

Universidad Andina Simón Bolívar

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Relaciones Internacionales

Negociando el TLC USA-Colombia:

Una expresión de las transformaciones del sector agrario colombiano

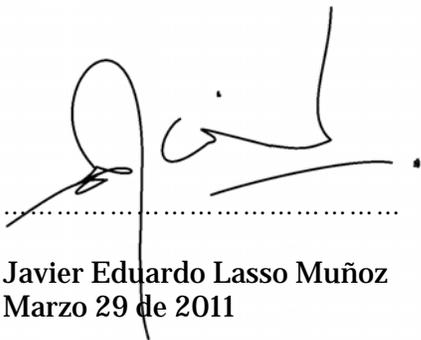
Javier Eduardo Lasso Muñoz

2011

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.



.....
Javier Eduardo Lasso Muñoz
Marzo 29 de 2011

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Relaciones Internacionales

Negociando el TLC USA-Colombia:

Una expresión de las transformaciones del sector agrario colombiano

Javier Eduardo Lasso Muñoz

Tutor: Pablo Andrade

Popayán, Colombia

2011

ABSTRACT

Teniendo en cuenta las diferencias entre los sectores agropecuarios de Estados Unidos y Colombia, el presente trabajo se plantea la cuestión acerca de los beneficios o perjuicios que el sector agrario colombiano tendría de una eventual desprotección arancelaria y la apertura de su mercado y el norteamericano, planteados bajo la puesta en marcha de un TLC. Pasando revista en torno a las características que destacan los segmentos agropecuarios de dichas economías, el trabajo además incluye un esfuerzo por recoger lo más relevante del proceso de negociación del Acuerdo Comercial destacando su aparte agro. En tal sentido, la investigación centra su análisis en la correlación de ventajas y amenazas para Colombia: sus respectivos beneficiarios y sacrificados. Igualmente se enfocará en acentuar las políticas que el Gobierno Nacional colombiano profirió, tanto para promocionar el Acuerdo, como para incentivar cambios en la estructura económica y productiva del subsector, objeto de la investigación. El estudio de la política agraria del Régimen Uribe Vélez, se apuntala a partir de lo que este considera como los puntos fuertes en cuanto a las ventajas comparativas que tiene el país, en una eventual puesta en marcha de un TLC con los Estados Unidos.

En la segunda parte del trabajo se encontrará un esbozo acerca de las recientes transformaciones del campo colombiano y los factores sociales, económicos y políticos que dan origen a su actual estructura. Destacan el narcotráfico y la apertura económica de 1990, como dos de los factores esenciales que hacen posible la realidad rural actual en el país. Todo el trabajo está permeado por la situación conflictiva que el país padece desde hace más de medio siglo.

Finalmente, se apuntará en los agrocombustibles, como una oportunidad que el gobierno central ha puesto como una de las principales “apuestas” para el futuro del campo colombiano. En ese sentido, se analizan las políticas al respecto, sus implicaciones y los factores socioeconómicos que hicieron posible dicha elección.

***Dedicado a quienes sufren los atropellos del Conflicto Armado en Colombia, en especial a quienes han perdido o han dejado sus hogares, sus parientes y sus tierras.
A quienes resisten la violenta arremetida de ambición por los recursos de la tierra.
A quienes piensan que existen formas en que podemos vivir en una sociedad más equitativa y justa y luchan por alcanzarla.***

Contenido

INTRODUCCIÓN	7
I. Negociaciones del TLC Colombia-Estados Unidos: Ganadores y perdedores	
I.1. Antecedentes político-económicos al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos	12
I.2. Potencialidades y posibilidades del agro colombiano frente al TLC	17
I.3. Reflexiones y coyuntura en torno a las negociaciones del TLC	26
I.4. El Sector agrario en las negociaciones del TLC	29
II. El campo colombiano, narcotráfico y política	
II.1. Transformaciones del campo colombiano a fin del Siglo XX e inicio del XXI	44
II.2. El narcotráfico y su impacto en el campo y en la política nacional	48
II.2.1. El proceso de paz con las Farc-EP	56
II.3. Contrarreforma Agraria	60
II.4. Políticas agrarias en el régimen Uribe Vélez	66
II.4.1. Agrocombustibles: Paradigma de transformación agraria	78
III. Conclusiones y reflexiones	86
BIBLIOGRAFÍA	97

Introducción

Desde 1990 comenzó en Colombia un proceso de apertura económica que transformó radicalmente gran parte de su sector productivo. Los enclaves del desarrollo endógeno se estaban desmantelando y los parámetros de política y comercio internacional tendían a destinar al mercado internacional como la solución a los problemas de escasez y abundancia nacional. De acuerdo con el cambio de paradigma económico, el neoliberalismo no solo abrió las puertas del mercado internacional a los productos nacionales, sino que además abrió las del mercado nacional a los productos internacionales. El sector agrícola no fue ajeno a estos cambios. La competencia internacional lo forzó a transformarse rápidamente con el fin de adaptarse a la nueva estructura, las tierras, insumos, financiación, transporte y hasta la gente, pasaron poco a poco a ser parte del engranaje capitalista mundial y con ello también, paulatinamente, toda la estructura económica, política y cultural.

Durante la década siguiente, el proceso se acentuó. Estados Unidos, paladín de la apertura económica para los países de la región, se propuso, luego de fracasar en su intento de crear un área de libre comercio hemisférica, una serie de tratados bilaterales de esta índole. Después de Norte y Centroamérica, el turno fue para los países Andinos, de los cuales, solo Colombia y Perú terminaron el proceso de negociación. Un acuerdo comercial libre de aranceles entre economías tan disímiles como las de EUA y Colombia, tendería a enfatizar la reconfiguración de toda la estructura productiva colombiana, especialmente su sector agrario, en la medida que éste ha sido durante toda la historia nacional el enclave sobre el cual ha basado su economía.

Teniendo en cuenta las evidentes diferencias entre los dos países, y particularmente las existentes en sus sectores agrarios, el presente trabajo se plantea analizar hasta qué punto el sector agrario colombiano saldría beneficiado de la desprotección arancelaria y la apertura del mercado norteamericano. Esto, anunciando las ventajas que posee el agro estadounidense en el marco de su política nacional, hasta tal punto que se lo toma al sector y a su producción como elementos de su política de Seguridad Nacional. Comenzando con las transferencias de fondos a la producción y a las exportaciones de productos agrícolas que el Estado norteamericano realiza. Estos subsidios, al tiempo que distorsionan el mercado, ofrecen incentivos a la producción nacional reduciendo el precio de sus productos, ya sea por la disminución de los costos de producción, ya sea por el aumento de la oferta, dentro o fuera de sus fronteras. Siguiendo con las características geográficas en cuanto a la extensión territorial y el aprovechamiento de la zona agropecuaria, la capitalización del campo y su industrialización, así como la tecnología puesta a beneficio de patentes y procesos zoo y fitosanitarios, el sector agrícola estadounidense está mucho mejor adaptado a los rigores que exige el mercado internacional, que su par colombiano. A pesar de las diametrales diferencias entre los países aludidos, el Gobierno colombiano, en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, propuso la meta de alcanzar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Enmarcado en la tesis de Fernand Braudel, recogida en la oración “El capitalismo solo triunfa cuando se identifica con el Estado, cuando es el Estado”,¹ el trabajo que presento, se propone dar cuenta acerca del segmento de la economía colombiana que, eventualmente, se beneficiaría con un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, además de las circunstancias sociopolíticas que harían posible la

¹ Fernand Braudel, *La dinámica del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 27

favorabilidad de tal sector. En este sentido, admite que las decisiones de estado no son neutrales, sino que llevan tras de sí una carga de intereses que, de alguna u otra manera, benefician a unos, quienes se encuentran más cercanos a la jefatura estatal, y –aunque no necesariamente- perjudican a otros, quienes no hacen parte de la égida gobernante. Sin embargo, y teniendo en cuenta la limitación temporal con la que cuenta el autor para abordar e investigar los temas alrededor de la negociación del TLC, éste proyecto centra su atención en el sector agrario.

Para mayor claridad, este trabajo se plantea, específicamente: Examinar el proceso de negociaciones en el sector agrario que se dieron en Colombia durante la tramitación de un TLC con Estados Unidos y, finalmente, los sub-sectores que mayor influencia relativa tienen dentro del sector agrario; analizar las principales tendencias de los sectores del campo colombiano vinculados a la exportación entre 1991 y 2002, que sobresalen por su actitud protagonista frente a un TLC con Estados Unidos; y Establecer las relaciones que tienen los cambios producidos en los sectores del campo colombiano, con el ascenso y la direccionalidad de las políticas sectoriales del régimen Uribe Vélez.

Esbozado el problema, se plantea la necesidad de develar las oportunidades y amenazas que se le plantearían al agro colombiano con la entrada en vigor de un TLC con los EUA. En este sentido se recurre a fuentes bibliográficas de autores especializados que abordan el tema, también se enfoca en el seguimiento que el proceso de negociación del TLC ha tenido por cuenta de los medios de comunicación más representativos del país. También, se hace pertinente acudir a fuentes que expresen el sentir de los protagonistas directos del proceso, en este sentido los vinculados a los gobiernos nacionales, a los gremios productores, a los campesinos, a la academia, etc. Finalmente, parte del trabajo se sustenta en datos estadísticos que

permiten describir y mostrar con mayor claridad el contexto en el cual está sumido el desarrollo de la investigación. Adicionalmente se piensa necesario que, para darle mejores argumentos a la investigación, se debe buscar la tendencia de la transformación que, los factores de producción del sector agrario colombiano, desarrollaron en las últimas décadas.

Aunque es determinante avanzar hacia el abordaje socioeconómico del factor central de esta investigación, como es el campo colombiano su posesión y producción, para así alcanzar una optimización de la monografía, la limitación del tiempo es la principal razón por la cual el tema queda corto, con respecto a la cantidad de implicaciones, fuentes y contenidos que concierne. Sin embargo, se intentará mostrar el proceso básico de transformación del campo colombiano en las últimas décadas, puesto que es de suma importancia conocer su desarrollo y los factores que hicieron posible su actual estructura. Lo anterior se hace para enfatizar al lector de la importancia que el tema tiene en la vida económica, política y social de la nación. Algunas características propias del país desatan, como consecuencia de un problema de intensa y creciente concentración de la tierra, el despojo, en muchas ocasiones violento, de campesinos por parte de narcotraficantes y grupos armados. Al tiempo que hace que muchos campesinos sin tierra, niños y adolescentes principalmente, elijan engrosar las filas de los grupos armados ilegales o se encaminen hacia el eje la política internacional desde y hacia Colombia: el lucrativo negocio del narcotráfico, que hoy permea a toda una sociedad.

Finalmente, se propone una estructura argumentativa que fije su interés en la comodidad del lector, maximice su utilización y potencialice su interés, especialmente si accede al documento un lector que ignora el pasado reciente de Colombia. En este sentido, el trabajo se dividió en tres partes: el capítulo I, “Las negociaciones del TLC

Colombia-Estados Unidos: Ganadores y perdedores”, contiene los antecedentes político-económicos al Tratado de Libre Comercio; potencialidades y posibilidades del agro colombiano frente al TLC; reflexiones y coyuntura en torno a las negociaciones del TLC y el Sector agrario en las negociaciones del TLC. El capítulo II, titulado “El campo colombiano, narcotráfico y política” aborda los temas sobre transformaciones en el campo colombiano a fin del Siglo XX e inicios del XXI; el narcotráfico y su impacto en el campo y en la política nacional; El proceso de paz con las Farc-EP; la Contrarreforma Agraria; Políticas agrarias en el régimen Uribe Vélez y Agrocombustibles: Paradigma de transformación agraria. La tercera parte es dedicada a conclusiones y reflexiones, que busca la complementación del análisis político tocado durante la investigación y absorbe las experiencias dejadas tras la realización de la investigación.

I

Negociaciones del TLC Colombia-Estados Unidos: Ganadores y perdedores

Una amistad basada en un negocio es un buen trato,
mejor que un negocio basado en una amistad.

JOHN DAVISON ROCKEFELLER

I.1. Antecedentes político-económicos al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos

La ley marco del comercio exterior colombiano tiene su antecedente cercano en el proceso de Apertura Económica con la Ley 7 de 1991, desarrollado durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994). Sus principales objetivos se enfocaban en el impulso a la internacionalización de la economía nacional y a la modernización y eficacia de la producción local para competir a nivel internacional; el apoyo a la iniciativa privada y la coordinación de políticas de comercio exterior a través de la política arancelaria, fiscal y cambiaria. La apertura iniciada al comienzo de la década de 1990 provocó que las importaciones de los productos agrícolas que entran a Colombia se multiplicaran por diez;² el crecimiento de la importación agrícola creció un 195%; se abandonó cerca de un millón de hectáreas cultivables (aproximadamente el 26% del total disponible); se despidió a más de 500 mil jornaleros y los precios de las exportaciones crecieron hasta un 214%.³ Además, el peso de la agricultura colombiana tras la apertura pasó de un 22% a un 14%, peso que paulatinamente viene

² Jorge Enrique Robledo. *La verdadera hecatombe*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2009, p.73

³ Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda del TLC*, Bogotá, Ediciones Mira, p. 174

debilitándose.⁴ La gran cantidad de tierra que salió de la agricultura fue convertida en tierra para la ganadería.

Siguiendo el espíritu aperturista iniciado en 1990, además del esfuerzo de internacionalizar nuestra economía a través de la regionalización, la ley 812 de 2003, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, denominado por el gobierno Uribe Vélez “Hacia un Estado Comunitario”, se planteó la búsqueda de un acuerdo multilateral en la región para formar un área de libre comercio. Aunque la idea del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA, fue una iniciativa de Estados Unidos que desde 1990 a través del gobierno de George Bush planteaba la creación de un mercado continental, proyecto que denominó *Enterprise for the Americas Initiative*. La iniciativa solo se hizo realidad parcialmente en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN que, para México significó el abandono de la política nacionalista de industrialización, para ceder paso al modelo de maquila generalizada y la integración al mundo desarrollado.

La atención de los Estados Unidos después del colapso de la Unión Soviética se trasladó al Sur, en búsqueda de recursos. Siguiendo a Pearson y a Rochester, “el sistema internacional hoy está constituido no solamente en términos de poder sino en términos de *riqueza*”.⁵ Ahora bien, teniendo en cuenta el informe de secretaria de la FLACSO 2008,⁶ América Latina posee cuatro dimensiones estratégicas que pueden ser muy relevantes en su desarrollo. Es la región que más alimentos produce y exporta, y el segundo productor de energía a nivel mundial, poseedor de reservas de

⁴ Amilkar Acosta, *El TLC en blanco y negro*, Universidad de California, 2006, p. 286

⁵ (Cursivas de los autores) Frederic Pearson y Martin Rochester, *Relaciones internacionales. Situación Global en el siglo XXI*, Bogotá, McGraw-Hill, 2000, p. 88 También, sobre la importancia internacional de los recursos naturales puede verse Michael Klare, *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ediciones Urano, Barcelona, 2003, ó, Khatchik DerGhoufassian, *Crisis energética y conflictividad global*, en *Diálogo Político*, N° 4, 2007

⁶ Francisco Rojas Aravena, *La Integración regional: un proyecto político Estratégico, III Informe del Secretario General de FLACSO*, San José, FLACSO, 2008, p. 10

petróleo y gas para 100 años. Cuenta con vastos yacimientos de hidrocarburos y recursos minerales en el Orinoco, Tarija, Camisea, Santos, y específicamente dos nuevos elementos que irrumpen con gran rapidez en el sistema internacional, las mayores reservas de agua dulce en tierra firme en el acuífero guaraní, en la cuenca amazónica y en los Andes y la biodiversidad amazónica y chocoana. Además cuenta con alrededor de 570 millones de habitantes y una diversidad sociocultural “traducida” en un gran mercado y abundante fuerza de trabajo. Estas razones darían un peso relevante a la hora de intentar la anexión de la región al mercado norteamericano mediante la formación de un área de libre comercio hemisférica.

Sin embargo, el proceso, que también buscó el gobierno Clinton, de creación del un área de libre comercio continental fracasó, por lo que el gobierno de George Walker Bush (2001-2009), optó por acuerdos bilaterales con algunos países de la subregión, abandonando la política multilateral considerada bajo el proyecto del ALCA. Esta iniciativa tuvo muchos opositores. No sería empero, el gobierno de Álvaro Uribe quien encabezara esta oposición. Al contrario, su programa económico para el país se basaba en la firma de un tratado bilateral con los EUA. La intención del gobierno de Uribe Vélez consistía en la búsqueda de “abrir las puertas del mercado más grande del mundo”⁷ y la esperanza de que esta estrategia genere estabilidad económica y empleo, puesto que no había un plan de activación de la economía serio y planificado. Aunque la economía nacional creció durante parte de su mandato, la explicación está en el comportamiento de la economía a nivel internacional, el crecimiento del comercio exterior, el alto precio del petróleo y de los minerales.

A finales de 1991 el gobierno estadounidense acordó el ingreso a su país a unos 5600 productos libres de impuestos provenientes de los países andinos por diez años,

⁷ Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda...*, p. 145

tras la figura de un acuerdo arancelario denominado ATPA, acuerdo que sería la punta de lanza de la búsqueda del ALCA. La prueba de ello está en que, vencido el ATPA el 4 de diciembre de 2001, se plantea “premiar” con una extensión del acuerdo a los países de la región que no tengan regímenes comunistas; que no nacionalicen ni expropien propiedades ni inversiones de ciudadanos estadounidenses; que no hayan anulado acuerdos vigentes; que respeten los derechos de propiedad intelectual; que no hayan desconocido arbitrajes pro-estadounidense; que cumplan con el marco de la OMC; que reconozca internacionalmente los derechos de los trabajadores; que hayan certificado un plan antinarcóticos; que cooperen con la creación del ALCA y que apoye a Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo.⁸ Mas que un premio era una condición, el ATPDEA, que entró en vigencia el 6 de agosto de 2002 y que se enmarcó en la cooperación de los países de la sub-región en la lucha antidrogas, incrementaba en unos 700 los productos que el ATPA contempló, lo que sumaban unos 6300.

Si se tiene en cuenta que la negociación de un TLC contemplaba mantener los privilegios del ATPDEA, que vencía el 31 de diciembre de 2006, hasta su entrada en vigor, se entiende el apoyo que obtuvo el gobierno nacional por parte de algunos sectores productivos. Algunos empresarios antioqueños, por ejemplo, destacaron los posibles beneficios del TLC, por cuanto este permitirá un crecimiento económico, con lo cual aumentará el empleo y la producción. Estas declaraciones se iban dando esporádicamente cuando el proceso tendía a estancarse o a ser criticado.⁹ No obstante, muchos de los exportadores, quienes se habían beneficiado del ATPA y del ATPDEA, no consideraron las consecuencias que traería la implementación del TLC

⁸ Germán Umaña, *El juego asimétrico del comercio. El Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*, Bogotá, CID, Universidad Nacional De Colombia, 2004, pp. 35 y 36

⁹ Véase Portafolio, agosto 8 de 2005 y El Tiempo, Febrero 10 de 2006

con respecto a los dos acuerdos previos, puesto que tanto el ATPA como el ATPDEA son esquemas de preferencias arancelarias unilaterales, mientras que el Tratado impone, al ser bilateral, corresponsabilidad por parte de Colombia para los productos y servicios estadounidenses que entran al país.

Estos elementos paulatinamente pondrían en riesgo buena parte de su oferta exportable nacional, además no existían análisis serios que reportaran las consecuencias que el Tratado ocasionaría a la economía colombiana en su totalidad. La corresponsabilidad que el país enfrentaría se evidencia en las respuestas que obtiene Washington con las decisiones que el ejecutivo colombiano toma con respecto a la profundización de lo negociado en el marco de la OMC, a la protección de las patentes estadounidenses, a los temas laborales y ambientales, a la lucha contra el terrorismo y las drogas ilegales, etc.

Otro factor de importancia que habría que considerar, es la dependencia que la asistencia estadounidense genera al interior de la institucionalidad colombiana, pues hasta el año 2004 el país era el tercer mayor receptor de asistencia externa por parte de los Estados Unidos. Esto implica que las condiciones que conlleva dicha “asistencia” generan para el gobierno colombiano una predisposición acorde a los intereses del ejecutivo norteamericano, respuesta que no se hace esperar, en la medida en que la institucionalidad colombiana, específicamente su aparato de Defensa, en un país en guerra constante, depende en parte de los ingresos generados por la asistencia extranjera. El Plan Colombia además de ser un ejemplo típico de esta situación, ha llevado al ajuste del presupuesto nacional para la defensa en la medida que depende mucho de los montos considerados en ese plan.¹⁰ Esta dependencia le

¹⁰ El recorte al Plan Colombia planteado por el gobierno estadounidense en 2011 asciende a unos 55,5 millones de dólares, según la revista Dinero, la tendencia desde 2007 era de reducción de la asistencia para Colombia

otorga a los Estados Unidos una ventaja de entrada al momento de proponer cualquier alianza o pacto en la cual esté implicada Colombia. En este sentido la condición a la cual se ha llevado al país por parte de Washington lo imposibilita para ejercer siquiera una posición frente a las disposiciones políticas, económicas o militares que provengan de la Casa Blanca, en tanto la palabra *negociación* se denota algo eufemística cuando se trata de una propuesta desde Estados Unidos hacia una dependiente Colombia.

I.2. Potencialidades y posibilidades del agro colombiano frente al TLC

Aunque la expectativa del gobierno colombiano sea alta y trate por muchos medios de vender la idea a la opinión pública del país, las posibilidades colombianas de éxito se reducen a medida que los estudios, análisis y debates se realizan a lo largo y ancho del país, a pesar de que muchos de los defensores del TLC tienen espacios suficientes en los medios de comunicación de todos los talentos. Ahora bien, algunos académicos y políticos que han emprendido la labor de estudiar el tema, corroboran el riesgo de firmar un acuerdo de igual a igual con Estados Unidos, puesto que la diferencia que existe entre las dos economías es abismal (Gráfico 1). Solo para comparar a vuelo de pájaro, el PIB en 2004 de Estados Unidos llegó a 8'869.151 millones de dólares, mientras que el de Colombia fue de 238.375 millones de dólares,¹¹ siendo apenas el 2,7% del PIB estadounidense; en términos de comercio para el mismo año, Colombia solo representa 1,98% del valor del comercio de EUA¹².

