planificación Global, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, República Bolivariana de Venezuela y especialista en Derecho Laboral, Universidad Libre, Seccional Cúcuta. n.numauniversidadsimonbolivar@gmail.com

♣ Abogada Universidad Libre Seccional Cúcuta y maestrante Derecho Administrativo, Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta. l.orbegoso@unisimonbolivar.edu.co

INTRODUCCIÓN

El contrabando es un flagelo que afecta varios sectores de la economía al tiempo que beneficia a unas pocas personas, ya que se convierte en un medio de subsistencia favorable para las familias de bajos recursos. Mucho se ha hablado del contrabando de mercancías en la frontera colombo-venezolana y para algunos expertos, el problema radica en el tipo de control que las autoridades encargadas de vigilar y controlar ejercen sobre la entrada y salida de mercancías, en estas regiones.

Aun cuando el gobierno nacional ha implementado muchas políticas anti-contrabando, el carácter lucrativo de este flagelo lo lleva a crecer diariamente, a pesar que han sido identificadas numerosas modalidades, técnicas y rutas utilizadas para ingresar mercancía ilegal a través de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, especialmente durante los últimos años.

En términos generales el contrabando consiste en efectuar grandes compras de manera ilegal, realizar operaciones de lavado de activos o simplemente es una forma de subsistencia derivada de la escasez de empleo formal en la frontera. Actualmente existen varias modalidades de contrabando entre las que se destacan: el abierto o técnico, que adopta una apariencia de legalidad; otras modalidades son: (a) hormiga, cuando se camufla en el equipaje y el cuerpo de las personas humildes que atraviesan la frontera; (b) caleta: se camufla en compartimentos de vehículos; (c) pampeo: se usan vías alternas, pampas o trochas; (d) culebra: convoy de camiones de carga pesada; (e) chacales: personas contratadas

para utilizar indebidamente la franquicia de la zona franca de Tacna y (f) carrusel: acude al uso repetitivo de un documento aduanero adulterado para ese fin.

El contrabando es una oportunidad real de ingresos

¿Qué es el contrabando?

De acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia, el contrabando es la entrada, salida y venta ilegal de mercancías prohibidas o sometidas a derechos en los que se defraudan las autoridades locales, o según otros, corresponde a la compraventa de mercancías sin incurrir en el pago de aranceles o impuestos territoriales. Según la DIAN (2012) en términos generales el contrabando “afecta la economía del país, evitando que haya presupuesto para la creación de escuelas, hospitales y carreteras para construir un mejor futuro” (p. 12); por su parte, el Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE) argumenta que el contrabando fomenta la competencia desleal, porque el empresario deshonesto que evade impuestos no solo perjudica al Estado, sino que obtiene ventajas indebidas para competir con los comerciantes e industriales legales. Adicionalmente, “el tráfico ilícito de mercancía afecta a toda la población, porque fomenta la venta de mercancías sin garantía para el consumidor” (DANE, 2011, p.14).

Aspectos teóricos sobre el contrabando

Según Ibarra (2007), “a medida que se expanden las actividades humanas también se in-

crementan los riesgos que generan dichas actividades en materia ambiental, sanitaria, financiera y económica” (p.30) y este proceso obedece al valor adquisitivo de una moneda frente a la de las fronteras existentes.

Young y Esqueda (2005) plantean que “sin importar a qué actividad económica se dediquen las empresas, ellas se encuentran inmersas dentro de un sistema integral y cada una es vulnerable a interrupciones causadas por ellas mismas o por factores externos. Por [(...) ello], para lograr un comercio completamente seguro, se requiere vincular a todos los componentes de la cadena” (p.20). De esta manera se consolida la idea de tener un mercado competitivo frente a los mercados internacionales, siguiendo las normas del Ministerio de Comercio Exterior.

Pfohl, Kölher y David (2010) asienten que afortunadamente, la comercialización equitativa de productos o servicios, ha dinamizado la competitividad de actores y generado mayor fluctuación en los procesos internos y externos de abastecimiento, aunque no sea por medios legítimos, argumentando que un mercado que se fortalece, atrae el ingreso de activos de algunas personas particulares dedicadas a negocios ilegales que generan el riesgo de debilitar la economía.

Díaz (2008) señala que la implementación de medidas de seguridad exige el diseño de mecanismos para poder realizar transacciones a nivel internacional en conjunto con el de empresas que persiguen el mismo fin y la protección de los productos y la cadena logística, lo que exige cambios al interior de sus estructuras. Según esto, se entiende que la cadena de suministro,

aun cuando sea grande y fortalecida por las empresas, tiende a romperse por causa del contrabando. De igual forma debe considerarse que los mercados globales más competitivos buscan minimizar a los pequeños, para lograr mayor posicionamiento o estar en nuevos mercados.

Según Maruchek y cols (2011) expuso que había que tener presente varios factores al momento de obtener seguridad en los intercambios monetarios, la gestión de la calidad de los productos, la tecnología y logística que exige el mercado competitivo. Este autor explica de manera clara las variables importantes para solidificar el mercado.

Correa y Gómez (2010) concluyen que los sistemas de gestión en control y seguridad buscan evaluar los posibles riesgos de las empresas, para implementar planes que garanticen la seguridad en su cadena de suministro y en sus transacciones nacionales e internacionales y verificar el cumplimiento de la reglamentación de los mismos estándares bajo la exigencia requerida. De ahí se establece un control interno y externo seguro que coarta la participación de los mercados ilegales.

Osorio (2010) afirma que las empresas que obtienen la certificación BASC se benefician, porque logran garantizar los procesos, y ello les permite aumentar el número de transacciones comerciales a través de la captación de nuevos clientes.

