www.flacsoandes.edu.ec

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas:

Análisis y perspectivas

Andrés Molano-Rojas
Editor

Bogota D.C, 2016

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas / Compilador Andrés Molano Rojas.
Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.
278 páginas: ilustraciones, mapas; 24 cm.
Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-58076-4-8

1. Política de fronteras - Colombia 2. Colombia- Relaciones exteriores 3. Colombia - Límites I. Molano Rojas, Andrés, compilador II. Tít.
327.861 cd 21 ed.
A1518142

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP
www.icpcolombia.org
2015

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS
www.kas.de/kolumbien
2015

ISBN 978-958-58076-4-8

Editor:
Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:
Margarita Cuervo - Felipe Zarama

Corrección de estilo:
Ediciones Ántropos Ltda.

Diseño y Diagramación:
Luis Paolini

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

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

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

Impreso y hecho en Colombia

Índice de contenido

1. **Introducción:**
Adriana Mejía Hernández, Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 9

Hubert Gehring, Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer 13

I. Fronteras de Colombia: problemas transversales

2. **Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad**
Andrés Molano-Rojas, Investigador principal del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor Principal de Carrera Académica de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.
Felipe Zarama Salazar, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario 17

3. **Descripción y contextualización de la política de fronteras**
Carlos Alberto Aparicio, Director (E) de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación
Karen Rodríguez, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación
Pamela Támara, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación 47

4. **Hacia modelos de gobernanza transfronteriza**
María Helena Botero Ospina, Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Directora del Centro de Estudios Urbanos de la misma Universidad 69

5. **Ascenso, proliferación, gestión y ¿control? Tráfico de migrantes a través de las fronteras de Colombia**
Mauricio Palma Gutiérrez, Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario 93

6. **Comercio en las fronteras**
Andrés de la Cadena, Director de Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 115

7. **Infraestructura, fronteras y posconflicto**
Cámara Colombiana de Infraestructura 133

8. **Los desafíos de seguridad en la frontera**
Jairo Delgado, Investigador principal, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 145

II. Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos diagnósticos específicos

9. **La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes**
Ronal F. Rodríguez, Profesor e Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario
Juan Camilo Ito C., Joven Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario 169

10. **La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto**
Fernando Carrión, Profesor Investigador de FLACSO (Ecuador) 185

11. **Desafíos y oportunidades de la frontera con Perú y Brasil**
Eduardo Pastrana Buelvas, Profesor titular y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá 199

12. **Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición**
Irene Cabrera, Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia 221

13. **De las fronteras políticas a las fronteras económicas: Barrancabermeja, análisis de riesgo en una frontera atendida, en pos del análisis de riesgo de las fronteras olvidadas**
Ana Daza, Investigadora y consultora independiente, asesora del Departamento de la Prosperidad Social, la Veeduría Distrital de Bogotá y del proyecto "¡Basta ya!" en Medellín 245

13. De las fronteras políticas a las fronteras económicas: Barrancabermeja, análisis de riesgo en una frontera atendida, en pos del análisis de riesgo de las fronteras olvidadas

Ana Daza,
Investigadora y consultora independiente,
asesora del Departamento de la Prosperidad Social,
la Veeduría Distrital de Bogotá y del proyecto
"¡Basta ya!" en Medellín.

Desde la dimensión política toda frontera es un asunto a atender en pos de la consolidación de la soberanía y de la armonía en las relaciones entre Estados.

Desde la economía y las dinámicas de mercado, toda frontera es una oportunidad. Conecta órdenes institucionales y sociales, disposiciones normativas y dinámicas poblacionales, favorece los intercambios y los tránsitos, propicia combinaciones novedosas en pos de innovaciones, adaptaciones y generación de soluciones.

Desde la política, una frontera implica una relación binacional a protocolarizar; desde la economía, implica un universo de relaciones con menor formalidad, donde prima la estrategia y la flexibilidad.

A continuación nos centraremos en la frontera como apertura de mercados, de relaciones principalmente económicas (aunque esencialmente sociales), y veremos cómo nuestro ordenamiento político centralizado, replicado en las regiones que a su vez centralizan el poder, no se encuentra plenamente preparado ni para atender a las fronteras tradicionalmente abandonadas, ni para responder a las dinámicas de una nueva frontera en el cruce de todos los caminos planeados como es la nueva zona multimodal del Magdalena.

En cuestión de semanas, un contenedor de carga que se cierre en Barrancabermeja será abierto en Copenhague, al conectar la zona de Barrancabermeja y sus municipios vecinos al mundo. Lo que haya en ése contenedor indicará quién detenta el poder en el centro del País.

Existe un riesgo que se mostrará a continuación: que otros actores, ilegales y violentos, determinen las relaciones que florecen y se multiplican en las zonas de apertura de los sistemas sociales y económicos que denominamos frontera.

El criminal, en un sentido general, es un actor con interés económico que está entrenado y preparado para atender oportunidades y conoce de las ventajas de las fronteras y del poder que la capacidad económica tiene sobre el poder político. El Estado colombiano en su conjunto, desacostumbrado a intervenir en mercados, deberá afanarse para competir con éxito y consolidarse en todo el territorio, ganar el corazón y el estómago de los ciudadanos, incluidos los empresarios.

En el presente documento se aborda el riesgo como el resultado de la combinación de cuatro factores: (i) los actores criminales, (ii) las vulnerabilidades principalmente económicas de los ciudadanos y ciudadanas, (iii) la capacidad de las entidades de gobierno para evitar las vulnerabilidades, reducir la incidencia de los criminales y muy especialmente, de aprovechar también las oportunidades de incidir en las relaciones y los sistemas sociales desde los mercados, y (iv) la capacidad real de lealtad y adhesión a la norma de todos los ciudadanos, incluídos aquellos que gobiernan.

1. Las fronteras: de los Estados colindantes a las oportunidades de negocio

La noción de frontera está ligada tanto al concepto de límite como a la idea de tránsito. Precisamente por ello, tanto en su concepto como en la práctica, en las fronteras, el elemento de transporte es central al análisis de su dinámica. En el caso de las divisiones de Estados, las fronteras serán más o menos fluidas en la medida en que el transporte y el transportarse se consoliden como eje de las relaciones entre personas y entre mercados o economías.

A su vez el transporte se vincula a un concepto más amplio: el de logística, que involucra a la infraestructura, la capacidad de integrar los servicios que se prestan a través de ella, y que ofrece un criterio ordenador a los flujos de personas y bienes que transitan las fronteras. Las condiciones de facilidad logística establecen las posibilidades, costos y riesgos del transporte de mercancías y de la distribución física del intercambio comercial de bienes. Según el documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) No. 3547 (2008, pág. 12 -13):

> La logística se define como la manipulación de bienes y servicios que requieren o producen las empresas o los consumidores finales, mediante las funciones de transporte, almacenaje y aprovisionamiento y/o distribución de mercancías.
>
> Por su parte, la cadena logística o cadena de abastecimiento es la expresión que define la secuencia de agentes, funciones y actividades que intervienen en el flujo de bienes, servicios y de información relacionada entre dos o más puntos.
>
> Cabe destacar que la logística abarca, además del transporte de mercancías, la planificación y organización de la carga en toda la cadena de valor como elemento de calidad. La siguiente figura [figura adyacente] muestra las diferencias básicas y la complementariedad entre las cadenas de transporte y logística.

Al aplicar el concepto de logística al análisis de fronteras, dejamos de ver un límite para visualizar un sistema en donde a la geografía y al movimiento, se suman las dinámicas de la infraestructura y la cadena de abastecimiento. Este tipo de análisis permite ver a las fronteras como sistemas abiertos en tanto la cadena de abastecimiento se inscribe en otras cadenas de producción al faci-

litar importaciones, exportaciones, tráficos y eventualmente contrabandos[1]. Vistas de esta manera, las fronteras son nodos de interacción de distintas cadenas de valor, sistemas de valor propios de oportunidades.

Reviste tal relevancia la logística, que constituye un elemento presente en la mayor parte de los tratados internacionales, especialmente los relativos al comercio, toda vez que se calcula que entre el 15 y el 18% del costo total de los bienes y mercancías mundiales se genera en la logística. En el año 2005 la logística representaba casi una quinta parte de los ingresos de las compañías colombianas, a diferencia de costos del 8% calculados para compañías estadounidenses. (Revista Dinero, 2005)

Proceso Logístico (Gráfico 1 CONPES 3547)

De hecho, algunos actores ilegales operaron como intermediarios logísticos sin conocer de la teoría. Tal es el caso de los servicios ofrecidos por algunos bloques de autodefensa a los traficantes de estupefacientes, principalmente cocaína, mediante el cual se pesaba la carga que llegaba en un camión en la ruta al Caribe, allí se trasbordaba, vigilaba su empaque en látex para resistir las condiciones del mar y se pesaba nuevamente en puerto donde el dueño de la mercancía pagaba y continuaba el curso de la mercancía con otro operador. Este costo, se traslada al consumidor.

1- El relacionamiento de diversas cadenas de valor puede dar origen a sistemas de valor, cuando existe un actor que integra las ventajas de la cooperación en torno ya no a mercados, sino a economías.

En el caso del ejemplo, el poder territorial consolidado en los puntos de empaque y embarque referidos hacía ventajosa la posición de las referidas autodefensas dentro de la cadena de producción del narcotráfico. Era ineludible negociar con ellos, toda vez que eran los reguladores de las actividades en algunos corredores logísticos.