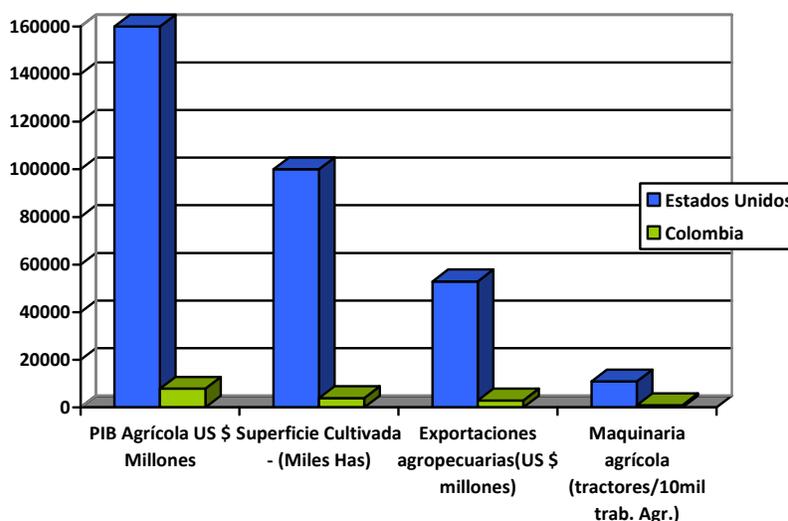
que gira alrededor de 500 millones de dólares. Véase: Dinero.com, *Obama plantea reducir recursos para el Plan Colombia*, 2 de Febrero de 2010. Link: http://www.dinero.com/internacional/obama-plantea-reducir-recursos-para-plan-colombia_68235.aspx

¹¹ En dólares constantes de 1990, Fuente: *The Conference Board Total Economy Database, January 2010*, <http://www.conference-board.org/economics/database.cfm>

¹² Según los precios de 2004 donde Colombia comerció unos 16.223,5 millones de dólares mientras que EUA lo hizo por 818.520 millones. Ídem

Estos números ponen a pensar hasta al más optimista. Aunque aun no se ha hablado sobre los plazos de aplicación y las medidas sanitarias que obliga alcanzar el Tratado. Para hablar de lo que impone el texto, Germán Umaña expone que el promedio arancelario que tiene Colombia en 2004, basado en fuentes de los mismos Estados Unidos, llegó al 11%, (Jorge Robledo acerca ese promedio al 14%), el TLC tendería a llevarlo a cero. Por el lado estadounidense en cambio, solo tendrá que bajarlo desde una carga arancelaria de alrededor de 2,7%,¹³ lo que pone a la economía colombiana a correr contra el reloj.

Gráfico 1
Comparación del tamaño de la economía agrícola
Estados Unidos y Colombia 2001



Fuente: Banco Mundial para PIB Agrícola, productividad agrícola y maquinaria agrícola. FAO para superficie cultivada de Estados Unidos y exportaciones agropecuarias. Ministerio de Agricultura para superficie cultivada de Colombia. Luis Jorge Garay, El Agro colombiano frente al TLC con Estados Unidos, 2004, p. 113

Adicionalmente, el desequilibrio se encuentra también en el monto de los subsidios que los dos países hacen a su sector agrícola. Un estudio realizado por Luis Jorge Garay para el mismo Ministerio de Agricultura colombiano, revela que entre el

¹³ Intervención del senador Jorge Enrique Robledo en la plenaria de Senado, el 16 de mayo de 2007, en el debate sobre el TLC

año 2000 y 2002 el monto de los subsidios norteamericanos al sector agrícola ascendió a 71.269 millones de dólares, equivalente al 36% del valor de su producción agrícola o al 51% del PIB de ese sector. Por su parte, el Estado colombiano registra un monto en los subsidios al agro por US \$1.143 millones.¹⁴ Así mismo, registra el texto citado a Estados Unidos como el mayor país productor y exportador de bienes agrícolas del mundo y el alcance de los subsidios otorgados por el Estado a dicho sector incentiva sobremanera al agricultor estadounidense, ya que no pierde. Incluso los montos se denotan inversamente proporcionales a la producción, así si la producción es baja los subsidios se incrementan para el productor. Por su parte Colombia no es el mayor exportador de ningún producto a nivel mundial, aunque destaca en la exportación de flores (2º mayor), café (2º mayor en valor, 3º en volumen) y banano (4º mayor). Aunque los dos últimos no se beneficiarían del TLC puesto que hace muchos años tienen libre ingreso a los Estados Unidos.¹⁵

Ahora bien, si quitamos el petróleo, que tampoco se contempla en el TLC, se concluirá que las exportaciones no son el motor de crecimiento de la economía lícita colombiana. Según teóricos como Paul Romer, “el crecimiento económico es un resultado endógeno del sistema económico y no el resultado de fuerzas externas”.¹⁶ En este sentido, el gobierno de Uribe ha sido consecuente puesto que, si le dará prioridad al sector exportación de materias primas y bienes primarios para el desarrollo del país, el proceso endógeno quedará en un segundo plano, de ahí que las decisiones del Gobierno Central desincentiva la calidad educativa, la capacitación, la especialización del trabajo, la tecnología, la investigación, etc. Esta propensión, en

¹⁴ El autor advierte además que en 2002 entró a regir la *Farm Security and Rural Investment*, una ley que incrementa los subsidios y amplía su cobertura, ver: Luis Jorge Garay Salamanca, *El agro colombiano frente Al TLC con los Estados Unidos*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004, pp. 107 y 116

¹⁵ *Ibíd*em, pp. 116 y 141

¹⁶ Citado por Amilkar Acosta, *El TLC...*, p. 337

últimas, a reprimarizar la economía y basar el desarrollo de un país en la extracción de recursos no renovables y con poco valor agregado, lo que hace es desincentivar la creatividad, el ingenio y terminará por transferir todo el talento, el esfuerzo y la capacidad humana nacional, a la maquilación y la administración de franquicias¹⁷ y marcas de multinacionales ya consolidadas, lo que hace es propiciar la expansión de la monopolización mundial.¹⁸

Finalmente, se dirá que la oferta exportable de Colombia en 2006, ascendía a unos US \$ 8.870 millones, de los cuales el 55% eran petróleo y derivados, un 6% café, un 1% flores. De acuerdo a esto, podemos depurar el alcance del TLC en la medida que el petróleo no hace parte de los productos tratados en la negociación y tampoco el café puesto que tiene entrada libre a Estados Unidos desde hace alrededor de setenta años. Al respecto y para ubicar mejor al lector sobre los principales productos agrícolas, teniendo en cuenta el valor de las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos, obtenemos que entre 1996 y 2001 el 86% de dicho valor lo componen las flores, el café y el banano,¹⁹ de los cuales los dos últimos no se beneficiarían del tratado por estar ya exentos de arancel al entrar al mercado estadounidense. Lo anterior nos dice que los principales productos colombianos beneficiados por un TLC con los Estados Unidos serían en principio las flores y los lácteos. No obstante, la leche y sus derivados no solo enfrentan barreras arancelarias sino que tienen que hacer frente a las imposiciones zoosanitarias y fitosanitarias, lo cual trastoca su inmediata entrada al principal mercado mundial a corto y mediano plazo, sino que se

¹⁷ Entre 2000 y 2005 la oferta de franquicias en Colombia se incrementó en un 305%. Véase Amilkar Acosta, *El TLC...*, p. 338

¹⁸ Véase la tesis de Alberto Acosta, *La maldición de la abundancia*, Quito, Comité Ecuaméxico de Proyectos, 2009

¹⁹ Además los camarones de cultivo congelados, las langostas y los langostinos, la manteca grasa y aceites de cacao y las demás, los tableros de partícula y tableros similares de madera -que en conjunto respondieron por el 55,47% de las exportaciones agropecuarias de Colombia a los Estados Unidos-, no se beneficiarán del TLC, dado que cuentan con arancel NMF igual a cero, ver: Luis Jorge Garay Salamanca, *El agro colombiano...*, p. 140

enfrenta con el mayor productor mundial de leche, con lo cual solo quedan los floricultores como los potenciales beneficiarios del tratado. Otros productos colombianos que podrían favorecerse con un TLC con Estados Unidos serían, según el estudio de Garay, la carne bovina y el azúcar.

El primero sería estratégicamente importante puesto que la ganadería es la principal actividad a la que se dedica el campo colombiano, en términos de área aprovechada. La ventaja substancial que tendría este sector con respecto su similar de los Estados Unidos al competir libremente, se daría por el factor de precios puesto que, en comparación, la carne bovina en Colombia es más barata que en Estados Unidos,²⁰ esto incluso teniendo en cuenta que este último es el principal productor de carne a nivel mundial²¹ y que entraría a competir junto a los pesos pesados de producción cárnica como Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Uruguay, los cuales representan cerca del 90% de las importaciones de EUA.²² Por otro lado, el principal destino de las exportaciones colombianas de carne y leche es Venezuela con una participación de 94,18% y 99,69% respectivamente.²³ En este caso en particular, los exportadores ganaderos colombianos estarían muy interesados en diversificar su portafolio de clientes puesto que las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Caracas se han tornado inestables gracias a la coyuntura política que viven los dos países. Esto ha provocado diversas interrupciones en su relación internacional que ha afectado

²⁰ Particularmente los cortes finos y la carne congelada, igualmente estos cortes en Colombia no se comercializan fácilmente por la elevada concentración del ingreso, ver: Luis Jorge Garay Salamanca, *El agro colombiano...*, p. 147

²¹ Aunque el principal exportador mundial actualmente es Brasil, fuente FAO, 2005. Incluye carne de vaca y ternera. Datos obtenidos a partir de volúmenes 2005, en: Andrés Felipe Arias, *Apuesta Exportadora Agropecuaria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2006 – 2020, mayo de 2006, p. 63

²² Datos de 2006, en: Carta FEDEGAN, Edición Especial, *Informe Especial-TLC*, Bogotá, marzo de 2006, p. 18

²³ Fuente: DIAN, 2005, en: Andrés Felipe Arias, *Apuesta Exportadora Agropecuaria...*, pp. 63-65

sustancialmente al comercio entre ambas naciones.²⁴ Por esta intermitencia diplomática, Venezuela acumuló una deuda de unos US \$ 786 millones con exportadores colombianos. Además, progresivamente el gobierno venezolano ha venido adquiriendo carne de proveedores argentinos e incluso estadounidenses, reemplazando a los colombianos que históricamente surten a Venezuela.

El segundo, cuenta con la oportunidad de competencia favorable si llega a obtener una entrada libre de arancel a Estados Unidos, puesto que el suelo del valle del Rio Cauca, donde se ubican los mayores cultivos de caña del país, presenta las particularidades geográficas y climáticas propicias que hacen a la caña de azúcar colombiana la de mayor productividad a nivel mundial. En este sentido, la ventaja del azúcar colombiano frente al estadounidense estaría centrada en su bajo precio. Sin embargo, es útil recordar, que la zona naturalmente propicia para dicho cultivo ya se encuentra sembrada y otras zonas del país no serían aptas para dicha siembra o acarrearían costos de producción que no beneficiarían de manera importante al sector, al comercializarse en los Estados Unidos. Por lo tanto la limitación al respecto es evidente. Aunque los ingresos que traería el mercado del norte implicarían mejoras en la producción, la investigación y el trabajo tanto en los sembradíos como en los ingenios y en los bolsillos de los campesinos. Por otro lado, se vislumbra una amenaza que traerían, para el azúcar colombiano, sustitutos norteamericanos, tales como jarabes o glucosas basados en maíz.

Aunque otros productos podrían beneficiarse del TLC como frutas y hortalizas, las conservas de atún y el tabaco, las amenazas que plantea para otros sectores

²⁴ El mismo presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos FEDEGAN, José Félix Lafaurie, manifestó como estrategia “fortalecer el mercado interno [...] Venezuela no quiere comprar y además no paga”. El Espectador, *Venezuela sustituye a Colombia por EEUU en compra de carne, textil y aceite*, Febrero 10 de 2010, link: <http://www.elespectador.com/articulo186897-venezuela-sustituye-colombia-eeuu-compra-de-carne-textil-y-aceite>

determinarían una apremiante importancia de la negociación. El mismo Luis Jorge Garay que realizó el análisis, que se ha puesto como referencia, encargado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre el estado del agro colombiano frente al TLC con Estados Unidos, recomendó una adecuada negociación y puso en evidencia algunos de los productos que más riesgos corrían al competir libremente. Por mencionar algunos, tenemos, según el estudio citado, maíz y sebos, trigo, frijol soya, algodón, aceite de soya, arroz paddy, etc., además correrían serios riesgos toda la cadena avícola, la arrocería, de grasas y aceites.

Por todo lo anterior podemos colegir que el TLC *per se* no será la panacea que hará de la economía colombiana, una economía dedicada a la exportación ni que tendrá un determinante impacto para el empleo y el desarrollo. Si con el mantenimiento del ATPDEA (que implica solo la apertura del mercado norteamericano) Colombia incrementó sus importaciones hasta llegar a US \$ 4962 millones,²⁵ la pregunta es ¿qué grandes ventajas tendría el TLC si, además de abrir el mercado norteamericano, abre el colombiano? Incluso Germán Umaña califica de exiguos los efectos que el TLC tendría en la producción y el empleo nacionales²⁶ y, por lo tanto, no transformaría radicalmente la producción nacional eminentemente primario-exportadora, sino que se tenderá a un continuismo que, como se mencionó atrás no era beneficioso para Colombia post-apertura económica.

Por el lado de la industria, las negociaciones del TLC prácticamente mantuvieron los beneficios establecidos bajo el ATPDEA: el 99,8% de la oferta exportable industrial obtuvo acceso inmediato al mercado de EUA.²⁷ Los principales productos industriales que se exportarían son textiles, confecciones y calzado; el

²⁵ Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda...*, p. 156

²⁶ Germán Umaña, *El juego asimétrico...*, p. 60

²⁷ Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda...*, p. 163

Tratado también conserva el “Plan Vallejo”²⁸ para materias primas; en él, EUA tiene acceso inmediato para el 81,8% de sus productos, de los cuales el 92,5% son materias primas y bienes de capital. Como se puede percibir, los cambios para los exportadores industriales colombianos no son determinantes, sino que prolonga un acuerdo que llevaba cerca de 15 años de haberse iniciado con el ATPA, aunque la entrada de los productos norteamericanos y chinos paulatinamente afectará a su competencia nacional e internacional. El valor empresarial es la tercera parte de la producción agrícola en Colombia cuyos principales cultivos dedicados a la transformación industrial y a la exportación son banano, flores, algodón (industria textil), sorgo, soya, ajonjolí (industria alimentos-crianza animales).

El proceso de negociación del TLC entre Estados Unidos y Colombia comenzó oficialmente el 13 de mayo de 2004 y finalizó el 22 de noviembre de 2006. Después de la negociación y finiquitado el texto, el Congreso de cada país debe ratificarlo para que el tratado entre en vigor. El Parlamento colombiano lo hizo mientras que su par estadounidense se abstiene de hacerlo mientras en Colombia persistan violaciones a los Derechos Humanos, asesinatos y desapariciones de sindicalistas y trabajadores.

Las expectativas para la ratificación del acuerdo por parte del Congreso norteamericano se reducen un día y crecen al siguiente. Algunos medios han publicado información acerca del pesimismo que los expertos (políticos y académicos) tienen respecto de la aprobación del texto en 2011.²⁹ La inmediatez anterior contienda electoral legislativa, concluyó dándole la mayoría en la Cámara de

²⁸ El Plan Vallejo consiste en subsidiar el arancel que impone el país para la importación de insumos y bienes de capital necesarios para procesar materias primas y para la producción de mercancías destinadas a la exportación. Para ahondar en temas de exportación colombiana revisar Andrés Castro Figueroa, *Manual de exportaciones. La exportación en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad del Rosario, 2008

²⁹ Nicolás Abrew, *Pocas expectativas de un TLC con Estados Unidos en 2011*, Diario La República, 23 de diciembre de 2010, link: http://www.larepublica.com.co/archivos/ECONOMIA/2010-12-23/pocas-expectativas-de-un-tlc-con-eeuu-en-2011_118227.php

Representantes al Partido Republicano. Sin embargo, el grueso de la política estadounidense se ha volcado hacia la economía interna, más preocupada por incentivar el consumo de productos nacionales, vía generación de empleo y reducción de impuestos, y hacerse más competitivos internacionalmente a través del abaratamiento de sus productos, vía devaluación del dólar. Tanto la Ley de Reinversión y Recuperación de 2009, como el marco de política económica denominado “Buy American” están atravesados por estas cuestiones. Esta coyuntura, unida a la actualidad de la política económica de los Estados Unidos, en donde las directrices del Ejecutivo priorizan un velo proteccionista, le ofrecen reducidas posibilidades de aprobación al TLC con Colombia durante el 2011. Para algunos, lo mejor que puede hacer el gobierno colombiano será buscar la prórroga de los beneficios arancelarios en el marco del ATPDEA, que culminan en diciembre de 2010.

Sin embargo, mientras se escribe esta monografía, el Parlamento estadounidense aprobó una extensión a las preferencias arancelarias para Colombia, apenas hasta el 15 de febrero de 2011, lo que da una idea del alcance de las relaciones comerciales que pretende EUA con Colombia. En adelante, las expectativas pasarán por el abordaje interno que los Estados Unidos hacen de su política económica, en momentos en que el mundo bordea la crisis financiera iniciada en 2008 y cuando el Ejecutivo estadounidense denota más inclinación al proteccionismo.³⁰ En este sentido, se espera que para 2011 el Gobierno de Obama y el Congreso

³⁰ La ley de Recuperación y Reinversión de 2009, plantea una serie de medidas que buscan incentivar el consumo interno, a través de otorgar mayor poder adquisitivo a los hogares estadounidenses, promover el empleo y la inversión pública. Entre otras, las medidas, con un costo cercano a los 800 mil millones de dólares, dan incentivos fiscales a personas y a empresas, incrementarán empleos mediante la promoción de infraestructura, vivienda, salud y otros campos, amplían la cobertura de la seguridad social, invierten en ciencia, tecnología, energía y transporte, etc. Ver: <http://origin.www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/html/PLAW-111publ5.htm>

estadounidense, enfilen sus motores para atender los temas inmediatos de la agenda interna: recortes de impuestos, prórroga en beneficios para los desempleados, reducción del pago para seguridad social, reactivación económica, destrabe de la agenda parlamentaria, competitividad comercial, etc. Probablemente será relegado el TLC con Colombia a un tercero y cuarto plano (tercero en la Cámara de mayoría Republicana, cuarto en el Senado de mayoría Demócrata).

I.3. Reflexiones y coyuntura en torno a las negociaciones del TLC

Durante las cuatro rondas iniciales en 2004, el equipo negociador colombiano no tuvo propuestas acerca de los temas que se irían a tratar, solo intentó hacer una diferenciación con respecto a sus “colegas” de los países andinos, Perú y Ecuador quienes también se encontraban tramitando el acuerdo, para que fuera reconocido como un aliado estratégico de EUA en el hemisferio. Aunque fueron escuchados los argumentos políticos colombianos, el texto no tuvo modificaciones. De manera que la “estrategia” colombiana se basó solo en hacer una “lista de solicitudes”, teniendo en cuenta los textos iniciales presentados por los negociadores de Estados Unidos en Cartagena en mayo de ese año, al inicio de las negociaciones. Ante tal infructuoso esfuerzo llevado a cabo durante los primeros seis meses, alcanzada la IV ronda, la estrategia colombiana se concentró en darle prioridad como principal ente negociador al Departamento de Comercio de Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) y en confiar en que el TLC se llevaría prácticamente de la misma manera como se habían llevado a cabo los demás TLC firmados por EUA, solo necesitaba seguir el protocolo institucional.³¹

³¹ Jorge Reinol Pulecio, *La estrategia Uribe de negociación del TLC*, Revista Colombia Internacional N° 061, Bogotá, Universidad de los Andes, enero-junio de 2005, p. 20

Teniendo en cuenta la experiencia de las primeras rondas, podemos afirmar que los países andinos se limitaron a aceptar los textos iniciales propuestos por el USTR y a presentar algunas propuestas alternativas o complementarias al Tratado, las cuales sí fueron negociadas por las partes. La prioridad dada a los textos estadounidenses convierten al TLC con Colombia en lo que Jorge Pulecio llama un mecanismo “OMC plus”,³² muy rentable a los intereses del USTR, en donde se establecen beneficios exponenciales con respecto a los que tienen las partes en el marco de OMC, ya que esta última discrimina los países respecto de sus diferencias, potencialidades y debilidades, los TLC con EUA no.

Durante el primer año de negociación, el gobierno norteamericano presionó al colombiano con no seguir el proceso si su equipo no retiraba de la mesa a Carlos María Correa, un experto en propiedad intelectual.³³ Las negociaciones continuaron tras la retirada de Correa y gran parte de su equipo. Un punto a considerar al inicio del proceso está en que mientras los negociadores de Estados Unidos debían ceñirse a más de 250 directrices imprescindibles para los sectores productivos y hechas por su Congreso, los de Colombia solo se basaron en la directiva presidencial, cuyo objetivo esencial fue firmar el TLC.³⁴ Y aunque desde el comienzo de la negociación, el gobierno colombiano trató de buscar la benevolencia de su par estadounidense, basado en su apoyo irrestricto a las políticas de Washington como su principal aliado en la región, el USTR nunca dio tratamiento especial a su contraparte colombiana.

De otro lado, al interior del país el gobierno enfrentó críticas de parte de sectores sociales, políticos y económicos, no obstante, la popularidad del presidente y

³² Principalmente en lo que tiene que ver con liberación comercial de bienes y servicios, inversión y propiedad intelectual y el tema agrícola, los TLC que firma EUA deben reportar un plus con respecto al anterior y al marco OMC ver: Jorge Reinel Pulecio, *Urgente renovar ATPDEA*, Bogotá, Portafolio, junio 30 de 2005

³³ Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda...*, pp.146-147

³⁴ Amilkar Acosta, *El TLC...*, p. 138

su excelente relación con agremiaciones y su bancada como mayoría parlamentaria le dieron la suficiente maniobrabilidad como para enfocar su esfuerzo a un tema esencialmente publicitario. Se unificaron los gremios empresariales en el Consejo Gremial Ampliado CGA³⁵ y se presionó por parte del gobierno a aceptar lo negociado aunque muchos incluso sabían del perjuicio que implicaba (Asociación colombiana de pequeña industria ACOPI, productores de materias primas y bienes intermedios, el sector agrícola, la industria petroquímica, etc.).

