

ORGANIZADO POR



FORO CÚCUTA

F O R O D E L A S O C I E D A D C I V I L
L A T I N O A M E R I C A N A Y C A R I B E Ñ A
P A R A L A P R E V E N C I Ó N D E
A T R O C I D A D E S M A S I V A S

PRIMER PLAN DE APOYO A MIEMBROS

**Gobernanza Criminal en Zonas de Frontera:
Mapeo de grupos ilegales y su impacto
sobre la población civil (I)
Cúcuta/Villa del Rosario (COL) - Bolívar
(San Antonio de Táchira-VEN)**

*Por Thiago Rodrigues, Eliana Caterine Mojica Acevedo,
Gladys Adriana Espinel Rubio y Marília de Souza Pimenta*

OBJETIVO

Este policy brief propone un mapeo de los principales Grupos Armados Ilegales (GAI) actuantes en la Zona Urbana de Frontera (ZUF) de Villa del Rosario/Cúcuta (COL) – Bolívar (San Antonio de Táchira - VEN) con el objetivo de facilitar informaciones sobre su participación en las prácticas de gobernanza local.

Se espera contribuir para la elaboración de estrategias de acción por stakeholders con interés en el campo de la gestión de la seguridad pública en contextos

de alta incidencia de actividades ilícitas y formas de gobernanza criminal. Las sugerencias y recomendaciones indicadas buscan colaborar para el desarrollo de agendas de investigación que permitan establecer conocimiento empírico y datos de inteligencia con el reto de minimizar el impacto de los ilegalismos sobre la población civil local.

CONTEXTO

Las zonas de frontera son espacios privilegiados para el análisis de formas legales e ilegales de gestión del espacio, de los flujos de productos y del tránsito de población. Ello es aún más evidente cuando una zona de frontera es demarcada por espacios urbanos, densamente poblados, con rico histórico de conexión e intercambio social y económico. Este es el caso de la zona urbana de frontera (ZUF) representada por los municipios de Villa del Rosario (Colombia), Cúcuta (Colombia) y Bolívar (San Antonio de Táchira - Venezuela).

Estos municipios tienen lazos económicos, sociales y políticos desde tiempos coloniales, siendo zonas de importancia histórica en el marco del proceso de independencia. Desde los años 1970, con la profundización del conflicto interno en Colombia, asociado al desarrollo económico y relativa estabilidad sociopolítica venezolana, un flujo constante de personas se ha movido desde Colombia hacia Venezuela, buscando mejores condiciones de vida en el lado venezolano.

No obstante, el escenario ha cambiado en la última década. El avance del proceso de paz en Colombia coincidió con la profundización de la crisis interna en Venezuela, especialmente tras la muerte del presidente Hugo Rafael Chávez Frías que ha impulsado la descomposición del Estado evidenciada es la proliferación de bandas criminales de variados tipos y de distintas capacidades operativas a nivel nacional y transnacional. Además, el proceso de paz en Colombia ha tenido varios reveses, generando impactos directos en esta ZUF.

Primero, hay elementos reminiscentes de las FARC que siguen con sus actividades ilegales, como el narcotráfico y los secuestros. Después, esta región cuenta con operaciones del Ejército de Liberación Nacional (ELN), aún completamente actuantes, disputando espacio con otros grupos ilegales por el control territorial y de los flujos ilegales de drogas. Finalmente, hay la competencia entre distintos grupos armados ilegales (GAI) de como cárteles narcotraficantes y bandas criminales locales de origen colombiano o venezolano.

La intensificación del flujo de migrantes forzados desde Venezuela, especialmente a partir de 2015, ha agrandado el nivel de complejidad de las relaciones entre GAI, fuerzas de seguridad estatales, organizaciones humanitarias internacionales y locales, además de una miríada de organizaciones de la sociedad civil. Desde el 2015, tras el cierre de la frontera, el paso de personas a ambos lados se ha limitado por cuestiones de trabajo, familiares, de educación y de salud. En este contexto, la trata de personas y el contrabando de manufacturados se ha sumado a los flujos ilícitos de drogas, gasolina, minerías entre otros, añadiendo aún más complejidad a las dinámicas de dicha ZUF.