La logística como proceso tiene mayores oportunidades de crecimiento (y valor) en los corredores logísticos. Estos son espacios físicos que articulan de manera integral orígenes y destinos en sus aspectos físicos y funcionales, como es el caso de la integración de la infraestructura de transporte, los flujos de información y comunicaciones, las prácticas comerciales y de facilitación de las operaciones de comercio. (Banco Mundial 2006, citado en el CONPES 3547, pág. 13)

En los corredores logísticos no necesariamente se encuentra integración vertical de la cadena de valor o la cadena de producción de los bienes y servicios. Esto es visible en el ejemplo del narcotráfico, en donde al corredor logístico del Caribe llegaba cocaína producida en otra zona, por otros actores del mercado.

Los corredores logísticos son puntos de contacto que brindan posibilidad de posicionamiento de empresas locales en el escenario global, al permitir la vinculación de diferentes eslabones de la cadena de producción y de la cadena de valor en un solo sitio, que cuenta con evidentes ventajas logísticas y de transporte respecto a otros puntos del territorio.

Con la noción de logística nos acercamos al análisis de las fronteras como sistemas abiertos, donde los elementos interactúan con distintos grados de autonomía; en el corredor logístico vemos un sistema que además de abierto es complejo, en tanto tiene dentro subconjuntos de elementos y relaciones, interdependencias e integraciones diversas.

Las fronteras tienen un alto valor como corredores logísticos, especialmente si se suman ventajas de carácter cambiario, aquellas brindadas por las diferencias en las legislaciones (mano de obra, impuestos, etc.) y se suman también las infraestructuras, en tanto su calidad sea la que el comercio requiere. Adicionalmente, en los corredores logísticos, a través de operaciones de logística, se conectan empresas de diferentes Estados y con ello sus legislaciones y órdenes institucionales también se encuentran. En esta medida las fronteras pueden ser abordadas como sistemas complejos de relaciones.

En las fronteras, ya sean las definidas por vecindad o continuidad geográfica, o las de conexión operativa directa en corredores logísticos diseñados ex profeso (como en puertos y aeropuertos con zonas francas), la oportunidad de facilitación logística aumenta, reduciendo costos de operaciones, y, adicionalmente, aumenta la flexibilidad y la posibilidad de adaptación de la propia operación al reunir e integrar diversas opciones de trámite y tránsito, y distintos eslabones de las cadenas de suministros y otros eslabones de cadenas de producción y cadenas de valor.

Así mismo, al integrar en la interacción a distintos destinos, prácticas, legislaciones y plataformas, los referidos territorios son corredores logísticos en los términos enunciados. Esta es una oportunidad, sea o no la logística formal, y sean legales o no los bienes y las relaciones de intercambio y de productividad que allí confluyen.

Para algunas operaciones comerciales es ventajoso el contar con una logística formal, que garantice estándares internacionales, como los de calidad. Y también puede ser un valor agregado el que los corredores logísticos sean visibles, accequibles y ampliamente conocidos. Para otras operaciones la ventaja es la contraria.

Para contrabandos, tráfico de drogas, fauna y flora, migrantes, armas, para secuestros y trata de personas, los corredores logísticos óptimos pueden ser (o no) los menos formales, ocultos, donde no existan estándares y todo sea susceptible de negociación.

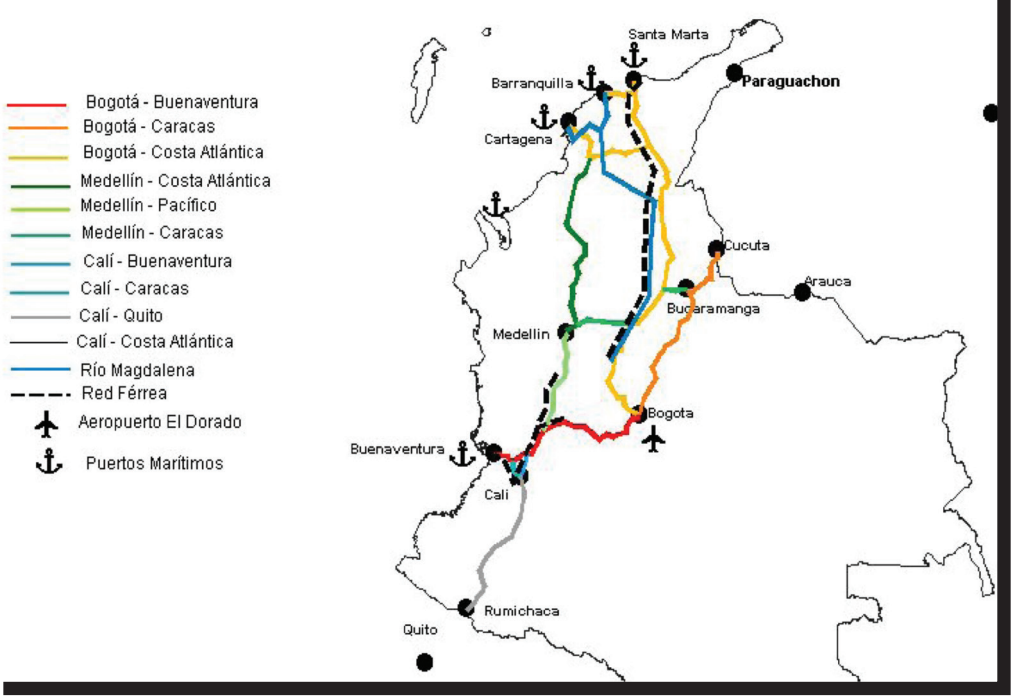
Buena parte de las fronteras colombianas han sido zonas de este tipo de extrema libertad de comercio gracias a la disolución del Estado a medida que transitamos del centro del País hacia sus extremos geográficos: no hay controles, no hay impuestos, no hay normas. Por otra parte la ausencia de acciones estatales ha facilitado los distintos comercios ilegales, en tanto la pobre infraestructura de las zonas de borde en Colombia evita que los actores ilegales puedan ser perseguidos y capturados por las fuerzas del orden.

Ejemplos de zonas de frontera y corredores logísticos no formalizados han sido los ríos. En épocas pretéritas resalta el Río Magdalena, que conectaba amplias zonas carentes de controles estatales; en épocas recientes ríos como el Catatumbo, el Putumayo y otros, por cuyas aguas se conectan mundos con dinámicas desconocidas desde las capitales industriales y comerciales del país.

Los ríos han favorecido la integración de servicios de transporte y carga, de mercancías e insumos, la integración de diversas cadenas de producción y de cadenas de valor, como es visible en el aumento del precio de la cocaína a medida que se acerca a una frontera y en el flujo de precursores a través de ellas.

El flujo libre de comunicación e información en los corredores logísticos no atendidos, que en las fronteras favorece el posicionamiento de empresas y empresarios locales en escenarios internacionales, ha sido de tal fluidez y dinámica que ha favorecido adaptaciones tecnológicas a los territorios, que se manifiestan en nuevas tecnologías de las cuales son ejemplo los semisumergibles, sumergibles, lanchas rápidas modificadas, boyas, etc. Adicionalmente, en las zonas ribereñas, y algunas zonas marinas de frontera hay una ventaja adicional para los mercados y las economías ilegales: la vulnerabilidad de los ciudadanos de frontera y de los ciudadanos de río. Zonas donde escasea el trabajo, y donde hay personas jóvenes con deseos de trabajar.

Gráfica 2. Principales corredores de comercio exterior



En Colombia, los corredores logísticos de interés y atención para el Estado y los actores económicos legales de relevancia nacional, han sido y son aquellos que unen los principales centros de producción legal con los de consumo interno (grandes ciudades principalmente) y/o con los nodos de transferencia de comercio exterior (puertos, aeropuertos y pasos de frontera prioritarios, 15 en total según el CONPES referido; ver Gráfico 2, adjunto).

Corredores por donde se distribuye actualmente la gran mayoría de la carga legal, tanto de comercio exterior como interno, están estrechamente relacionados con el patrón de desarrollo vial, aunque incluyen otros modos de transporte. Esto excluye fronteras extensas, estratégicas para comercios, sustancias y bienes ilegales: el norte (especialmente Guajira y Urabá), el sur, el occidente (especialmente Nariño) y el oriente del país. Como puede verse en el Gráfico 2, la atención ha estado en el centro del país.

Parte de esta omisión radica en la valoración de insuficiencia e insignificancia de las dimensiones de los otros comercios, tráficos y tránsitos, probablemente originada en las diversas debilidades que tienen estas fronteras en términos de corredores logísticos. Dicho de otra manera: hemos dejado a la deriva buena parte de las fronteras porque no representan ingresos significativos, y al no invertir en ellas, tampoco mejoran los ingresos.

Existe una especie de círculo vicioso que mantiene alejado al capital legal y a los actores económicos legales en las referidas fronteras. Al no ser zonas de alta productividad, no se invierte en infraestructura especializada que permita el desarrollo de las actividades logísticas y el transporte en condiciones óptimas por el respectivo corredor. La pérdida de oportunidades es visible, a manera de ejemplo, en la desconexión con el mercado brasilero pese a tener vínculo fluvial directo.