Algunas de las condiciones reunidas para aceptar y destrabar el proceso de negociación del Tratado fueron, según Pulecio: la inminente reelección de Álvaro Uribe, con lo cual muchos de los productores se unieron al apoyo de la iniciativa presidencial, no para ganar, sino para pertenecer al grupo menos afectado; la oportunidad, por parte de los sectores no competitivos, para demandar del Estado el apoyo y privilegios que los dinamice, tal fue el caso de los productores de materia prima para agrocombustibles; la resignación por parte del empresariado sobre la inminencia a corto o mediano plazo de la aprobación del tratado; las compensaciones ofrecidas por el gobierno a los productores que perderían con el acuerdo; la inexistente representación gremial y política de los microempresarios y, por tanto, su no participación en el proceso de negociación y el interés de los negociadores en desviar la atención hacia los plazos de la desgravación, dejando el tema estructural de lado, por lo menos para los productores.³⁶ Aunque Ecuador suspendió el acuerdo, en esencia el texto que se acordó para Perú y Colombia es el mismo acordado entre Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana y con Chile.³⁷

³⁵ Conpes N° 3297, *Agenda interna para la productividad y la competitividad: Metodología*, Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 26 de julio de 2004, p. 3

³⁶ Jorge Reinel Pulecio, *La estrategia Uribe...*, p. 24

³⁷ Ídem

I.4. El Sector agrario en las negociaciones del TLC

Entrada la negociación del TLC entre los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y los Estados Unidos en su décima ronda, con sede en la ciudad de Guayaquil, los productores agrícolas colombianos unidos en la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC,³⁸ manifestaron su molestia por la dilación que las negociaciones tienen en lo que respecta a su sector y por la indefinición de fecha para tal negociación. Según el periódico Portafolio, la molestia se debía a la poca disposición de los negociadores norteamericanos para responder a las propuestas que su par colombiano había hecho en las rondas iniciales. Al parecer, representantes del sector estaban molestos porque el USTR no se pronunciaba sobre las propuestas que se habían planteado,³⁹ asimismo otros convenían en que la mejor manera de provocar una respuesta por su parte era seguir proponiendo. Evidentemente las cosas no estaban bien para el gremio que al comienzo de las negociaciones apoyó irrestrictamente al gobierno en su empresa comercial. Su proceso de negociación fue, a pesar de ser este un tema esencial para el desarrollo económico y político nacional, uno de los últimos en ser tocados. La SAC, haciendo un balance sobre el proceso de negociación, aceptó, a través de sus medios de difusión, su resignación porque no les fue como ellos habrían querido.⁴⁰

Para el momento de la negociación del sector agrícola, los negociadores estadounidenses no cedieron ni un ápice sobre las propuestas que trajeron desde un

³⁸ La SAC es una agremiación que tiene más de un siglo de existencia, fundada en 1871 y cuyos orígenes están junto a los orígenes de la propia Gran Colombia. La SAC es la principal organización agropecuaria de Colombia y agrupa a floricultores, horticultores, porcicultores, bananeros, algodóneros, tabacaleros, arroceros, cacaoteros, palmeros, etc., y fue el gremio vocero de los intereses agrícolas colombianos durante las negociaciones del TLC con EUA.

³⁹ Portafolio, *Los gremios agrícolas ponen en apuros la próxima ronda del TLC*, Bogotá, 25 de mayo de 2005

⁴⁰ SAC, *Balance del TLC Colombia-Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC*, Bogotá, Revista Nacional de Agricultura N° 946, agosto de 2006, pp. 8-15

principio, no así los negociadores colombianos, quienes lo único que hicieron fue ceder⁴¹ y, como se dijo antes, prácticamente lo que se negoció fueron las propuestas de los productores colombianos, aunque muy pocas con relativo éxito. Los puntos que más enfatizan en exigir los norteamericanos tienen que ver cada vez más con normas zoo y fitosanitarias, lo que impide, por lo menos tal y cual se encuentra la estructura productiva colombiana, el acceso de “nuestros” productos al mercado de Estados Unidos.

No obstante, se dieron algunas oportunidades que menciona en su balance la SAC, entre las que destaca la consolidación del marco ATPDEA para los productos arancel cero. Los exportadores de flores al parecer serían uno de los sectores favorecidos con la consolidación de los beneficios del ATPDEA, aunque la progresiva revaluación del peso colombiano se puede convertir en un palo en la rueda para los exportadores beneficiados. Ahora bien, para lograr la consolidación del ATPDEA, los negociadores colombianos tuvieron que ofrecer a los norteamericanos la entrada libre de arancel al frijol soya, la torta y harina de soya, trigo y derivados, confitería y chocolatería (para venta directa), aceite de palma, frutas y hortalizas, piel de cerdo y tocino, algodón y avena.⁴² Esta contrapartida dada a los productores estadounidenses genera contradicciones en algunas ventajas obtenidas por los colombianos en la consolidación del ATPDEA porque, aunque entran al mercado norteamericano algodón, frutas y hortalizas y algunos cereales, la desgravación a los mismos producidos en Estados Unidos afectaría drásticamente a los productos colombianos beneficiados que tendrían esta competencia dentro de sus fronteras, lo cual hace dudoso dicho beneficio.

⁴¹ Amilkar Acosta, *El TLC...*, p. 285

⁴² SAC, *Balance del TLC Colombia-Estados Unidos...*, p. 13

Otras oportunidades obtenidas en las negociaciones del TLC destacadas por la SAC se dieron en torno al tiempo de duración de la desgravación para productos sensibles como arroz, maíz amarillo, maíz blanco, cebada forrajera, trozos de pollo, porcicultura, carne de bovino, leche, azúcar, frijol y aceite de soya, los cuales no entran en la Canasta A de desgravación inmediata⁴³ y su desgravación se dará entre 3, para cebada, y 19 años, para el arroz. Aunque el contingente aprobado para algunos productos sensibles como el maíz amarillo, de unas 2 millones de toneladas,⁴⁴ hace prácticamente nulo el beneficio de desgravación prolongado a 12 años. Los principales productos sensibles que sentirán los efectos perjudiciales al momento de entrar en vigor el TLC serían maíz, sorgo, soya en grano, trigo y cebada, arroz y palma de aceite (Cuadro 1).

Cuadro 1
Productos colombianos sensibles con mayor riesgo al competir libremente con sus pares estadounidenses

Producto	Disminución de la producción	Disminución del valor de la producción	Pérdidas del área cosechada	Pérdidas en el nivel de empleo
Maíz	16%	42%	124.707	26.671
Sorgo	32%	54%	68.915	5.179
Soya en grano	29%	40%	20.772	3.842
Trigo y cebada	39%	51%	21.544	1.743
Arroz	13%	24%	66.305	9.532
Palma de aceite	11%	19%	62.604	39.082

Fuente: Luis Jorge Garay, *et al*, *La negociación agropecuaria en el TLC, alcances y consecuencias*, Bogotá, Planeta Paz, 2006, p. 182

Además, como ya se hizo mención, el balance para la agricultura colombiana en las negociaciones no fue el mejor. El azúcar que se perfilaba como uno de los productos nacionales con mayores expectativas en el TLC resultó apartado de los productos beneficiados, la razón aparente fue el acceso al mercado de EUA de

⁴³ Texto final Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia, Anexo 2.3 Lista de desgravación Bienes agrícolas Colombia, Link: <http://www.tlc.gov.co>

⁴⁴ SAC, "Balance del TLC Colombia-Estados Unidos...", p. 14

contingentes de azúcar mediante el CAFTA-DR, además de la obvia desventaja de los azucareros estadounidenses frente a su par colombiano. De esta manera los azucareros nacionales, no solo no tendrán acceso al mercado norteamericano, en donde se habían calculado grandes ganancias por la ventaja natural colombiana sobre este sector y por los altos costos de producción del azúcar estadounidense, sino por el acceso libre a Colombia que obtuvieron otros edulcorantes artificiales estadounidenses como el jarabe de maíz, con lo cual el azúcar colombiano no solo *no* obtuvo beneficios sino que ganó perjuicios al poner en el país un sustituto del azúcar como competencia directa.

Acerca de lo que los productores agrícolas colombianos *no* consiguieron, respecto de las expectativas que se habían generado al comienzo del proceso por su parte y basados en las promesas del Gobierno Nacional, destaca: el desmonte de los subsidios a la producción del agro estadounidense por parte de su gobierno; el mecanismo de estabilización de precios; salvaguardias a los precios y a las cantidades permanentes o temporales; un mecanismo para contrarrestar las ayudas norteamericanas a su producción de maíz y garantizar la compra de la cosecha nacional de maíz amarillo; la separación de contingentes por grupos de productos; el desmonte de los obstáculos técnicos al comercio, OTC, discriminatorios (incluidos en el marco de la OMC sobre acceso a mercados); el desmonte de subsidios indirectos a la exportación de productos estadounidenses, aunque los subsidios directos se desmontaron parcialmente, pueden reaparecer; la compra de productos agropecuarios por parte del Estado y sus entes burocráticos y finalmente los temas concernientes a derechos de propiedad intelectual.⁴⁵

⁴⁵ SAC, "Balance del TLC Colombia-Estados Unidos...", p. 18

Durante la negociación se impuso tanto rígidas reglas de origen a productos lácteos y a los aceites (el café y la palma de aceite estuvieron exentos de dichas reglas de origen), como altos estándares zoo y fitosanitarios a los productos colombianos por parte de EUA.⁴⁶ Otra de las ventajas que el equipo colombiano dio a los norteamericanos, fue el desmonte del Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), con lo que se afecta uno de los mecanismos públicos de política comercial más importantes que tienen los países andinos para la protección de sus productos con respecto a las importaciones originadas en EUA. En el TLC entre Chile y EUA por ejemplo, no se desmontó el SAFP, lo que implica para Colombia la desprotección de 9 de los 10 principales productos agrícolas de exportación (75% de las exportaciones a Estados Unidos), lo que solo le daría una ventaja a los Estados Unidos y para nada a Colombia.⁴⁷ Además, el sector agrícola colombiano fue excluido para compras por parte del sector público de EUA, con lo que Colombia no puede licitar con dicho sector con las ventajas arancelarias propias del TLC. En general, de los 905 productos agrarios colombianos, alrededor del 86% entran en la Categoría A, con desgravación inmediata.

Evidentemente, de los sectores fuertes de la SAC que se vieron beneficiados por el TLC, en teoría, fueron las flores, cuya ganancia se basa en la prolongación del ATPDEA. Aunque esto no implica *per se* el incremento sustancial de su mercado ni de su producción, (los consumidores estadounidenses no incrementarán sus compras a menos que se baje el precio o que se transforme el sector, adhiriendo mayor valor agregado a su cadena productiva). Otro sector favorecido, según el mismo gremio, más por su potencial que por su presente, sería el aceite de palma, el etanol y los

⁴⁶ Además, el tratado no incluye obligaciones concretas para solucionar problemas a este respecto, solo hay manifestaciones de intención. Ver en Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda...*, p. 176

⁴⁷ Luis Jorge Garay Salamanca, *El agro colombiano...*, pp. 145 y 146

agrocombustibles basados en palma africana. Las razones para determinar a los agrocombustibles como potenciales ganadores, se basan en la decisión de Estados Unidos, hacia diciembre de 2007,⁴⁸ de reducir su dependencia de combustible fósil e incrementar la utilización de energía alternativa como agrocombustibles. El mercado estadounidense recibiría entonces los agrocombustibles colombianos amparados bajo los beneficios del libre comercio, aunque la ley de reducir la dependencia petrolera supone la producción de combustible agrícola en su propio territorio. Esta no solo es la perspectiva del gremio sino también del Gobierno Nacional,⁴⁹ el cual ha depositado las mayores expectativas en el tema de agrocombustibles y aceite basados en palma africana.

Por el lado de la ganadería bovina, sector de gran importancia para el país, no solo por la elemental proporción que tiene la carne en la dieta nacional, sino que este sector es uno de los más fuertes en términos de propiedad rural y en sus nexos directos con la historia reciente y con la política nacional, todo no fue ganancia. Si bien el grueso de las exportaciones de este sector se dirige a Venezuela, el TLC con EUA se presentaba como una oportunidad de ampliar el mercado, pensando una competencia basada en precios. La posición de los ganaderos con respecto a los resultados de las negociaciones no son las de ganadores en ese proceso, no obstante, tampoco se consideran perdedores y su esfuerzo se enfocará en modernizar el sector y prepararse para los retos que plantea el tratado.⁵⁰ La búsqueda de mejoras que permitan que las limitaciones establecidas por las estrictas medidas zoo y

⁴⁸ Redacción BBC Mundo, *EE.UU. reducirá consumo energético*, 20 de diciembre de 2007, BBCMUNDO.com, link: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7153000/7153132.stm

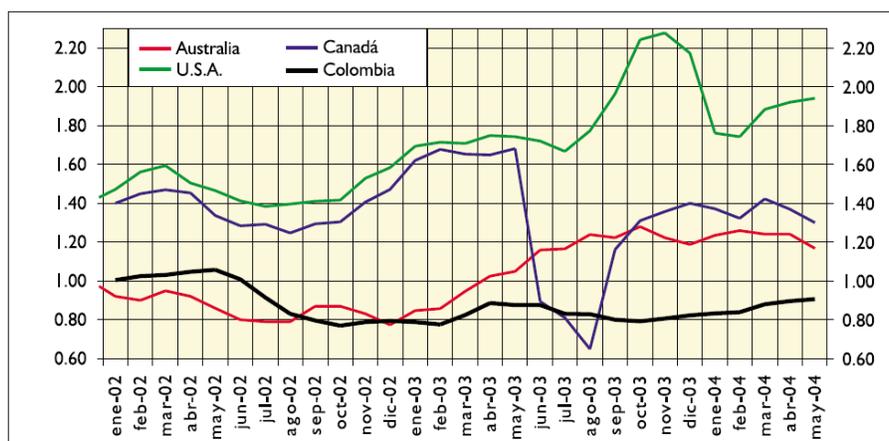
⁴⁹ La principal "apuesta" exportadora colombiana a mediano y largo plazo es, según el Ministerio de Agricultura, que se basa en explotación de palma de aceite, aunque su principal destino no es EUA, sino Reino Unido, puesto que la producción se basa en aceite, no combustible, ver: Andrés Felipe Arias, *Apuesta Exportadora Agropecuaria...*, pp. 21-23

⁵⁰ José Félix Lafaurie, Editorial: *"Nos fue como nos fue"*, Bogotá, Carta FEDEGÁN Edición Especial, marzo de 2006, pp. 4-6

fitosanitarias que contiene el tratado es un punto clave en dicho proceso modernizador, puesto que estas se convierten en la principal traba para exportar hacia los EUA, siendo este el primer importador de carne a nivel mundial.

Inicialmente, en el aludido estudio de 2004 de Luis Jorge Garay para el Ministerio de Agricultura, el sector ganadero se veía como uno de los cuales contaba con buenas posibilidades en un eventual TLC con Estados Unidos, el factor precio era, en esencia, su pivote principal para competir (Gráfico 2). Sin embargo, las expectativas del gremio tras las negociaciones no son las mejores. En las primeras rondas el gremio ganadero colombiano FEDEGAN, preparó propuestas basadas en medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen y en la ampliación del mercado norteamericano para sus productos (poner en su mercado sin aranceles la carne de res deshuesada enfriada y congelada, no incluidas en el ATPDEA).⁵¹

Gráfico 2
Evolución precio de novillo gordo (2002-2004)



Fuente: FEDEGAN, Oficina de planeación. Sistema de Información Ganadera SIGA

Las propuestas no se tuvieron en cuenta, aunque los ganaderos tuvieron un apalancamiento en la negociación de incluir un sistema que permite minimizar las pérdidas del sector, siguiendo un análisis comparativo del resultado en carnes en el

⁵¹ Carta FEDEGAN, Edición Especial, *Informe Especial-TLC*, Bogotá, marzo de 2006, p. 21

proceso mexicano en NAFTA, este sistema se aceptó pero no se incluyó en el texto final. Como tampoco se incluyó la definición de “cortes finos” que los ganaderos colombianos propusieron teniendo en cuenta los cortes en el mercado nacional, de esta manera solo entrarían a competir cortes de alto precio, lo cual era relativamente insignificante en nuestro mercado. Además, al igual que en el tema agrícola, Colombia siempre cedió, incluso en contra de los demás andinos, accedió en la eliminación de Salvaguardia Especial Agropecuaria.⁵²

Los lácteos, como el azúcar un ítem sensible para los Estados Unidos, tuvo especial trato en el proceso de negociación puesto que los mismos productores estaban sentados en la mesa. Aunque la parte colombiana manifestó las asimetrías entre los sectores por países, entendido que la leche es el principal receptor de subsidios en EUA, los norteamericanos no las aceptaron. No obstante, los representantes se comprometieron a relacionarse bilateralmente de manera transparente y ágil. El tema es que Estados Unidos exporta productos lácteos con poco valor agregado e importa con importante valor agregado y Colombia hace lo contrario, de manera que es un tema que prácticamente se complementa en el marco de libre comercio. A pesar de esto, hoy la preocupación de los lecheros colombianos no pasa por el riesgo que tiene el sector por el TLC con EUA sino con el firmado con la Unión Europea.

Al final de las negociaciones los productores de carne y leche colombianos no salieron tan optimistas como al inicio. La limitación de ofertas por parte de los negociadores estadounidenses hacían prácticamente inmodificable el texto propuesto por estos, al mismo tiempo las demandas colombianas solo fueron atendidas en una mínima medida y sus ofertas se hacían en gran medida para mantener los beneficios

⁵² *Ibidem*, p. 28

de ATPDEA. Las respuestas de los gremios colombianos se manifestaban desobligadas y resignadas cuando obtuvieron el resultado del proceso.⁵³ Debido a tal descontento, los gremios se dirigieron al gobierno para obtener de este, medidas para proteger el mercado interno, fortaleciendo el sector e impulsando sus demandas más allá de la administración Uribe Vélez.

Para compensar las pérdidas que traerá el TLC a ciertos productores colombianos, el gobierno creó Agro Ingreso Seguro, un programa que enfocado en subsidiar parte de los costos de producción de aquellos rubros que tendrán un peso importante en las exportaciones post-TLC, con lo cual el gobierno fue consciente de las pérdidas que tendría el sector. Esta medida fue, en gran parte una de las razones por las cuales los productores agropecuarios colombianos cedieron y acompañaron al Gobierno Nacional en su afán de negociar el TLC a como diera lugar.

En general, los negociadores colombianos para los productos nacionales consiguieron del TLC fue la consolidación de los beneficios del ATPDEA, por cuanto representa el 91% de dichos beneficios mientras solo el 9% serán nuevas concesiones.⁵⁴ La amenaza a terminar sus beneficios impulsó la decisión de algunos exportadores y al gobierno a apresurar la aprobación del Tratado. Dicho de otra manera, los colombianos tenemos prácticamente los beneficios del TLC con los EUA desde que entró en vigor el ATPA. Lo que se consiguió en 2006 fue, además de prolongar los beneficios del ATPDEA, la apertura del mercado colombiano a los productos estadounidenses y sus implicaciones en el sector productivo nacional. También se consiguió el aumento de las importaciones desde EUA en un 70%

⁵³ Por solo mencionar dos reacciones: “No se puede alegar la amistad con EU para enterrar el sector agropecuario” Rafael Mejía, Presidente de la SAC, Portafolio, 7 de febrero de 2006; “Nos sentimos engañados por el gobierno y por el mismo presidente Uribe. El gobierno está invitando a un buen morir al agro” Rafael Hernández, Presidente de FEDEARROZ, El Tiempo 28 de febrero de 2006

⁵⁴ Alexandra Moreno Piraquive, *La letra menuda...*, p. 185

aproximadamente, y las implicaciones que trae esta competencia a los productores que abastecen el mercado nacional.⁵⁵ O sea, Colombia obtuvo unas 70 veces menos de lo conseguido por EUA.

Cuadro 2
Instrumentos no alcanzados por Colombia en la
Negociación del TLC con Estados Unidos

Instrumento solicitado por Colombia	Concedido por EUA
Aranceles residuales o contingentes cerrados para eliminar distorsiones del mercado internacional (Arroz y Cuartos Traseros de Pollo)	NO
Aranceles Base	Parcialmente: aceptados para arroz 80% y frijol 60%. Para el resto de productos el arancel base corresponde al promedio 2001-2004 del arancel aplicado. En carne de bovinos se hacen cortes iniciales que ubican el arancel base en 50% y 43,75% para algunos productos.
Mecanismo de Estabilización de Precios	NO
Salvaguardias de precios permanentes o temporales	NO
Salvaguardias de cantidades permanentes	NO
Salvaguardias de cantidades temporales	PARCIALMENTE
Requisito de Desempeño para contrarrestar ayudas internas de EE.UU. y garantizar la compra de la cosecha nacional (Maíz amarillo)	NO
Contingentes separados por grupos de productos	NO
Desmante de OTC discriminatorios (Artículo XI de OMC en capítulo de Acceso a Mercados)	NO
Capítulo satisfactorio en MSF	SI
Origen	Parcialmente: se logró en el caso de café tostado y palma de aceite, no se logro en cacao, azúcar y porcicultura entre otros
Administración de Contingentes	Parcialmente. Certificados de Elegibilidad para azúcar y Export Trading Company para arroz y pollo. Para el resto de productos, primero llegado primero servido.
CONTINÚA	

⁵⁵ Luis Jorge Garay, *et al*, *La negociación agropecuaria en el TLC, alcances y consecuencias*, Bogotá, Planeta Paz, 2006, p. 182

Subsidios a la exportación	Parcialmente: se logró el desmonte de subsidios directos pero con posibilidad de reintroducción por parte de EE.UU. y no se obtuvo desmonte de subsidios indirectos a las exportaciones.
Garantizar la inclusión del Sector Agropecuario en Compras del Estado	No se logró y EE.UU. excluyó al sector agropecuario de las compras estatales.
Propiedad intelectual	Parcialmente: lo positivo en este tema fue que no se aceptaron patentes por segundos usos y se preservó el conocimiento universal. NO se logró proteger los derechos del fitomejorador, el país se obligó a hacer los mejores esfuerzos para aceptar patentes de plantas (UPOV 91), se amplió la protección de datos de prueba en agroquímicos a 10 años y se aceptó una limitación de registro a 5 años.