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Desde los 1990, el tema de las formas de gobernanza criminal se ha convertido en campo de investigación que moviliza expertos en la academia, en organizaciones internacionales y en oficinas especializadas de innumerables países. Aunque las propuestas analíticas sean distintas, un punto común las acerca: la admisión de que no existen áreas "sin gobierno". Es decir, la ausencia de la autoridad estatal o su debilidad no producen "vacíos de poder", sino abren espacio para la creación de formas alternativas de gobernanza.

El objetivo básico de dichas formas de gobernanza es, genéricamente, el mismo de los Estados, o sea, la gestión y el control sobre la dinámica económica local, sobre la distribución de "justicia" y sobre el tránsito y el establecimiento de personas. Aún así, los intereses y dimensiones de los Grupos Armados Ilegales (GAI) varían mucho, así como su alcance territorial (local, regional, nacional, transnacional) y las formas por las cuales se relacionan con instituciones públicas y privadas.

Trabajamos con el concepto de "gobernanza criminal híbrida" (Villa; Pimenta 2019; Pimenta Villa et alii, 2020, Pimenta; Rosero 2020) que entiende los GAI como actores que desarrollan formas propias para gestionar sus territorios y las poblaciones que abrigan por necesidad operativa y de sobrevivencia. En términos operativos, es preciso garantizar condiciones para la planificación y el desarrollo de las actividades económicas a que se dedican. En términos de sobrevivencia, la construcción de un orden que obedezca a reglas y a valores del GAI es condición fundamental para la protección y la reproducción del grupo. Luego, estas formas de gobernanza tienen carácter "híbrido" pues combinan acciones legales e ilegales promovidas por GAI actuando solos o en diferentes formas de cooperación con otros GAI, asociaciones civiles locales, miembros de fuerzas de seguridad estatales, funcionarios públicos, empresas privadas entre otros.

Asimismo, el establecimiento de un espacio de gobernanza criminal no suele estar basado solamente en acciones represivas o impositivas. Es posible que los GAI sean más o menos ligados a las comunidades donde actúan, ofreciendo en grados distintos bienes públicos – como "seguridad", "viviendas" o "servicios de salud" – que no son suficientemente ofertados por el Estado o por actores no-estatales legales, como las iglesias, las organizaciones internacionales y las ONG. La legitimidad del GAI y su real capacidad de actuar a partir de un territorio dependen de las formas de aceptación o de

validación de su autoridad por la población o por otros actores legales.

La gobernanza criminal es híbrida, además, por la necesaria relación entre los GAI y los estos actores legales. Las modalidades de relación son combinaciones entre tres elementos: (1) **coerción**: la colaboración lograda por el uso o la amenaza del uso de la violencia física; (2) **corrupción**: la conquista de colaboración tras acuerdos de compensación financiera entre actores legales e ilegales; (3) **cooperación**: cuando actores legales cooperan o dejan a un GAI que opere con cierta libertad si el orden político, social y económico producido por la gobernanza criminal genera alguna forma de control o de pacificación de comunidades muy inestables. Por esta razón, las zonas bajo gobernanza criminal híbrida no son proto-Estados o para-Estados, sino zonas de autoridad política y económica en simbiosis con los Estados y otros actores legales públicos o privados, locales o no (Rodríguez 2017; Lessing 2020).

Partimos de la premisa de que la gobernanza criminal híbrida es más intensa en: (1) áreas densamente pobladas (urbanas) que en áreas poco pobladas (zonas rurales, zonas selváticas) y (2) zonas de frontera viva con histórico de gran interdependencia e intercambio económico y social que en zonas de frontera poco pobladas (Yuval-Davis et alii 2019). Así, concordamos con García y Mantilla (2021) y Idler (2019) cuando indican que la zona de frontera urbana compuesta por Villa del Rosario y Cúcuta (en el departamento de Norte de Santander, Colombia) y Bolívar (San Antonio de Táchira -estado de Táchira, Venezuela) como de especial interés para el análisis dada la existencia de estas dos características de la gobernanza criminal híbrida en su más intensa manifestación.