La condición de oportunidad logística de las fronteras y la existencia de corredores logísticos han sido claramente utilizadas por actores ilegales, tanto como por actores centrados en actividades y rentas ilegales. Dentro de ellos resaltan zonas con contrabandos registrados desde la Colonia, corredores estratégicos de grupos armados, y la mezcla de los anteriores con los corredores del narcotráfico. En más de un punto de estas zonas se cruzan las actividades ilegales con las formales y legales, en el marco de la interconexión de las cadenas de valor y de producción.

Un ejemplo de esta conexión lo da el mercado de la gasolina, de alto valor por los costos de transporte del combustible a las fronteras. Comercios en buena parte legales, sin los cuales ninguna operación ilegal podría ocurrir: la gasolina se requiere como precursor de cocaína, como fuente de energía (para las plantas eléctricas) y para mover motores de todo tipo. Frenar el comercio de gasolina probablemente afectaría las actividades ilegales, y con toda seguridad afectaría las legales.

En los corredores logísticos, por ser escenarios de sistemas complejos de relaciones, aumenta la probabilidad de cruce de las actividades legales e ilegales, incluso en zonas de alto desarrollo como lo ha probado a lo largo de la historia el uso del aeropuerto internacional de Bogotá para el tráfico de drogas.

En los corredores logísticos concurren con mayor densidad las relaciones sociales y dentro de ellas, muy especialmente, las relaciones económicas. Y esto aumenta en las plataformas logísticas, que son a su vez nodos y centros de los distintos modos de transporte, las distintas formas de logística y de conexión de corredores. Regresando a las definiciones del CONPES 3547 (2008, págs. 16-18):

> (..) La definición de plataforma logística establecida por la Asociación Europea de Centros de Transporte de Mercancías (Europlatforms) es: "Zona delimitada, en el interior de la cual se realizan, por parte de diferentes operadores, todas las actividades relativas al transporte, a la logística y a la distribución de mercancías, tanto para el tránsito nacional como internacional".

Esta definición claramente excluye de la posibilidad de ser consideradas plataformas logísticas a las fronteras no desarrolladas. Y pone en el centro de atención a las más desarrolladas, especialmente a la zona logística multimodal del centro del país, cuyo eje será Barrancabermeja.

La zona logística multimodal es la más sofisticada de las plataformas logísticas, como vemos en el referido CONPES (2008, págs. 16-18):

> Las plataformas logísticas se clasifican a nivel internacional según sean monomodales, de intercambio modal o multimodales:
>
> - Nodo de abastecimiento/mayorista: Su ámbito acostumbra a ser metropolitano o municipal, adoptando generalmente una funcionalidad básica de servicio a la distribución urbana de mercancías, que permite eliminar la circulación de vehículos pesados por el

centro de las ciudades y las empresas de transporte, reorganizando el tráfico interno de mercancías en la ciudad.

- Centros de transporte terrestre: Son plataformas de servicios al transporte de carácter local o metropolitano, o bien de soporte al tránsito interurbano de media y larga distancia por carretera. Cuentan con servicios a la carga, al vehículo y al transportador.
- Área logística de distribución: Son plataformas logísticas de carácter regional, con todos los servicios y equipamientos necesarios para llevar a cabo actividades de almacenamiento y distribución.
- Centros de carga aérea: Centros logísticos intermodales aéreo-carreteros vinculados a grandes terminales de carga aérea, con sus correspondientes instalaciones para la conexión terrestre y habitualmente dotadas de infraestructura aduanera y controles de comercio exterior.
- Zonas de actividades logísticas portuarias (ZAL): Plataformas logísticas vinculadas a puertos, que acogen actividades de segunda y tercera línea portuaria,[2] generalmente dedicadas a actividades logísticas de mercancías marítimas. Su implantación responde a los requerimientos de manipulación y distribución de mercancía marítima hacia y desde el hinterland portuario.[3]
- Puertos secos: Plataformas logísticas especializadas en el intercambio modal férreo-carretero (también puede ser ferroviario-marítimo) y en el tratamiento de mercancía ferroviaria. Se trata de un puerto seco cuando la terminal intermodal de mercancías está situada en el interior y conecta a través de la red férrea o carretera con el puerto de origen o destino.
- Zonas logísticas multimodales: Las terminales ferroviarias intermodales pueden combinarse con los centros de transporte conformando grandes plataformas logísticas intermodales (especialmente ferrocarril-carretera) con una mayor complejidad funcional.

En las plataformas logísticas, hay una oportunidad aún mayor para las operaciones ilegales de interrelacionarse con las legales. Una parte importante de ganar valor es llegar a los mercados más dinámicos y claramente hay mayor valor si ésos mercados se multiplican al contactarse en plataformas logisticas. No en vano

2- Las actividades de primeria línea portuaria son aquellas directamente relacionadas con los procesos específicos de intercambio tierra-mar, tales como desembarque, carga, descarga. Las actividades de segunda línea portuaria comprenden todas aquellas actividades no estrictamente necesarias para que se produzca el intercambio modal, pero que complementan a aquellas y contribuyen a mejorar el servicio, tales como almacenaje y depósito, desembalaje y empaquetado, servicios de reparación, suministro y mantenimiento de barcos. Las actividades de tercera línea portuaria se refieren a aquellas funciones relacionadas con los servicios del puerto y la industria, centros de logística y de distribución. Gustavo Anschütz – Asociación Internacional de Profesionales de Puertos y Costas, 2007. (Pie de página en el original)

3- Zona de influencia

existen plataformas logísticas para los tráficos de estupefacientes en las ciudades: nodos de acopio y abastecimiento mayorista, como son los lugares donde llegan los camiones a descargar marihuana para suplir las ollas locales; áreas logísticas de distribución, desde donde se surten a los minoristas (microtráfico); y puertos secos como se refirió antes en el caso de las autodefensas y su participación en el eslabón de la cadena de producción brevemente abordada.

Como veremos a continuación, sin la atención a los factores de contexto, esto es, a los otros elementos que configuran el riesgo, como son la existencia efectiva de amenazas en el entorno (actores armados ilegales principalmente), la vulnerabilidad de las personas, la debilidad de las instituciones y la existencia de una cultura desarrollada por fuera de los marcos de la legalidad ya sea por continuidad de actividades o situaciones de ilegalidad, o por simple ausencia del Estado; en la búsqueda del desarrollo podemos estar facilitando que el crimen tenga una plataforma logística adicional: las zonas multimodales, como la de Barrancabermeja. En pleno centro del país, frente a nuestros ojos y en medio de una inversión financiera sin precedentes.

2. La nueva frontera multimodal: Barrancabermeja, frontera interna

En diciembre de 2001 el informe de la Vicepresidencia de la República (2001, págs. 2-3), denominado *Panorama actual de Barrancabermeja*, indicaba que las autodefensas en general, y el Bloque Central Bolívar en particular, lograron dominar el municipio de Barrancabermeja luego de una estrategia de copamiento y cerco del territorio puesta en marcha desde la zona rural, tradicionalmente carente de institucionalidad y Fuerza Pública que resistiera su embatida:

> Entre la segunda mitad de 2000 y el primer trimestre de 2001, las autodefensas llevaron a cabo una ofensiva en Barrancabermeja que les permitió reducir notablemente la incidencia de las guerrillas, sobre todo del ELN, y controlar el casco urbano del puerto petrolero, ocupando en buena parte los espacios que antes eran del dominio de la subversión.
>
> (…) Las autodefensas paulatinamente se fueron apoderando del Magdalena Medio y cada vez más de Barrancabermeja, que se fue convirtiendo en una isla rodeada por regiones en donde la influencia de las autodefensas era cada vez más notable (…).

> Las autodefensas no sólo golpearon el sur de la región en los años 1980, sino que actuaron en la década de 1990 en el entorno próximo de Barrancabermeja, es decir en San Vicente de Chucurí, el Carmen, Sabana de Torres y Puerto Wilches. En los últimos años ocurrió lo mismo en el sur del Cesar, sur de Bolívar y Yondó. De esta forma se apoderaron de buena parte de las zonas planas de esas regiones y esos municipios y enfilaron sus baterías contra Barrancabermeja. (…) Fue entonces, a partir de 1998, pero sobre todo en el segundo semestre de 2000 y el primer trimestre de 2001, cuando las autodefensas emprendieron una ofensiva con el propósito de propinarles el golpe final, dejando a la guerrilla replegada en las serranías de San Lucas y Perijá.

Esta estrategia militar ilegal de las autodefensas triunfó sobre la estrategia militar ilegal de la guerrilla, gracias al cerco prolongado que ahogó a la guerrilla, gracias a la cooptación de la economía ilegal del entorno que sostenía al grupo que permanecía en Barrancabermeja, y al rompimiento del tejido social a través de estrategias de terror, eliminando tanto redes de apoyo de la guerrilla, como posibilidades y procesos de resistencia civil de las organizaciones ciudadanas. Incidió en el centro urbano desde la periferia; desde una periferia pobre, aparentemente sin poder sobre la ciudad de Barrancabermeja. Como lo indica el citado informe de la Vicepresidencia (2001, págs. 2-3). Esta posibilidad de incidir desde zonas vecinas vulnerables no ha cambiado. Esta estrategia sigue teniendo posibilidades de éxito. Ha cambiado la intención de los actores ilegales: hoy no es necesario tomarse el Puerto. No por las armas. Basta con incidir en la economía y con ello, hacer uso de la corrupción para incidir en la política y en el orden institucional.