Fuente: Sociedad de Agricultores de Colombia, "Balance del TLC Colombia-Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC", Bogotá, Revista Nacional de Agricultura N° 946, agosto de 2006, p. 15

Cuadro 3

Resultados por concesión de productos en la Negociación del TLC Colombia-Estados Unidos

Cadena/Producto	Concedido por Colombia
Maíz amarillo	- Contingente de dos millones de ton con un crecimiento de 5% anual - Arancel base de 25% - Libre mercado en 12 años.
Maíz blanco	Contingente de 130.000 con un crecimiento de 5% anual
Arroz	- Contingente de 79.000 toneladas. - Libre mercado en 19 años. - Arancel de 80%, seis años de gracia.
Fríjol	- Contingente de 15.000 ton crecimiento de 5% anual - Arancel base efectivo de 60% con un recorte al comienzo de 33%, quedando en 40% en el segundo año. - Libre mercado en 10 años - Salvaguardia disparador 130% por terceras partes.
Sorgo	Contingente de 20.000 toneladas
Cebada forrajera	Libre mercado en dos años
Trigo, Cebada y otros cereales	Acceso inmediato
Aceite de palma	Libre mercado
Aceite de soya	- Contingente de 30.000 toneladas - libre mercado en 10 años
Fríjol soya, torta de soya, semillas de oleaginosas, harina de soya	Libre mercado
Avena	Libre mercado

CONTINUACIÓN	
Fríjol soya	Libre mercado
Torta y harina de soya	Libre mercado
Confitería y chocolatería (para venta directa).	Libre mercado
Cebada cervecera	Libre mercado
Torta de Soya	Libre mercado
Sebo bovino	Libre mercado en 5 años
Semilla de nabo, girasol y algodón	Libre mercado en 5 años.
Algodón	Acceso inmediato
Arvejas guisantes	Arancel de 15% con libre mercado en 8 años.
Frutas y hortalizas	Acceso inmediato
Gallinas viejas	Arancel 113% Libre mercado en 18 años Contingente de 400 toneladas
Cuartos traseros	- Contingente de 26.000 toneladas crecimiento de 4% - Libre mercado en 18 años para los cuartos traseros.
Cuartos traseros frescos	- Arancel base de 164.4% con 5 años de período de gracia.
Cuartos traseros sazonados	- Arancel base de 70%,10 años de periodo de gracia. - Salvaguardia especial agropecuaria por cantidades.
Pollo	- Arancel de 20% - Libre mercado en 10 años
Pechuga, alas y despojos	Acceso inmediato
Carne de cerdo	Desgravación en 5 años.
Oleaginosas	Desgravación en 5 años
Azúcar	50 mil ton con tasa de crecimiento de 1,5%
Canales enfriadas y congeladas	Desgravación Inmediata
Carne deshuesada y con trozos (enfriada y congelada) - "High Quality Beef" (carne de calidad extra, proveniente de canales prime & choice)	Desgravación Inmediata
Otras carnes deshuesadas y con trozos (enfriadas y congeladas)	- Arancel base: 50% (80% con un corte en el primer año del 37,5%). - Salvaguardia durante la desgravación - 2.000 ton con 0% arancel y crecimiento del 5% anual
Vísceras y despojos cárnicos	- Arancel base: 43,7% (70% con un corte en el primer año del 37,5%). - 4.400 ton con 0% arancel y crecimiento del 5% anual
Leche líquida	Desgravación Inmediata
Leche en polvo sin azúcar	- Desgravación en 15 años - Contingente de 5.000 toneladas
Yogurt	- Desgravación en 5 años - 10 años (cuajada) - 15 años (seco) - Contingente de 100 toneladas
Lactosueros	Desgravación Inmediata
Mantequilla	- Desgravación en 11 años - Contingente de 500 toneladas

CONTINUACIÓN	
Quesos	- Desgravación en 15 años - Contingente de 2.100 toneladas
Helados	- Desgravación en 11 años - Contingente de 300 toneladas
Lactosas, caseína	- Desgravación en 10 años - Contingente de 1000 toneladas
Bebidas lácteas	Desgravación en 15 años - Contingente de 1000 toneladas
Leches maternizadas	- Desgravación Inmediata

Fuente: Sociedad de Agricultores de Colombia, *"Balance del TLC Colombia-Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC"*, Bogotá, Revista Nacional de Agricultura N° 946, agosto de 2006, pp. 9-12; Federación de Ganaderos de Colombia, *"TLC y ganadería: Análisis de resultados"*, en, Carta FEDEGAN, Edición Especial, Informe Especial-TLC, Bogotá, marzo de 2006. pp. 104-111

Cuadro 4

Resultados por concesión de productos en la Negociación del TLC Colombia-Estados Unidos

Cadena/Producto	Concedido por Estados Unidos
Azúcar y productos con Azúcar	- Contingente de 50.000 toneladas. Sujeto a clausula de exportador neto y a mecanismo de compensación. - Administración mediante Certificados de Elegibilidad - Consolidación del ATPDEA
Carne de Bovino	Contingente de 5.000 toneladas. Condicionado a que la cuota OMC que EE.UU. otorga para "otros países y territorios" se llene (esta cuota es de 64.805 toneladas y en el periodo 2002-2004 la utilización promedio fue de 41%).
Lácteos	Contingente de 9.000 toneladas
Flores	Consolidación del ATPDEA
Frutas y Verduras	Consolidación del ATPDEA
Tabaco	- Contingente de 4000 toneladas, crecimiento de 5% - Libre mercado en 15 años - Consolidación del ATPDEA
Cigarrillos	- Consolidación del ATPDEA
Frutas, hortalizas, especias y sus preparaciones	Consolidación del ATPDEA
Fríjoles	Consolidación del ATPDEA
Cereales	Consolidación del ATPDEA
Oleaginosas	Consolidación del ATPDEA
Algodón	Consolidación del ATPDEA
Etanol	Consolidación del ATPDEA
Agrocombustibles	Consolidación del ATPDEA
Leche líquida	- Desgravación en 11 años - Contingente de 100 toneladas
Leche en polvo y sin azúcar	- Desgravación en 15 años
CONTINÚA	

Yogurt	- Desgravación inmediata - Consolidación del ATPDEA
Mantequilla	- Desgravación en 11 años - Contingente de 2.000 toneladas
Quesos	- Desgravación en 15 años - Contingente de 4.600 toneladas
Helados	- Desgravación en 11 años - Contingente de 300 toneladas
Otros productos lácteos	- Desgravación en 15 años - Contingente de 2.000 toneladas
Carne deshuesada y con trozos (enfriada y congelada)	Arancel base: 26,4% Acceso al contingente "otros países" de OMC de 64.805 ton, con 0% arancel (hasta ahora utilizado por Centro América en un 35%) Si se llena, se activa un contingente específico para Colombia de 5.000 ton, con 0% arancel y crecimiento del + 5% anual

Fuente: Sociedad de Agricultores de Colombia, *"Balance del TLC Colombia-Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC"*, Bogotá, Revista Nacional de Agricultura N° 946, agosto de 2006, pp. 9-12; Federación de Ganaderos de Colombia, *"TLC y ganadería: Análisis de resultados"*, en, Carta FEDEGAN, Edición Especial, Informe Especial-TLC, Bogotá, marzo de 2006. pp. 104-111

Si bien el TLC no se ha aprobado aun por parte del Congreso estadounidense, las razones responden, según Pulecio, a un aire de proteccionismo que ronda en sus sectores políticos y empresariales y por la estructura política "localista", por la circunscripción estatal y no nacional de su elección, y los intereses de empresarios y ciudadanos empujando las decisiones a través de lobbies. Incluso con todo el respaldo que Álvaro Uribe gozaba, aparentemente, por parte de George W. Bush, no le alcanzó para aprobar el TLC, puesto que la política comercial en EUA la maneja el Congreso, no el Ejecutivo.⁵⁶

Durante el proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, se dejó sentir el poder de algunos gremios del sector agropecuario que influyeron durante el proceso, tanto por su decidido apoyo al inicio, cerrando filas tras el mandatario nacional, como en medio de este, por la influencia que ejercieron en los negociadores elegidos por el Gobierno Nacional. Aunque el

⁵⁶ Jorge Reinel Pulecio, *La estrategia Uribe...*, p. 28

incalculable poder e influencia de los EUA sobre la política nacional denotó el resultado al final del proceso con la firma de un TLC extremadamente favorable a sus intereses y con pobres resultados a nuestro favor, los sectores rurales colombianos mostraron la fuerza de sus gremios al interior de la política nacional al determinar gran parte de la política de gobierno que se comenzó a ejecutar tras la firma del aludido TLC.

Los resultados del proceso pueden tomarse como la oportunidad que presentaba para los sectores económicos primario y secundario colombianos, que encontraron en el acuerdo de ATPDEA un privilegio que les permitía exportar con cero arancel a EUA, la extensión indefinida de aquel acuerdo preferencial. Sorteada la amenaza que suponía el fin de ATPDEA en 2006, los exportadores colombianos apoyaron la idea abanderada por el ejecutivo, buscando además ampliar sus beneficios con la apertura del mercado estadounidense. No obstante, el funesto resultado conseguido, particularmente por el sector agropecuario, hace parte de la inevitabilidad aperturista que había comenzado al inicio de 1990 y también como el aporte que el país le “debe” a EUA por su apoyo en la lucha contra las drogas y antisubversiva que se libra dentro de nuestras fronteras. Con todo, los sectores abordados mostraron una importancia capital que denota su capacidad económica y política que detentan al interior del país. A continuación se pretende formar una idea del proceso como este sector se ha transformado y el por qué de la importancia que ha obtenido como para transformarse en uno de los sectores privilegiados por la administración Uribe Vélez.

II

El campo colombiano, narcotráfico y política

Nunca se miente más que después de una cacería,
durante una guerra y antes de las elecciones.

OTTO VON BISMARCK

II.1. Transformaciones en el campo colombiano a fin del Siglo XX e inicio del XXI

La tierra en Colombia ha sido un elemento constitutivo de la historia nacional, además de la importancia natural y estatal de generación alimenticia y la ocupación espacial, la tierra se planteó en muchos casos como centro de conflictos que marcaron nuestro devenir histórico. Desde la explotación minera por parte de la corona española; pasando por lo estratégico de productos como el caucho, cacao o tabaco que propiciaron nuestro lugar en la cadena capitalista que dividió internacionalmente el trabajo con el auge de la Revolución Industrial; la colonización antioqueña basada en el minifundio cafetero, impulsor de la economía nacional y el poder de la oligarquía hacia la segunda mitad del Siglo XIX; la Guerra con el Perú que arrebató 200 mil Km² al sur del país y los intereses de caucheros; la Masacre de las Bananeras de fin de los años veinte; la Bonanza Cafetera de los años cincuenta que estimuló la guerra civil denominada La Violencia y el inicio de las guerrillas comunistas; hasta la instauración del narcotráfico como motor de la actual violencia; en todos los casos, el común denominador ha sido la propiedad y el uso de la tierra.

Hoy, la región Caribe y la Orinoquia colombianas se caracterizan principalmente por la monopolización extensiva de la tierra adquirida mediante la

antigua colonización de sabanas y de bosques naturales, estos se transformaron en pastizales aptos para la ganadería que se extendieron y se generalizaron con graves implicaciones sociales y políticas. Esto se debió a que los grandes hacendados fueron quienes concentraban intensamente la propiedad a medida que se expulsaban a los campesinos de sus territorios por temor a que la reforma agraria, impulsada bajo el primer gobierno del Frente Nacional en manos de Alberto Lleras Camargo⁵⁷ (1958-1962), les quite parte de sus propiedades para otorgársela a campesinos sin tierra. Durante la década de 1970, posterior a la expulsión de campesinos, se iniciaría un proceso de invasión de las haciendas impulsado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, creada para defender el proceso de Reforma Agraria bajo la administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). La represión por parte del gobierno de Misael Pastrana (1974-1978), quien, impulsado por la Federación de Ganaderos FEDEGAN y la Sociedad Agrícola de Colombia SAC, daría por finalizado el proceso de Reforma Agraria con el pacto de Chicoral y con él, el problema agrario se convertiría en un conflicto sin resolver en el país.⁵⁸ Igualmente en dicha década, la modernización de la producción agrícola en Colombia expulsaría a más campesinos de sus tierras, ofreciendo menos empleo a la sociedad rural y una mayor mecanización del sector, favoreciendo a la consolidación de los latifundios que se concentraron en la ganadería extensiva.

En la región andina, por su parte, La Violencia⁵⁹ de los años cincuenta que se extendió por casi todo su territorio, llevó a que muchos perseguidos buscaran refugio

⁵⁷ Alejandro Reyes Posada, *La Violencia y el problema agrario en Colombia*, en, William Ramírez Tobón, *Guerra en Colombia. Democracia y conflicto agrario*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional, agosto de 2004, p. 65

⁵⁸ Solo una sexta parte de familias en la Costa Atlántica recuperarían tierras. Se estima que la reforma agraria en toda Colombia solo repartió el 1% de las tierras, es mas, de 35'000.000 de hectáreas, solo entraron al proceso 890.000h, aproximadamente el 4% de los potenciales beneficiarios fueron cobijados. *Ibíd*em, p. 87

⁵⁹ Nombre por el cual se conoce a la guerra civil que se desató en Colombia después del asesinato del candidato presidencial por el partido Liberal, Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948.

al oriente del país, abandonando sus tierras que serían poco a poco ocupadas. La situación hizo que gran parte de la propiedad tenga muchos problemas con la titulación, lo que se tradujo en una “indefinición de la propiedad”⁶⁰. La Violencia generó una fuerte ola migratoria colonizadora hacia la región de la Orinoquia y la Amazonia, al suroriente del país, muchos de los colonos, perseguidos por la represión estatal y por grupos armados creados por el gobierno (conocidos en su momento como “pájaros”), buscaron en las armas defensa y refugio primero y una oportunidad de eficacia en su proceso colonizador. Después, esta colonización armada se envolvió en grandes y violentas confrontaciones que desestabilizaron la región y usurparon el poder monopólico del Estado para brindar seguridad y otros servicios en las zonas colonizadas. El proceso de quemar y tumbar bosque y sembrar, estimuló a los colonos, ya que sus primeras cosechas resultaron exitosas, no obstante, gradualmente, se optó por sembrar pastos, favoreciendo la expansión de la ganadería extensiva y la continuación del proceso colonizador hacia el suroriente. Todo esto generaba un caldo de cultivo para la preservación y multiplicación de los insumos para la guerrilla, quien tuvo la vinculación de muchos jóvenes campesinos de la ANUC expulsados de sus tierras y sin esperanza ser beneficiados por la reforma agraria. Esta situación también justificaba la lucha de la guerrilla en Colombia, su existencia y sus objetivos de transformar la estructura agraria y política del país.

La década de 1980 comienza mediando el gobierno fuertemente represivo de Turbay Ayala quien, mediante su “Estatuto de Seguridad Nacional”, persigue y reprime fuertemente a la organización campesina, tildándola y estigmatizando su actuar al relacionarlo con el accionar de las guerrillas que paulatinamente se desarrollaban y crecían rápidamente. Paralelamente, el dinero proveniente del

⁶⁰ *Ibidem*, p. 74

negocio del narcotráfico hacía sus primeras apariciones en el país al hacerse, a través de grandes inversiones para lavar los dólares procedentes del negocio, de buena parte de las mejores tierras. Las guerrillas, quienes controlan buena parte del territorio, comienzan a exigir un impuesto, el “gramaje”, a la producción de marihuana y coca: a sembradores 10% y a traficantes 8%.⁶¹ A medida que el narcotráfico impulsa la compra de tierras, esta se valoriza, con lo cual se generan mayores ingresos para los grupos armados, con lo que, a su vez, multiplica la oferta y con esta también la demanda de seguridad (Ley de Say⁶²). La inmensa financiación de la guerrilla por cuenta de los dineros del impuesto al narcotráfico, extorsión y secuestro como prácticas cada vez mas generalizadas, permitieron su expansión hacia otros territorios, el aumento y mejoramiento de su capacidad militar.⁶³ Este proceso y los excesos que conllevó por parte de la guerrilla, generó controversia y oposición dentro de las huestes terratenientes y narcotraficantes al punto de creación su propio sistema de seguridad privado. La conformación del grupo Muerte a Secuestradores, MAS, sería el inicio de la organización paramilitar enfocado a labores antisubversivas financiado con dinero del narcotráfico.

El panorama social en la Colombia de finales de los setentas y comienzos de los ochenta, se encuentra con una Reforma Agraria culminada en un fracaso, un impulso de la Revolución Verde por parte de los Estados Unidos desde los años cincuenta, un desarrollo de la empresa agropecuaria (modernización, mecanización), un alto índice

⁶¹ Además del impuesto, la guerrilla llevaba a cabo la administración de la producción en las zonas bajo su control, exigiendo por cada hectárea de coca, tres de alimentos. *Ibidem*, p. 79

⁶² La Ley de Say dice que Cada oferta crea su propia demanda.

⁶³ En el marco del “Plan Estratégico Político-Militar” establecido en la Séptima Conferencia, en mayo de 1982, las Farc se propone la creación de un Ejército Revolucionario, pasando a ser FARC-EP (ejército del pueblo); se define una estrategia de fortalecimiento y modernización militar, escuelas especializadas; un despliegue estratégico en todo el territorio nacional; la creación e impulso de 48 Frentes; el mejoramiento de los medios de comunicación propios; busca reconocimiento internacional y como tarea política, la denuncia permanente de la violencia institucional, la represión y la violación de los Derechos Humanos en Colombia por parte de los militares.

de concentración de la tierra que seguía incrementándose, una partición del país entre el campo y los centros urbanos debido a una pobre red vial y, en medio de todo, unas guerrillas que encuentran en el abandono estatal un espacio perfecto para multiplicarse con cierta libertad y reemplazar al Estado en bastas zonas del país, “donde no estaba el Estado, estaba la guerrilla sustituyéndolo”.⁶⁴ Estos factores se traducirán en mayor desempleo y violencia, en ciudades que no pueden ofertar empleo para los miles que migran de un campo que solo puede ofrecer violencia y miseria.

Sobre este panorama, los ejércitos privados comenzarían a ser tolerados y en ciertas zonas apoyados por las Fuerzas Armadas, ya que, con el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986), los abusos de estas en el período anterior se hacia cada vez mas evidente. Al mismo tiempo, las guerrillas comenzarían a hacer visible esta situación ante organismos internacionales quienes se encargaban de evidenciar dicha situación. La reacción de los militares ante las nuevas medidas del gobierno entrante serían precisamente la de continuar con el combate anticomunista, aunque las acciones en las cuales se violentaban los Derechos Humanos serían autoría de las nacientes fuerzas *paramilitares*. Entre 1983 y 1985 se sentarían las guerrillas y el gobierno a negociar un posible acuerdo de paz, este tiempo en el cual se decreta una tregua fue utilizado por las guerrillas para reorganizarse y continuar creciendo, al igual que los ejércitos privados de narcotraficantes y grandes propietarios de negocios lícitos e ilícitos.

La coca y la marihuana permitieron lo que las políticas públicas nunca pudieron, tierras, puesto que lo que se colonizaba eran tierras baldías o selváticas;

⁶⁴ Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2009, p. 57

alta rentabilidad del trabajo, puesto que los ingresos representaban los peligros que implica la ilegalidad, haciéndolo rentable; crédito abundante y barato, en tanto al afán de los narcotraficantes para lavar dinero en el país con lo cual también hubo inversión y transporte; la represión militar, por su lado, hace del negocio mas rentable puesto que los precios se incrementan y los costos son asumidos por los consumidores en EUA y Europa.

II.2. El narcotráfico y su impacto en el campo y en la política nacional

El dinero del narcotráfico poco a poco comenzaría a desestabilizar el sistema político colombiano. A medida que los narcotraficantes, ahora organizados en dos poderosos carteles, encontraron sus fuentes de acumulación originaria en el capital financiero que llenaba los bancos del mundo tras el colapso del sistema monetario nacido en Bretton Woods, edificaban su imperio, compraban tierra y controlaban todo el negocio desde la siembra, la transformación, el transporte y distribución, hasta la venta en las ciudades de Estados Unidos, primero, y Europa, después. Cada vez se hacía más latente la necesidad de ampliar el pie de fuerza de sus estructuras armadas en la medida en que lucharon tanto con las guerrillas por los impuestos, el secuestro y la extorsión que eran víctimas junto con sus familias, como contra el Estado por tratarse de un negocio ilícito. Las amenazas contra el emporio de los *nuevos ricos* tendría que contrarrestarse tanto militar como política y jurídicamente. En todos los aspectos, el poder del narcotráfico comenzaría a corroer desde las bases, a las instituciones, gremios, partidos políticos, fuerzas militares y organizaciones armadas ilegales, cada vez era más común en Colombia tener a algún conocido relacionado con el narcotráfico, los paramilitares o con la guerrilla, sea en calidad de beneficiario o doliente.

Tanto los intereses del narcotráfico como los propios de los partidos tradicionales encontrarían a un enemigo común en el proceso de paz de mediados de los ochenta con las guerrillas, quienes crearon un brazo político que competiría con los partidos tradicionales por el poder local y nacional y que asumirían una posición de transformación de la estructura agraria a nivel nacional, este enemigo serían las Farc-EP, las cuales no entregaron sus armas, y su bastión legal para conseguir su victoria mediante las urnas, su partido político la Unión Patriótica UP. Además de la UP, el M-19 quien, junto a otros grupos alzados en armas pactó la paz, se inscribió en la legalidad y formaron su propio partido político, Alianza Democrática M-19, la tradicional clase dirigente y el narcotráfico tuvieron entonces razones de sobra para enfilarse sus esfuerzos en contra de quienes amenazaron su poder mediante la formación y sustentación de grupos paramilitares.⁶⁵ Los cambios democráticos eran una fuerte amenaza a los intereses de la clase tradicional y la nueva clase emergente que se alimentaba con el poder del narcotráfico, la reacción no se hizo esperar, en menos de tres años la UP sufrió el magnicidio de dos candidatos presidenciales y cerca de 5.000 de sus miembros, un verdadero genocidio, a la AD M-19 le mataron a su principal líder y candidato presidencial y el candidato presidencial del Partido Liberal también corrió con la misma “suerte”. Aunque los propósitos de cada uno de los sectores que contribuyeron a cercenar la opción democrática, los paramilitares fueron útiles para distintos propósitos.