Estos autores utilizaron el análisis discriminante para medir el impacto de la adopción de estándares por parte de las empresas, lo cual

les permitió concluir que tanto la competitividad como la productividad están influenciadas positivamente por ello; de esta forma se puede restringir o favorecer el intercambio de bienes o productos, y aunque los Estados impongan condiciones para estimular u obstaculizar el ingreso o salida de mercancías, hay que atender la cuestión de a cuáles bienes extranjeros se debe autorizar su ingreso, a qué costo y en qué cantidades bajo la adopción de una política comercial.

Uscátegui (2002) argumenta “que el contrabando asalta el erario público al privarlo de los tributos que deberían pagar las mercancías ingresadas clandestinamente” (p.165). El contrabando, al tiempo que decrece la base impositiva, disminuye el monto de los impuestos atribuidos a la actividad externa, y fomenta esta cultura en otras instancias del aporte público, como la evasión del impuesto de renta, ventas, patrimonio, etc.

Al mismo tiempo Clement y Carrillo Pool (2007) manifiestan que “esta actividad ilegal promueve la informalidad del comercio y del empleo, y genera actitudes delincuenciales entre los agentes [(...) fiscalizadores]” (p.39). La DIAN no solamente ha tomado control de las dimensiones y magnitud del problema, sino que bajo el auspicio y directrices de las respectivas autoridades económicas y judiciales del país, ha buscado enfrentar el problema, adelantando, por una parte, acciones punitivas institucionales y legales para perseguir y controlar el fenómeno y, por otra, acciones preventivas para ilustrar y educar a los contribuyentes sobre su carácter, naturaleza y significado.

Arenas (2009) manifiesta que el contrabando arrastra no solamente la economía material del país sino la moralidad y ética de sus costumbres y comportamientos (p.106), reconoce que Colombia y Venezuela tienen una larga historia de integración con profundos nexos comerciales, que se han mantenido a pesar de los cambios políticos y sociales que ocasionan diferencias entre ambas naciones (p.11); de ahí que estos países constituyen la integración económica de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y han sido artífices de profundas reformas comerciales que propiciaron la disminución de aranceles para aumentar el intercambio binacional desde 1992.

Por su parte, Montilla (2008) argumenta que “ese vínculo estrecho y sólido en sus relaciones ha perdurado a lo largo de muchos años, como parte de varios aspectos propios de la vecindad existente, [(...) que adquieren] suma importancia cuando se adoptan programas de ajuste y reformas estructurales” (p.65), pues resultan determinantes en el comportamiento cotidiano de sus pobladores dada su marcada influencia para las zonas de frontera; al respecto, en Norte de Santander se han identificado trochas a lo largo de la frontera que dificultan los controles de las autoridades.

Un porcentaje considerable del área fronteriza del departamento está constituida por densas zonas selváticas que dificultan la actuación de las autoridades debido a las condiciones medioambientales y la presencia de grupos armados al margen de la ley. En estas áreas la frontera tiene amplios tramos de ríos navegables que así como permiten el desplazamiento de los

insumos hacia las zonas de producción, dificultan su detección a las autoridades.

La condición de Venezuela como uno de los mayores productores de petróleo y sus derivados (gasolina, disolventes alifáticos, kerosén, ACPM y úrea) facilita el contrabando de estas sustancias a través de la frontera, especialmente la gasolina y la úrea, que no son controladas en la zona fronteriza; el contrabando de la gasolina en esta zona de frontera representa el sustento de cientos de familias, y un ingreso económico considerable de los grupos al margen de la ley que además se financian con sus centros de producción de drogas ilícitas; se han detectado otras sustancias que son importantes para la producción de drogas en la frontera de Arauca: corresponden al permanganato de potasio, metil etil cetona y el anhídrido acético.

Con este tipo de comercio ilegal, el sector privado sufre una grave afectación, pues compete en condiciones inequitativas contra importadores y comercializadores que evaden el pago de impuestos y aranceles; en cambio, estos gravámenes los asumen los competidores legales, situación que los hace poco competitivos frente a los precios de mercado ofrecidos al consumidor final. La desatención estatal de estas diferencias en competitividad, genera incentivos perversos para los comerciantes ilegales, que aceleran e incrementan sus actividades para elevar sus utilidades.

En lo referente al sector público, la afectación al Estado colombiano se da en dos niveles; el nacional y el territorial. Por una parte, la nación deja de percibir recursos importantes

que anualmente deberían ingresar a sus arcas mediante el recaudo de aranceles, impuesto de valor agregado e impuesto a la renta. Por otra parte, las entidades territoriales dejan de percibir recursos significativos a través del recaudo del impuesto al consumo sobre productos como cigarrillos y licores.

Todo lo anterior resulta mucho más grave en la medida en que el fruto de las actividades de contrabando abierto y técnico, la defraudación aduanera y la evasión fiscal (por su conexidad con el contrabando) lo aprovechan las estructuras del crimen organizado (bandas criminales, organizaciones guerrilleras, narcotraficantes y de sicariato) para lavar activos, financiar acciones terroristas y patrocinar conductas delictivas que atentan contra la ciudadanía y el orden público.

Contrabando entre la República Bolivariana de Venezuela y Colombia

El presente documento aborda el tema del contrabando, en el contexto fronterizo colombiano-venezolano teniendo como punto central la ciudad de San José de Cúcuta; esta región, tradicionalmente vinculada al tránsito de mercancías ilegales, ha sido catalogada por analistas internacionales desde una perspectiva de Estado-nación en materia económica, social, política y etnográfica, entre otros. Así, el problema histórico del contrabando en Cúcuta fue abordado desde los años 70 por parte de expertos de ambos países desde una perspectiva binacional, debido a la trascendencia política, los vínculos binacio-

nales y un criterio real y masivo de productos ilegales para ambas naciones.

Los estudios relacionados con la integración binacional tienen orígenes históricos, y aun cuando este es un hecho real, no solo se trata de un asunto de divisas, o de ideología seccionista predominante, de carácter nacionalista. Puesto que ya existían otros elementos, crean fuente de tensión entre los dos países; hay un gran obstáculo para un proceso de integración real, dinámico, armónico, que origina de manera directa políticas de seguridad y defensa nacional.

