

Informe de Análisis Estratégico

Zona Binacional Colombia-Venezuela (2025-2026) | Julio 2025

Unidad de Análisis Prospectivo

1. Introducción

La creación de una Zona Económica Binacional (ZEB) entre Colombia y Venezuela fue formalizada a través de un memorando de entendimiento firmado el 21 de julio. El proyecto contempla la activación de una franja de integración productiva a lo largo de la frontera colombo-venezolana, comenzando con dos enclaves piloto en Ureña (Venezuela) y Puerto Santander (Colombia), con posibilidad de expansión hacia el Catatumbo y otras áreas críticas.

La iniciativa ha sido presentada por el gobierno colombiano como un avance hacia la integración regional, sin embargo para algunos sectores representa una apuesta de alto riesgo en un entorno con escasa institucionalidad, donde los incentivos económicos pueden ser fácilmente distorsionados por dinámicas ilegales o por lógicas de poder no democráticas.

Este documento examina las implicaciones de dicha iniciativa y proyecta escenarios futuros a partir de un análisis estructurado de los riesgos estratégicos asociados, utilizando metodologías de inteligencia estratégica orientadas a la toma de decisiones.

2. Evaluación de Riesgos

La creación de una Zona Económica Binacional (ZEB) en una región caracterizada por debilidad institucional, alta penetración de economías ilícitas y complejas dinámicas geopolíticas plantea una serie de riesgos estratégicos que deben ser analizados con rigurosidad. Esta sección identifica y clasifica los principales riesgos asociados a la implementación del acuerdo, con base en su nivel de impacto y probabilidad, evaluando su potencial de desestabilización, cooptación o ineficiencia operativa.

El análisis se enfoca en amenazas vinculadas a la seguridad, la legitimidad institucional, la capacidad de implementación binacional y la reacción de actores internacionales clave. La clasificación propuesta permite priorizar aquellos riesgos que requieren atención inmediata o monitoreo continuo, ofreciendo una base técnica para decisiones de adaptación, mitigación o inversión.



Riesgo	Impacto	Probabilidad
1. Consolidación de grupos criminales transnacionales en la zona binacional	Crítico. La zona binacional podría convertirse en un corredor de economías ilícitas si no se establecen controles efectivos. El impacto sobre seguridad nacional, legitimidad estatal y relaciones internacionales sería severo, facilitando actividades como narcotráfico, contrabando y trata de personas.	Alta. Hay evidencia documentada de vínculos entre altos mandos del régimen venezolano y organizaciones criminales como el Cártel de Los Soles, ELN y FARC disidentes, lo que incrementa el riesgo de cooptación institucional y criminalización de la cooperación binacional.
2. Instrumentalización política de la cooperación económica	Alto. Las ZEB especiales pueden ser utilizadas para distribuir favores, controlar redes clientelares y desarticular opositores. Esto consolida el poder político mediante estructuras paralelas al Estado, debilitando controles institucionales, promoviendo opacidad fiscal y concentrando recursos estratégicos.	Media-alta. En Venezuela, las ZEB han sido históricamente gestionadas desde el Ejecutivo con fines políticos. La alianza política entre Petro y Maduro aumenta la posibilidad de que el modelo se replique en Colombia con fines de consolidación de poder.
3. Deterioro de relaciones con Estados Unidos por cooperación con régimen no reconocido	Alto. Esta cooperación puede interpretarse como legitimación tácita del régimen de Maduro, afectando los vínculos diplomáticos, comerciales y de seguridad con Estados Unidos, actor clave para Colombia. Podría abrir espacio a sanciones indirectas o pérdida de apoyo estratégico.	Media. Aunque EE. UU. ha mantenido una postura crítica constante, el nivel de respuesta dependerá de la visibilidad internacional del acuerdo. La declaración del Secretario de Estado Marco Rubio sugiere disposición a escalar la presión si se percibe complicidad activa.