Entre 1990 y 1993 cuando es desmantelado el Cartel de Medellín, las Farc-EP interfieren en sus territorios quedando con buena parte de sus negocios, llevando a su

⁶⁵ Carlos Castaño, refiriéndose a su organización paramilitar Los PEPES, financiados también por el Cartel de Cali y otros narcos, “los arrepentidos” en la guerra contra Escobar afirma: “Fuimos tolerados por la Fiscalía, la Policía, el Ejército, el DAS y la Procuraduría, y el propio presidente César Gaviria Trujillo nunca ordenó que se nos persiguiera”. Véase Mauricio Aranguren, *Mi confesión. Revelaciones de un criminal de guerra*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 2001, p. 151

financiación a otro nivel.⁶⁶ El vacío dejado por el Cartel de Medellín es ocupado por guerrillas, narcos y por paramilitares que se reparten el proceso (siembra, transformación, transporte y venta), el papel del gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) se había enfocado en llevar a cabo la Asamblea Nacional Constituyente que emitió la nueva Constitución; la aplicación del Consenso de Washington de implementación del modelo neoliberal en Colombia y la lucha implacable contra Pablo Escobar.

En este período las guerrillas al sur y los paramilitares al norte iban configurando sus zonas de control desde donde sacaban el financiamiento para la guerra, reconfiguraban el negocio del narcotráfico antes controlado por los grandes carteles, consolidaban su poder militar y lanzaban su ataque. Este proceso llevaría a cabo una nueva reorganización de la estructura agraria en el país, la cual poco a poco fue abandonada de las agendas nacionales, transformando el discurso en la minimalización del conflicto entre una “narco-guerrilla” en busca del poder, autodefensas nacidas para defenderse de los abusos de la guerrilla por el vacío estatal en las zonas apartadas de los centros urbanos y la salida electoral que, tras la divulgación de la Constitución del 91, atomizó la política nacional y dio al poder local un espectro que tendría sobrada importancia en el corto y mediano plazo. Todo esto ocultó morbosamente el despojo de la tierra que despobló las zonas rurales arrojando violentamente a campesinos inermes hacia las ciudades o a fosas comunes que hoy escandalizan al mundo.

Como se mencionó antes, Estados Unidos había convertido la política antidrogas en el principal puente diplomático con Colombia y el cordón umbilical de influencia en la región y, aunque el Cartel de Medellín se extinguió, el narcotráfico y

⁶⁶ Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y campesinos...*, p. 67

el cultivo de coca en Colombia galopaban a paso firme. Muchos de los empleos que la apertura económica sacrificó en el sector agrícola fueron acogidos por la guerra y por el narcotráfico. Mediando la década del noventa el narcotráfico financiaba a las Farc-EP, a los paramilitares y hasta las campañas presidenciales, la guerrilla inicia una fuerte arremetida contra el Estado basado en su potencial militar y le empieza a ganar terreno, la influencia del Cartel de Cali en la campaña “Samper Presidente” le quitó legitimidad al gobierno y desmoralizó a las Fuerzas Armadas quienes prefieren fomentar el incremento del potencial paramilitar como estrategia anticomunista. El crecimiento tanto de las Farc-EP, como del paramilitarismo fue posible gracias al control de zonas destinadas a la siembra de cultivos ilícitos, es entonces cuando la lucha por la tierra se incrementa violentamente, los principales sacrificados serían los campesinos que aun vivían en el campo, los clanes tradicionales con grandes propiedades y hasta la oligarquía tradicional basada en la renta que producían sus riquezas en el campo.

La campaña presidencial de la cual había salido vencedor Ernesto Samper (1994-1998) se había convertido en el primer intento de la clase emergente basado su poder en el narcotráfico (Cartel de Cali) para hacerse con un socio en el poder político nacional, era muy temprano puesto que no contaron con los poderes locales, muchos de los cuales estaban en manos de las Farc-EP, de señores de la tierra, narcotraficantes y paramilitares⁶⁷. Aquellos buscaron entrar desde el pico de la pirámide mediante la financiación de parte de la campaña, de manera que los lazos entre el narcotráfico y la política nacional tomaban un nuevo rumbo. La desarticulación del Cartel de Cali en el 95 generó una disputa que lo fragmentó,

⁶⁷ La evidencia de que el proyecto paramilitar contó esencialmente con poderes locales lo relata el mismo Castaño “nuestra presencia política hace que los candidatos se acerquen, algunas veces, es cierto, [...] con nuestros cuadros políticos las alternativas para el desarrollo de sus respectivas regiones. Ver: Mario Aranguren, *Mi confesión...*, p. 350

entonces se repetiría el proceso post Cartel de Medellín que atomizó el proceso que controlaba el cartel y las fuerzas de narcos, guerrilleros y paramilitares recogían sus partes, según su poder.⁶⁸

Como el poder del narcotráfico no cesaba, sino que se relevaban las cúpulas al mando, los narcos continuaban expandiendo sus propiedades, habían comprado tierras en 409 de 1039 municipios en el país entre 1985 y 1995, para lo cual necesitaban un pie de fuerza basado en la creación o pago de grupos de autodefensas para proteger sus tierras, laboratorios y pistas a medida que lavaban dinero. El negocio se tornaba en un círculo vicioso que alentó cada vez con más fuerza el ímpetu de violencia, despojo y desplazamiento. Allí donde las funciones estatales estaban mas privatizadas, el poder de las elites políticas patrimoniales iban pasando a manos de los narcotraficantes y paramilitares más fácilmente, el principal recurso de poder sería la tierra y sus rentas convertidas al servicio del narcotráfico.⁶⁹

En la mitad de los noventa el desprestigio del gobierno Samper por la financiación de su campaña con dineros del narcotráfico, los rotundos golpes de las Farc-EP a la Fuerza Pública y su expansión territorial, llevó a que parte de los militares, desmoralizados tanto por los golpes guerrilleros como por la ilegitimidad del gobierno, miraran al paramilitarismo como un aliado frente a la amenaza guerrillera. Entre 1996 y 1997 las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) al mando de los hermanos Castaño encabezaron un movimiento para unificar las fuerzas paramilitares en un solo mando, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Según Carlos Castaño, su principal líder, “se conjugó el grupo más disímil del

⁶⁸ Las estructuras nacidas de la fragmentación de los carteles se segmentaron, según la especialización del proceso, surgiendo unas 500 empresas narcotraficantes, ver: Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y campesinos...*, pp. 87-88

⁶⁹ *Ibíd.*, p.80

mundo: militares retirados, ex guerrilleros, ganaderos, empresarios, comerciantes, arroceros, cacaojeros, cafeteros, palmeros, los cultivadores de país y sectores de los transportadores. En fin, la clase media”.⁷⁰ Hoy sabemos que los narcos, las Fuerzas Armadas y las multinacionales también tuvieron las narices bien metidas en el proyecto paramilitar.

Si bien es cierto que las AUC cuidaban los intereses y propiedades de aquellos, Castaño omite un común denominador que se fijó en todos sus frentes, el narcotráfico. Los objetivos de las AUC fueron unir esfuerzos en la lucha contra las guerrillas comunistas en momentos donde más cerca estuvieron de tomarse el poder central en toda su historia; asegurar y controlar los territorios del norte y nororiente del país dedicados a la ganadería, la exportación de banano y el cultivo de coca; proteger las propiedades de terratenientes, ganaderos, palmicultores y narcotraficantes quienes poco a poco iban perdiendo terreno o iban a ser reemplazados por jefes paramilitares en el negocio ilícito. Además, a medida que la expansión paramilitar se hacía con el control de grandes zonas del país, encontraron un socio que transformaría el panorama político nacional, una clase política regional que encontró en la coacción paramilitar un aliado en la contienda electoral.

El “éxito” paramilitar se estructuró en la zona del eje bananero del Urabá, al noroccidente del país, en donde confluye parte de los departamentos del Chocó, Antioquia y Córdoba y es una zona propicia para el envío de cargamentos de droga, puesto que su ubicación geográfica da salida a los dos océanos en la zona del Urabá chocoano. Allí se produjo el exterminio al EPL entre las Farc-EP y los paramilitares y

⁷⁰ “...al final le tocó aceptar [...] que si no controlaba las zonas de narcotráfico y les sacaba provecho, nunca ganaría la guerra [...] el grueso de la negociación de paz se dará ante los grupos armados que dominen territorios de coca, laboratorios y pistas de aterrizaje. El que no maneje estos territorios no tiene nada que negociar. ¡Te mandan al carajo! ¿Qué vas a entregar?” Mario Aranguren, *Mi confesión...*, pp. 207-211

estos últimos lograron un control territorial y una influencia en la política regional determinante. Aunque la parte del EPL previamente había negociado la paz, conformó el movimiento Esperanza Paz y Libertad, quienes, perseguidos por las Farc-EP, decidieron buscar la ayuda de Carlos Castaño.

El EPL tenía una fuerte base social y habían llegado a cargos públicos en toda la región (luego de la guerra, el movimiento Esperanza Paz y Libertad continuó siendo un importante poseedor del poder local, claro está que con el buen visto de las AUC), a esto se le suma el espaldarazo de la iglesia católica y la ayuda que los paramilitares recibían por parte de la fuerza pública⁷¹, una suerte de cooperación que abrió el campo libre para que los paramilitares emplearan sus métodos para replegar a la guerrilla, doblegar organizaciones sociales, exterminar sindicalistas y militantes de la Unión Patriótica (UP), movimiento político legal de las Farc-EP. Pensaron, erróneamente, que los actos de los paramilitares, basados en la premisa de quitarle el agua al pez –acabar con la sociedad civil que le sirve de sustento a la insurgencia– les daría una ventaja militar, y los llevaría a ganar la guerra. Este modelo, conocido como el modelo de Urabá y destacado por el entonces candidato presidencial Álvaro Uribe como un ejemplo de pacificación de una región⁷² y modelo a seguir en el país, fue exportado a distintas zonas para emprender, de esa manera, la expansión paramilitar entre 1997 y 2003.

⁷¹ El ejemplo más patente de esta cooperación se hizo a través del general Rito Alejo del Río, quien, en su condición de comandante de la Brigada XVII con sede en Urabá colaboró junto con el General Fernando Millán con los paramilitares en labores logísticas, de información y militares en la zona. Hoy el general Del Río es investigado por violaciones a los Derechos Humanos. León Valencia, *Lo que ocultó Uribe en la negociación con los paramilitares*, en Varios Autores, *las Perlas uribistas*, Bogotá, Debate, 2010, p. 74 Monseñor Isaías Duarte Cancino, obispo de la Diócesis de Apartadó, saludó esta nueva época de Urabá llena de prosperidad, manteniendo buenas relaciones con los paramilitares.

⁷² En una reunión en el hotel Tequendama, de propiedad de las Fuerzas Armadas, Álvaro Uribe Vélez, a tiempo que lanzaba su candidatura a la presidencia de la república, ofreció un homenaje al General Del Río y lo llamó “Pacificador de Urabá” por sus labores en la zona. Ver: Revista Semana, “*El pasado no perdona*”, Sábado 6 de septiembre de 2008, link: <http://www.semana.com/noticias-nacion/pasado-no-perdona/115260.aspx>, 2008

II.2.1. El proceso de paz con las Farc-EP

Al final del gobierno Samper el país experimentó una especial fractura de los factores de poder que luchaban entre sí contra las guerrillas desde hacía décadas. El alejamiento del poder del narcotráfico, el apoyo de Estados Unidos y la intención de frenar los éxitos militares de las Farc-EP a través de una negociación, harían de Andrés Pastrana el próximo presidente de los colombianos.

El bipartidismo, azul en tiempos de Pastrana (1998-2002), estaba negociando la propuesta de las Farc-EP de crear una Constituyente y transformar la estructura agraria en el país puesto que la política agraria “fariana” es radical⁷³ y se opone al proceso de concentración que se desplegaba en el país. Esto significaba que en aquel momento el poder de la clase política tradicional que se configuró como tal durante el Frente Nacional (1958-1974), había declinado su poder tanto económico como político, frente a una nueva clase que ascendía hasta los altos peldaños del poder, puesto que había quedado sola negociando con una guerrilla que escalaba apresurada y triunfante los Andes hacia Bogotá. En Colombia entraba a la escena política una nueva clase que le haría contrapeso a la tradicional y que no estaba sentada en la mesa de negociación, esta clase había nacido entre la década del sesenta y finales de los años setentas, había crecido significativamente en los ochenta y noventa y se lanzaba a la conquista del país a inicios del Siglo XXI, esta clase habría hecho su fortuna de manera exponencial. La única fuerza que en dos décadas y media tiene el poder de acumular tanta riqueza y competir contra una oligarquía tradicional que

⁷³ El 20 de Julio de 1964, las Farc proclaman su programa agrario (reformado en 1993), por el cual, según ellos, hace necesaria la lucha guerrillera, les da su origen histórico y en el cual se plantea, en relación a la propiedad, la confiscación de tierra para latifundio y su distribución gratuita quienes la trabajan o desean trabajar; liquida todo tipo de explotación atrasada de la tierra, anula todas las deudas de los campesinos; Las grandes explotaciones agropecuarias se conservaran siempre que sean desatinadas al desarrollo planificado del pueblo. Ver: “Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP”

había amasado su poder desde mediados del siglo XIX, mas de cien años, primero como enclaves del capitalismo y luego como empresarios nacionales, tendría que hacerlo a través del rentable negocio del narcotráfico.

De esta manera se explica, en parte, el fracaso de los diálogos de paz entre las Farc-EP y el gobierno Pastrana de 1998, puesto que había una tercera clase compitiendo por el poder en el país, lo que no entendió el gobierno de la clase tradicional, sí las Farc-EP quienes buscaron exterminarlos a través del Estado mediante las negociaciones con el gobierno. Lo que Pastrana consiguió con el proceso de paz, fue contar con una parte de aquellos poderes locales que derivaron su poder de la vieja clase política sumados con los que tenían el control de medio país, las Farc-EP. Sin embargo, lo que no hizo Pastrana fue contar con la clase emergente. Al final, fue precisamente esa clase la que derrotaría el proceso de paz, desarticularía al bipartidismo y, de paso, demostraría la debilidad e ineficacia de la clase gobernante.

Aquella clase emergente obtuvo del proceso de paz entre el gobierno y las Farc-EP su discurso perfecto que sentaba las bases para sus aspiraciones políticas, en tanto dominaran una fracción importante del territorio nacional, igual o más importante de la lograda por la guerrilla. La oposición tendría su vocero más vehemente en las Autodefensas Unidas de Colombia, Carlos Castaño su máximo líder, calificaba el acuerdo de paz como “terrible”, puesto que la condición que las Farc-EP para hacer un cese al fuego era la instauración de una Asamblea Nacional Constituyente,⁷⁴ integrada en significativa proporción por su Secretariado. Las AUC que se conformaron como federación con mando central en 1997 serían las encargadas de llevar a cabo la misión de impedir a sangre y fuego el proceso de paz, no obstante, en su empresa no actuaron solas, durante el año en que comenzaron oficialmente la zona

⁷⁴ Mario Aranguen, *Mi confesión...*, p. 328

de despeje y el proceso de paz, la cúpula paramilitar comenzaría a reunirse a lo largo y ancho del país, con políticos regionales, empresarios, ganaderos, terratenientes, militares y narcotraficantes,⁷⁵ los cuales aportaban estratégica y financieramente la causa paramilitar con respecto al proceso de paz, puesto que lo miraban, de llegar al término planteado por las Farc-EP, como una seria amenaza a sus intereses.

El resultado de tal estrategia plagó de grupos paramilitares el país y transformó el panorama social, político y económico nacional, en la medida que la expansión paramilitar llevaba implícito el modelo de Urabá: llegar a zonas de control guerrillero, masacrar, desplazar, imponer autoridad (legal y/o ilegal), apropiarse de tierras y, eventualmente, ligar el espacio al negocio del narcotráfico. La medida de tal expansión fue tan inmensa que incluso sería, a la larga, contraproducente a los intereses de la federación. Si bien el objetivo de llevar al fracaso el proceso de paz, con la gran ayuda de la prepotencia y el desinterés de las Farc-EP,⁷⁶ se hizo realidad, el poder adquirido por cada grupo se haría cada vez más contundente a medida que lograban autonomía financiera y dominio territorial. De continuar aquel modelo la fractura de la federación sería inminente pues lleva tras de sí el *modus operandi* del sistema narcotraficante que se basa en el reemplazo permanente de sus cúpulas, en la auto depredación en la que no cesan los esfuerzos de llegar a la cima por parte de los mandos medios y subalternos.⁷⁷

⁷⁵ Apartes de una entrevista que concedió Ernesto Báez, jefe político de las AUC a Mauricio Romero y León Valencia, en, León Valencia, *Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos*, en Mauricio Romero, edit., *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, 2007, p. 19

⁷⁶ Además de su intención de utilizar la zona de distensión para fortalecerse militar y económicamente, la guerrilla no confía en el establecimiento, puesto que años atrás había intentado la participación electoral con la UP, su brazo político legal, y este había sufrido el fragor del fuego enemigo y su aniquilación.

⁷⁷ Tengamos en cuenta que, históricamente, los abanderados del negocio siempre son relevados, su poder es temporal y tras la muerte, fusión o captura de sus cabecillas, siempre surge desde sus principales mandos subalternos una intensa lucha por ser el “nuevo capo” y lograr así su efímero reinado.

De hecho, el narcotráfico tenía tanto peso en la estructura organizacional de las AUC que le ganó el pulso al ala política encabezada por Carlos Castaño. A medida que se hacia la expansión, como el caso imperial, finalmente el control de tamaña estructura no podría hacerse de manera unificada, Carlos Castaño renuncia el 11 de mayo de 2001 al mando de las AUC, él sabía que la U (Unidas) de las AUC era una mentira un engaño mientras el narcotráfico fuera el principal objetivo de la federación, lo que había era una fuerza momentáneamente *unida* mientras las Farc-EP negociaban con el Estado. El discurso de dejación del cargo de jefe máximo de Castaño evidencia dicha situación.

[...] somos una asociación de grupos con orígenes e intereses disímiles, que bajo un liderazgo unen sus fuerzas transitoriamente [...] La conformación del Estado Mayor es prácticamente simbólica [...] no nos llamemos a engaños, nuestro amigo Ramón Izasa es una fuerza que jamás acatará órdenes y orientación de terceros, igual es el caso de Botalón, lo mismo Martín del Llano, el Águila en Cundinamarca [...] Cada una de estas fuerzas es absolutamente independiente y responsable de sí misma.⁷⁸

A partir de aquel momento las AUC se confederaron y Castaño hacía parte de la dirección política que buscaba los acercamientos con el gobierno saliente y entrante para una posible negociación por lo cual fue necesario la reunificación, Castaño volvería efímeramente a la dirección general, no obstante, llegó a tal extremo las diferencias que al final el ala narcotraficante venció, Castaño fue asesinado en 2004 por miembros de las AUC con auspicio de su hermano Vicente. La sentencia de alias don Berna, miembro del Cartel de Medellín y luego del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, es contundente: “Los narcos sólo se unen para matar o traicionar a un amigo”.⁷⁹

⁷⁸ Los nombres refieren a jefes paramilitares, ver, Mario Aranguren, *Mi confesión...*, pp. 324-325

⁷⁹ Berna era parte del ala narca de las AUC y fue partidario de asesinar a Carlos Castaño, *Ibidem*, p. 164

II.3. Contrarreforma Agraria

El temor provocado por la violencia desbocada y la ambición de poder y territorios a finales del siglo XX e inicios del XXI, provocó en Colombia una colosal concentración de tierras. Más de 6 millones de hectáreas fueron transferidas a una *nueva* capa de propietarios asociados con estructuras armadas.⁸⁰ La tierra acumulada era poco atractiva para la producción de cultivos legales tradicionales como sorgo, arroz o algodón, en primer lugar porque se tendría que contar con población que la trabajara, pero la gente temerosa del proceso de despojo prefirió huir a centros urbanos o a otras regiones convertida en población desplazada. En segundo lugar, la apertura iniciada en 1990 hizo de dichos cultivos, poco rentables en la medida que los importados ofrecían una competencia demasiado fuerte como para hacer de la tierra un factor de riqueza basado en cultivos tradicionales. Estos dos factores perfilaron el empleo de las tierras despojadas y, en general, de las destinadas anteriormente a los cultivos que se vieron afectados negativamente por el diseño de la apertura económica, para ser puesta al servicio de la ganadería y los cultivos ilícitos. La ganadería concentra un elevadísimo porcentaje de tierras aptas para el cultivo siendo el sector que ocupa la mayor área aprovechada en el país, un 91,4%, de lejos le siguen los cultivos permanentes y transitorios con 5,1% y 3,6% respectivamente.⁸¹ Este descalabro administrativo, no solo perjudica la lógica económica al interior del país, sino también la seguridad alimentaria, desestabiliza socialmente a las regiones, desequilibra el ingreso incrementando la desigualdad, estimula el desempleo y el destino de personal a engrosar las filas de la violencia armada (legal e ilegal) y contribuye al deterioro ambiental.

⁸⁰ Revista Semana, *Los Señores de la Tierra*, mayo 30 de 2004, ver en: <http://www.semana.com/noticias-portada/senores-tierras/79095.aspx>

⁸¹ Luis Jorge Garay Salamanca, *El agro colombiano...*, p. 34

La relativa eficacia del despojo y la apropiación de tierras, además del terror que produjo el vaciamiento del campo, con decir que para 1998 la población en condición de desplazamiento que poseía algún vínculo con lo rural ascendía al 82% del total y de los cuales el 46% era propietaria,⁸² fue posible gracias al fracaso del Estado al momento de asumir el papel de gendarme, siendo reemplazado por grupos armados privados que coaccionaron las instituciones y legalizaron la transferencia de propiedades. La descentralización generada por la Constitución de 1991 les dio injerencia en temas de propiedades a los poderes departamentales y municipales, los cuales, paulatinamente fueron puestos a disposición de los actores armados ilegales⁸³ ya sea eliminando la competencia electoral que no los favorecía, pactando con los dirigentes, nombrándolos o generando la suficiente influencia para proteger sus intereses, o todas. Este factor impulsó aun más su relación con el Estado a nivel regional y local en tanto los líderes ilegales se beneficiarían de contratos y de desviación de recursos, al tiempo que usaban su influencia y “amistad” con los líderes “legales” para causar nombramientos que reproducían la privatización focalizada de los recursos del Estado.