En ambas naciones, el principal de estos elementos lo constituye el diferendo existente entre Colombia y Venezuela en torno a la delimitación de áreas marinas y submarinas (plataformas) en el golfo de Venezuela o de Coquivacoa; es un fenómeno crecientemente politizado y complejo sucedido entre los años 70 y 80, el cual ha marcado algunas rupturas temporales en las relaciones internacionales.

A su vez, el auge del contrabando se profesionalizó en la zona colombo-venezolana debido a la gran bonanza petrolera de los años 80, cuando el cambio de la moneda venezolana a 16 pesos por bolívar promovió el consumo masivo de productos colombianos casi a mitad del valor adquisitivo, situación que generó grandes pérdidas en ambos países. Sin embargo, muchos compatriotas colombianos se radicaron en la República Bolivariana de Venezuela porque aún era fructífero el cambio y la tasa porcentual en materia salarial en ambas naciones. Pero con la llegada del nuevo milenio y la fuerte crisis monetaria suscitada en la república hermana se

fueron creando diferentes carteles de productos provenientes de manera ilegal de Venezuela hacia Colombia.

Por otra parte, la movilización radical de trabajadores colombianos hacia la República Bolivariana de Venezuela es considerada por los expertos como un peligro contra la soberanía e identidad nacionales y como fuente de casi todos los males domésticos. A lo anterior se suman las acciones de grupos al margen de la ley en zonas fronterizas, que al ser percibidas como factores desestabilizadores en los dos países agudizan las tensiones bilaterales por la vía diplomática y física, principalmente con los cierres de los puentes fronterizos. De ahí que superar estos obstáculos se constituye en el reto de los tomadores de decisiones si se quieren promover verdaderos procesos de desarrollo fronterizo.

El desarrollo de estos centros urbanos cercanos a la ciudad de San José de Cúcuta ha estado fuertemente influenciado por los índices económicos de la República Bolivariana de Venezuela. Debido a que esta zona carece de una infraestructura de comunicación física eficiente que permita la movilización e integración económica al interior del territorio nacional; se han generado conflictos con el vecino país, por el uso de su sistema vial; por ejemplo, el transporte de mercancía hacia Arauca es mucho más corto hacerlo por las carreteras del vecino país.

Con el fin de enmarcar de manera clara las actuales medidas venezolanas dentro de un contexto explicativo que permita apreciar los argumentos potenciales, es necesario señalar de manera concreta las principales características

argumentativas del comportamiento de ambas economías en las últimas décadas. Entre los factores que han incidido directamente en el desarrollo de esta región fronteriza, están los siguientes: 1) la tasa de crecimiento económico de ambos países en la década de los 70; 2) los ajustes hechos mediante políticas externas y cambiarias, que causaron no solo enormes desequilibrios en sus sectores externos en los 80, sino la crisis económica permanente que presentó la economía de la República Bolivariana de Venezuela en el nuevo milenio hasta hoy día.

En el primer caso, la dinámica de crecimiento poblacional y económica —que buscaba mayor estabilidad— generó excedentes sin una base suficientemente fuerte, como era el caso de Venezuela, que al ser redistribuidos por las políticas compensatorias seguidas en ambos países estimuló una expansión en la demanda interna de bienes y servicios, la cual debió ser atendida por su producción doméstica, sobre todo en el vecino país. Entonces, de esta manera se fue “institucionalizando” progresivamente una determinada composición en los flujos y la dirección de las transacciones.

En el segundo caso, los movimientos en la tasa de cambio y la reglamentación en materia de aranceles, importaciones y exportaciones modificaron los precios relativos, alterando la dirección y magnitud de los flujos de bienes y personas del territorio colombiano hacia la República Bolivariana de Venezuela de manera legal e ilegal. Actualmente el sentido es inverso; pero casi el 100 % del flujo humano y de mercancías que se ha dado en estos últimos años en-

tra de manera ilegal, por la modalidad del contrabando al menudeo o al por mayor, no obstante la frecuencia de algunas incautaciones.

Aunque estos factores afectan el flujo de bienes y servicios del país en general, inciden más profundamente en las zonas fronterizas, pues su desarrollo solo se ha basado en la dinámica externa, en el negocio ilegal, creando diferentes carteles, ya sea de manera individual o en forma bien organizada como se está haciendo sobre todo con la gasolina.

La economía colombiana en los 80

Los rasgos fundamentales de las dos economías son: Primero, ambas tienen fuertes orientaciones diferentes basadas principalmente en el papel jugado por el petróleo y el café, como fuente clave en la generación de divisas. La República Bolivariana de Venezuela aumentaba su dependencia de las exportaciones petroleras mientras Colombia disminuía la suya, por las constantes caídas de las exportaciones cafeteras. Por lo tanto, las variaciones en los precios internacionales de estos productos tienen diferente impacto en las dos economías. Pero, no solo ha cambiado la dependencia de estos renglones, sino que sus niveles actuales de producción presentan distintas tendencias. Por un lado, mientras se observa un permanente decrecimiento en la producción y volumen de exportaciones petroleras venezolanas, el volumen de exportaciones colombianas de café ha venido incrementándose constantemente a partir de 1984.

Segundo, el crecimiento económico de las dos naciones ha mostrado comportamientos muy

diferentes. Mientras que la economía colombiana ahora se ha ampliado con fuerza gracias a la producción de otros sectores como las flores, carbón, banano, manufacturas, en cambio, la República Bolivariana de Venezuela todavía está apostándole al precio del petróleo. De ahí que es necesario tener en cuenta la magnitud de la inversión estatal venezolana, particularmente la sectorial, pues sigue teniendo impactos poco creciente o de carácter negativo como son:

- a) En Venezuela, desde 1978 se inició la desaceleración de la economía y entró en un periodo de crisis recesiva del cual aún no se ha recuperado. Sin embargo, se privilegió la inversión en el sector agrícola (subsidios, créditos).
- b) En Colombia, el comportamiento desde 1980 puede caracterizarse como el de una recesión estable, pues no ha tenido un crecimiento sostenido desde entonces. A diferencia de Venezuela, el sector agropecuario ha ido perdiendo ventajas sectoriales y se han incrementado los costos de producción, pero aún se consideran estables.