Los grupos ilegales han recogido como lección aprendida que el poder económico genera el poder político con mayor eficacia y eficiencia que en la ruta contraria. Ya no resuenan lecciones aprendidas en las décadas de los años 1960 a 1980 según las cuales la toma del poder se traduciría en cambios en los modelos económicos y en las oportunidades de riqueza. Cada vez más los grupos ilegales o grupos con intereses en las rentas ilegales centran sus esfuerzos en dominar mercados y lograr relaciones fluidas con el mercado legal. Se domina una sociedad si se es quien dicta la dinámica de su economía. Y existen ventajas visibles en participar en el nuevo mercado de Barrancabermeja, abierto por la zona multimodal, que genera una nueva frontera: el centro del país se conecta directamente con cualquier país del mundo.

Regresemos a 2015. Desde el pasado mes de abril, entró en funcionamiento la Terminal Portuaria Impala Terminals Barrancabermeja, mediante lo que se

denomina Operación Temprana de Líquidos: petróleo sin refinar (liviano y pesado) y nafta, se recibe de carrotanques, se descarga, almacena y transfiere a barcazas fluviales que navegan por el Magdalena hasta el Caribe, y de allí a puertos internaciones a través de Barranquilla y de ser necesario, también a través de Cartagena, posiblemente en barcos más pequeños, que crucen el Canal del Dique.

De la extensión de 50 hectáreas prevista para la Terminal, la Operación Temprana se adelanta tan sólo en 3,3 hectáreas. Simultáneamente continúa la construcción de tres subterminales, donde en pocas semanas, a finales de 2015, podrán almacenarse 30 mil toneladas de graneles sólidos en dos silos horizontales, que albergarán 720 mil barriles para hidrocarburos. También estarán funcionando 2 depósitos, uno de 7.500 metros cuadrados y otro de 4.700 metros cuadrados, para el manejo de contenedores y carga general, respectivamente. Portafolio (2015, 23 de abril). Se estima que a través de este nuevo puerto se moverán 2,3 millones de toneladas de carga al año, tanto carga seca (carbón, granel seco, carga general, acero), como carga líquida (graneles líquidos, nafta y crudo). (*Vanguardia Liberal,* 2015)

Fuente: Diario la República 12 de diciembre de 2014

El Puerto Privado Internacional de Barrancabermeja de uso público, el segundo en magnitud sobre el río Magdalena después

del de Barranquilla, garantiza y multiplica su eficacia y eficiencia en el contexto de intervenciones que se realizan alrededor del Río para garantizar su navegabilidad y su interconexión multimodal.

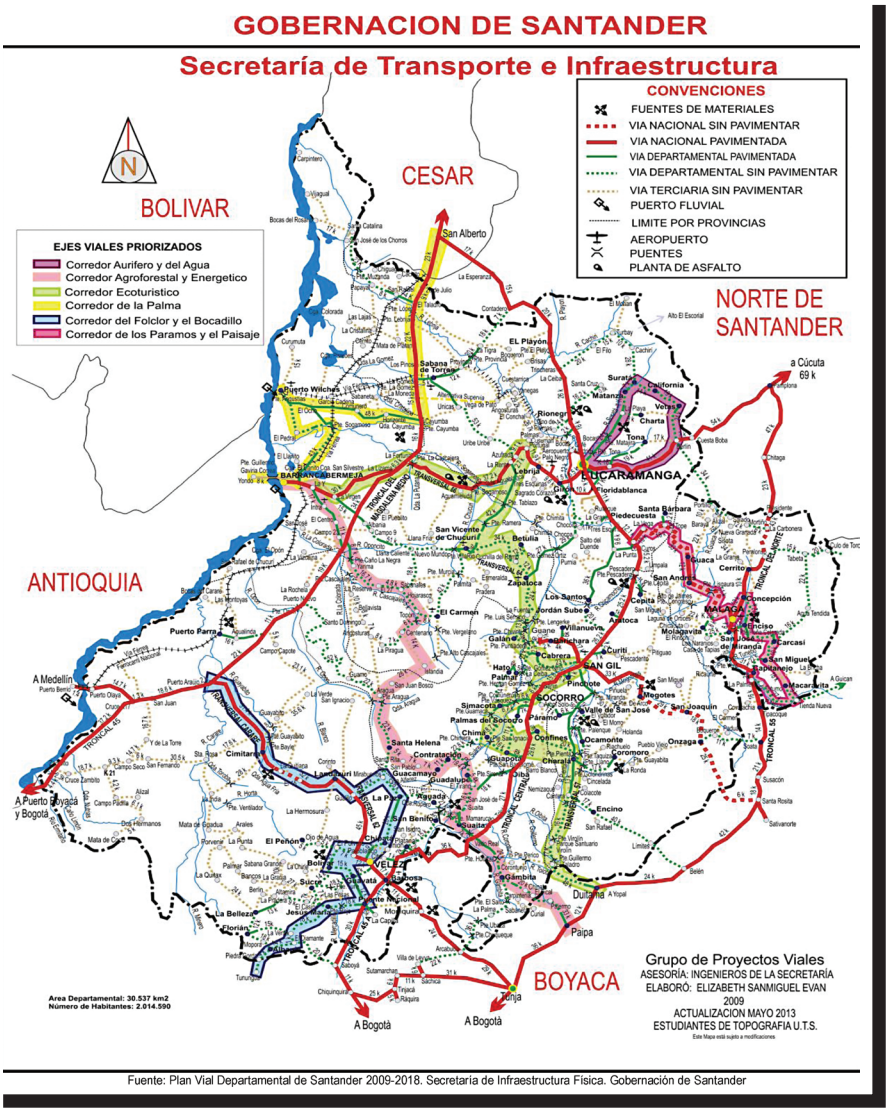
Por una parte, la Asociación Público Privada para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, en cabeza de Cormagdalena y la firma brasileña Odebrecht, "constituye un proyecto de más de 2,3 billones de pesos y 100.000 millones anuales en regalías, tiene jurisdicción sobre 13 departamentos, 128 municipios y los 1.528 kilómetros del principal río de los colombianos" (Semana, 2015), con lo que configura uno de los megaproyectos más grandes de la historia del país, que garantizará un canal navegable de 908 kilómetros las 24 horas del día desde Puerto Salgar (Cundinamarca) hasta Bocas de Ceniza (Atlántico). Esta "súper autopista fluvial", según Semana (2015).

> (…) podría reducir el costo del transporte de carga más del 30 %. Por ejemplo, el barril de petróleo podría costar 13 dólares menos, lo cual sería vital en la actual crisis de ese sector. Se calcula que cada convoy podría cargar lo mismo de 240 tractomulas, lo cual descongestionaría el tráfico de las carreteras y de las ciudades por las que estos vehículos atraviesan. Hoy el río apenas mueve el 1 % del total de carga, por eso el gobierno lo tiene como parte esencial de la apuesta por el transporte 'multimodal' que no tiene otro objetivo que solucionar la enorme paradoja de que cueste más llevar un producto de Bogotá a Barranquilla, que de Barranquilla a China.

Y precisamente es la multimodalidad el elemento clave del contexto del nuevo Puerto de Barrancabermeja: será la frontera más dinámica y sólida, en términos de infraestructura y conectividad, que tenga Colombia.

De los 16 rubros de inversión en infraestructura para transporte previstos en el Contrato Plan entre la Nación y el Departamento de Santander ([Contrato Plan Santander], 2013a) (15 de ellos destinados a mejora de vías terrestres), 12 favorecen directa o indirectamente la interconexión de Barrancabermeja con otros municipios de Santander y, a través suyo, con los Departamentos de Cesar, Norte de Santander, Antioquia y Boyacá. Y a través de ellos, Cundinamarca y Bogotá.

Además de la conexión en 90 minutos con Bucaramanga y de la mejora en la conexión con Bogotá a través de la Ruta del Sol, se espera que la conectividad terrestre con Antioquia en general y Medellín en particular mejore, al ampliar la vía Medellín – Cisneros, que se conecta con San José del Nus y Puerto Berrío, permitiendo que de Barrancabermeja a Medellín se llegue en 5 horas. Ello en el marco del corredor posible entre Medellín y Venezuela, y entre Medellín y el mar.



Fuente: Plan Vial Departamental de Santander 2009-2018. Secretaría de Infraestructura Física. Gobernación de Santander

Fuente: Contrato Plan, Componente Programático, Pg. 33
Se resalta en círculo negro a Barrancabermeja

Puerto Berrío y Barrancabermeja, por su posición en el centro del país, son las únicas plataformas multimodales previstas dentro de las 20 plataformas logísticas visualizadas en el CONPES 3547 de 2008, toda vez que a la interconexión vial y fluvial, se suma la derivada de las vías férreas y la conectividad aérea.