La tierra que los paramilitares expropiaban era legalizada a través de presiones a funcionarios o de su directa influencia dentro de los poderes del Estado. No obstante, la legislación nacional no se diseñó para controlar ni recuperar las tierras que los grupos armados ilegales despojaban, durante el fugaz proceso de negociación iniciado en 2003 entre el gobierno Uribe Vélez y el mando de las AUC, no se tomaron en cuenta temas de máxima prioridad en cuanto a las causas e insumos del conflicto

⁸² CODHES, “Crisis humanitaria y catástrofe social”, Boletín CODHES Informa N° 26, 18 de septiembre de 1999, p. 8

⁸³ Es oportuno apuntar aquí que la apropiación de tierras fue un proceso que llevaron a cabo de manera mas generalizada los paramilitares, no así las guerrillas las cuales se enfocaron en la financiación y su ajuste militar y dejaron la tierra para logística, control y protección. Ver, Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y...*, p. 139

armado en Colombia, tales como la devolución total de tierras y propiedades que los jefes paramilitares amasaron en su proceso de expansión, las redes y rutas del narcotráfico, la desactivación efectiva de las estructuras militares especializadas y la disolución de alianzas políticas con las élites regionales.⁸⁴ Aunque las leyes que ampararon parte de la legislación impulsada por el gobierno fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, la intención era la de asegurar el botín de la guerra tras las negociaciones, al parecer las amplias relaciones entre paramilitares y clase política hacían de esta salida una posibilidad relativamente fácil a la hora de obtener resultados de las negociaciones tendientes a conservar las mas de 6 millones de hectáreas que habían expropiado en el proceso expansionista y que aun siguen expropiando.⁸⁵ Todo esto sin contar que, entre 1985 y 1995, los narcotraficantes habían comprado tierras en 28 departamentos, en unos 409 municipios lo que representaba un 42% de los municipios del país.⁸⁶ Evidentemente, como ya se dijo, muchas propiedades fueron logradas ya sea en complicidad o auspicio de las autoridades locales y dedicadas a la ganadería y a cultivos ilícitos.

En varias zonas del país en las cuales se hizo la expropiación, la nueva elite ligada al poder de la tierra poco a poco empezó a enfocar sus esfuerzos a la siembra de cultivos legales tipo exportación que gozaban de las preferencias del Gobierno Nacional y su planeación a mediano y largo plazo. Muchos de los jefes paramilitares como Vicente Castaño y Jorge Cuarenta, dedicaron parte de sus tierras y sus fortunas a la siembra de palma africana, el primero incluso afirmó que “En Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos que son duraderos y productivos. La idea es llevar a los ricos a invertir en ese tipo de

⁸⁴ León Valencia, “Lo que ocultó Uribe en la negociación con los paramilitares”, en, *las Perlas uribistas...*, p. 76

⁸⁵ Codhes Informa, “Crisis humanitaria...”, p. 4

⁸⁶ Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y campesinos...*, p. 75

proyectos en diferentes zonas del país”.⁸⁷ Según la investigación realizada por Alejandro Reyes, en lugares donde hoy se están llevando a cabo megaproyectos agroindustriales con la finalidad de ser parte de la oferta exportable colombiana, la presencia paramilitar fue muy fuerte,⁸⁸ destaca su estudio que la tendencia se da en productos relacionados con agrocombustibles, exploraciones petroleras, madereras y en el sector minero. Al parecer, aunque no se dejó de lado totalmente el sector de cultivos dedicados al narcotráfico, parte en de los territorios se hizo una reforma agraria con fines de exportación, estos serían beneficiarios de las políticas nacionales de cara al agro colombiano con mayor seguridad de haber un Tratado de Libre Comercio con el principal comprador internacional de los productos colombianos. Para ello la influencia que los paramilitares y sus beneficiarios, sean terratenientes, ganaderos, narcotraficantes o empresas multinacionales (Chiquita Brands, por ejemplo, pagaba al Bloque Elmer Cárdenas de las AUC,⁸⁹ además muchas de las retroescabadoras utilizadas por madereras y mineras eran propiedad de paramilitares) en las esferas políticas debía ser decisiva.

Un ejemplo revelador acerca de las reformas que comenzarían a efectuarse en zonas de control paramilitar se observará en la región del Urabá chocoano al noroccidente del país. Allí se produjo la fusión del poder militar (legal e ilegal) con el empresarial, dando cabida a múltiples megaproyectos destinados a la siembra de palma aceitera destinada a la producción de agrocombustibles. El apoyo e incentivo estatal sería decisivo en el rumbo que tomaría la vorágine de despojo y concentración de tierras en detrimento de poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes. Un pequeño estudio realizado por Norbey Quevedo y Juan David Laverde de El

⁸⁷ Revista Semana, *Entrevista a Vicente Castaño*, Domingo, 5 de junio de 2005

⁸⁸ Alejandro Reyes Posada, *Guerreros y campesinos...*, p.180

⁸⁹ Ver en: colectivodeabogados.org, *Los directivos de Chiquita Brands Totalmente Identificados*, miércoles 23 de julio de 2008, link: <http://www.colectivodeabogados.org/LOS-DIRECTIVOS-DE-CHIQUITA-BRANDS>

Espectador,⁹⁰ revela apartes de las investigaciones que la Fiscalía colombiana desarrolla sobre la usurpación de tierras y aguas realizada sobre comunidades adyacentes a las cuencas de los ríos Jiguamiandó, Curvaradó y Domingodó en el Departamento del Chocó. Según este medio, el proceso de destierro y usurpación realizado por los paramilitares se complementó con la ayuda o complicidad de organismos estatales que permitieron la legalización de tierras, las cuales, desde 2001 pasarían a ser, con ayuda de la Brigada XVII del ejército y de civiles armados, parte de un proyecto de plantación de palma africana por parte de empresas que se beneficiaron del proyecto paramilitar. Varios palmicultores están siendo investigados por sus vínculos con grupos armados ilegales, acusados bajo los delitos de concierto para delinquir y desplazamiento forzado, lo cual hace parte de la estrategia para acumular tierra, incluso tierra de comunidades protegidas que, según la Constitución de 1991, no puede ser vendida, expropiada, embargada ni cedida. Además, junto con el apoyo militar, el Estado otorgó créditos y licencias de vigilancia privada a las palmicultoras, con lo cual el negocio se hacía cada vez más rentable en la medida que, por un lado, las acciones ilegales emprendidas por las empresas y que tenían fuertes impactos sociales y ambientales, gozaban de la pasividad de los entes gubernamentales locales y nacionales destinados a su vigilancia y control y, por otro lado, el país enfilaba esfuerzos ingentes para convertirse en líder en la producción de agrocombustibles junto con Brasil y Malasia.

Teniendo en cuenta lo anterior, destaca un análisis muy detallado acerca de las relaciones que se generaron entre paramilitares y políticos durante la expansión paramilitar. León Valencia muestra que la gran conclusión de esa expansión, a punta de guerras feroces, fue la modificación sustancial del mapa político de 12

⁹⁰ Resultados de las primeras investigaciones. *El 'dossier' de los palmeros*, Bogotá, El Espectador, Sábado, 26 de enero de 2008

departamentos y una modificación parcial de otros cuantos (Colombia posee un total de 32 departamentos), el establecimiento de una gran bancada parlamentaria, la influencia en las elecciones presidenciales y la captura del poder local en diversas regiones del país.⁹¹

Muchos de los políticos relacionados con el paramilitarismo y, por lo tanto, con el narcotráfico, apoyaron la candidatura de Uribe y su reelección, no sin antes organizarse bajo un partido de Unidad Nacional y reformar la Constitución. Esta relación hizo despertar durante el segundo gobierno de Uribe, cuando se conocieron los nexos entre políticos y criminales de guerra, ciertas suspicacias acerca de la relación que las políticas ejecutivas tenían con respecto a los políticos untados por el paramilitarismo y por los intereses de estos últimos, tengamos en cuenta que fueron investigados por hechos similares también, el hermano del ministro del Interior y de Justicia, varios jefes del Departamento Administrativo de Seguridad y el propio primo del presidente.

Hoy Colombia ocupa un vergonzoso lugar dentro de los países con mayor concentración de la propiedad rural en América Latina y el mundo. El coeficiente de Gini de propiedad de la tierra, en donde 0 (cero) es la perfecta igualdad y 1 es inequidad total, en Colombia llega a 0,85 conforme a datos del Banco Mundial,⁹² superado solo por Paraguay y algunos caribeños en la región, considerando que estos son pequeños en comparación con Colombia, 4° país más extenso de América Latina. Aun más, si se tiene en cuenta la tendencia de los países grandes como Brasil y

⁹¹ Afirma Valencia que Durante una segunda ola de expansión paramilitar entre 1999 y el 2003, se palpó de manera clara un interés político y electoral manifiesto [...] los grupos políticos que habían surgido o se habían fortalecido de manera especial en las regiones de la expansión paramilitar. Ver, León Valencia, *Los caminos de la alianza...*, pp. 12-13

⁹² Klaus Deininger e Isabel Lavadenz, *Colombia: Land Policy in Transition*, World Bank Group, En Breve N° 55, octubre de 2004, p. 1

Argentina los cuales, a inicios de la década de 1990, constataban una concentración mayor que la colombiana, la cual ha venido incrementándose.⁹³

Finalmente, y mientras se escribía este trabajo, se publicaron los resultados de una encuesta realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado,⁹⁴ en la cual se actualizan los datos que se tenían sobre el despojo de tierra por grupos armados ilegales o su venta forzosa entre los años 1980 a 2010, revelando que en total serían unos 6,6 millones de hectáreas las usurpadas y no 5 millones como se había previsto anteriormente. Aunado a esto, el informe advierte que el despojo del 84,7%, unas 5,6 millones de hectáreas, se produjo entre 1998 y julio de 2010, incrementando de manera importante la concentración de la tierra hasta acumularse en un aproximado de 12,9% de la superficie cultivable del país. A estos años corresponde la contrarreforma agraria de la que se hace alusión, fenómeno que aun no concluye.

II.4. Políticas agrarias en el régimen Uribe Vélez

La premisa sobre la cual se basará tanto el trato del gobierno al problema agrario como a la guerra, expresa que “en Colombia no hay un conflicto interno, lo que hay es un enfrentamiento de orden institucional contra el terrorismo”. Obviamente que una minimalización de semejante simpleza acerca de los factores que hacen posible una guerra de mas de medio siglo, solo cabría en un contexto extremo, precisamente eso era lo que vivía el mundo en 2002 cuando asume la presidencia Álvaro Uribe, puesto que se había declarado por parte del gobierno estadounidense la *Guerra contra el*

⁹³ Idriss Jazairy *et al.*, *Censo Agropecuario Mundial 1990*, FAO, New York, New York University Press, 1992

⁹⁴ Luis Jorge Garay Salamanca, *et al.*, *III Encuesta Nacional de verificación de los Derechos de la población desplazada 2010. Resumen de resultados preliminares en materia de bienes rurales*, Bogotá, CODHES, Octubre de 2010, p. 15

Terrorismo a nivel planetario. Uribe, no dudó en apoyar cualquier acción militar que encamine EUA, además, utilizó un discurso paralelo para colocarlo en el contexto colombiano, lo que sería igual a evadir las raíces socioeconómicas del conflicto armado en Colombia y poner al problema agrario en un lugar alejado de la crisis política colombiana y, por lo tanto, de la estrategia que asumiría el itinerario de gobierno.

La política de Seguridad Democrática, bandera del gobierno nacional tendría como prioridad, en el campo colombiano, la consolidación de zonas rurales, “pacificadas” y despojadas por la arremetida paramilitar desde mediados de los noventa, para ponerlas a beneficio del capital nacional y extranjero. Este intento se configuraría con la negociación con las AUC, el reemplazo militar de estos por efectivos legales y el reemplazo de la financiación del narcotráfico por una legal y movido tanto por el Estado como por el sistema financiero. Al mismo tiempo, la *cohesión social*, integrante también de la “Seguridad Democrática”, aunque naufragó categóricamente,⁹⁵ se intentó mediante pequeños subsidios y donaciones a familias pobres mediante los programas Familias en Acción, Familias Guardabosques y la Red de Seguridad Alimentaria. En las *zonas rojas*⁹⁶ se crearon unos centros de coordinación de los programas sociales manejados por mandos militares e integrados también por la empresa privada y organismos internacionales, Estos esfuerzos más

⁹⁵ El índice Gini volvió al 0.59, el 20% más rico de la población sigue concentrando el 62% del ingreso; hay menos trabajadores asalariados que independientes y un predominando el rebusque sobre el empleo decente; solo 1/3 de las personas que trabajan; 46% de las personas son pobres y el 18% indigentes. Parte del informe de Ricardo Bonilla para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, véase en El Espectador, link: <http://www.elespectador.com/economia/articulo179073-pobre-resultado-de-politica-social-muestra-gobierno-de-uribe-revela-informe>, 25 de diciembre de 2009

⁹⁶ Son áreas especiales que requieren un manejo “especial” del orden público. Principalmente se caracterizan por la presencia de más de una organización armada ilegal y por la existencia de cultivos ilegales y población vulnerable, no es necesario decir que gran parte del territorio nacional cumple con estos requisitos aunque su importancia estratégica tanto para la guerra como para la economía y la política hacen que dichas zonas sean declaradas como rojas.

bien se encaminaron hacia fines electorales que asegurarían la prolongación de la Seguridad Democrática uribista en el próximo gobierno, tal cual como ocurrió.

El desmonte del SAFP y los pobres resultados para el sector agropecuario durante la negociación del TLC con los EUA implicó, para los productores dedicados a la exportación, un reto inmenso de competición, para apoyarlos, el gobierno nacional dedicó un programa específico denominado Agro Ingreso Seguro (AIS). La idea era subsidiar la producción para hacerlos mas competitivos a nivel internacional, no obstante, el programa dedicó buena parte de sus recursos a beneficiar a poderosas familias amigas del gobierno, empresarios y políticos muchos de ellos.⁹⁷ Las concesiones que hizo el gobierno a través del Programa, hacen vislumbrar que la tendencia y la intención del ejecutivo fue apoyar a grandes conglomerados agroindustriales. Alrededor del 93% de los subsidios entregados se hicieron a grandes y medianas empresas, mientras que apenas un 5,1% se destinó a los pequeños productores.⁹⁸ En medio de tal orden de cosas, el modelo Carimagua de entregar la tierra a las empresas y convertir a los desplazados en su mano de obra barata, a pesar de ser denunciado y trastocado luego de incursiones de inconstitucionalidad,⁹⁹ el modelo se hace realidad en inmensas zonas del país cultivado de palma.

⁹⁷ Las empresas Mayagüez y Manuelita S.A. fueron beneficiadas de subsidios de AIS por \$1.107 millones y \$258 millones de pesos (unos US \$582 mil y US \$ 136 mil), respectivamente. Estas empresas habían donado para la iniciativa de reelección presidencial \$25 millones y \$5 millones de pesos (unos US \$13mil y US \$2,6 mil), respectivamente, ver: Norvey Quevedo, Beneficiarios de Agro Ingreso Seguro financiaron referendo, El Espectador, 10 de Octubre de 2009. También recibieron subsidios no reembolsables las 4 familias Dávila (unos \$2200 millones), los Vives Lacouture, (unos \$5000millones); también recibieron los Lacouture Dangond, los Lacouture Pinedo y los Vives Pinedo, todos ellos grandes empresarios y políticos de la Costa Caribe. Hasta una reina nacional de belleza, su novio Juan Dávila y la hermana de su novio, reina nacional del mar obtuvieron su parte. También en el Valle del Cauca obtuvieron subsidios no remunerados familiares del ex-ministro de Álvaro Uribe, Carlos Holguín Sardi, además de otros grandes empresarios bananeros, palmeros, azucareros y floricultores. Revista Cambio, *Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza*, Bogotá, octubre 13 de 2009, link: http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6185730.html

⁹⁸ Datos del Ministerio de Agricultura en: Cecilia López Montaña, *Carimagua un modelo desplazador*, Bogotá, Revista Semana, *Documentos*, Julio de 2008, p. 33

⁹⁹ En el aparte 2.2, “Resumen del argumento y de la decisión”, de la Sentencia T-025 del 2004, La Corte Constitucional declaró que la situación de los desplazados por efectos de las decisiones del gobierno en torno

Esta prioridad que el gobierno 2002-2010 le dio a la consolidación de la zona rural trasladó con cierto frenesí la violencia a las ciudades. En los análisis que los especialistas hacen sobre los fracasos de la “Seguridad Democrática”, además del deterioro de los índices sociales, se indica que la violencia urbana creció de manera exponencial en dicho lapso. Y, aunque la tarea de consolidación en el área rural se reconoce, no es total. Los indicadores muestran ambivalencias que hacen pensar que la situación en dichas zonas y sus sectores agrícolas no se transformó radicalmente. La inversión en el sector se quintuplicó, el PIB agrícola creció un 19% menor que el promedio regional aunque, según la FAO, la producción agropecuaria descendió un 5% y el área cultivada cayó en 200 mil hectáreas, con lo cual se explica el incremento de la importación de alimentos de 4 a 10 millones de toneladas solo entre 2002 y 2007. Los créditos se enfocaron en pocas personas y en pocos productos, por ejemplo, Molano muestra que mientras en el año 2000, el 1% de los beneficiados recibía el 17% de los créditos, en 2007 ese 1% llegaba a hacerse con el 45% del crédito disponible; de igual manera mientras que el programa Agro Ingreso Seguro otorgaba alrededor de 60 dólares de subsidios por hectárea de café, la palma recibía por hectárea alrededor de 1800. La política de otorgar tierras a los empresarios antes que a los campesinos se explicita en la opinión del ministro Andrés Arias quien concebía que la tierra no debe ser entregada a campesinos porque se convierten en guerrilleros o paramilitares, por lo que la economía campesina debía ser *liquidada* por razones de Seguridad Nacional.¹⁰⁰ Aunado a este modelo, la política bandera del gobierno fracasa en el tema del desplazamiento, puesto que no lo detuvo, aproximadamente se

al predio Carimagua, “constituye un *estado de cosas inconstitucional*” (cursivas de la Corte). Ver en link: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

¹⁰⁰ Entrevista que el ministro le concedió a la periodista María Isabel Rueda, en Revista Semana, “Al paredón con María Isabel Rueda”, Bogotá, 1 de Marzo de 2008

registran al año (incremento entre 2006 y 2008) entre 220 y 380 mil personas que huyen del campo¹⁰¹, ni les devolvió la tierra, ni pueden regresar, un 70% de ellos.

Por otro lado, la política de colonización de la Orinoquia tuvo como objetivo que 600 mil Km², de los cuales 250 mil Km² son sabanas, serían entregadas a grandes empresas agroindustriales, azucareras, palmeras y de explotación petrolera.¹⁰² Además de la tierra, las empresas serían beneficiarios de una fuerte seguridad en la zona, en la medida que se instalaba en Cumaribo un Batallón del Ejército Nacional y en Marandúa, ambas poblaciones del Departamento del Vichada, una Base Aérea y un apostadero naval. Finalmente, se extendía un tercer anillo de seguridad a cargo de grupos paramilitares que se negaron a negociar con el gobierno entre los más activos y numerosos están al mando de Martin Llanos, y alias Cuchillo, quienes controlan zonas de cultivos ilícitos, algunos de los cuales son propuestos por el gobierno para ser reemplazados por lícitos particularmente palma africana, siempre y cuando haya, por parte de los paramilitares, un sometimiento a la justicia y dejación de sus armas.

Esta política de colonización del gobierno Uribe no hace mas que copiar el modelo que habían adquirido a través de los años los campesinos sin tierra, desplazados y echados por la fuerza de la violencia hacia el oriente del país, aunque hoy no lo hacen los que no tienen sino los que mas tienen con la ayuda constante y sin reparos del gobierno nacional,¹⁰³ algo que antaño se hacía sin apoyo institucional y,

¹⁰¹ Datos de CODHES, ver en: Codhes informa, *Víctimas Emergentes*, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento, Nº 75, Bogotá, 22 de abril de 2009, p. 3

¹⁰² Entre los grandes beneficiarios entrarían algunos políticos, entre ellos el Vicepresidente de la República, la azucarera Manuelita, la Palmera El Diamante, Palmas de Occidente, etc. Alfredo Molano, *Uribe y el campo*, en, Varios Autores, *las Perlas uribistas...*, p 135

¹⁰³ Teniendo en cuenta el cambio del dólar estadounidense a 1900 pesos. Es importante señalar aquí que durante la época de La Violencia, el gobierno nacional decidió no interferir en el proceso de colonización al oriente del país pues se trataba de tierras baldías que servían a un triple propósito, en primer lugar se otorgaba tierras a desplazados por la violencia, en segundo lugar desocupaba territorios cafeteros en la región andina y además convertía la selva en una potencial área de producción nacional mediante la generación de pastizales y su posterior ocupación con el ganado de grandes propietarios. Las familias prestantes del país, muchas veces

en la mayoría de las veces, en oposición a este. A este proceso, el gobierno nacional destino para la zona unos US \$ 2.300 millones del programa Agro Ingreso Seguro para empresas de ubicadas en la Orinoquia, adicional a esto, se estiman unos US \$ 2.600 millones en créditos y el Plan Nacional de Inversiones calcula alrededor de US \$ 52.600 millones con destino a esta región.¹⁰⁴ Según la Federación Nacional de Palmicultores FEDEPALMA, de los 6 millones de hectáreas disponibles en la zona por colonizar, más de un millón de son aptas para el cultivo de palma para la producción de agrocombustibles. Sumado a este esfuerzo por colonizar territorio y ponerlo al servicio de los grandes intereses económicos agroindustriales, el gobierno cuenta con algunos mega proyectos que se mencionan en el ensayo de Alfredo Molano sobre las políticas agrarias del Gobierno de Uribe Vélez, entre los que destaca el de lograr la navegabilidad del río Meta y la construcción de puertos sobre su trayecto que dará una vía de comunicación entre los Llanos Orientales y el interior del país (US \$ 70 mil millones). Este canal facilitará y acelerará la ocupación a un ritmo de 160 mil hectáreas en cuatro años, 2 millones de hectáreas en diez años, 6,3 millones de hectáreas en 20 años.¹⁰⁵

Siguiendo el modelo de monocultivo malasio, la planificación del Gobierno Nacional para el campo prioriza productos como promisorios exportables, entre los que destacan los cultivos de tardío rendimiento como la palma de aceite para la producción de agrocombustibles.¹⁰⁶ El Modelo Carimagua del cual se hizo mención es inspirado por aquel modelo malasio de cultivo de palma africana, se basó, primero en una entrega de una gran zona para el cultivo. En nuestro caso, el ministro de

políticos y esmeralderos conseguían a los colonos tierras venidas a menos tras dos o tres períodos de buenas cosechas.