En términos metodológicos, este policy brief se fundamenta en: (1) el trabajo colaborativo entre dos equipos coordinados por docentes basados en Norte de Santander (Universidad Francisco de Paula Santander y Universidad de Pamplona) y en Brasil (Universidad Federal Fluminense y Fundación Armando Álvares Penteado/FECAP); (2) el análisis de periódicos locales y nacionales colombianos; (3) documentación de la Policía Nacional de Colombia; (4) el análisis de datos empíricos reunidos por el investigador principal en dos trabajos de campo en Cúcuta y en La Parada (municipio de Villa del Rosario) en abril y junio de 2019.

DESCRIPCIÓN DEL CAMPO

El espacio de observación y de análisis se ubica en la localidad de La Parada, municipio de Villa del Rosario, departamento de Norte de Santander, Colombia. Este municipio está sobre la frontera con Venezuela y tiene gran valor histórico, estando vinculado a los sucesos relacionados con la independencia de la Gran Colombia en 1821. Villa del Rosario es uno de los seis municipios que forman el área metropolitana de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander.

El barrio de La Parada cuenta con 38 mil habitantes, - antes de 2015 estaban censados 2.500 habitantes- (La Opinión, 2019) que ocupan una zona con calles no asfaltadas y una mezcla de residencias y de negocios establecidos en casas o, de forma móvil, en las calles (Foto 1). El área es cortada en el sentido oeste-este por la carretera que liga Colombia a Venezuela por el Puente Internacional Simón Bolívar y limitado al oriente por el Río Táchira que marca la frontera política entre los dos países. Su economía gira alrededor del paso fronterizo, el más dinámico de los tres más grandes pasos existentes entre Colombia y Venezuela. El cierre del tránsito de vehículos automotores por el Puente Internacional en 2015, tras la profundización de la crisis política, económica y humanitaria en Venezuela, no ha impedido el tránsito de personas y bienes (legales o ilegales) por la frontera.

Foto 1: La Parada, entrada Puente Internacional Simón Bolívar



Foto por Thiago Rodrigues (abril 2019)

En el Puente Internacional hay una base de Migraciones colombianas, guardado por soldados de la Policía Nacional de Colombia (Foto 2). El paso controla la entrada y salida de colombianos y venezolanos que entran a pie bajo autorización legal para trabajar, estudiar, atenderse en servicios de salud o visitar a familiares. No obstante, el cruce de contrabando, de drogas y de migrantes ilegales sucede en tiempo completo por trochas - pasos informales - que cruzan el Río Táchira.

Foto 2: Migraciones Colombianas en el Puente Internacional Simón Bolívar



Foto por Thiago Rodrigues (abril 2019)

Trochas como La Marina, La Payita y Los Mangos son vías transitadas en los dos sentidos, uniendo las economías ilegales del lado colombiano y del lado venezolano. Estos pasos informales se distribuyen hacia el norte y hacia el sur del Puente Internacional, a veces muy cercanos y a la vista de los puestos de control colombianos. Las trochas son controladas por GAL que cobran por cruce entre \$5.000 (US 1,30) y \$10.000 (US 2,60) pesos colombianos (Foto 3) (La Opinión 2020). "Maleteros" cargan equipajes, cajas o bolsas con productos industrializados provenientes de Colombia para abastecer el mercado ilegal en Venezuela, o productos venezolanos contrabandeados para venta en La Parada. Además, hay dos importantes dinámicas: una es el tráfico de drogas, otra es el tránsito de migrantes forzados venezolanos que cruzan la frontera sin papeles buscando mejores condiciones de vida en Colombia o en otros países del continente.

Foto 3: Perspectiva de una Trocha en La Parada (con Puente Internacional al fondo)



Foto por Thiago Rodrigues (abril 2019)

La co-existencia entre miembros de GAI, civiles cruzando legal e ilegalmente la frontera, la presencia de intenso comercio informal, la presencia ostensiva de miembros de la Policía Nacional de Colombia, de organizaciones humanitarias (como la Cruz Roja), de organizaciones internacionales (como el ACNUR) y funcionarios públicos nacionales y municipales es un fuerte indicio de que en esta ZUF se ha formado una modalidad de gobernanza criminal híbrida que permite funcionar la economía y las formas de sociabilidad locales con un nivel mínimo de orden.

LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN LA ZUF

En el departamento de Norte de Santander hacen presencia grupos armados ilegales (GAI) de distintas procedencias. Hay los de origen guerrillero – como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y grupos disidentes de las FARC – y los de origen criminal relacionada al narcotráfico y otras actividades ilícitas, como el Clan del Golfo/Auto-defensas Gaitanistas de Colombia y Los Rastrojos (Pares, 2020).

También actúan cinco organizaciones criminales de expresión extra-regional, como el Cartel de Sinaloa (desde México), la Banda La Línea, la Banda La Frontera, los EVANDER (que prestan sus servicios a Los Rastrojos) y el Tren de Aragua. Los orígenes distintos no impiden la colaboración entre estos grupos. El EPL, por ejemplo, actúa en la ZUF de Villa del Rosario/Cúcuta – San Antonio de Táchira en alianza con Los Rastrojos, formando el Frente Fronteras, organización que controla ampliamente el tráfico de cocaína y la extorsión/cobranza de pago para el tránsito de personas y el contrabando por la frontera. Las autoridades departamentales les atribuyen las masacres ocurridas en Banco de Arena, zona rural de Puerto Santander, donde migrantes venezolanos que no pagan las cuotas impuestas para poder utilizar las trochas son sistemáticamente asesinados.

Sin embargo, Los Rastrojos sí se enfrentan con el ELN, por el control de los pasos irregulares que estos manejan, el microtráfico, así como la gobernanza del área metropolitana de Cúcuta. También están en conflicto territorial con el Clan del Golfo/Autodefensas Gaita-

nistas de Colombia por la zona rural de Cúcuta. Estas mismas disputas se presentan en el lado venezolano de la frontera, en los municipios de Ureña, San Antonio (municipio de Bolívar), Rubio y Capacho (estado de Táchira).

Por su parte, el ELN hace presencia en la frontera con el Frente Urbano Carlos Germán Velasco Villamizar, específicamente en los municipios de Cúcuta (COL), Villa del Rosario (COL) y Ureña (VEN). En marzo de 2020, el hallazgo de ocho hombres asesinados por el ELN y cuyos cuerpos fueron arrojados en la entrada de una hacienda donde cultivan palma de cera, en la vereda Santa María, del corregimiento Palmarito (zona rural de Cúcuta), fue considerada como la prueba de la guerra iniciada por los ‘elenos’ contra Los Rastrojos y el ‘Los Pelusos’ (EPL) por el control del narcotráfico en la frontera (La Opinión, 2020b).

El Tren de Aragua es considerada una megabanda transnacional que se dedica a la trata de personas desde Venezuela y Colombia. Opera desde la cárcel de Tocarón, ubicada en el estado de Aragua y el barrio San Vicente, ubicado en el municipio Girardot, en el sureste del estado de Táchira, en Venezuela. Ese es un sector popular, que cuenta con más de 20 barrios y funciona como una ‘zona de paz’ en la que no permiten el ingreso de la policía (InSight Crime, 2020).

De acuerdo con InSight Crime (2020), el Tren de Aragua cuenta con más de 2.700 miembros, entre criminales armados y hombres y mujeres que colaboran en

labores de "inteligencia" por intermedio de una red de "espías" e "informantes" que reúnen datos sobre la vida cotidiana de las ZUF bajo control de la megabanda. Está involucrada en extorsiones, secuestros, homicidios, sicarios (matones a sueldo), robo de vehículos, venta de drogas, tráfico de armas, trata de personas, contrabando de alimentos y estafas.

Además de Colombia, también lo hace en Brasil y Perú; se le atribuyen homicidios en La Parada por el control territorial y el narcotráfico. En Colombia controla las trochas Los Mangos y el sector de Cortina Roja en Villa del Rosario. Su ingreso al país se dio con ayuda del Clan del Golfo a mediados de la década de 2010.