Barrancabermeja sobresale frente a Puerto Berrío por condiciones favorables adicionales que brinda Santander: 12 aeropuertos, entre los que se destacan el de Bucaramanga y Barrancabermeja como los de mayor demanda (Contrato Plan Santander, 2013b, pág. 28) También existe conectividad férrea a través del corredor del Atlántico (Puerto Salgar-Santa Marta), el cual atraviesa el Departamento de sur a norte, paralelo al Río Grande de la Magdalena, con una longitud de 206 kilómetros, entre Puerto Berrío (Antioquia) y San Alberto (Cesar). Existen otros corredores inactivos: Puerto Wilches - Bucaramanga (118 kilómetros) y Puente Nacional - Barbosa (44 kilómetros). (Contrato Plan Santander, 2013b, pág. 28)

En un cálculo conservador, hoy entran, cada día, 89 contenedores al puerto. Documentos informativos de Impala indican la disponibilidad de 900 contenedores o TEU para almacenaje, y un monto aproximado de 30.000 TEU[4] en movimiento en los primeros años de operación, esto es 30.000 contenedores al año. (Impala Colombia, s.f.) A manera de comparación, en el Puerto de Cartagena se mueven 2,2 millones de contenedores al año: aproximadamente 6.028 al día. (El Heraldo, 2011)

Resulta por lo menos contradictorio que un proyecto de desarrollo sea leído como una amenaza, y no es lo que este documento busca. Lo que sí se considera necesario es reducir riesgos que no se suplen con la presencia permanente de autoridades como DIAN, ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos dentro de lo que en Impala se denomina Zona Primaria Aduanera. (Revista Makinaria Pesada, 2015)

Hay actores que buscarán hacer uso del flujo de contenedores para hacer la ruta directa Barranca – Holanda (por ejemplo), y aprovechar el hecho cierto de la imposibilidad de revisar cada uno y todos los contenedores, que interrumpiría sin remedio la operación. Y siempre estará la posibilidad de utilizar los cascos mismos de los barcos en caso que se perfeccione el sistema de revisión de contenedores.

4- TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) representa una unidad de medida de capacidad inexacta del transporte marítimo (Buques portacontenedores y terminales portuarios para contenedores) expresada en contenedores. Una TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m), una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferido fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones: un contenedor.

Los 89 contenedores que ingresan hoy al puerto son 89 nuevas posibilidades para traficar sustancias ilegales. Principalmente cocaína, que se cultiva y procesa en el entorno y podría salir directamente del centro del país hasta Europa, entre otros destinos. Un número que no incluye los contenedores que se embarcarán en Puerto Salgar o Puerto Berrío, ni en otras posibilidades de tráfico en los demás puertos antes de tocar mar abierto.

Las acciones de control que puede tener el puerto mismo están en marcha, y acciones adicionales como la próxima presencia de la Armada en el río están contempladas.

No son suficientes toda vez que existen actores ilegales que desde la interacción con la legalidad buscarán reducir costos de su operación y aumentar ganancias haciendo uso de las oportunidades logísticas: de las cadenas de valor y cadenas de producción, y muy especialmente de su interacción en sistemas de valor. Esto es, usar la plataforma logística sin entrar al puerto directamente. Esto puede hacerse de muchas maneras, incluyendo transporte humano, vinculando a personas vulnerables o comprando a personas con poder.

Los datos revisados, correspondientes al primer semestre del año 2014 indicaban que Impala no era la única organización alistándose para este cambio en Barrancabermeja y en la zona del Magdalena Medio. Existen indicios de presencia de amenazas, de criminalidad organizada, lista.

Tras un largo periodo de confrontación armada y conflicto que involucraba a guerrilla, autodefensa y Fuerza Pública, Barrancabermeja pasó de ser escenario de guerra a un territorio con problemas de seguridad urbana.[5] Dentro del conjunto de fenómenos vividos por la población, resaltan, para mediados del año 2014, importantes alteraciones del ordenamiento social, marcadas principalmente por (i) los fenómenos asociados al consumo de sustancias psi-

5- En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y 31 de julio de 2014, en Barrancabermeja el Departamento de Policía del Magdalena Medio registró 15.352 eventos denunciados por la ciudadanía o directamente vistos por los integrantes de la entidad, que constituyen conductas que atentan contra el orden social en dos aspectos fundamentales de la cotidianidad: vida y propiedad. El 69% de las denuncias corresponden a Lesiones Personales (3.374 casos). Lesiones Culposas en accidente de tránsito (3.263 casos), Hurto a Personas (2.261 casos) y Violencia Intrafamiliar (1.505 casos)

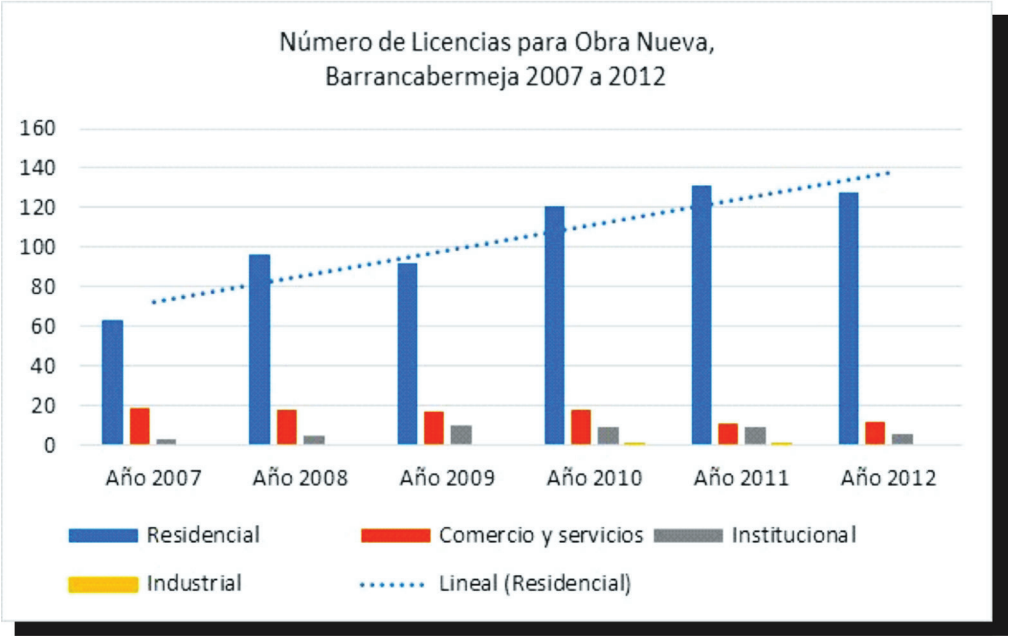
coactivas y el acceso a armas;[6] (ii) tributación a actores armados a cambio de protección extorsiva, extorsión[7], en algunas zonas urbanas puntuales, control territorial de delincuencia común organizada; (Semana, 2015) y (iii) actores ilegales que especulan tanto con mercados emergentes relacionados con la circulación de dinero (incluida contratación) como con el suelo urbano y sus usos, especialmente visible en ventas informales en espacio público (mezcla del sistema clientelar y el sistema criminal) y en el histórico sobreprecio de alojamientos y vivienda para contratistas de Ecopetrol.

Es posible ver huellas de fenómenos especulativos en la tendencia al aumento en las licencias de construcción y en los metros nuevos efectivamente generados. Existe una tendencia clara en construcción de vivienda nueva, como lo indica el gráfico adjunto, elaborado con datos de la Curaduría de Barrancabermeja. En los años 2013 y 2014, la misma fuente indica que en la ciudad se generaron 126.803 m² nuevos en la ciudad, la mayoría de ellos destinados a vivienda. Esto muestra la existencia de dineros que reflejan músculo financiero ante la espera implicada en el retorno.

6- En el marco de la Auditoría de Seguridad para Barrancabermeja (UNODC – Gobernación de Santander, Ana Daza investigadora), entre Junio y Noviembre de 2014 se consultó a ciudadanos y ciudadanas de 4 Comunas y 1 Corregimiento de Barranca, en 99 sesiones grupales (segmentadas por edad, sexo y actividad económica) sobre la situación de seguridad, convivencia, organización social y acción colectiva, situación socioeconómica y respuesta institucional. En todos los casos pertinentes, los problemas priorizados como más graves fueron los relacionados con el consumo y venta de drogas, el acceso y uso de armas de fuego y la presencia de grupos de delincuencia común con distintos grados de organización y capacidad de actuación.

7- En el periodo analizado (1 de enero de 2008 a 31 de julio de 2014), el Departamento de Policía del Magdalena Medio registró 266 casos de extorsión. Esto es, cerca de un caso de extorsión por cada homicidio, lo cual hace de la extorsión una de los 11 tipos de conducta que más afectan a los ciudadanos y ciudadanas de Barrancabermeja. Los promedios nacionales indican que el 63% de los casos de extorsión no se denuncian (Llano, Claudia. Extorsión Horizonte y Complejidad. Fundación País Libre. 2010). Con base en los registros existentes podemos proyectar un universo posible del número de extorsiones en el periodo haya sido de 719; cerca de 9 casos al mes. Con base en las cifras concretas analizadas, podemos afirmar que cada 3 meses los ciudadanos y ciudadanas de Barrancabermeja acudieron a las autoridades para pedir apoyo en relación a 10 extorsiones. También podemos decir con certeza, que la necesidad de apoyo crece año a año: se ha triplicado en los años completos analizados. Frente a la dinámica de los registros de extorsión resalta que: (i) afecta de manera especial al desarrollo económico de toda la ciudad al enfocarse en el comercio de 1 de cada 4 barrios, y en las personas empleadas, con ingresos regulares en el tiempo; (ii) ocurre a plena luz del día, en días laborales; (iii) ante la histórica presencia de grupos ilegales armados, es previsible que los actores que ejercen la extorsión sean muchos y que la ciudadanía haya normalizado esta conducta, como lo indica que el sector comercio sea quien denuncie.