4. Erosión de legitimidad interna del Gobierno colombiano	Medio. La oposición acusa al Gobierno de ceder soberanía y alinear a Colombia con un régimen sancionado. Esto puede alimentar polarización, desgaste institucional y litigios constitucionales, debilitando la gobernabilidad en zonas fronterizas sensibles.	Media-alta. La judicialización del acuerdo por parte de actores opositores y el rechazo de líderes políticos influyentes anticipa un ciclo de confrontación institucional que afectará la percepción pública del gobierno.
5. Fallos operativos y asimetrías en la implementación binacional	Medio. La descoordinación y los vacíos normativos podrían limitar el impacto económico del acuerdo y generar espacios para arbitraje normativo, corrupción y descontrol administrativo. El riesgo no es catastrófico, pero puede minar la credibilidad del proyecto.	Alta. Las diferencias estructurales entre los marcos legales, capacidades administrativas y transparencia institucional de ambos países hacen altamente probable una implementación fragmentada, ineficiente y vulnerable a manipulación local.

3. Matriz de impacto cruzado

Una vez identificados los principales riesgos estratégicos se aplicó una matriz de impacto cruzado para visualizar las interdependencias entre amenazas, destacando qué riesgos actúan como catalizadores —es decir, aquellos cuya ocurrencia aumenta significativamente la probabilidad o el impacto de otros— y cuáles son más reactivos o dependientes del contexto.

Este enfoque facilita la identificación de riesgos sistémicos que no deben analizarse de manera aislada, y permite anticipar efectos en cascada que podrían amplificar la inestabilidad operativa o institucional en el entorno binacional. La priorización estratégica se orienta así no solo por la gravedad individual de cada riesgo, sino por su capacidad de generar dinámicas de agravamiento mutuo.



Riesgo \ Impacto sobre →	1. consolidación criminal	2. Instrumentalización política	3. Fricción con EE. UU.	4. Erosión legitimidad interna	5. Fallos operativos
1. consolidación criminal	0	++ Facilita captura institucional	+ Agrava percepción externa de connivencia	++ Fortalece críticas opositoras	+ Desordena ejecución local
2. Instrumentalización política	+ Reduce controles institucionales	0	++ Aumenta tensiones internacionales	++ Oposición y demandas	+ Debilita gobernanza técnica
3. Fricción con EE. UU.	- No afecta directamente, pero agrava contexto	+ Refuerza críticas al uso político	0	+ Dispara debates de alineación internacional	0 Impacto limitado directo
4. Erosión legitimidad interna	+ Puede derivar en menor capacidad de control	+ Amplifica tensiones políticas	+ Incrementa visibilidad de conflicto	0	0 Obstaculiza implementación estable
5. Fallos operativos	0 No desencadena directamente, pero crea vacíos	+ Abre espacio a actores informales	0 Reduce efectividad y credibilidad	++ Genera desilusión ciudadana	0

++ influencia fuerte positiva | + influencia moderada positiva | - influencia moderada negativa | -- influencia fuerte negativa | 0 sin efecto aparente

- Riesgos clave (activadores múltiples):



- **R1. consolidación criminal transnacional:** tiene un efecto catalizador sobre los demás riesgos.
- **R2. Instrumentalización política:** actúa como amplificador de legitimidad, fricción externa y fallos operativos.
- **Riesgos dependientes (potenciados por otros):**
 - **R4. Erosión de legitimidad interna y R5. Fallos operativos:** ambos son sensibles a otros riesgos, especialmente R1 y R2.

Los riesgos de consolidación criminal transnacional y de instrumentalización política de la cooperación económica actúan como factores estructurantes del entorno de riesgo. Ambos presentan alta capacidad de activación sobre otros riesgos, al influir directamente en la legitimidad institucional, la eficacia operativa del acuerdo y la percepción internacional del mismo. En contraste, los riesgos como la erosión de legitimidad interna y los fallos operativos muestran un carácter más dependiente, al ser agravados por la ocurrencia de amenazas mayores. Esta configuración refuerza la necesidad de monitorear prioritariamente los riesgos que operan como catalizadores del deterioro sistémico, ya que su ocurrencia puede generar efectos en cadena difíciles de contener.