Tercero, desde el momento en que ambas naciones hacen parte directa de la economía mundial a través de las exportaciones cafeteras (en el caso colombiano), y de las petroleras (en el caso venezolano), estas han experimentado una marcada vulneración en torno de la estabilidad temporal de la economía internacional. Estos cambios económicos se han reflejado drásticamente en fluctuaciones de los precios internos de sus productos básicos, y en el peso más elevado de un endeudamiento externo de los sectores públi-

co y privado, que han afectado directamente la estabilidad de sus economías:

- a) En Venezuela, a partir de 1973 su sector externo ha venido sufriendo severas variaciones hacia lo negativo; y desde 1980 la deuda externa causó un grave problema para el país, debido al crecimiento del pago de su servicio, que en 1984 equivalía al 16 % del total de las exportaciones, es decir, casi una quinta parte de sus ventas al exterior. Esto estuvo directamente influenciado por un proceso inflacionario y de una fuga de capitales, que obligó drásticamente a adoptar medidas que incluyeron una fuerte devaluación del bolívar en 1983 y un sistema de ajustes a la tasa de cambio. El Estado, intermediario entre la disponibilidad de capital financiero y utilización productiva, logró temporalmente una parcial mejoría en la situación del sector externo, pero no la obtuvo referida a la actividad económica interna.
- b) En Colombia, el sector externo también ha experimentado grandes fluctuaciones negativas y muy pocas positivas debido a la inestabilidad del precio del café en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, desde 1980, modificó su cauta política tradicional de endeudamiento y siguió una estrategia similar a la del resto de América Latina, financiando las importaciones no esenciales que podrían ser obtenidas en el país en detrimento de las inversiones productivas. Aunque la deuda externa no era muy grande comparada con la venezolana, sí lo fue el servicio de la misma que en 1984 equivalía a más del

30 % del total de las exportaciones. La crisis de la economía venezolana se constituyó en un elemento primordial en el desequilibrio del sector externo colombiano, puesto que la República Bolivariana era su mejor cliente y con este desbalance cayeron drásticamente las exportaciones nacionales hacia ese país, pero Colombia ha mantenido una mentalidad liberalizada en diferentes frentes económicos.

Desarrollo fronterizo en la ciudad de San José de Cúcuta, principalmente

Con la anterior revisión de las dos economías vecinas, se busca describir los principales efectos que han tenido algunas medidas socioeconómicas dadas por la República Bolivariana de Venezuela, con respecto al desempeño de las zonas fronterizas colombianas. Todas estas decisiones gubernamentales, que algunas son fuertes en zonas fronterizas, se han adoptado desde los años 80 en varias oportunidades, creando condiciones que dificultan el libre paso por esos ejes viales.

La crisis más grande que ha tenido la República Bolivariana de Venezuela comenzó desde el *boom* petrolero venezolano, suscitado en los años 70, y que ocasionó directamente en los municipios de San José de Cúcuta, Maicao y Arauca una falsa visión del desarrollo; en consecuencia, al producirse la caída de los precios internacionales del crudo a partir de 1981, la recesión de la economía venezolana se transmitió a estas regiones, en las que muchos empresarios y comerciantes de índole mediano resultaron

afectados con la devaluación hasta el punto de producirse la mayor crisis registrada en la capital de Norte de Santander, donde las pérdidas de capital fueron enormes, así como la quiebra de microempresas, y el cierre de almacenes especialmente de venta de *jean*, y de miscelánea en general.

Por eso, debido al programa de ajuste económico adoptado (devaluación y control de importaciones), la drástica caída de las exportaciones nacionales a Venezuela (especialmente manufacturas) ocasionó un gran deterioro en las cuentas externas colombianas y una agudización de la situación recesiva del país. Tal era la importancia del vecino mercado para este tipo de bienes en el ámbito intrarregional, que Venezuela figuraba como el mejor cliente que ha tenido Colombia.

Pero las medidas decretadas por parte de la República Bolivariana de Venezuela no solo continuaron deteriorando las ventas colombianas hacia esa nación, sino que incentivaron el crecimiento acelerado del comercio fronterizo no registrado o informal en estas zonas. En este sentido, es bueno aclarar que el comercio fronterizo es de tres tipos: i) formal o registrado; ii) informal no regulado o no registrado (defensa del ingreso); y iii) clandestino que puede ser contrabando de introducción (Colombia-Venezuela) o contrabando de extracción (Venezuela-Colombia).

Claro que de acuerdo a la historia de San José de Cúcuta, el mayor crecimiento de la actividad comercial de la ciudad se dio entre 1975-1978,

periodo que coincide directamente con el aumento del ingreso petrolero venezolano, y, por consiguiente, del consumo privado y público.

La devaluación del bolívar presentada en el año de 1983 respecto del peso fue del 75 % en términos reales, lo que alteró casi por completo la estructura del comercio no registrado, y en general todas las actividades de la frontera nororiental reconocidas por su positivo dinamismo para la región fronteriza, especialmente lo que respecta a comercio y servicios. Luego, después que Venezuela controló parcialmente el precio de los productos básicos de consumo, a partir de ese momento la actividad económica de comprar artículos con precio favorable en ese país se convirtió en la mejor manera de disminuir el costo de la vida para algunos, y para otros, en un medio de sustento mucho menos oneroso. Así, después que el flujo tradicional de comercio no registrado de productos colombianos hacia Venezuela se invirtió, comenzó a intensificarse el contrabando a gran escala. Productos que antes eran exportados legalmente a Venezuela debido a la elevada diferencia en sus precios relativos, ahora se introducían de manera ilegal. Este auge del contrabando de productos venezolanos se debió entre otros: al control de precios establecido para las tasas diferenciales de cambio, y los subsidios que hicieron altamente competitivo al agro venezolano.