Recientemente, en octubre de 2020 se hizo pública la captura de 10 personas que hacían parte de las autodefensas colombo-venezolanas 'La Frontera'. Esta 'banda', que apenas fue referenciada en el informe de Pares (2020), tenía actuación en zona rural de Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander (AlertaSantanderes, 2020).

Las masacres se han incrementado en los últimos dos años por cuenta de la disputa territorial de los grupos que operan en la ZUF como se evidencia en la Tabla 1. Los asesinatos son perpetrados con sevicia para generar terror entre los habitantes y obtener su cooperación.

Algunos de los asesinatos, por ejemplo, son ejecutados por un mismo GAI, pero con diferentes *modos operandis* para desorientar a las fuerzas armadas colombianas sobre los verdaderos autores de los crímenes (Comunicación personal, 20 de mayo de 2021). Lo mismo ocurre con los controles a la movilidad que ejercen en barrios de Villa del Rosario, donde implementan toques de queda nocturnos. La información sobre las restricciones se difunde de voz a voz entre los habitantes, sin que se conozca que GAI o banda criminal ha emitido la orden.

Tabla 1. Masacres perpetradas en la ZUF entre 2015-2020

Fecha	Lugar	Número de asesinatos	Atribuido a
8 marzo 2020	Palmarito (zonas rural de Cúcuta) y sector en Venezuela	13	ELN
29 de marzo 2020	La Parada (Villa del Rosario)	10	Bandas criminales (sin definir)
4 de julio 2020	Pacolandia (a 40 minutos de Cúcuta)	4	Los Rastrojos
18 de julio 2020	Vigilancia y Totumito, vereda Palmarito (Cúcuta)	8	Los Rastrojos
29 de julio 2020	Vereda Campo Alegre, corregimiento Agua Clara (Cúcuta)	4	Los Rastrojos y ELN
4 de agosto 2020	Vereda Vegas del Pamplonita (Puerto Santander)	6	Los Rastrojos

18 junio 2019	Corregimiento Boca Grita (Puerto Santander)	12	Enfrentamientos entre Urabeños y Los Rastrojos
14 de julio 2019	Banco de Arena y Mata de Coco (zona rural de Cúcuta)	4	Bandas criminales (sin definir)
18 de septiembre	Banco Arena (zona rural de Cúcuta)	4	Bandas criminales (sin definir)
19 de enero 2018	La Parada, (Villa del Rosario)	4	ELN
6 de diciembre 2018	Caño Miel, Puerto Santander	3	Bandas criminales (sin definir)
3 de diciembre 2018	El Escobal (Cúcuta)	3	Bandas criminales (sin definir)
17 de agosto 2017	San Faustino (Cúcuta)	3	Bandas criminales (sin definir)
6 de noviembre 2016	Trocha La Marina	4	Bandas criminales (sin definir)
5 de mayo de 2015	Ureña (estado Táchira) hallados en fosa común	7	Bandas criminales (sin definir)

Fuente: Elaboración propia con información de La Opinión.com, RCN Radio, Fundación Progresar, Pares y El Tiempo.com

HALLAZGOS Y ANÁLISIS

El cierre de los pasos fronterizos entre Colombia y Venezuela desde el 2015 recrudeció las economías ilegales que habían existido entre ambos países, específicamente, el contrabando de gasolina, manufacturas y alimentos asociado a las tasas cambiarias de las monedas de ambos países que ponían en ventaja o desventaja a ciudadanos de un lado y del otro, por cuenta de la devaluación y la inflación. Además, incentivó el narcotráfico, el tráfico de armas y de personas y la trata, exacerbando la violencia en una región que ya había sufrido las repercusiones del conflicto armado colombiano, como Villa del Rosario y su corregimiento de Juan Frío donde tuvo presencia el Bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Estos grupos ilegales además de distribuirse el control del paso de las trochas utilizan el asesinato y las masacres para forzar aliados en la población civil, imponen una gobernanza criminal híbrida donde la coerción y la cooperación hacen parte de las estrategias utilizadas.

Las instituciones del Estado venezolano no tienen la arquitectura organizacional suficiente para atender la continua violación a los derechos humanos a los que se ven sometidos sus nacionales en las trochas; por su parte, el estado colombiano es incapaz de controlar sus tradicionales GAI y menos a las bandas transnacionales.

