



## BUENAVENTURA: ¿CIUDAD-PUERTO?

Por: *CF(ra) Ernesto Cajiao Gómez .Coordinador Especialización Gestión Portuaria y Marítima. Universidad San Buenaventura Cali*



La figura de Ciudad Puerto como nodo de articulación de las redes de producción y distribución globalizadas, viene cobrando significativa importancia en años recientes con el desarrollo de la internacionalización de las economías, la apertura de los mercados y el auge del intermodalismo y de los corredores logísticos. En ese orden de ideas es imperioso comenzar por preguntarse.

1. ¿Cómo debe ser una Ciudad Puerto? ¿Cómo se construye el modelo? ¿Cómo se desarrolla?
2. ¿Cuál ha sido la evolución de la ciudad de Buenaventura y su relación con el puerto?
3. ¿Qué se propone? ¿Qué le hace falta para definirse como una ciudad Puerto?
4. ¿Está organizada la actividad portuaria en Buenaventura como resultado de la combinación apropiada de los principios de dispersión espacial de la producción e integración global de la actividad económica?
5. ¿Qué transformaciones deberá asumir la ciudad puerto de Buenaventura para poder reestructurarse urbanística, ambiental y territorialmente, de tal manera que favorezcan la vocación de nodo de articulación de redes de producción y distribución?

6. ¿La estructura normativa e institucional del país y del municipio favorece la integración de estos escenarios?

Existe un modelo tradicional (Zambrano, 2009) en el que evolucionan en cinco fases los vínculos funcionales y los espaciales que coinciden en las zonas costeras (Water Front) que son áreas de transición permanente por razones económicas, sociales, geomorfológicas o de interacción fluviomarina. Las fases evolutivas descritas son:

- a. Una ciudad puerto primitiva dependiente para crecer una de otra. (Buenaventura en 1930)
- b. Se separan las actividades por la necesidad de expansión por el desarrollo del comercio y/o la industria. (Buenaventura, 1.970)
- c. Se percibe una separación aún mayor de la ciudad debido por lo general a un mayor crecimiento industrial. (Caso Mamonal, Cartagena)
- d. Se experimenta un retiro más drástico del puerto de la zona costera urbana como resultado de la construcción de nuevos y modernos terminales que requieren mayores áreas de expansión horizontal (caso patios de



Foto: Buenaventura. [www.skyscrapercity.com](http://www.skyscrapercity.com)

contenedores) y mejores instalaciones para atender el transporte multimodal. (caso CONTECAR Cartagena)

e. Se presenta un re-desarrollo de la zona costera urbana como resultado de la migración de las actividades portuarias hacia nuevas áreas de desarrollo. (caso puertos TC-BUEN, y Aguadulce en Buenaventura)

Es necesario diferenciar los vínculos funcionales en la ciudad puerto relacionados con actividades industriales, comerciales y de transporte, de los vínculos espaciales resultantes de la proximidad geográfica de los dos. En general no ha sido muy común en especial en los puertos latinoamericanos, entre ellos Buenaventura, que la relación Ciudad Puerto se haya desenvuelto de manera armónica siguiendo las fases arriba enunciadas. Cada caso requiere un análisis particular pero en general se presentan las cinco etapas enumeradas.

Las ciudades modernas de EE UU y de Europa aprovechan sus terminales para convertirlos en enclave de procesos modernos de globalización como puerta de entrada y salida de mercancías que incorporan el puerto en el desarrollo urbanístico de la ciudad hasta el punto de convertirlo en sitio de visita para turistas, como es el caso de los Puertos de Barcelona, de Valencia o de Santander en España.

En ese entorno confluyen numerosos actores que realizan variadas actividades de servicio a las naves, a las cargas, al comercio exterior que generan impacto directo, indirecto e inducido no solo a la Comunidad Portuaria, sino al Municipio en el que se encuentra.<sup>1</sup> Entre ellos la autoridad marítima, la autoridad del Puerto, la Aduana, la autoridad sanitaria, de inmigración y los prestadores de servicios como los operadores portuarios, los corredores de fletes y de carga, los agentes transitarios, los embarcadores, los armadores (navieras) y otros servicios públicos que provee la ciudad. Otra fuente reconocida sobre el tema (Granda, CEPAL, 2005) hace un recuento conceptual del cual se extraen algunos apartes:

Las ciudades puerto son ámbitos locales hegemónicos, escenarios de conflicto entre la gestión local y la global. Constituyen la nueva arquitectura organizacional de la actividad portuaria. Un territorio estratégico que conduce a una nueva estructura de la ciudad puerto modificando la geografía de su espacio económico.

Requiere nuevas pautas de organización del territorio para adecuarlo a la actividad portuaria, económica y social. Se ha convertido en nuevo paradigma tecno económico y sus connotaciones territoriales, grandes tendencias de la dispersión espacial de la producción y la reorganización de la actividad económica.