Según algunos estimativos, entre el 80 % y 85 % del volumen de alimentos que llegan al estado venezolano de Táchira provenientes del interior del país, salen hacia Colombia de contrabando vía Cúcuta. Algunas fuentes oficiales

venezolanas aseguran que durante 1978, el monto del contrabando por San Antonio equivaldría a Bol. \$ 1.400 millones, cifra de gran significado para ambos países.

El Estado venezolano decidió penalizar el llamado contrabando de extracción conforme el Código de Comercio de 1981 y sus normas modificatorias, que en conjunto conforman un sistema de exportaciones informales. En la República Bolivariana de Venezuela, los empresarios de textiles, alimentos, enlatados, electrodomésticos, y en cierto sentido, alguna parte del Estado, que controla el 75 % de la producción lechera, no se oponen directamente a este contrabando, pues se constituye en un flujo de divisas que ingresa al país.

Cabe destacar que desde 1973, a raíz del aumento en los precios del crudo y hasta el presente, Venezuela tiene en San Antonio y Ureña un punto de re-exportación de productos importados por la misma República Bolivariana de Venezuela a precios preferenciales (subsidios). Se dice que la ruta seguida es Panamá hacia Maracaibo (mayoristas de productos importados), al igual que por la isla Margarita hacia San Antonio y Ureña y de ahí pasa de la ciudad de San José de Cúcuta al resto de Colombia.

Si bien esto era explicable hasta el año de 1983, la crisis de los precios del petróleo introdujo el fantasma del contrabando de extracción desde Venezuela. En realidad lo que ocurrió fue que en Colombia el asunto empezó a ser observado como un mercado potencial, o fuente de divisas generadas con un flujo masivo de exportaciones de productos venezolanos. Algunos

analistas internacionales estimaron que cerca del 80 % de este ingreso ilegal de mercancías tiene como destino final las ciudades de Cali, Barranquilla, Medellín y el Distrito Capital de Bogotá. Los mismos expertos aseguraron que estas ciudades colombianas conviven con el contrabando porque es rentable continuar su ruta hacia el Ecuador.

En términos generales, para el caso colombiano este mecanismo informal de ingreso de productos se constituyó en una significativa ampliación de un mercado informal sin frontera, que no es exclusivo de los departamentos limítrofes, sino de las grandes capitales. Y para las ciudades como San José de Cúcuta, en particular, es un medio de vida y una forma eficaz de disminuir directamente el costo de vida en un radio de acción que alcanza hasta Bucaramanga, pasando por municipios intermedios como Pamplona, Ocaña, Tibú, El Zulia y Puerto Santander. Para la fuerza laboral de origen colombiano migrante a Venezuela, después de 1983 esa nación ya no ofrecía las mejores condiciones. Por esto, a partir de esa fecha se han dedicado a las actividades informales que se originan en la zona, tales como maleteros y vendedores ambulantes en la ciudad de San José de Cúcuta. Ante la incapacidad general del Estado colombiano para ofrecer a amplios sectores de la población los medios para su subsistencia desarrollando una actividad laboral de manera legal, el contrabando desde Venezuela permite la supervivencia y prácticamente una escapatoria a la pobreza extrema, que ha ido creciendo en los alrededores del área metropolitana de la ciudad.

El plan de ajuste interno que operó en la República Bolivariana de Venezuela a finales de los 70 y comienzo de los 80 consistió en:

- 1) La eliminación del dólar preferencial y de los tipos de cambios múltiples y fijos, que aseguraba la presencia de una tasa de cambio única y flexible.
- 2) La eliminación de varios subsidios estatales.
- 3) El aumento en las tarifas de algunos servicios públicos.
- 4) La liberación de precios y de tasas de interés.
- 5) Una devaluación aproximada del bolívar del 62,8 %.
- 6) Un aumento en los precios de la gasolina entre un 83 % y un 150 %.

Las reacciones ante el “paquetazo” venezolano tanto en ese país como en Colombia, y en la frontera binacional, en ciudades como San José de Cúcuta, no se hicieron esperar: por un lado, en Venezuela se dieron violentas protestas callejeras en medio de constantes enfrentamientos con la policía, el ejército y la Guardia Nacional que dejaron numerosas víctimas especialmente de universitarios y de opositores al Gobierno; asimismo se registraron saqueos a los supermercados; motines en Caracas, Maracaibo, Mérida, Valencia, y en gran parte del territorio venezolano; se suspendieron las garantías constitucionales y se decretó el toque de queda. Y, por otro lado, se vivió especulación, acaparamiento, desabastecimiento de bolívares en el mercado cambiario, y tensión en la zona fronteriza colombiana. Sin embargo, como la “crisis fronteriza” es bastante relativa, mientras unos sectores y grupos de población en ambos países se benefi-

ciaban (unos pocos) de esta situación, otros, que son la mayoría, se perjudicaban.

En el caso de Colombia, a nivel general fueron considerados como posibles efectos positivos los siguientes aspectos: la casi total eliminación del contrabando desde Venezuela y la recuperación del mercado por parte de la industria nacional; una mayor competitividad de los productos colombianos. Y, por lo tanto, una reactivación de las exportaciones legales hacia Venezuela, especialmente en las zonas fronterizas; y un incentivo a la producción nacional de bienes básicos, con el fin de abastecer a las poblaciones de la frontera.

Sin embargo, todas estas situaciones fueron mínimas frente al gran problema al que hoy se enfrentan las zonas de frontera, y especialmente la República Bolivariana de Venezuela, por el gran desabastecimiento que a diario vive como consecuencia de las políticas públicas económicas pasadas y presentes.