No obstante, la observación preliminar de la ZUF Villa del Rosario/Cúcuta - San Antonio del Táchira sugiere

la existencia de formas más complejas de control de la población y de los flujos de personas y productos por la frontera. Además del ejercicio de la violencia física, de la intimidación y de las amenazas constantes, la disputa por los pasos fronterizos y los espacios urbanos adjuntos, los GAI han establecido niveles más elaborados de control local.

Estos sustentados en modos de colaboración entre grupos de procedencias diferentes – exguerrilleros, bandas criminales – que tienen distintas historias y acciones, con el objetivo de mantener o de expandir sus intereses en la zona fronteriza.

El hecho de que GAI de tamaños, alcances y procedencias diferentes establezcan patrones de colaboración

en una misma ZUF, es un fuerte indicador de que esta región abriga una modalidad original de gobernanza criminal híbrida impulsada por sus características económicas, políticas y sociales únicas.

Sí esta hipótesis es válida, la profundización del estudio de esta ZUF bajo el marco teórico de la gobernanza criminal híbrida promete un avance importante en términos analíticos. El marco teórico puede ser así testado en profundidad en un escenario donde además de las relaciones híbridas establecidas entre GAI, existe una red de conexiones entre estos actores ilegales y diversos actores legales, estatales y no estatales, lo que hace de la ZUF de Villa del Rosario/Cúcuta – San Antonio del Táchira un rico laboratorio para el análisis de la gobernanza criminal en territorios complejos.

BIBLIOGRAFÍA

Alertasantanderes (2020). Duro golpe a estructura criminal “La Frontera” en Villa del Rosario. 28 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.alertasantanderes.com/norte-santander/duro-golpe-estructura-criminal-la-frontera-en-villa-del-rosario>

Comunicación personal. 20 de mayo de 2021. Entrevista realizada por Caterine Mojica.

García Pinzón, V.; Mantilla, J. (2021). Contested borders: organized crime, governance, and bordering practices in Colombia-Venezuela borderlands. *Trends in Organized Crime*, 24, 265-281.

InSightCrime (2020). Tren de Aragua. 18 de julio de 2020. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-venezuela/tren-de-aragua/>

Idler, A. (2019). *Borderlands Battles: violence, crime, and governance at the edges of Colombia’s War*. Oxford: Oxford University Press.

La Opinión (2020a). Trochas en La Parada: temibles escenarios de la muerte. 13 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/judicial/trochas-en-la-parada-temibles-escenarios-de-muerte>

La Opinión (2020b). ELN vs. Rastrojos, una guerra que se alimenta con coca y gasolina. 14 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/region/eln-vs-rastrojos-una-guerra-que-se-alimenta-con-coca-y-gasolina>

La Opinión (2019). El caos de vivir en La Parada. 22 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/frontera/el-caos-de-vivir-en-la-parada>

Lessing, B. (2020). *Conceptualizing Criminal Governance. Perspectives on Politics*, 1-20.

Pares (2020). Sin dios ni ley. Un informe de la violencia en la frontera. Disponible en: <https://pares.com.co/2020/02/10/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera/>

Pimenta, Marília; Rosero, Luis Fernando (2020). Crime Organizado transnacional na América do Sul: uma análise da presença e governança de atores armados não-estatais na fronteira entre Colômbia e a Venezuela. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 9, n. 17, p. 364-393.

Rodrigues, T. (2018). *Symbiotic Interactions: on the connections among drug-trafficking, the Legal Economy and State Power in Brazil*. *International Reports*, 2, 46-56.

Villa, R.; Pimenta, M. (2019). Violent non-State Actors and New Forms of Governance: exploring the Colombian and Venezuelan Border Zone. Journal of Human Security, 15, 6-18.

Villa, R.; Braga, C.; Ferreira, M.A. (2021). Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. Latin American Research Review, 56 (1), 36-49.

Yuval-Davis, N.; Wemyss, G.; Cassidy, K. (2019). Bordering. Cambridge: Polity.