Se aprecia por otro lado, una marcada diferencia entre los puertos de la época de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos (previa a la internacionalización de las economías en los inicios de la década de los noventas) y los puertos actuales adecuados a la apertura y la fragmentación global de la producción. Hoy configuran una centralidad reconocida como Puerto Hub es decir, un espacio geográfico donde se manifiesta el desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento urbano, que implica una reconfiguración de la geografía del ambiente construido para la actividad económica.

Trabajar un modelo de esta naturaleza exige al menos tener en cuenta las normas nacionales, regionales y locales de ordenamiento del territorio incluyendo el POT del municipio correspondiente, las políticas ambientales para el manejo integrado costero, los planes de expansión portuaria, y los documentos de política pública nacional de transporte, logística, competitividad y comercio exterior. Todo ello conduce a la planificación y organización del espacio para asegurar el crecimiento sostenido de la productividad portuaria encadenada a la red logística nacional y regional (el Hinterland) en su condición de nodo terminal.

Cuanto más productivo es el espacio de articulación, mayor será el poder económico lo cual a su vez condu-

ce a la revalorización del territorio como dinamizador económico (Granda, 2004).

Estos procesos de transformación generan nuevos desequilibrios territoriales, entre espacios bien conectados a las redes, innovadores (ganadores) con apoyo de las TIC's, frente a espacios mal conectados o excluidos, marginales o perdedores. La globalización exige nuevas estrategias para la competencia y la competitividad a las empresas y al territorio.

En la globalización la actividad económica se dispersa geográficamente pero se integra globalmente. Se produce también con la globalización el principio de la simultaneidad que indica que decisiones tomadas en cualquier parte del mundo repercuten en todas partes con gran impacto en tiempo real. Se llega a la des-territorialización del producto final bajo el concepto de **fabricado en el mundo**.

De allí que la relación global-local sea clave para el análisis del modelo Ciudad-Puerto, que requiere de los avances del intermodalismo con la misma velocidad con que se desenvuelven los flujos financiero, documental y físico (con la carga), hasta llegar al servicio puerta a puerta con el fin de eliminar la **ruptura de carga**. Esto convierte los puertos en **nodos de transferencia de flujos**.



*foto: el país.com*

Se identifican de esta manera dos modelos: el tradicional vinculado al desarrollo local (la antigua infraestructura portuaria de Buenaventura, por ejemplo) y el que responde a lógicas globales como el recién inaugurado puerto de TC Buen en Buenaventura también, que sirve a los intereses de grandes navieras y operadores.

La Geografía Económica de hoy trata de dar alguna explicación a la formación de una gran diversidad de formas de aglomeración o de concentración económica en espacios geográficos lo que se ha dado en llamar el clustering.

### **EL CASO DE BUENAVENTURA**

La visión portuaria de Buenaventura se remonta al año 1826 cuando el Libertador Simón Bolívar lo declaró Puerto Franco mediante decreto ejecutivo. Desde esa época se reconocieron las bondades del puerto, su abrigo frente a las corrientes y vientos y su amplitud para albergar numerosas naves. No obstante, tuvo que llegar primero el ferrocarril hasta el mismo borde costero a fines del siglo XIX para justificar la necesidad de construir instalaciones apropiadas para iniciar la exportación de café.

Desde el punto de vista del crecimiento histórico de la ciudad el proceso fue desorganizado con poca planeación debido a las limitaciones reconocidas de presupuesto y varias oleadas de inmigración de los sectores

rurales colindantes al municipio, forzados en los últimos 50 años por acciones de la violencia guerrillera y para militar, acrecentada en los últimos 25 años por las consecuencias del narcotráfico que ve en el océano pacífico una buena oportunidad para salir al norte con los cargamentos prohibidos.

Entre las obras rescatables que han marcado un hito en el desarrollo de la ciudad se cuentan las que quedaron incluidas en el Plan de Desarrollo Integral –Pladeicop formulado y ejecutado por la CVC desde 1982, entre ellas la avenida Simón Bolívar que atraviesa la ciudad a todo lo largo de su superficie urbana, las obras de modernización portuaria y recientemente, el proyecto portuario TC BUEN y el cementero CEMAS, lo cual refleja un gran impulso al desarrollo portuario, que se verá acrecentado con el proyecto de Agua Dulce y otro exclusivo para el manejo del Carbón en el estero Gamboa.

A partir de esas fechas se sucedieron procesos de crecimiento de la población y del puerto forzados por las circunstancias del momento y sin ninguna visión de futuro, lo que condujo a un crecimiento de la ciudad caótico, no planeado, aprovechando los territorios elevados alejados de las mareas o firmes. Sólo hasta la última década se habló de ordenamiento territorial y manejo ambiental coherente cuando se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial POT, que el año pasado se sometió a revisión

y actualización, en especial para incluir todos los aspectos de infraestructura y transporte que habían quedado fuera de la versión del 2001.