Las autoridades tanto de la República Bolivariana de Venezuela como de Colombia son conscientes que existen grandes carteles, con la complicidad de servidores públicos que se dedican exclusivamente a introducir a Colombia la mercancía ilegal por las diferentes trochas que separan estas dos naciones, sobre todo gasolina, cigarrillos y licores.

Pero en la frontera, y especialmente en la ciudad de San José de Cúcuta y las poblaciones fronterizas de La Guajira, Arauca y Cesar, pareciera que podrían concentrarse los efectos negativos de una fuerte recesión económica, como son: encarecimiento del nivel de vida por

el aumento en los precios de los principales productos básicos de la canasta familiar provenientes de Venezuela; alto índice de desempleo transitorio entre aquellas personas que trabajan en algunos comercios de San Antonio y Ureña (los cuales podrían verse obligados a cerrar o fusionarse con otros) y entre la población colombiana dedicada al comercio no registrado (maleteros, vendedores ambulantes, pimpineros, pequeños comerciantes). También, el deterioro de las ventas colombianas de cuero y sus derivados, y de productos metalmecánicos manufacturados principalmente en Cúcuta con materia prima venezolana; la especulación en el precio del bolívar, por un desabastecimiento en el mercado cambiario, máxime cuando existen diferencias de políticas públicas económicas entre los dos gobiernos.

No obstante, también existen otras voces cuyos argumentos optimistas comienzan por la reactivación de las ventas fronterizas hacia el mercado venezolano; es decir, hablan del beneficio que para los comerciantes significa proveer productos colombianos a los consumidores, y del impulso de la demanda venezolana siempre que la producción y el comercio se reactiven, así en la frontera como internamente en la República Bolivariana de Venezuela. Por eso en los últimos meses se menciona crear un polo de desarrollo en Cúcuta, que contribuya a la integración de las dos economías; la conformación de empresas binacionales en las zonas fronterizas, todo con el fin de promover su desarrollo social y económico; e insistir ante el Gobierno central hasta que declare a esta región como zona de economía

preferencial, con unos tributos y precios especiales en materia de IVA a los productos básicos.

De acuerdo al panorama anteriormente descrito, es evidente que no existe claridad sobre el futuro de la región fronteriza. Aunque la situación de la frontera nororiental es de relativa calma por el momento, pues no se han presentado problemas de orden público de gran magnitud, ya se tomaron medidas preventivas al respecto. Igualmente se ha solicitado al Gobierno central la adopción de medidas económicas especiales para la región, pero no existe claridad acerca de realizar un programa de reactivación económica para este eje fronterizo; solo se dan algunas macrocruedas de negocios por temporadas.

Marco legal sobre el contrabando

En la República de Colombia existe un marco legal que tiene en cuenta las directrices internacionales, especialmente la Convención de la Organización Mundial de Aduanas aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, en Bruselas, el 30 de junio de 2007.

La **Constitución Política de Colombia (1991)** donde se encuentran los principios fundamentales consagrados en el título I: artículo 1 hasta el 10. Seguidamente, todo lo relacionado con los derechos, deberes y garantías que deben seguir de manera permanente y están consagrados en el título II: artículos 11 hasta el 95. En el título X se plasman los organismos de control como la Contraloría General de la República y Ministerio Público: artículos 267 hasta el 284. En el título XI está la organización territorial: artículos 285 al 331 y el título XII trata sobre

régimen económico y de la Hacienda Pública: artículos 332 al 373.

Ley 599/2000: Régimen penal colombiano, en su título X regula delitos contra el orden económico, social y en su capítulo IV está la conducta penal del contrabando, a partir del artículo 319 y ss.

Ley 1714/2014. Marco normativo con el cual se aprueba la enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas (dada por el Consejo de cooperación aduanera Bruselas, firmada el 30 de junio de 2007); esta norma hace parte del bloque de constitucionalidad regulado en el artículo 93 de la Constitución Política colombiana “Derechos Humanos y Derecho Internacional”.

Ley 424/1998. Por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

En Norte de Santander se encuentra vigente el Convenio Departamental 015/2012 firmado por la Gobernación del Norte de Santander y la Federación de Departamentos titulado Programa Nacional Anti-contrabando. A través de la Secretaría de Hacienda departamental se hizo público ese mismo año, y junto con la Policía Aduanera se viene combatiendo todos los carteles existentes, así como se capturará y pondrá bajo órdenes judiciales a los que se encuentren vinculados con alguna clase de contrabando en grandes proporciones.

Según el convenio mencionado, a Norte de Santander le correspondieron mil millones de pesos, que serán utilizados para optimizar el Programa Anti-contrabando de Licores y Ciga-

rrillos que lidera la Secretaría de Hacienda departamental; para ello un grupo operativo conformado por funcionarios de este despacho y el secretario articularon campañas de capacitación a través de universidades e instituciones educativas, operativos de control en establecimientos comerciales, visitas a barrios y municipios para informarle a la ciudadanía cómo afecta su salud y las finanzas territoriales el consumir licor adulterado y de contrabando, además de buscar su ingreso en programas de reconversión socio-laboral.

En el mes de mayo de 2015, en la inauguración de la sede de las oficinas de la DIAN en la ciudad de San José de Cúcuta, el director nacional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) resaltó que el trabajo conjunto que vienen haciendo con las autoridades de la República Bolivariana de Venezuela y el fortalecimiento de las instituciones en el departamento conlleva una reducción del 40 % del fenómeno del contrabando.

Rastrear cuentas de contrabandistas. Durante una visita a la zona norte del estado Táchira, el ministro venezolano de la Defensa, Vladimir Padrino López, anunció que está funcionando con mucha eficiencia el Comando Binacional para la Lucha Contra el Contrabando, con dos sedes que operan en dicho territorio y Cúcuta; hay intercambio de información pertinente para actuar contra las bandas criminales y los sitios de cruce del contrabando, entre otras actividades. Padrino López manifestó que siempre hay una estructura criminal bien montada, organizada, que intenta pasar al otro lado grandes

cantidades de dinero en efectivo de alta denominación, luego esto significa que lo regresan a cuentas bancarias a las cuales se les está haciendo seguimiento.