4. Análisis de hipótesis competidoras

A partir de la matriz de impacto cruzado, dos riesgos emergen como vectores centrales en la zona binacional: la consolidación de grupos criminales transnacionales y la instrumentalización política de la cooperación económica. Ambos riesgos no solo presentan una alta probabilidad de ocurrencia y un impacto crítico sobre la estabilidad y gobernabilidad del proyecto, sino que también actúan como factores de activación que amplifican otras amenazas estructurales.

Dado su carácter sistémico, se ha aplicado un análisis de hipótesis competidoras sobre estas dos dimensiones clave, con el propósito de evaluar de manera rigurosa qué escenarios explicativos son más consistentes con la evidencia disponible. Esta metodología permite discriminar entre interpretaciones plausibles, descartando explicaciones débiles y enfocando la atención en las dinámicas más probables de evolución del riesgo.



R1 – consolidación de Grupos Criminales Transnacionales

Hipótesis:

- **H1:** La zona binacional será aprovechada por grupos criminales para expandir sus operaciones ilícitas.
- **H2:** La zona binacional estará protegida por mecanismos de seguridad efectivos que mitigarán la consolidación criminal.
- **H3:** La zona binacional no alterará significativamente el equilibrio actual de criminalidad en la frontera.

Evaluación de Evidencias:

Evidencia	H1	H2	H3
Existencia histórica de presencia del ELN, FARC-D y narcotráfico en la región fronteriza	Consistente	No consistente	Consistente
Vínculos documentados del régimen venezolano con el Cártel de Los Soles y otras redes criminales	Consistente	No consistente	No consistente
Falta de mecanismos operativos detallados y legalmente vinculantes en el acuerdo binacional	Consistente	No consistente	Consistente
Declaraciones políticas sin detalle técnico sobre coordinación de seguridad	Consistente	No consistente	Consistente

Resultados:

La hipótesis H1 (consolidación criminal aumentará) es la **más consistente** con la evidencia disponible. Las hipótesis H2 y H3 presentan múltiples inconsistencias frente a los antecedentes estructurales, institucionales y de seguridad en la zona.

Riesgo 2 – Instrumentalización Política de la Cooperación Económica



Hipótesis:

- **H1:** La cooperación económica será utilizada para fines de consolidación política y clientelismo.
- **H2:** La cooperación se implementará bajo principios técnicos con supervisión transparente y plural.
- **H3:** La cooperación tendrá un impacto neutro desde el punto de vista político, sin favorecer directamente a actores de poder.

Evaluación de Evidencias:

Evidencia	H1	H2	H3
Historial de uso político de zonas económicas especiales en Venezuela	Consistente	No consistente	No consistente
Participación limitada de sectores técnicos, empresariales y opositores en el diseño del acuerdo	Consistente	No consistente	No consistente
Declaraciones ideológicas de los firmantes y alineación Petro-Maduro	Consistente	No consistente	No consistente
Ausencia de mecanismos de control externo o transparencia pública	Consistente	No consistente	No consistente

Resultados:

La **hipótesis H1** (uso político del acuerdo) es la **única plenamente consistente con la evidencia**. Las demás hipótesis presentan inconsistencias significativas ante los patrones históricos, el diseño institucional observado y el lenguaje político de los actores implicados.

Los resultados refuerzan el juicio de que tanto la consolidación criminal como la captura política del proyecto binacional no sólo son altamente plausibles, sino que ya muestran consistencia empírica con el entorno actual. La evidencia disponible —incluyendo antecedentes institucionales, declaraciones públicas, y vacíos normativos— respalda con



alto grado de confianza las hipótesis que anticipan una dinámica de cooptación por actores no estatales y el uso político del acuerdo como instrumento de consolidación de poder.

5. Evaluación de escenarios – Zona Binacional Colombia-Venezuela (2025-2026)

La construcción de escenarios permite explorar cómo podría evolucionar la Zona Económica Binacional en función de las condiciones actuales y de los riesgos estratégicos identificados. A diferencia de las predicciones lineales, los escenarios prospectivos consideran múltiples trayectorias plausibles bajo el principio de incertidumbre estructural, priorizando la lógica de intereses, capacidades y amenazas.