Gráfico 3: Tendencia en la solicitud de Licencias de Construcción de Obras Nuevas, 2007 a 2012



Por otra parte, la aún novedosa concentración de tipo y monto de fenómenos delictivos comunes (hurtos, mendicidad, venta de psicoactivos en pequeña cantidad) y actores ilegales (ladrones, habitantes de calle, personas que ejercen prostitución) e informales (vendedores, ocupantes del espacio público y mototaxismo) en zonas puntuales de la malla urbana, hace que se demande de la Policía la atención de los fenómenos más visibles, lo cual constituye una oportunidad para generar cortinas de humo que mantengan ocupada a la autoridad, mientras se desarrollan operaciones ilegales sin violencia, eventualmente de mayor ganancia económica (empaque de grandes cantidades de psicoactivos por ejemplo), en zonas del municipio sin denuncia alguna.

Se suma a esta complejidad emergente, una extraña convivencia entre múltiples actores que con base en el control territorial, están ampliando el mercado de consumidores para las actividades de microtráfico. Es extraña precisamente porque en un mercado nuevo y dinámico, se esperaría un conflicto por establecer fronteras de sus mercados ilegales: en un momento de ferviente expansión de actores ilegales es previsible el aumento de homicidios. Justamente las cifras

indican una reducción en la tasa de muertes violentas, a la vez que un aumento en los casos de homicidio selectivo haciendo uso de la modalidad de sicariato[8]. Esta convivencia entre actores ilegales unida al peso del sicariato, puede ser fruto de la existencia de actores ilegales reguladores de mercados, con mayor autoridad que la de los actores con control territorial. Capacidad que suele brindar el dinero y su combinación con la fuerza.

En su conjunto, la información analizada indica que el universo de la criminalidad en la ciudad en 2014 se había multiplicado en actores, mas no en mercados, y aunque las rentas ilegales han variado, no son muchas, con lo cual una colisión entre ilegales dentro de la ciudad era altamente probable. Y aún no ocurre, reforzando la posibilidad de un orden dentro del mercado ilegal.

La presencia de un actor con poder sobre los mercados ilegales y sus actores, más que sobre los fusiles o sobre las calles (poder situacional ejercido con éxito por guerrillas y paramilitares) puede ser una realidad toda vez que:

Existe un sistema de valor (múltiples cadenas de valor interconectadas) ligado a la interrelación de actores ilegales, que permite un ordenamiento (regulación de lo ilegal), especialización de funciones, acuerdos oligopólicos y acumulación de capital humano y financiero que retroalimenta el sistema e incide en la eco-

8- En 2013, en Barrancabermeja, el Departamento de Policía del Magdalena Medio registró una tasa de homicidios de 30,3 casos por cada 100.000 habitantes. Según la serie del SIEDCO de la Policía, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y 31 de julio de 2014, la mayor parte de los homicidios ocurrió entre viernes y domingo (49% del total), siendo el día de mayor ocurrencia el domingo, que representa por sí mismo el 18% del total. A su vez, el 44% del total de registros de homicidio indica que los hechos ocurrieron entre las 6 de la tarde y la media noche, y los días domingos distribuye de manera casi uniforme el rango ocurrencia entre las 12 del día y las 6 de la mañana. También se registra concentración en la edad de las víctimas. Los homicidios se han reducido en cantidad, pero se han concentrado en términos de las edades de las víctimas. Al empezar el periodo, la base de edad de las víctimas era mayor: víctimas de todas las edades, aunque con picos en las edades entre 20 y 29 años. En lo corrido del 2014 pareciera consolidarse la tendencia de más muertos en un rango de edad: 20 a 24 años; y menos muertos en todas las demás edades. Del total de personas asesinadas (508) en la totalidad del periodo: el 52% eran "trabajadores particulares", esto es, vinculados a empresas, y un 15% adicional eran "trabajadores independientes." Sólo se registran 2 casos de líderes y 1 de un empleado público; en la gran mayoría de los casos (85%) la víctima se movilizaba a pie en el momento de su asesinato; en el 44% de los casos el perpetrador se movilizaba en motocicleta; en un 38% adicional, iba a pie, en lo que constituye una probable modalidad de seguimiento; en el 78% de los casos, el modo de operar el homicidio fue mediante sicariato. Le sigue por peso porcentual la muerte en riñas, que representa el 9% de la totalidad de los homicidios. El 84% de los homicidios fueron cometidos con arma de fuego. Le sigue en peso porcentual el 12% cometido con arma corto punzante. Solamente se presenta 1 caso en el que hubo más de una muerte en un solo evento. Fueron 2 las víctimas, indicando selectividad.

nomía legal mediante el lavado (incluidas inversiones y préstamos en un suelo urbano caro, acostumbrado a la especulación y con una importante población en vulnerabilidad económica).

Existe evidencia del uso de la ciudad como escenario logístico, puerto, tránsito y lugar de valor agregado para el comercio de sustancias psicoactivas hacia varios puntos del país, haciendo uso de su posición geoestratégica y su característica de corredor logístico natural.

Existe una normalización y naturalización cultural y social de la conducta ilegal que facilita la sucesión de actores armados en el tiempo, que alimenta el poder de las redes clientelares y que no se resiste a la conformación de puntos de red o puntos geográficos de interconexión de los mercados legales, ilegales e informales.

Existen zonas donde la gobernabilidad no se ha consolidado, especialmente la zona nororiental, el puerto y las áreas perimetrales, implicando la coexistencia de modelos de poder y seguridad precisamente en lugares de la ciudad que colindan con municipios con menor desarrollo económico e institucional que Barrancabermeja.

Tan sólo en la Policía se aplica un enfoque regional en el control de tráfico de drogas y minería ilegal (oro y carbón), con lo cual las estrategias de rompimiento de las cadenas productivas a partir del trabajo con los ciudadanos no se han implementado. Son resorte de las Administraciones Municipales.

Tal confluencia de actores e intereses sin que se registren acomodamientos violentos mediante pugnas internas y cadenas de homicidios entre grupos ilegales, puede también explicarse desde el carácter de corredor logístico natural de la ciudad: los mercados ilegales no llegan a niveles de saturación a diferencia de los de otras ciudades, precisamente por insertarse en sistemas complejos, abiertos, que facilitan otros intercambios, tránsitos y comercios con otras zonas geográficas.

Como puede verse en las estrategias de distribución y ocupación del territorio ejercidas tanto por las guerrillas como por las autodefensas, entre más cerca se esté del centro urbano, ante la mayor densidad institucional, mayor es la necesidad de ejercer poder político y económico (especialmente con el arma

de la corrupción) para garantizar las operaciones ilegales; y entre más afuera de la ciudad se ejerzan las operaciones, la protección requiere de mayor fuerza militar y capacidad de respuesta.

En la mitad del espectro, entre el centro de poder político y el del poder de la fuerza, se encuentran diversos actores, algunos funcionales a los anteriores y otros en pleno desarrollo, con operaciones barriales, algunas de altos niveles de sofisticación (como el hurto a residencias que en Barrancabermeja indica el uso de llaves maestras y otras operaciones con grados de desarrollo tecnológico e inversión en observación e inteligencia)[9] y otras de renta baja pero continuada, como la extorsión en barrios a ciudadanos con pocos recursos económicos, donde la vacuna se establece como renta ilegal de subsistencia y fuente de dinero en efectivo para posteriores operaciones de mayor envergadura. Afecta a los ciudadanos en pequeñas dosis, que facilitan hacer que los cobros sean considerados asunto de poca monta y casi naturales por las víctimas.

La diversificación de actores, que no están en confrontación, en el contexto de la configuración de la zona logística multimodal, que abre posibilidades de acceso a más mercados para las operaciones ilegales, y contacta a agrupaciones y procesos locales con cadenas de producción y cadenas de valor con eslabones internacionales, refuerza la alerta de riesgo. Barrancabermeja tiene y tendrá cada vez más fronteras con un mayor número de países a través del puerto (Impala, s.f.) y permitirá múltiples conexiones de doble vía, al tener conexión multimodal: vías terrestres y fluviales, hacia distintos departamentos: una especie de *hub* o nodo multidimensional, un centro de intercambio, distribución y conexión entre actores ilegales, y de ellos con los actores legales e ilegales del mercado.

9- En el marco de la Auditoría de Seguridad para Barrancabermeja (UNODC – Gobernación de Santander, Ana Daza investigadora), con el apoyo de la Policía se tuvo acceso a los registros de delitos ocurridos entre el 1 de enero de 2008 y 31 de julio de 2014. Con base en los datos revisados, es posible afirmar que el número de hurto a residencias registrado en el SIEDCO desde enero de 2008, presenta una notoria tendencia al alza, con un impulso importante en ésa dirección, desde enero de 2013 hasta julio 2014. Para la totalidad del periodo el 66,6% de las viviendas donde se produjeron robos estaban habitadas por personas empleadas, solamente en un 18% de los casos se usaron armas, y se hizo un uso importante de elementos técnicos específicos para estos hurtos. La modalidad más utilizada (35,5% del total de casos) es la de uso de llaves maestras, que crece dramáticamente desde 2013, marcando la tendencia al aumento global del hurto a residencias. En términos de participación del total acumulado, la segunda modalidad más utilizada es la de ventosas que representa el 21%.