Se puede resumir que Buenaventura no encaja tan fiel y preciso como se quisiera en ninguno de los modelos de ciudad puerto conocidos debido a su atipicidad y falta de planeación y ordenamiento del territorio. Ello conduce a serios problemas de movilidad y conectividad, descoordinación entre las actividades del puerto y las de la ciudad, especialmente en el manejo y organización de los 1200 tractocamiones que llegan diariamente el puerto.

### **CÓMO ENCAJA BUENAVENTURA EN LOS MODELOS DE CIUDAD PUERTO**

La ciudad no es generadora de carga ni de exportación ni de importación porque no tiene industrias y el comercio es para el consumo local. El puerto en consecuencia, actúa como una plataforma de transferencia de carga hacia y desde el interior del país.

En esas condiciones los cinco pasos establecidos en el modelo ecuatoriano expuestos en páginas anteriores no aplica tan cerca como quisiéramos por cuanto no ha habido desplazamiento del plan urbanístico forzado por el crecimiento industrial, como ha sucedido en Cartagena o Barranquilla, por ejemplo, no obstante que el mismo Director Nacional de Planeación, Dr. Santiago Montenegro, afirmó que: "Si queremos aprovechar los recursos productivos para exportaciones, hay que mover la producción hacia los sitios estratégicos. La infraestructura nueva que necesitamos para un país nuevo requiere que los grandes centros de producción, se desplacen y las nuevas industrias se ubiquen cerca de las costas" (Diario El Tiempo, Construcción e Infraestructura, 18 Mayo, 2005).

Una iniciativa que hubiera contribuido significativamente a atraer industria a Buenaventura fue la creación de las Zonas Económicas Especiales de Exportación-ZEEE que por su nombre indican un esquema de estímulos para atraer las empresas cerca al puerto. Infortunadamente y a pesar de la existencia de una ley expresa para el efecto, la iniciativa no se concretó en manos del gobierno.

Otro caso que muestra la desidia y descuido en la promoción de iniciativas de crecimiento y de atracción de industrias y generación de empleo fue la creación de la Zona Franca de Buenaventura conexas al puerto (correctamente ubicada para los efectos del presente trabajo) con una extensión de 36 has. Que nunca operó como tal sino como lotes de engorde que fueron feriados entre particulares que vieron en esta una oportunidad única para enriquecerse con la eventual plusvalía de los te-

rrenos. Hoy en día ni siquiera se han podido entregar esos terrenos a la Sociedad Portuaria para sacar mejor provecho de ellos.

Un tercer caso de ausencia de voluntad política, de gobernabilidad y de presencia del Estado es el esfuerzo fallido de la Procuraduría Agraria que en varias ocasiones ha tratado de sacar las comunidades que viven en construcciones palafíticas ubicadas en las zonas de bajamar (como las que viven en el barrio el Lleras frente a la bahía interior), declaradas por la Autoridad Marítima como bienes de la nación (como las playas) y bajo esa condición inalienables e inembargables.

Estos casos puntuales demuestran con detalle las oportunidades que ha perdido el puerto para crecer, para atraer y generar industria y para planificar el territorio en cercana simbiosis con el puerto como debiera ser, dejando a los particulares la opción de impulsar por su cuenta las obras necesarias para la adecuada operación de sus instalaciones pero no como un mandato emanado de un plan de ordenamiento territorial ni mucho menos de un plan de Gestión y Manejo Integrado de la zona costera MIZC.

Con todas estas pruebas en contra podemos inferir sin temor a equivocarnos que la planeación de mediano y largo en Buenaventura y mucho menos la prospectiva estratégica, hayan sido la herramienta adecuada que haya utilizado el Distrito de Buenaventura para organizar el espacio geográfico apropiadamente para favorecer el crecimiento de los servicios portuarios y de la economía. Desde el enfoque de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura hacia el municipio si hay cosas para mostrar pero no como resultado de una planeación concertada sino como esfuerzo unilateral para crear opciones de trabajo y soluciones de impacto social: Se trata de la Fundación Social de la Sociedad Portuaria.

La Fundación recibe unos recursos de base anualmente aprobados por la Asamblea General con destinación específica para atender una serie de necesidades de la población asentada en el Distrito. Esas necesidades se calculan previamente y se colocan en orden de prioridad de acuerdo con las políticas de la empresa. Los informes anuales de Gestión expuestos por el gerente de la Fundación muestran la lista de las entidades, el monto y los impactos generados.

#### **Referencia:**

<sup>1</sup> COTO Millán Pablo et al, Impacto económico del Puerto de Santander en la ciudad, en Cantabria y en otras regiones españolas, Autoridad Portuaria de Santander, Navalía Técnica 6, 2008