¹⁰⁴ Alfredo Molano, *Uribe y el campo...*, p 135

¹⁰⁵ *Ibidem*, p 136

¹⁰⁶ Andrés Felipe Arias, *Apuesta Exportadora...*, p. 6

agricultura entregó más de 30 mil hectáreas en el departamento del Meta, tierra que se iba a entregar a desplazados que, con la ayuda de la empresa privada, se iban a convertir en tierras dedicadas a los mercados verdes, sin embargo, entre el 2005 y 2006, el proyecto se archivó hasta el 2007 cuando aun era para desplazados y desmovilizados de grupos armados y se empezaría a reorientar hacia otros objetivos. En ese mismo año, el gobierno traslada la obligación para atender a la población desplazada por la violencia a la agencia presidencial Acción Social, aunque deja la administración de las tierras que potencialmente serían para dicha población, a cargo del Ministerio de Agricultura, a Acción Social maniatada para asumir sus funciones y a los desplazados en el limbo.¹⁰⁷ Entre tanto, el 6 de julio de 2007 se lleva a cabo una reunión en la cual se decide cambiar el propósito del predio a cultivos de tardío rendimiento tras licitación para la presentación de proyectos productivos por parte de particulares, incluso población desplazada, es aquí en donde entra un “mico” en la licitación, puesto que se requiere de un potencial financiero superior a US \$ 7 millones para poder participar como oferente, grueso que ningún desplazado en Colombia posee. Finalmente, los participantes en la licitación fueron grandes empresas palmicultoras y la banca de inversión, todos amigos personales del presidente de la república, tres de ellos financiadores de su campaña presidencial.¹⁰⁸

El modelo Carimagua, como se conoce en Colombia, se sustenta en la creencia del gobierno en que la población campesina, desplazada y desmovilizada no puede producir de manera eficaz, por lo que las labores de producción rural y el eje de agro-desarrollo en el país correrán por cuenta de empresarios rurales. Por tales motivos, el predio fue entregado a 16 empresarios con el argumento de que la productividad generada con una gran inyección de capital era más rentable y generaría mayores

¹⁰⁷ Cecilia López Montaña, *Carimagua un modelo...*, pp. 17-20

¹⁰⁸ *Ibidem*, p 24

beneficios que permitirían la absorción de los desplazados, no como socios ni propietarios sino, como fuente de mano de obra. Sumado a esto, la planificación del campo en Colombia, tiene como prioridad el impulso a cultivos tipo exportación, dejando la agricultura campesina de suministro de la dieta nacional, desprotegida frente a los productos estadounidenses que, desde la apertura vienen llenando gran parte de las importaciones de alimentos y que, con la entrada en vigor del TLC se incrementará tal tendencia.

La acción del gobierno además, contempló la promulgación de tres leyes pretendían reformar la estructura agraria para ponerlas al servicio del TLC. El Estatuto de Desarrollo rural tendría la misión de legalizar tierras, incluso las expropiadas por los violentos (6,6 millones de hectáreas); anulaba la posibilidad de extinción de dominio a tierras ociosas, y a quienes habían invadido reservas forestales; las tierras que entrarían en extinción de dominio, incautadas a narcotraficantes por ejemplo, no serían para los campesinos sino para la venta y construcción de cárceles y cuarteles militares. Se subsidiaría proyectos que generen mayor rentabilidad, mayor productividad y mayor competitividad, no para economía campesina; las tierras indígenas y de afrodescendientes estarían en peligro puesto que la Unidad Nacional de Tierras podría desconocer tierras en los resguardos o colectivos.¹⁰⁹

Para asegurar la tierra a los expropiadores y a sus beneficiarios, el gobierno, a través del Estatuto, pretendió limitar las posibilidades de los desplazados para adquirir subsidios para compra de tierras, puesto que exige requisitos que no se

¹⁰⁹ Véase: Ley 1152 De 2007, Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial del Congreso De La República No. 46.700 De 25 De Julio De 2007,
Link: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1152_2007.html

compadecen con las posibilidades que hoy tienen los desplazados por la violencia en Colombia.¹¹⁰ Asociado a esto, y en relación al modelo Carimagua esbozado antes, la proyección de entregas de tierras a la población desplazada en Colombia tiene un ritmo de aproximadamente 14 mil hectáreas por año. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el modelo expone las dificultades de obtención de tierra por parte de dicha población y las trabas que impone el gobierno para con ellos, los beneficios y subsidios que tienen los empresarios, el ritmo de desplazamiento que no cesa en Colombia y que deja tras de sí tierras abandonadas y los 6,6 millones de hectáreas las cuales se han despojado violentamente, tendremos que para las familias desplazadas habrá una devolución de sus propiedades en algo más de doscientos años.

La ley Forestal incluye lo que se denomina el “vuelo forestal” que indica que se puede otorgar en concesión todo lo que supere el metro de altura, contando desde la superficie de la tierra, lo que puede amenazar los bosques húmedos que se nutren de grandes árboles. En este caso las madereras podrían hacerse a concesiones para talar bosques dejando solo un metro de tronco de los árboles, con lo cual se afectaría todo el ecosistema boscoso. Los territorios indígenas no estarán incluidos en dicha ley no obstante sí lo estarían los territorios adyacentes a estos, lo que implica una seria amenaza para la estabilidad y la sostenibilidad del ecosistema en el cual habitan y se desarrollaron por siglos los pueblos indígenas.¹¹¹ Finalmente la Ley de Aguas deroga normas sobre la creación de parques nacionales protectores de glaciales establecidas desde 1959. Siendo este país uno de los cinco países con mayor posesión de recursos hídricos a nivel mundial, la sensibilidad de transformación de esta estabilidad y

¹¹⁰ Según el decreto 4984 de 2007, una persona que requiere un crédito de US \$ 13 mil, debe: 1. Identificar el predio, 2. Realizar el avalúo hecho por profesionales (requiere un costo de alrededor de mil quinientos dólares), 3. Demostrar la calidad del suelo, y 4. Solicitar la licencia ambiental y demostrar rentabilidad del predio.

¹¹¹ Alfredo Molano, *Uribe y el campo...*, p 133

riqueza, en momentos donde son evidentes los problemas acerca del acceso al recurso *agua*¹¹² a nivel planetario, es imprescindible.

Ahora bien, aunque las leyes fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, al igual que algunos procesos mediante los cuales se había puesto en práctica el modelo Carimagua, se tiene, por parte de los opositores a este como el partido Liberal, el Polo Democrático y algunas organizaciones campesinas y ONG, que dicho modelo está siendo utilizado hoy por palmicultores. El caso es tan grave que, pese a la declaración de inexecutableidad, en la práctica se continúa el proceso, de tal manera que la ley, finalizado el período presidencial de Álvaro Uribe, ha enfocado su accionar en contra de quienes continúan utilizando la normatividad “uribista”.

Es más, la concentración de la tierra, su producción, el poder de sus dueños y el despojo han llegado a un punto tan escandaloso en Colombia que, hacia septiembre de 2009, se planteó, por parte de unos 60 líderes agrarios y el ex asesor presidencial de Uribe y primo del capo Pablo Escobar, José Obdulio Gaviria, la conformación de una *Federación de Nuevo Liderazgo Campesino* mediante un *Gran Pacto Social Agrario*, que supere la lucha de clases y cree en el país una suerte de nuevo “feudalismo, el del Siglo XXI”.¹¹³ Los objetivos de esta empresa serían: afianzar una alianza entre empresarios, industriales y el Estado para orientar a las comunidades campesinas; superar las reivindicaciones campesinas del pasado tras una concepción empresarial del problema agrícola e impedir que la tierra fuera expropiada y entregada a los campesinos que la trabajan. Para ello se basaron en la premisa de la infiltración y adoctrinamiento guerrillero entre las bases campesinas en la idea de

¹¹² Existe un debate muy importante a nivel mundial acerca del agua y su importancia, esta es vista por algunos como un derecho, como un bien o como una mercancía, si se debe asumir un control local nacional, corporativo o mundial. Para ampliar sobre este tema véase: Vandana Shiva, *las guerras del agua*, México, Siglo XXI, 2003

¹¹³ El Espectador, *¿Un nuevo Pacto de Chicoral?*, Bogotá, 24 de octubre de 2009, link: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso168513-un-nuevo-pacto-de-chicoral?page=0,0>

lucha de clases, por lo que se planteó, en cercenar un aspecto político dentro de ellas, por los que únicamente desarrollarán cooperativas de comercialización y manejo técnico y en ningún sentido entraran en la instancia política de la producción. Si este proyecto llega a tener envergadura nacional, teniendo en cuenta que los líderes abanderados son de un tercio de los departamentos del país, estamos hablando ni más ni menos, de la contrarreforma agraria más ambiciosa que el país tenga memoria en sus ciento noventa y un años de vida republicana.

La historia reciente del país y las características que impuso al sector agrario, altamente concentrado en pocos propietarios, la apertura económica propia del momento globalizante de la economía, iniciada en Colombia a inicios de 1990 y profundizada con el TLC con Estados Unidos, plantea un desafío que ha encontrado en la especialización de los cultivos propios del trópico, una manera de aprovechar las ventajas del libre mercado. Este aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas son las que dictaron la pauta a seguir en política agraria a los últimos gobiernos colombianos. La importancia de exportar ha reducido el protagonismo del suministro interno de alimentos en las altas esferas del poder, evidencia de ello es la entrega de esta responsabilidad al campo estadounidense con la firma del TLC. En este sentido, la “apuesta” que juega el gobierno nacional y su planificación para el campo a largo plazo, se basa en productos que no son la base de la dieta nacional y el gran impulso que se le ha dado a productos para exportar tales como caucho, macadamia marañón, pitahaya, lima Tahití, feijoa, uchuva, espárrago, brócoli, lechugas gourmet, alcachofa, camarón de cultivo, tilapia, cafés especiales, etanol a partir de caña de azúcar, caña panelera y yuca y agrodiesel a partir de palma de aceite. Estos productos dedicados a la exportación reducen el área cultivable para consumo interno afectando nuestra

Seguridad Alimentaria, dejándola en gran proporción en manos de Estados Unidos y Europa, con quienes existen Tratados de Libre Comercio.

Dentro de estos, el proyecto bandera del gobierno Uribe a mediano y largo plazo es el de agrocombustibles, basados en palma de aceite. Todo esto, a pesar de que el citado estudio de Garay Salamanca, financiado por el Ministerio de Agricultura, veía pocas opciones para la palma. Aun más, el problema con la palma es que algunos empresarios vinculados a este subsector agroindustrial, se han enmarcado en recurrentes violaciones a los Derechos Humanos, muchos de los cuales vinculados con el proyecto paramilitar en zonas con población protegida por ser minorías como el Urabá chocoano. Además, el gobierno no solo no ataca tales vínculos, sino que estimula la legalización de tierras de propiedad comunal en litigio con palmicultores. Según el Procurador General de la Nación, el gobierno pareciera, mediante el proyecto de ley 30, “que su principal objetivo fuese legitimar los cultivos de palma en territorios de los Consejos Comunitarios [...] en el marco de sistemáticas y recurrentes violaciones a los derechos humanos”.¹¹⁴

La conclusión de este corto análisis muestra que las políticas agrarias propuestas por el régimen Uribe Vélez, además de reformar gran parte de la legislación agrícola desde 1936 a favor de pocos grandes inversionistas y productores, prolonga la situación de los desplazados, no los repara y desvirtúa la economía campesina como opción para el campo colombiano. Estos factores, cuyo común denominador es la concentración de la propiedad de la tierra como fractura constante de la política agraria del país, hacen del régimen uribista un intento de legalizar el proceso de contrarreforma. De esta manera, el narcotráfico, las políticas

¹¹⁴ Edgardo Maya (Procurador General), *Comentarios al Proyecto de Ley N° 30 Senado*, artículo 45, Bogotá, octubre 8 de 2006

gubernamentales y los acuerdos comerciales se hacen protagonistas en el incesante cambio de la estructura del campo colombiano, esta vez, poniéndola al servicio del mercado internacional. Si con la primera apertura (1990) el arroz, el sorgo y el algodón cedieron sus espacios al ganado y a la coca, la segunda, iniciada desde que las voces del ALCA comenzaron, vienen impulsando con fuerza la siembra de cultivos destinados a la elaboración de agrocombustibles, la palma toma el espacio de las vacas.

II.4.1. Agrocombustibles: Paradigma de transformación agraria

El impulso a la palma de aceite no solo vino del gobierno Uribe. El, hoy considerado, “zar del agro” Carlos Murgas, dueño de grandes extensiones de tierra en la Costa Caribe y ex Ministro de Agricultura en el gobierno Pastrana (1998-2002), fue uno de los mayores promotores del cultivo de palma como sustituto de la coca en Colombia y uno de los promotores de reproducir el modelo malasio en el país. Él también financió la campaña de Uribe en la Costa, por lo cual recibió el apoyo del Gobierno Nacional en su sector.¹¹⁵ Al igual que Murgas muchos empresarios, como Carlos Ardila Lülle, quien posee varios ingenios azucareros que también producen agroetanol, mantienen estrechas relaciones con el ejecutivo, estas relaciones les permiten asegurar sus inversiones, obtener subsidios del Estado e incluso determinar una legislación favorable a sus intereses.

Colombia hoy es un importante productor de aceite de palma a nivel mundial, sin embargo, aun está lejos de los líderes Malasia e Indonesia, de todas maneras, los palmicultores colombianos han recibido, y se plantea recibirán, del Estado, los

¹¹⁵ Norbey Quevedo, *El zar del agro*, Centro de Medios Independientes de Colombia, Indymedia, Junio 18 de 2007, Ver en <http://colombia.indymedia.org/news/2007/06/67987.php>

suficientes incentivos como para asumir su cultivo como rentable y seguro. Además, el TLC con los Estados Unidos le otorga arancel cero para la entrada a dicho país, con lo cual este acuerdo ofrece posibilidades de incursión en dicho mercado, siempre y cuando los costos de producción disminuyan significativamente. Las ayudas del Estado se diseñan precisamente para hacer atractivo este sector y para vincularlo al mercado internacional como un potencial producto de exportación colombiano de primer orden. Para lograr este objetivo, se han propuesto vasta legislación de propósitos tributarios, crediticios, técnicos, procedimentales, comerciales y de renta, que incentiva tanto su producción como su consumo, en este sentido tenemos por ejemplo la Ley 693 de 2001, la Ley 788 de 2002, la Resolución 180687 de 2003 del Ministerio de Minas y Energía; la Ley 939 de 2004, la Resolución 351 y 1289 del 2005 del Ministerio de Agricultura y el Estatuto de Desarrollo Rural que contemplaba una amplia gama de reformas que beneficiaban al sector pero que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

La política bandera a largo plazo para la agricultura colombiana se ha delimitado basada en los hechos que determinan la propiedad de tenencia de tierra, la ubicación geográfica del país y el precio que los combustibles han alcanzado en los últimos años. En ese sentido, se plantea que los sectores privilegiados, basados en los preceptos ricardianos de competencia internacional en la era de la globalización, serán los cultivos tropicales y, dentro de estos, los encaminados a reducir la dependencia de los hidrocarburos para la producción de energía. De esta manera, los *policy-makers* nacionales encontraron en la palma de aceite para la producción de agrodiesel, un potencial privilegiado para enfilarse al campo colombiano en los eslabones de la cadena capitalista global. El impulso a esa política ha echado raíces en el país, hoy Colombia es el principal productor de palma africana de América Latina y

su intención es competir con la producción de agrocombustibles de países como Malasia y Brasil.¹¹⁶

Las decisiones de los diseñadores de políticas agrarias en el país seguramente tratan de aprovechar el destacado crecimiento en el mercado que el rubro de los agrocombustible a nivel mundial viene adquiriendo.¹¹⁷ Adicionalmente, el precio del petróleo que desde el 11 de septiembre de 2001 viene creciendo desde US \$ 23,12 el barril hasta un pico de 94,45 en 2008,¹¹⁸ junto a los impactos ambientales que genera su combustión, ofrecen salidas a combustibles alternativos como los producidos con base en biomasa, no para reemplazar al petróleo, sí para forzar la baja de su precio. Aunque no se ahondará acerca de lo “alternativo”, beneficioso o perjudicial de la implementación de este tipo de combustibles en el sistema energético mundial, para el caso de Colombia, se ha considerado que competir con los países líderes en este sector no sería del todo rentable. Los costos de producción en Colombia son 110% más altos que en Indonesia y 37% más que en Malasia.¹¹⁹ A pesar de ello, el proceso de convertirnos en productor mundial de agrocombustibles sigue adelante.

En un documento dedicado a la planificación económica nacional, se afirma que de los casi 4 millones de hectáreas con vocación al cultivo de palma africana que cuenta el país, solo se encuentran sembradas 140 mil, con lo cual el potencial en este sector es inmenso, también por ser el segundo país más competitivo en cuanto a

¹¹⁶ Germán A. Quimbayo, “Agro y ambiente: el terreno de los biocombustibles”, Boletín Semillas Nº 3, *La discusión sobre los agrocombustibles*, 30 de enero de 2008, edición digital en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=f1-4--&volver=1>

¹¹⁷ en el año 2006 su valor alcanzó 20 mil 500 millones de dólares. La industria espera un mercado de más de 80 mil millones de dólares en tan sólo una década. Julia Evelin Martínez, Cuaderno Nº 7: *La coyuntura económica actual y su impacto sobre las mujeres de los sectores populares*, El Salvador, PNUD, Junio 13 de 2008, p. 74

¹¹⁸ Datos de la OPEP, ver en link: http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm

¹¹⁹ Juan Carlos Morales González, *Contexto y geopolítica de los agrocombustibles: algunas consideraciones en: Derecho al territorio y agrocombustibles Memorias del Seminario Nacional* en Bogotá, 29 y 30/IV/2008) y los Seminarios Regionales Barrancabermeja, 16/X/2008; y, Riosucio – Chocó, 22 y 23/X/2008, Bogotá, CINEP, 2009, p. 17

rendimiento por hectárea, llegando a 3,64 toneladas.¹²⁰ Con estas características geográficas, climáticas y con los ingentes incentivos estatales, su producción está relativamente asegurada. En un aparte del mismo plan hacia 2019, se argumenta que las tierras de estricta vocación ganadera son unas 10,2 millones de hectáreas aunque se utilizan en el país más del triple, alrededor de 40 millones,¹²¹ se plantea pasar de un animal por cada dos hectáreas a 1,5 por hectárea, de esta manera se dispondrá de esa importante porción de tierra para el aprovechamiento de cultivos productivos, entre ellos la palma. Algunos analistas del sector afirman que el proceso ya inició, sobre este respecto, Alfredo Molano, destacado investigador, escribió:

Los nuevos patrones que lavaban sus dólares con tierra, pusieron luego a producir sus tierras con palma [...] Tras las motosierras, que servían tanto para hacer escrituras como para tumbar rastrojeras y montañas, llegaron los testaferros, los tinterillos, los abogados, los notarios, los alcaldes, los senadores, los topógrafos, los ingenieros y los agrónomos, todos a hacer patria: a dejar la tierra nivelada, sin árboles, sin troncos, cruzada de vías y de canales de drenaje y, sobre todo, sin gente [...] El curso de las aguas fue cambiado para desecar tierras bajas, y así, humedales, ciénagas y playones pudieran ser apropiados y agregados a los gigantescos globos de tierra debidamente cuadrículados por filas de palma [...] la palma se tomó las mejores tierras en las zonas calientes y comenzó a derrotar a las vacas y a casarse con los ganaderos [...] Las selvas, las pocas que quedan en pie, están siendo abatidas, y los cultivos propiamente alimenticios arrinconados. El objetivo final es bajar el costo de los combustibles pagando un precio ambiental y social elevadísimo.¹²²

Las implicaciones que tienen estos cambios para el sector ganadero son evidentes, puesto que este es uno de los principales protagonistas de las reformas al campo (pasadas presentes y futuras), fue uno de los principales beneficiados de la

¹²⁰ Visión Colombia 2019, II Bicentenario, Versiones Regionales, *Capítulo Caribe*, Barranquilla, Universidad del Norte, Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 87

¹²¹ Visión Colombia 2019, II Centenario, *Aprovechar las potencialidades del campo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 21

¹²² Alfredo Molano Bravo, "La palma y el petróleo", *El Espectador*, Bogotá, *El Espectador*, 11 de abril de 2008, link: <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/alfredo-molano-bravo/columna-palma-y-petroleo>

primera apertura y figura relevante en la negociación del TLC. Su gremio, FEDEGAN es uno de los más poderosos del país y obviamente es fuertemente criticado por sus vínculos tanto con políticos como con paramilitares y narcotraficantes. La importancia que este sector tiene con respecto a los designios de la planificación nacional y con la producción de agrocombustibles es indiscutible, muchas de las zonas en las cuales se prevé sembrar palma, son hoy dominio del ganado y tienen las características necesarias al ser planas y calientes. Su poder e importancia los ha llevado a establecer estrechas relaciones con la política nacional, tal es su importancia que una de las razones que esgrimió el gobierno de Uribe Vélez para recibir su apoyo en las negociaciones del TLC fue su irrestricto apoyo financiero para competir. Al parecer, la palma es un subsector que los favorece más en cuanto a ayuda estatal y potencial exportador, esto implica una sustancial parte de la transformación de la estructura agraria nacional. Ahora bien, como un sustitutivo de la coca, la palma es atractiva para los propietarios de cultivos ilegalizados puesto que, a cambio de reducir sus ingresos, obtienen legalización de propiedades, ayuda estatal y la tranquilidad de no perder sus territorios (no son efecto de extinción de dominio como sí lo son los bienes en donde se produce y comercializa estupefacientes).