Además de los riesgos enunciados, basados en conexiones lógicas y casos comparados como el de la conexión del puerto de Nápoles en Italia y la organización criminal conocida como la Camorra (Saviano, 2008), existe evidencia adicional que indica que actores ilegales, conscientes de estas ventajas, están posicionándose en el territorio.

3. El aumento del poder de las amenazas ante la existencia de vulnerabilidades

De manera análoga al debilitamiento de la presencia y capacidad institucional al salir de los centros urbanos y dirigirnos hacia las fronteras políticas, el poder de las cabeceras municipales se diluye progresivamente al enfocarnos en los límites administrativos de los municipios, límites generalmente entre corregimientos, rurales.

Entre 2008 y 2014, el corregimiento El Llanito, límite norte del municipio de Barrancabermeja, fue el más afectado con accidentes de tránsito, pese a que un porcentaje relevante de su territorio es una ciénaga, su principal conexión con Puerto Wilches es férrea y la vía principal de comunicación con su vecino del frente (San Pablo, Bolívar), es el Río Magdalena.

Al ser consultados en 2014 por la autora, los pobladores confirmaron la presencia de camiones que hacen uso de la cercanía con San Pablo para ser cargados con base de coca. Camiones que cruzan a toda velocidad, afectando a peatones y a motociclistas, principalmente. No es posible calcular cuántos camiones llevan mercancía ilegal, ante los cientos de camiones que llegan al mes, dentro de la operación del puerto de Impala, que está dentro de este corregimiento.[10]

La ventaja geoestratégica de este corregimiento es conocida y aprovechada principalmente por actores ilegales. En la primera década del siglo XXI este corregimiento fue fuertemente afectado por el enfrentamiento entre las guerrillas de las FARC y ELN con las Autodefensas (primero las Autodefensas Unidas de Santander y el Sur del Cesar AUSAC, y luego el Bloque Central

10- En el límite del corregimiento con el Río Magdalena se encuentra la hacienda Berlín, de la cual se afirma que tiene entre 5.000 y 7.000 hectáreas de palma africana y fue comprada lote a lote durante un largo periodo de tiempo. Campesinos de la zona manifiestan que dentro de los compradores iniciales hubo narcotraficantes y que algunos de ellos fueron presionados para vender. Hoy una parte de esa hacienda, que tiene el mismo nombre de la vereda Berlín del Corregimiento, así como tierras de la vecina vereda Termogalán, fueron vendidas a Impala, compañía que está construyendo y administrará el puerto multimodal sobre el Río Magdalena, precisamente haciendo uso de las ventajas geoestratégicas del territorio.

Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia). Dentro de las afectaciones, se incluyen desapariciones forzadas y homicidios en el marco del conflicto,[11] así como incursiones armadas y saqueos de los bienes disponibles (El Tiempo, 2007), y el asesinato de líderes, atribuido a paramilitares, incluso luego de la desmovilización del Bloque Central Bolívar.[12.] El Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio indica la presencia de la organización criminal "Los Urabeños" (hoy conocida como Clan Úsuga) en el corregimiento, en los primeros meses del año 2013.

Esta posibilidad de "llegada de actores" ha sido realidad en distintos momentos de la historia del corregimiento y lo es actualmente, dado el límite que este corregimiento tiene con Puerto Wilches, y las múltiples conexiones navegables que tiene el corregimiento, tanto con el río Magdalena, entre ellas el río Sogamoso; así como a través de la vía a Bucaramanga, donde predomina el tráfico de carga y mercancías.

El reconocimiento visual realizado por la autora en 2014, a lo largo del río Magdalena, se verificó la alta probabilidad de ingreso de grandes cantidades de base de coca desde San Pablo hacia Puerto Wilches, siguiendo varias rutas de tránsito, principalmente a través de los cuerpos de agua y el sistema de ciénagas.

Si en El Llanito tenemos una alta probabilidad de grupos armados, y una vulnerabilidad de la ciudadanía ante su debilitamiento en un largo conflicto, en el corregimiento Ciénaga del Opón la situación no es distinta.

En el otro extremo de Barrancabermeja, al sur, encontramos el corregimiento Ciénaga del Opón. Con base en las cifras revisadas en 2014, correspondientes al periodo enero 2008 a julio 2014, es posible indicar la probabilidad que, de cada 5 personas de la zona, 1 haya sido victimizada por algún tipo de conducta delictiva o por violaciones a los derechos humanos.

11- Ver caso Edwin Ernesto Suárez Mecón, oficios varios, 25 años y n. Suárez Mecón, hechos ocurridos el 15 de junio de 2000 (CINEP y CREDHOS, 2004).
12- Ver caso Luís Arango, líder la Asociación de Pescadores y Acuicultores de El Llanito, APALL, en 2009 (Raigozo, 2009).

Este es un corregimiento apartado de la Barrancabermeja urbana, atravesado por dos ríos, la Colorada y Opón, y múltiples caños que conectan a la Ciénaga del Opón con el Río Magdalena. Al igual que el corregimiento El Llanito, es un borde del municipio, en contacto con los cuerpos de agua y con otros municipios: Puerto Parra, Yondó y Simacota. Esta conectividad, sumada a la presencia del oleoducto (poliducto), lo ha hecho un territorio estratégico para las economías ilícitas.

Entre 1986 y 2000 se registraron 4 desplazamientos forzados de carácter masivo, acompañados de amenazas, asesinatos, desapariciones, y un enfrentamiento entre la guerrilla y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (lideradas por Ramón Isaza). En este, razón del último desplazamiento registrado, hubo destrucción en bienes públicos (escuela, puesto de salud, oficina de Telecom, y un motor–canoa de uso comunitario), así como amenazas a las organizaciones de la zona: la Junta de Acción Comunal, la Cooperativa y demás asociaciones.

Luego del retorno de cerca de 100 personas del total de 800 desplazadas, en 2002, se registraron múltiples incursiones y amenazas del Frente 24 de las FARC-EP y de las AUC, entonces en cabeza del Bloque Central Bolívar. Este encuentro fue generador de afectaciones diversas, incluyendo desplazamientos "pequeños." Los referidos actores armados entonces se enfrentaban por el hurto de combustible, especialmente en la vereda La Colorada.

En 2013 el corregimiento cumplió 50 años de existencia y en ese momento, el presidente de la Junta de Acción Comunal indicaba que sus predios no contaban con legalidad plena, y un particular todavía pagaba impuestos sobre el lote, lo cual impedía que estos fuesen legalizados por el Municipio. La ilegalidad percibida por los pobladores va desde la ausencia de seguridad jurídica sobre la tierra que habitan hasta el señalamiento como guerrilleros ante la presencia de las FARC y el ELN desde la década de los años 70.

A esta barrera se suman barreras físicas evidentes. El acceso al corregimiento hoy es por vía fluvial, encareciendo los costos de cualquier acción o presencia estatal así como el acceso a bienes y servicios públicos de los ciudadanos y ciudadanas. A manera de ejemplo, basta citar que los niños y niñas deben ir en canoa hasta su entidad educativa.

Además de compartir el aislamiento y el impacto de la violencia en el tejido social, el corregimiento de Ciénaga del Opón vive en exclusión adicional, por parte de la institucionalidad, frente a la cual su mismo asentamiento debe probar su legalidad.

Vecino del corregimiento Ciénaga del Opón, encontramos el corregimiento San Rafael de Chucurí. La información revisada indica que este corregimiento presenta características semejantes al de la Ciénaga del Opón del que es vecino, solamente que duplicadas, en tanto en dos de sus costados limita con el Río Magdalena, y también se conecta con una segunda Ciénaga, la de Chucurí. Esta característica anfibia lo hace aún más deseable en términos de movilidad y tránsito discreto.

A diferencia del corregimiento Ciénaga del Opón, que se relaciona con la dinámica del Cimitarra, este corregimiento se relaciona directamente con la del Magdalena Medio: Puerto Parra, Puerto Berrío. Es precisamente dentro de ésa dinámica que se producen en el corregimiento las primeras desapariciones y homicidios relacionados con el paramilitarismo liderado desde Puerto Boyacá, a finales de los años 80. Esta dinámica, adicionalmente, aumenta la probabilidad de actores ilegales al registrarse actividad de minería no legal e ilegal de carbón.

En el extremo nororiental encontramos el corregimiento Meseta de San Rafael. Este corregimiento pareciera vincularse a las lógicas de rentas ilegales de los corregimientos anteriormente descritos, muy especialmente en relación con el corregimiento El Llanito, con quien está conectado a través del río Sogamoso. La Meseta de San Rafael se conecta directamente con la vía al oriente, con Bucaramanga.

El corregimiento Meseta de San Rafael ha sido incorporado a un corredor de mercado ilegal, en buena medida a través de la corrupción. A manera de ejemplo, puede verse el homicidio del periodista radial Emeterio Rivas en abril de 2003, asociado a sus denuncias de las actividades de los paramilitares, como a denuncias contra el entonces Alcalde de Barrancabermeja por financiar a los paramilitares e incitar al homicidio. En 2009, el Tribunal Superior de Santander condenó al ex alcalde de Barrancabermeja Julio César Ardila Torres y tres de sus funcionarios.