El horizonte temporal considerado abarca el período 2025–2026 y se asume que las condiciones estructurales —como la debilidad institucional en la frontera, los vínculos del régimen venezolano con redes ilícitas y la asimetría normativa entre ambos países— se mantienen, salvo en el escenario de disrupción extrema.

Se presentan cuatro escenarios ordenados por nivel de plausibilidad, desde una captura informal del territorio por actores criminales hasta un escenario tipo *wild card*, que contempla un giro disruptivo con consecuencias geopolíticas de alto impacto.

Escenario 1 – Captura informal de la Zona Binacional

Probabilidad: Alta

Impacto: alto (local) probabilidad / Alto impacto local)

La zona binacional se convierte en un espacio funcionalmente cooptado por redes híbridas de poder: grupos criminales, autoridades locales y sectores militares venezolanos. El comercio y las inversiones son utilizados como fachada para operaciones ilícitas. El Estado colombiano mantiene una presencia limitada, y los mecanismos de control son débiles o ineficaces.

Consecuencias estratégicas:

- Consolidación del crimen organizado en corredores logísticos.
- Expansión del clientelismo político.



- Reacciones diplomáticas críticas pero contenidas.
- Legitimación tácita del régimen venezolano.
- Expansión del crimen organizado transfronterizo.
- Deterioro de la percepción internacional sobre la gobernabilidad colombiana.
- Reconfiguración del equilibrio de poder en la frontera a favor de actores ilícitos.
- Debilitamiento de la soberanía operacional del Estado colombiano.

Escenario 2 – Fragmentación operativa y desgaste político (*Media-alta probabilidad / Impacto institucional*)

La implementación del acuerdo se ve limitada por la falta de coordinación, asimetrías institucionales y oposición política en Colombia. La zona binacional opera sólo parcialmente, con disputas legales y una narrativa polarizante que erosiona la legitimidad gubernamental.

Consecuencias estratégicas:

- Aumento de la polarización y judicialización de la política exterior.
- Pérdida de legitimidad del Ejecutivo frente al Congreso y opinión pública.
- Estancamiento de inversiones y cooperación binacional.
- Vulnerabilidad reputacional del Estado colombiano ante actores multilaterales.
- Judicialización del acuerdo.
- Tensiones en el Congreso colombiano.
- Funcionamiento desigual entre sectores o regiones.
- Escasa atracción de inversión legítima.

Escenario 3 – Reactivación de la integración limitada (*Media probabilidad / Bajo impacto estructural*)

Pese a las limitaciones estructurales, algunos sectores logran implementar proyectos de cooperación técnica binacional (agricultura, transporte, cultura), sin que esto implique una transformación profunda ni conflictos geopolíticos mayores.

Consecuencias estratégicas:

- Mejora marginal de condiciones locales (infraestructura, comercio).
- Evitación de crisis, pero sin cambios estructurales.



- Disminución temporal de presión opositora interna.
- Limitado aprendizaje institucional para cooperación futura.
- Éxito en proyectos puntuales con bajo perfil.
- Neutralidad diplomática mantenida.
- Persistencia de problemas de seguridad.

Escenario 4 – Wild Card: Intervención y Ruptura (*Muy baja probabilidad / Altísimo impacto*)

Una combinación de escándalo de corrupción y vínculos con el crimen organizado precipita una crisis política en Colombia. EE. UU. interviene directamente con asistencia militar e inteligencia en frontera. El Congreso destituye al presidente Petro. Venezuela militariza la zona y se rompe la cooperación.

Consecuencias estratégicas:

- Interrupción abrupta del proyecto binacional y colapso de la gobernabilidad regional.
- Escalada diplomática y potencial conflicto proxy en el hemisferio.
- Activación de coaliciones multilaterales de seguridad.
- Redefinición de las alianzas geopolíticas en América Latina.
- Crisis constitucional en Colombia.
- Ruptura formal del memorando.
- Reconfiguración geopolítica en América del Sur.
- Escalada de tensiones regionales.