Lo arriba señalado es la forma constitucional y legal como debe actuar un Estado fronterizo: procurando respetar los derechos humanos y el riguroso cumplimiento de las normatividades vigentes a través del poder y del poderío del gobernante hacia el gobernado.

CONCLUSIONES

El poder y el poderío del Estado se están dando en Colombia y en especial en el departamento de Norte de Santander con el acatamiento al imperio de la ley vigente y la cabal actuación de sus fuerzas públicas, que en el contexto de la vida pública busca eliminar la ilegalidad comercial y mercantil en esta zona de frontera, en conjunto con las normas de la República Bolivariana de Venezuela y sus fuerzas públicas, que están funcionando armónicamente.

Ante esta nueva situación que presenta la economía venezolana, es necesario recordar que el desarrollo de la región fronteriza nororiental colombiana ha estado estrechamente ligado a los vaivenes que aquella ha presentado. De hecho, ya la región ha vivido tres momentos de especial tensión: el “viernes negro” de febrero de 1983, cuando se produjo una devaluación del bolívar de grandes proporciones; el incidente de la corbeta colombiana Caldas en aguas del golfo de Venezuela o Coquivacoa, en agosto de 1987; y el paquetazo económico del 17 de febrero de

1989 durante el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez.

En 1983, la caída del bolívar invirtió los flujos comerciales y sumió a la región en una gran depresión. Cúcuta, que hasta esa fecha fue la “vitrina” para las exportaciones no registradas colombianas y fuente de servicios para sus vecinos, se vio sumida en una aguda crisis que la llevó a ajustarse a las nuevas condiciones. Por ello orientó su vocación comercial hacia el mercado interno; aprovechó las ventajas comparativas de obtener materia prima venezolana a precios bajos y desarrolló una industria de calzado y metalmecánica muy competitiva a nivel nacional; y consolidó una serie de actividades comerciales informales basadas en el comercio no registrado de productos de primera necesidad venezolanos (venta callejera). La posibilidad de obtener los artículos de la canasta familiar y la gasolina a precios muy inferiores a los colombianos, no solo disminuyó el costo de vida en la región en beneficio de la población fronteriza, y especialmente de la de menores recursos, sino que generó alternativas de empleo local con el flujo de dichos bienes no registrados. Esta nueva actividad fue posible mediante la asociación de capitales en ambos lados de la frontera.

La integración espontánea y real de esta región fronteriza y de su población quedó claramente demostrada con el incidente de agosto de 1987. A raíz del conflicto por la presencia de la embarcación colombiana en aguas en litigio, Venezuela, argumentando el peso que para su economía representaba el contrabando de extracción hacia Colombia, aplicó severas medidas

restrictivas al comercio fronterizo, como fueron, el cierre temporal de la frontera; controles más estrictos en el puente internacional Simón Bolívar, y el Decreto 1716/1987.

Ante las fuertes presiones conjuntas de los gremios, de las autoridades y de la población en general de la zona fronteriza dichas medidas tuvieron que ser rápidamente revocadas.

Por ahora, frente a las posibles consecuencias de la actual situación hay mucha incertidumbre y temor. En el corto plazo, se vislumbra aumento en los precios de los productos básicos y, por lo tanto, en el costo de la vida; así como su desabastecimiento general, y un gran desempleo.

La devaluación del bolívar y el establecimiento de una única tasa de cambio encarecerá las importaciones. Pero si la demanda de su mercado doméstico es insuficiente, es probable que alguno de estos flujos se desvíe hacia Colombia, que actualmente dispone de una moneda más fuerte. De la misma manera, si no existe suficiente demanda local por productos venezolanos debido a la pérdida adquisitiva de los ingresos, es muy probable que continúe el contrabando de estos hacia Colombia.

Un gran interrogante lo constituye la rapidez con que la producción nacional pueda suplir la oferta de ciertos productos venezolanos tanto en el mercado de la zona fronteriza como en el nacional. A partir del cierre de los mercados venezolanos en 1983, algunos sectores de la producción nacional se vieron seriamente lesionados; tal fue el caso de los exportadores de carne de bovino. Pero con el gran flujo de contrabando, se afectaron otros renglones más

(cerdo, leches, huevos, aceite, etc.). Si a esto se le añade el paulatino desestímulo al que se ha sometido el sector agropecuario en el país, y el tiempo que requeriría suplir ciertos productos, las perspectivas a simple vista parecieran no ser muy halagüeñas.

Con respecto a la idea sobre la reactivación de las exportaciones registradas a Venezuela, no hay que ser tan optimistas. En el corto plazo, la crisis de 1983 afectó profundamente los sectores involucrados en la exportación a dicho país (confecciones, carne, químicos y productos metálicos), algunos de los cuales realizaban la mayoría de sus exportaciones vía isla Margarita, es decir, no eran registradas.

Algunas empresas, ya fuera por el tipo de producto, o por su habilidad para acceder a otros mercados o fortalecer su oferta al mercado nacional, lograron superar la crisis. Pero muchas otras no pudieron hacerlo. El hecho de que los empresarios colombianos involucrados en esta actividad hayan expresado su total falta de interés o poca expectativa sobre el mercado venezolano, es una actitud que toma tiempo superarla. Esto partiendo del supuesto que existan y se identifiquen sectores de producción claramente competitivos con los venezolanos. Lo anterior también genera una nueva inquietud: si realmente se quiere acceder al mercado venezolano, tendrá que eliminarse la sobrevaluación del peso con respecto al bolívar mediante un acelerado ajuste cambiario del peso colombiano. Y dentro de un contexto de gran tensión social como el colombiano, en el cual se ha izado la bandera

de la lucha para la erradicación de la pobreza absoluta, una medida de este tipo tendrá grandes repercusiones.