Durante los años de presencia y actuación del Bloque Central Bolívar, el corregimiento era considerado "el santuario de los paramilitares" y lugar donde ellos realizaban las reuniones con diversos actores sociales. Según Alfredo Serrano Sabala (2007, Capítulo IV) Carlos Castaño, líder visible de las Autodefensas Unidas de Colombia manifestó que:

> Barrancabermeja era el último reducto en el Magdalena Medio en tomarnos y los fuimos cercando desde Puerto Berrío, desde Sabana de Torres, desde Yondó y el río Magdalena y desde esa base que teníamos en la Meseta de San Rafael, allí recuerdo que nos hacían fila candidatos, ex alcaldes de la zona de Barrancabermeja y los municipios cercanos; (…) Barrancabermeja para nosotros es un sitio estratégico, porque ahí no más esta la serranía de San Lucas, el Valle del río Cimitarra, el petróleo, minas de oro, ese lugar es el corazón del país por eso nos tocó hacer limpieza seguida y echar p´al carajo a esos perros comunistas que tenían esa ciudad de vuelta y media. Allí la autoridad somos nosotros, allí las AUC eligieron a su alcalde. Barrancabermeja era un cáncer para nosotros.

Los actores ilegales han visto una cuádruple ganancia en el territorio, incluso antes de Impala: posición geográfica y corredor logístico, alta vulnerabilidad económica y cultural de la población; ausencia de Estado y efectividad de estrategias de terror en la desarticulación de las organizaciones sociales. Esto es especialmente relevante en los bordes del municipio, en los corregimientos, donde se consolidan escenarios para grandes rentas, grandes operadores y grandes operaciones criminales.

En torno al río y a las fronteras geográficas del municipio (definidas por corregimientos sin presencia estatal), las rentas se relacionan con grandes cadenas de valor alrededor del tráfico de cocaína desde el Magdalena hacia otras zonas del país; de ingreso de marihuana y de salida de oro y carbón generado de manera clandestina o de manera ilegal.

Por las condiciones geográficas y la vulnerabilidad ante la posible incursión de la Fuerza Pública, se requiere en por lo menos un eslabón de la cadena de valor (transporte desde el punto rural de acopio hasta el lugar de embarque terrestre) de una fuerza armada ilegal con capacidad de copar territorio, evitar incursiones y ataques de otros grupos ilegales, sobornar autoridades y acampar o levantar campamentos con eficacia y rapidez.

Este eslabón de la cadena ha estado ocupado en distintos momentos y de distintas maneras por guerrillas, paramilitares y probablemente esté conformado por individuos que hayan perfeccionado su conocimiento en una o en estas dos fuerzas.

Los actores que realizan esta operación con soporte armado no son nuevos, conocen la zona y probablemente presten servicios a un mayor número de inversores, atraídos por las facilidades de tráfico ilícito que promete el puerto multimodal y la interconexión vial en construcción.

Esta renta no es nueva, no reemplazó la del "Cartel de la Gasolina" y, en gran medida, depende de la corrupción de servidores y funcionarios públicos de la zona, así como de interacciones con la economía legal, muy especialmente con el transporte terrestre.

4. Algunas conclusiones

Este es un retrato a mano alzada de riesgos del nuevo vecindario de esta frontera interna con el mundo que se abre en el centro del país.

Al describirla, existen razones para afirmar que la presencia de factores que coadyuvan a la existencia de actores ilegalmente armados, no ha sido atendida, con lo cual el capturar a tales actores dará un respiro que durará lo que tarde en surgir un nuevo actor ilegal. Esto es válido tanto para la frontera en Barranca como para las demás fronteras a las que se ha hecho referencia.

Estos actores no son elementos ajenos al sistema social donde operan, de manera que pueden combatirse indirectamente, en el marco de su interacción con los otros factores que configuran el riesgo: reducir su incidencia al reducir las vulnerabilidades de las personas (principalmente económicas), al fortalecer la capacidad institucional para intervenir en mercados, y al dar bases ciertas a los cambios culturales de modo que ciudadanos en desprotección no acudan a opciones ilegales (por decisión o por desconocimiento) para resolver sus asuntos vitales.

Por otra parte, la no intervención del Estado en los mercados hace que las opciones legales dependan de la buena voluntad de empresarios a los que claramente les conviene más un modelo de enclave, en donde pueden garantizar

seguridad, calidad, productividad y cumplimiento de tiempos al operar en un sistema cerrado al entorno. Corresponde al Estado evitar la externalidad, esto es la afectación en el entorno social y económico que este tipo de operaciones cerradas generan. Las lecciones aprendidas en relación con los enclaves están a la mano, como se ve en la misma Barrancabermeja al examinar los efectos de la economía petrolera en la ciudadanía, especialmente su dependencia de ella y la vulnerabilidad resultante.

La intervención en los territorios vecinos de una operación de la magnitud de la de la zona multimodal, debe propender por lograr que beneficie a la región, de modo tal que la legalidad brinde mejores oportunidades que la ilegalidad. Esto es posible no solamente con la generación de empresas de servicio de soporte, sino con otros comercios de cooperativas u organizaciones locales para que den el salto de la pobreza a la acumulación de riqueza haciendo uso de la plataforma referida.

La obra de ingeniería del puerto de Impala y la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena son estratégicas para el desarrollo del país. Para su éxito duradero, una fórmula confiable es que su entorno inmediato también sea exitoso económicamente. Hoy habitan personas que permanecen aisladas de las dinámicas locales, sin acueducto, educación cercana, salud y otras puertas a derechos fundamentales que dan sentido a pertenecer a un Estado. Como lo es también el poder proyectar la propia vida con cierto grado de certeza de éxito, de supervivencia y de consolidación de capitales de distintos tamaños, para legado de las siguientes generaciones.

Del desarrollo de los corregimientos de Barrancabermeja, de San Pablo, de Puerto Wilches, y de la totalidad de la región del Magdalena Medio, dependerá el afianzamiento del orden social democrático y de la adhesión de las personas a las normas, como reguladores de la vida cotidiana. El riesgo no se reducirá exclusivamente con un puesto de control o de Policía, con la reducción de la amenaza o con la captura de los cabecillas de las organizaciones.

Y si esto es predicable del centro desarrollado del país, en las fronteras abandonadas el trabajo es el doble, toda vez que el Estado democrático debe dialogar con otras formas de Estado que con reglas diferentes permitieron a las personas sobrevivir. Todo ello en un marco de violencias recientes y violencias heredadas.

Finalmente, es importante rescatar lecciones aprendidas por los grupos armados que pueden ser apropiadas desde la legalidad: el poder de los ríos, y las ventajas de consolidar poder económico antes que poder político. Y las fronteras son una clara oportunidad económica que no siempre vemos por considerar que son actividades pequeñas, de moscas, desconociendo que, como lo indica una parábola atribuida a Max-Neef, un rinoceronte no puede ser espantado con un palo, pero un grupo de mosquitos pueden hacerle la vida imposible al rinoceronte, de tal forma que éste se marcha.

Referencias

CINEP y CREDHOS (2004, octubre). Capítulo III. Las voces de las víctimas. Cronología de la agresión 2000-2003. En: CINEP y CREDHOS, *Barrancabermeja, la otra versión.*

Consejo de Política Económica y Social (CONPES) (2008). No. 3547. Política Nacional logística. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3547.pdf

Contrato Plan Nación–Departamento de Santander (2013a, 27 de julio). Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio. Departamento Nacional de Planeación; Gobernación de Santander. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Acuerdo%20Estrategico%20Santander.pdf

Contrato Plan Nación–Departamento de Santander (2013b, 27 de julio). Componente Programático. Departamento Nacional de Planeación; Gobernación de Santander. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Componente%20Programatico.pdf

El Heraldo (2011, 11 de febrero)

El Tiempo (2007, 27 de julio). Condenan a paramilitares por masacre de familia en Barrancabermeja. *El Tiempo*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3654357

Impala Colombia (s.f.). *Access: Multi-Modal Logistics, Impala in Colombia* [Brouchure]. Disponible en http://www.impalaterminals.com/media/53977/Impala-Colombia-Brochure-English-ID00772e-Single.pdf

Llano, Claudia (2010). *Extorsión, Horizonte y Complejidad*. Bogotá: Fundación País Libre.

Portafolio (2015, 23 de abril)

Raigozo, C (2009, 12 de febrero). Asesinan a líder de pescadores en Magdalena Medio [Web log post]. *Notimundo.* Disponible en la página web: http://notimundo2.blogspot.com/2009/02/asesinan-lider-de-pescadores-en.html

Revista Dinero (2005, 19 de agosto)

Revista Makinaria Pesada (2015, 28 de septiembre). Impala, Puerto Multimodal de Barrancabermeja. *Revista Makinaria Pesada*. Disponible en http://revistamakinariapesada.com/?p=2861

Saviano, Roberto. *Gomorra: un viaje al imperio económico y al sueño de poder de la Camorra.* Barcelona: Random House Mondadori, 2008.

Semana (2015, 30 de julio)

Serrano Sabala, A. (2007). *La batalla final de Carlos Castaño*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Vanguardia Liberal (2015, 22 de abril)

Vicepresidencia de la República de Colombia (2001, diciembre). *Panorama actual de Barrancabermeja.* Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.