El diagrama ilustra la evolución de los escenarios de integración binacional entre 2025 y 2026. Se presenta un cono que se expande desde la izquierda hacia la derecha, representando el tiempo. El cono está dividido en dos secciones: una más estrecha y oscura en la base, etiquetada como 'Futuros probables', y una más amplia y clara en la punta, etiquetada como 'Futuros posibles'. En la base del cono, se muestran cuatro círculos de colores (amarillo, naranja, verde y rojo) que representan diferentes escenarios. Arrows indican la transición de estos escenarios a la base del cono. A la derecha del cono, se listan los escenarios correspondientes:

- Fragmentación operativa y desgaste político (amarillo)
- Captura informal de la Zona Binacional (Más probable) (naranja)
- Reactivación de la integración limitada (Escenario ideal) (verde)
- Intervención y Ruptura (Wild Card) (rojo)

Un corchete a la derecha agrupa los cuatro escenarios bajo el título 'Escenarios dentro del rango de evolución probable'. En la parte inferior, una barra de tiempo muestra la evolución desde 2025 hasta 2026, con una serie de flechas que indican el paso del tiempo.

La creación de una Zona Económica Binacional entre Colombia y Venezuela plantea oportunidades limitadas, pero sobre todo desafíos significativos en materia de seguridad y estabilidad regional. En este contexto, la toma de decisiones requiere claridad estratégica y la disposición a actuar con prudencia ante señales tempranas de disfuncionalidad o captura del territorio, adoptando estrategias que permitan operar con mayor seguridad y previsión en un entorno de alta incertidumbre.

Las siguientes recomendaciones están orientadas a fortalecer la capacidad de anticipación, reducir la exposición a dinámicas de cooptación o informalidad, y conservar márgenes de maniobra frente a posibles disrupciones. Asimismo, tienen en cuenta que los riesgos de gobernanza, seguridad y reputación pueden escalar rápidamente en un entorno con escasos contrapesos institucionales.

- Establecer unidades de monitoreo estratégico que rastreen indicadores de seguridad, actividad normativa, y señales de consolidación criminal en la zona.



- Vincularse a cámaras binacionales, gremios y think tanks que ofrezcan inteligencia territorial y análisis de riesgo.
- Utilizar herramientas de monitoreo e inteligencia comercial para mapear actores relevantes, riesgos reputacionales y dinámicas operativas locales.

2. Evitar exposición directa a zonas de control informal

- Abstenerse de establecer operaciones logísticas, de inversión o contratos en áreas fronterizas sin presencia estatal robusta.
- Verificar el control territorial efectivo y la legitimidad de contrapartes locales, evitando relaciones con operadores vinculados a estructuras paralelas o informales.
- Exigir certificaciones de cumplimiento legal, tributario y de trazabilidad en toda cadena de suministro fronteriza.

3. Diversificar relaciones y canales de interlocución

- No depender exclusivamente del canal gubernamental para operar en contextos binacionales; establecer contacto con gobiernos subnacionales, agencias multilaterales y ONGs técnicas.
- Buscar alianzas con actores empresariales internacionales, especialmente en contextos con estándares anticorrupción y cumplimiento normativo.
- Mantener una posición institucional de neutralidad política, priorizando prácticas empresariales éticas y transparentes.

4. Prepararse para escenarios de disrupción o ruptura

- Diseñar planes de contingencia operativa ante la posibilidad de escalamiento político o ruptura del acuerdo binacional.
- Analizar cláusulas de contratos para escenarios de fuerza mayor o cambios abruptos de entorno jurídico.
- Adquirir seguros de riesgo político, cobertura de activos móviles y respaldo jurídico internacional en operaciones sensibles.

5. Aprovechar espacios seguros de integración económica técnica

- Si se materializan sectores de cooperación funcional (logística, agricultura, infraestructura menor), participar a través de proyectos piloto con verificación multilateral.
- Promover iniciativas que involucren transparencia, gobernanza participativa y trazabilidad, especialmente en cadenas productivas transfronterizas.