Finalmente, y cualesquiera que sean las políticas adoptadas para enfrentar la situación en la frontera, deberían tener en cuenta su condición de región binacional; así mismo es necesario considerar que las políticas y actitudes nacionalistas asumidas en los gobiernos centrales de ambos países dificultan el desarrollo de una zona naturalmente integrada; y que es preciso dejar de lado las políticas cortoplacistas con las que se han enfrentado las periódicas crisis fronterizas para entrar en una nueva etapa: abordar el desarrollo fronterizo binacional como una meta importante que, por un lado, potencie el desarrollo regional y mejore las condiciones de vida de su población reconociendo que se trata de zonas especiales –por pertenecer no a uno, sino a dos países– y, por el otro, que haga posible lo que ha estado presente en la retórica oficial durante algo más de un siglo: la integración.

REFERENCIAS

- Arenas Hernández, J. E. (2009). *Factores socioeconómicos que estimulan el mercado ilegal por el puente internacional Simón Bolívar*. San Cristóbal: Editorial Norma.
- Banco Central de Venezuela, Vicepresidencia de Estudios (2000). *Trayectoria de la política cambiaria en Venezuela*. S. L.: Autor.
- Banco de la República Sucursal Cúcuta (2003). *Mercado cambiario en la ciudad de Cúcuta*. Colombia: Editorial Educar.

- BASC Colombia (2010). *Seguridad y protección al comercio internacional*. Extraído el 20 de abril de 2012 desde [//www.basc-colombia.org/](http://www.basc-colombia.org/)
- Clement, J. & Carrillo Pool, M. (2007). *Economía, enfoque América Latina*. México: McGraw-Hill.
- Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991. Art. 1-95.
- Correa, A. & Gómez, R. (2010). Seguridad en la cadena de suministro basada en la norma ISO 28001 para el sector y sus derivados como estrategia para su competitividad. *Bol. Cienc. Tierra*, 28, 39-50.
- DANE Regional Centro Oriental. Subselección Cúcuta (2011). *Indicadores sector externo. Provisionales*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/contratacion/137-invitaciones-publicas-territorial-bucaramanga/3095-invencion-publica-dane-territorial-Cúcuta>
- DANE Regional Centro Oriental. Subselección Cúcuta (2012). *Indicadores sector externo. Provisionales*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/contratacion/137-invitaciones-publicas-territorial-bucaramanga/3095-invencion-publica-dane-territorial-Cúcuta>
- DIAN. Administración Local de Aduanas Nacionales de Cúcuta (2010). *Indicadores sobre movilización de vehículos hacia Venezuela*. Recuperado de: https://www.google.com/search?q=DIAN.%20Administraci%C3%B3n%20Local%20de%20Aduanas%20Nacionales%20de%20C%C3%BAcuta.&gws_rd=ssl
- Díaz, A. (2008). Las nuevas medidas de seguridad y sus efectos en las exportaciones agroalimentarias. *Colección de Documentos Cepal*, 8, 1-27.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). División de Fiscalización Aduanera. (2003, septiembre). Estadísticas sobre aprehensiones totales de mercancías 2001-2003. Reporte.
- Ibáñez, N. & Castillo, R. (2011). El BASC como plataforma del operador económico autorizado (OEA). *E-Boletín BASC Venezuela*, 23, 1-4.
- Ibarra, V. (2007). *Hacia un comercio internacional con desarrollo sustentable. Desafíos*. Bogotá: Editorial Temis.
- Ibarra, V. (2008). *Fronteras seguras y facilitación del comercio: Análisis de economía institucional. Gestión Política y Pública*. Bogotá: Editorial Temis.
- Colombia. Ley 424/1998, Art. 1 ss.
- Colombia. Ley 599/2000, Art. 319 ss.
- Maruchek, A., Greis, N., Mena, C. & Cai, L. (2011). Product safety and security in the global supply chain: issues, challenges and research opportunities. *J. Op. Manag.*, 29, 707-720.
- Montilla Saldivia, A. (2008). *Las relaciones colombo-venezolanas*. Bogotá: Editorial Temis.
- Osorio, A. (2010). Impacto de las certificaciones ISO 9000 y BASC en los despachos de exportación definitiva de las agencias de aduana peruanas. *Rev. Cienc. Empres. U. San Martín de Porres*, 1, 25-38.

- Pfohl, H., Kölher, H. & David, T. (2010). State of the art in supply chain management risk research: Empirical and conceptual findings and a roadmap for the implementation in practice. *Log. Res.*, 2.
- Proexport Colombia (2003). *Oportunidades de exportación a Venezuela. Indicadores 2001-2002*. Caracas: Editorial Educar.
- República Bolivariana de Venezuela (2003). *Perspectivas del comercio colombo-venezolano y oferta exportable venezolana*. S.L.: Consulado General de Bucaramanga.
- Los cambios en la política económica de Venezuela y sus implicaciones para Colombia (2009). En *Revista del Banco de la República*. Bogotá.
- Rodríguez, J. & Moreno, A. (2011). *Fragilidad financiera de las firmas en Colombia. Un análisis discriminante de un modelo Minskano*. S. L.: Ediciones U.N.
- Rojas Lázaro, M. (2005). *Política Territorial y Cooperación Transfronteriza. Actas de Encuentros/Encontros en Ajuda (Olivenza)*. Badajoz: Diputación Provincial de Badajoz.
- Young, R. & Esqueda, P. (2005). Vulnerabilidades de la cadena de suministros: Consideraciones para el caso de América Latina. *Rev. Latinoam. Adm.*, 34, 63-78.
- Uscátegui, A. & Rodríguez Cuéllar, J. (2008). *Estatuto Aduanero Colombiano*. Bogotá: Legis.
- La Opinión* (2015). Recuperado. El día 29 de mayo de 2015 de <http://www.laopinion.com.co/>