Estos cambios tienden a consagrar las mejores tierras del país para la producción de agrocombustibles y, en general, a productos para el mercado internacional, con lo cual se reducirá el área destinada al cultivo de alimentos para la dieta nacional. Esto, además de los proyectos y megaproyectos que se esbozan en los documentos de planeación, incrementará la especulación de los precios de la tierra, con lo cual los campesinos sin tierra y desplazados ven reducidas aun más sus posibilidades de adquirir predios para labrar, lo cual, a su vez, incrementará los beneficios de los grandes propietarios a tener mayor acceso a mano de obra barata,

mejores condiciones de seguridad en el campo y avances en las vías de comunicación y transporte por parte del estado. Teniendo en cuenta lo anterior y las características de este tipo de cultivos de tardío rendimiento, los grandes propietarios de tierras pueden esperar hasta que entren los beneficios, no así los pequeños productores, quienes no podrían mantener por largo tiempo dichos cultivos sin reportar ingresos. Esto implica que, en los cultivos de palma africana, los labriegos que los trabajan no serán sus dueños sino que se convertirían en asalariados rurales o bien, si tienen propiedades deben venderlas, ya sea por medios pacíficos o violentos, como sucede en el Departamento del Chocó.¹²³ Esto implica que la política nacional enfocada al agro a mediano y largo plazo, asegurará mayores beneficios para los grandes propietarios en detrimento de los pequeños, con o sin tierra.

Adicionalmente, la producción de agrodiesel con base en aceite de palma no solo es un proceso agrícola sino que es industrial, lo que implica fuertes cambios en la cultura y la economía campesina nacional, implementando una visión empresarial para el campo colombiano. En este sentido, los principales sectores amenazados serán las poblaciones que enfocan su trabajo basado en una economía campesina. Sus principales exponentes son los resguardos indígenas, los pequeños productores y las comunidades étnicas. También, aunque no se ampliará sobre ello, serán afectados los ecosistemas del país, en la medida que se afianzará el monocultivo. Lo delicado del tema pasa por la situación geográfica y climática que han convertido a Colombia en un país megadiverso. En este sentido, en inmensas zonas potenciales para el cultivo de palma de aceite como la Orinoquia, en donde el régimen Uribe Vélez ha pronosticado unas 6 millones de hectáreas para colonizar con cultivos productivos, no solo se verá amenazada la enorme biodiversidad que guardan sus espacios, sino

¹²³ Rosa Emilia Bermúdez Rico, *Megaproyectos de infraestructura y agrocombustibles en el Pacífico colombiano*, en Irene Vélez, edit., *Llenando tanques, vaciando territorios*, Bogotá, CENAPE, 2008, pp. 167-178

que zonas ajenas al cultivo se afectarán en tanto se desvíen los ríos para anegar al monocultivo aceitero.

Considerando las características propias del campo colombiano, su concentrada propiedad, el conflicto armado financiado mediante los dineros del narcotráfico y apoderado de buena parte de los entes estatales y sus recursos, los cambios que se generan en este sector corren por la misma ruta que corren los intereses de la política rural colombiana. Como ya se apuntó, tanto la vieja clase propietaria como una nueva, intervinieron en el destino del campo colombiano, siguen transformando sus propiedades a partir de las decisiones que se toman en altas esferas del poder, no solo nacional sino hemisférica y mundial. Los cultivos productivos y las políticas que los incentivan hacen parte de un mecanismo de legalización de tierras adquiridas a través de métodos violentos o ilegales. Parte de la legislación que repasamos busca ese fin, mientras tanto, en los pasillos de las salas de la justicia, colectivos campesinos, desplazados, ONG y políticos, denuncian los abusos, las injusticias y las violaciones de sus derechos, abarrotándolos y, en ocasiones, esclareciendo muchas de las dudas que dejan los procesos de transformación del agro nacional.

Finalmente, la profundización de la política de convertir al país en un proveedor mundial de combustibles alternativos, dada la naturaleza del producto, generará una alianza más sólida entre los sectores agrario, industrial, militar, político y financiero. En este sentido, los esfuerzos de los gobiernos en adelante serán la promoción de dicha unidad y su despliegue, además del apoyo a sus propuestas, proyectos y megaproyectos. Al mismo tiempo, esta fuerza generará otra proporcional e inversa, en la cual destacarán campesinos, indígenas, ambientalistas, trabajadores, defensores del territorio y de los Derechos Humanos, políticos y académicos. Esta polarización favorecerá la continuidad de la guerra en Colombia en tanto le generará suficientes

provisiones humanas y económicas, y ratificará a la tierra como el principal factor generador de poder y, por lo tanto, imprescindible tanto en el inicio como en el final del Conflicto Armado Colombiano.

III

Conclusiones y reflexiones

1. Una de las razones por las cuales los sectores productivos del campo continuaron apoyando al gobierno tras el descalabro que significó para ellos el resultado de las negociaciones del TLC entre Colombia y los Estados Unidos, fue la decisión del Gobierno Nacional de compartir parte de los ingresos del Estado con ellos. El apoyo conseguido por el gobierno nacional de parte de los gremios del sector agrario para apoyar el TLC con los Estados Unidos, se condicionó con base en el protagonismo financiero del Estado colombiano para los futuros proyectos y megaproyectos que los sectores mencionados emprendan con base en las oportunidades que generará el propio TLC. De acuerdo con esto y dada la oportunidad de tratar con el gobierno de Uribe, quien se habría comprometido, varios sectores empresariales que basan sus actividades en el sector agropecuario encaminadas a la exportación, buscaron sacar provecho del compromiso gubernamental y consiguieron, de parte del Ejecutivo, transferencias importantes para el financiamiento de sus actividades.

La altísima corrupción que experimentó el país por cuenta del Gobierno Nacional, unos US \$2 mil millones anualmente,¹²⁴ se entiende por la transformación de las funciones del Estado en beneficio de grandes propietarios como una política de Estado. A continuación, y si esta tendencia progresa, se verá gravemente amenazada la Constitución de 1991 y su objetivo como es el desarrollo de un Estado *Social de*

¹²⁴ 1900 pesos cada dólar, unos 4 billones de pesos, cifras tomadas del informe de la Corporación Transparencia por Colombia, destacado por: Revista Semana, Corrupción en Colombia ensucia cada vez más manos, Miércoles, 9 de diciembre de 2009, <http://www.semana.com/noticias-revista-de-radio/corrupcion-colombia-ensucia-cada-vez-manos/132426.aspx>

Derecho. Por el contrario, la justicia colombiana y algunos sectores de la oposición, han venido denunciando progresivamente y coartando las acciones de quienes se beneficiaron de los recursos y las ventajas obtenidas de manera irregular, a través de entidades del gobierno o por su concurso en decisiones que los favorecieron.

2. Muchos de los supuestos que hicieron apoyar el TLC, al inicio de las negociaciones, se basaron en la inevitabilidad del proceso de integración global y, aunque hoy este proceso se nota algo reversible, particularmente por la crisis financiera de 2008-2009 y por la vuelta al proteccionismo, la idea persiste en naciones en desarrollo y lo único que visibilizan los líderes políticos y gremiales es la búsqueda de oportunidades del proceso y la resignación por lo que perderán de todas maneras. No obstante, la dependencia que EUA ha generado en Colombia hace prácticamente impracticables dichos preceptos y decisiones.

Uno de los principales problemas del país es precisamente, ser uno de los favoritos de Washington para la destinación de recursos. Ser el mayor productor mundial de materia prima para la elaboración de estupefacientes, hace de Colombia un país sobre el cual se debe tener un trato especial por parte de Estados Unidos. Esta “asistencia” que se ha venido configurando hace alrededor de dos décadas, generó en el Estado cierta dependencia que se traduce en una reducción de la capacidad soberana a decidir por voluntad propia los designios y metas que se perseguirán, como política de Estado. De esta manera, la libertad de acción por parte de los altos funcionarios del Estado colombiano estará supeditada a las decisiones y al visto bueno que Washington le dé.¹²⁵

¹²⁵ Un referente que evidencia esta situación es la posición colombiana frente a la Invasión a Iraq por Estados Unidos en marzo de 2003, como la única nación latinoamericana en apoyar la iniciativa de Washington.

3. Además de la supuesta inevitabilidad del TLC, los gremios colombianos que apoyaron el acuerdo comercial se inclinaron a favor, al sentir que el fin del ATPDEA en 2006, tendría consecuencias lamentables para sus empresas. De tal modo que el anuncio de prolongación de los beneficios del ATPDEA hasta tanto el TLC estuviera en negociación, se tornó en un triunfo para los gremios empresariales. Algunos de los mayores impulsores del TLC, teniendo en cuenta el temor al fin de las ventajas aduaneras que Estados Unidos daba era, además de los industriales, el sector de las flores, de gran peso en la economía agraria exportadora colombiana y de importante influencia en la SAC. A pesar de ello, los gremios agropecuarios, priorizaron la extensión del ATPDEA por sobre la reciprocidad que tendría el TLC, al momento de entrada en función. En otras palabras, le dieron más peso al corto plazo sobre el mediano y largo plazo.

4. El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos nunca fue eso: una negociación. Si nos concentramos tanto en el análisis del texto radicado por los Estados Unidos al inicio de las “negociaciones” y al texto final, como en las declaraciones que hicieron los gremios del sector agrario post-negociación, se puede concluir que lo que se hizo fue, prácticamente, el anuncio de lo que el USTR permitiría que llegara al mercado estadounidense y lo que iba a ingresar al mercado colombiano. Lo que el proceso de negociación solo fue la concertación de cómo y cuánto y en qué momento, entraría al mercado más grande del mundo.

De ello se concluye que, si no se modifica sustancialmente la estructura productiva agraria, esta puede sufrir serios problemas al momento de activación del Tratado comercial. Gran parte de la preocupación de los gremios tras las negociaciones, se inclina en disponer del tiempo y los recursos suficientes para poner al sector a la par de su competidor. Para ello, el apoyo estatal será decisivo y las

buenas relaciones que estos sectores mantienen con el Ejecutivo y el Parlamento han de ser imprescindibles en sus agendas internas, con lo cual se tiene que la historia nacional continuará guardando unas proporciones importantes de cara al futuro y el campo seguirá muy ligado a la política nacional por mucho tiempo.

5. Aunque se trate de un factor aun no sentido en la práctica, la desprotección que Colombia experimentaría con el abandono del SAFP, puede incentivar el contrabando fronterizo, aumentando la informalidad, reduciendo la recaudación fiscal e incrementando el presupuesto destinado a la represión y a la persecución de fuentes ilegales de comercio. Adicionalmente, la sustitución tanto de los proveedores como los destinos de los productores nacionales, afectarán en mayor o menor medida el comercio y los suministros transfronterizos, teniendo en cuenta el peso de las exportaciones colombianas dentro de la CAN.

La puesta en marcha de un TLC entre Colombia y los Estados Unidos modificaría de paso, parte de la estructura económica y comercial de los países de la Comunidad Andina, en tanto transforma un piñón importante del engranaje económico y comercial subregional. El impacto que el TLC tendría en gran parte de la oferta de productos agropecuarios colombianos, paulatinamente reemplazados por norteamericanos, repercutiría en los países de la región directa o indirectamente. Si bien es posible que algunos productos colombianos, abatidos por la competencia gringa, sean reemplazados por otros proveedores de la CAN, y de esta manera estimular la producción de los otros miembros de la Comunidad. Igualmente, puede darse el caso de que los productores estadounidenses, a través de Colombia, abastezcan los mercados Andinos. De todas maneras, la aplicación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos traería una reestructuración de los términos de intercambio empleados por los miembros de la CAN.

6. El proceso de Contrarreforma agraria, aunque continúa sintiéndose y ampliándose, no se consolidó legalmente. Los intentos por hacerlo a través de proyectos de ley mediante el Ejecutivo, fueron hundidos uno tras otro por la Corte Constitucional declarándolos inconstitucionales. A pesar de ello, ciertos mecanismos, como el “modelo Carimagua”, aun son aplicados en otras zonas del país sujetas a consideraciones no definidas por la ley. Muchos de los beneficiados por los privilegios otorgados por el Gobierno Nacional en cuanto a subsidios, contratos o uso de tierras, se encuentran investigados. Algunos rehusaron la posibilidad de continuar ejerciendo su control y oficiando en los territorios en cuestión.

A pesar de ello, las intenciones del régimen Uribe Vélez se hicieron palpables en los mecanismos legales que intentó implementar. La identificación de los directos beneficiados y los dolientes, rotulan el carácter e intenciones del ejecutivo para con el campo colombiano, privilegiando los intereses de unos pocos, sobre el de muchos de los legítimos dueños, privilegiando una economía latifundista y agroindustrial sobre la pequeña propiedad y la economía campesina. Y aunque las querellas al respecto aun no están saldadas, las marcas imprimidas por el gobierno ponen sobre el tapete la situación del agro colombiano y su directa relación con la política nacional, la guerra y las políticas públicas.

7. A pesar de que el tema de los subsidios es muy sensible y muy utilizado al momento de criticar la producción agrícola de los Estados Unidos, puede tenerse en consideración las exigencias cada vez mas pesadas hechas por los países en vías de desarrollo en el marco de la OMC a este respecto. A esta opción, los países desarrollados han venido exigiendo cada vez con más frecuencia, estándares y medidas zoo y fitosanitarias a los países en vías de desarrollo, como medida de protección de su producción alimentaria y agrícola en general. Esta tendencia puede

asumirse como *otra* de las medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados.

La preocupación y el interés que experimentaron los gremios de la producción colombianos respecto de las estrictas medidas sanitarias impuestas por Estados Unidos, refuerzan una tendencia global a incrementar dichas medidas. Estos factores convierten a las medidas zoo y fitosanitarias en otra forma de proteccionismo que distorsiona el mercado mundial, dificultando a los países que invierten poco en tecnología (la mayoría de países en desarrollo), la posibilidad de competir equitativamente, atenuando las ventajas comparativas y enfatizando la dependencia de los países de la periferia respecto de los productos, normas y estándares del centro.

8. Poco a poco se viene entregando gran parte de la soberanía nacional (entre ellas la Alimentaria), a la estructura productiva de Estados Unidos. Como viene ocurriendo en el país, desde la apertura, las capas dominantes del país vienen siendo relegadas a la condición de emisarios políticos y a la administración de enclaves de la economía norteamericana, que paulatinamente retoma los clásicos lugares que durante el período dorado del liberalismo del siglo XIX ocuparon las oligarquías latinoamericanas, a favor del capital internacional conducido por Inglaterra.

Esto se refuerza con el antecedente que revela la ausencia de una clase gobernante fuerte y eficaz en Colombia.¹²⁶ Este fenómeno de pérdida de soberanía no solo se expresa en torno a delegaciones y operaciones que pueden asumirse como abstracciones propias de descabelladas teorías de conspiración, sino que las negociaciones que se llevaron a cabo con Estados Unidos en el marco del TLC.

¹²⁶ Marco Palacios, "Colombia, un país sin clase gobernante", Recuadro 1.2, en, PNUD, El conflicto, callejón con salida, informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003, Bogotá, PNUD, 2003, pp. 33-34

También incluyen una posición estrictamente territorial. Este, reduce la definición del territorio colombiano incluida en la Constitución Nacional, obviando el mar territorial, el segmento de la órbita geoestacionaria, el subsuelo, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, la zona contigua y el espectro electromagnético.¹²⁷

9. Los procesos de apertura económica transformaron la estructura del campo colombiano. La tendencia siempre benefició a los grandes propietarios y determinó, en gran medida, la suerte de los actores que encuentran en el campo su razón económica: campesinos, grupos armados, narcotraficantes, gremios agropecuarios y políticos. En la medida que la estructura agraria colombiana se continúa transformando, algunos productos como sorgo arroz, maíz, trigo y algodón, vienen cediendo su lugar en el peso de la economía agrícola colombiana, y en el espacio ocupado, al ganado (en la primera apertura de 1990) y al cultivo para la producción de agrocombustibles (en la segunda apertura que se inició con la aplicación de ATPDEA y la negociación del TLC con Estados Unidos).

10. De acuerdo a los datos mostrados al inicio de la investigación, Colombia es uno de los países de la Región con los peores indicadores de concentración de la propiedad. Esto se hace mucho más grave cuando se tiene en cuenta que la Región es la que detenta los mayores índices de concentración de la tierra a nivel planetario. Teniendo en cuenta los datos del Banco Mundial, se hace evidente una situación muy complicada: A pesar de la disminución de 4.58 puntos porcentuales entre 1950 y 1990, el panorama regional muestra un espectáculo numérico bochornoso. Somos como región, de lejos, campeones solitarios. Para Colombia, según el Banco Mundial, en 2005, el 0,4% de los propietarios tiene un 57,3% de predios superiores a 500

¹²⁷ Comparar el Anexo 1.3 del Capítulo I del TLC, con el Artículo 101 de la Constitución Política de Colombia

hectáreas, mientras que un 24,2% del área en Colombia es repartida entre el 97% de propietarios, en predios menores a 3 hectáreas.¹²⁸ El índice Gini del país (0,85) supera al de la región (0,81), con lo cual nos convierte en los máximos campeones de la desigualdad.

Ahora bien, la decidida importancia de la tierra en la sociedad colombiana, se acentúa particularmente al momento de examinar lo que significa para la economía de la guerra (y la economía en general). La competencia por el empleo y control de la tierra para el cultivo de insumos para la elaboración de estupefacientes ilegalizados, ha significado, por otro lado, el despojo de alrededor de 5 millones de campesinos mediante la vorágine violenta de narcotraficantes, terratenientes y los grupos armados a su servicio. Muchos ex-propietarios rurales, con limitadas expectativas para emplearse en las ciudades adonde llegan, con pocas probabilidades de recuperar sus propiedades y sin otra alternativa que la de vincularse al negocio de la droga o de la guerra, esta última habrá de prolongarse hasta que las oportunidades laborales en los centros urbanos puedan absorber con suficiencia y eficacia al desplazado o hasta que la seguridad en el campo sea un hecho y se incentive y permita la devolución de la tierra y se apoye irrestrictamente al campesino, elemento constitutivo del personal de guerra en el país. Las consecuencias de una situación tal y la importancia que tiene en Colombia la propiedad de la tierra, en términos electorales, militares y económicos, hacen de esta situación un foco de presión que se evidencia en la relación siamesa que hay entre la tierra y la política colombiana.

11. Si durante el proceso de negociación del TLC entre Colombia y EUA, el principal perdedor fue el sector agrícola colombiano incluso la ganadería,

¹²⁸ Deininger y Squire, World Bank, 1996, en, Bernardo Kliksberg, *Desigualdad y desarrollo en América latina: el debate postergado*, Conferencia pronunciada en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras Un espacio para el diálogo, Buenos Aires, Centro de documentación en políticas sociales, 1999

exceptuando los agrocombustibles que, a largo plazo y con una participación protagónica del Estado, tendrán una rentabilidad importante, se puede decir que uno de los principales beneficiados fueron los cultivos ilegalizados: coca y amapola y sus derivados: pasta básica de cocaína y heroína respectivamente. La infraestructura en transporte vial, fluvial, marítimo, aéreo, portuario y los enclaves financieros y de capital que impulsará la puesta en marcha del TLC, permiten que la dinámica comercial observe un mayor flujo por el cual filtrar cargamentos con contenidos prohibidos. En este sentido, no es descabellado pensar que a los decisores y hacedores de políticas norteamericanos, con respecto a la región y al país, particularmente como principal productor de cocaína a nivel mundial, no vean en el resultado de la lucha contra las drogas un fracaso.¹²⁹

Si consideramos el tamaño del capital que se mueve por cuenta del narcotráfico y que, al fin y al cabo, la “ayuda” que entra al país por medio del Plan Colombia es básicamente ayuda militar y de ella la mayor parte se utiliza para comprar helicópteros y armamento a los fabricantes estadounidenses, y si comparamos al país con Afganistán que, luego de la invasión estadounidense, sufrió un exponencial incremento de cultivo de amapola, y que los inmensos costos generados por la Guerra de Irak y Afganistán que por primera vez, después de la Guerra de Independencia de las 13 Colonias,¹³⁰ es financiada por extranjeros, podemos retomar el tristemente celebre caso Irán-Contras y el financiamiento militar que generó el tráfico de drogas ilícitas. En otras palabras, a los fabricantes de armas y material de

¹²⁹ Según la DEA, en 2009, casi el 90 y 60% de la cocaína y heroína, respectivamente, incautada en los Estados Unidos se origina en Colombia. Ver, United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume I Drug and Chemical Control*, Washington, March 2010, p. 201

¹³⁰ Las cuentas del Stiglitz tiene sobre la Guerra en Irak se estiman en tres Billones de dólares, según su texto que incluye dicho título Joseph Stiglitz, *La economía norteamericana desgarrada por la guerra*, New York, 9 de abril de 2008, pp. 1-3, link: <http://newsgroups.derkeiler.com/Archive/Soc/soc.culture.cuba/2008-04/msg00500.html>.

guerra de EUA, quienes tienen un peso importante en la política nacional, les convendría que la lucha antidrogas en Colombia se prolongue, puesto que, al ser un aliado de su país, el Departamento de Estado le concede a Colombia un puesto privilegiado al momento de otorgar “ayuda” financiera para combatir aquel “flagelo”, esto les asegura una entrada millonaria a sus arcas.

12. En Colombia, el proceso de arrinconamiento de cultivos para el consumo humano como de animales es un hecho que se inició con la Revolución Verde y tomó fuerza con la apertura de 1990. Las negociaciones del TLC con los Estados Unidos generaron, por parte de los hacedores de políticas, la adaptación y el destino de parte del campo colombiano a la producción de agrocombustibles, con el fin de buscar una ventaja comparativa que haga rentable el uso del suelo nacional en el mercado mundial. Este proceso enfatiza la tendencia del cambio de uso del suelo nacional, más hacia la energía para el sistema capitalista, menos para el consumo humano.

A pesar de las discusiones morales o subjetivas, el destino de la producción del suelo, genera enfrentamientos que van más allá del simple cálculo económico. Los enfoques que han tomado algunos representantes políticos, organizaciones campesinas, académicos y organismos multilaterales, apuntan a señalar a la alimentación como parte integral de la Soberanía Nacional. En este sentido, la ampliación de la frontera agrícola para la producción de combustibles provoca un declive de la autosuficiencia nacional, incrementando la dependencia alimentaria, por lo tanto, otorgando a otro estado parte de la soberanía colombiana. Este hecho incrementará la dependencia colombiana con respecto a los Estados Unidos.

13. El fracaso del Proceso de Paz entre el gobierno de Pastrana y las Farc-EP, no solo fue posible gracias a la poca voluntad de esta última. Según lo encontrado a lo

largo de la investigación, gran parte de la responsabilidad del fracaso, estuvo a cargo de una nueva clase dirigente que tenía en su base el poder económico del narcotráfico y, por ende, la tierra como parte integral de su estructura. En este sentido, esta *clase emergente* compuesta en su mayor parte por narcotraficantes, políticos, empresarios y un ejército propio, desarrolló un trabajo sustancial de sabotaje y ataque al proceso de paz y a sus posibles beneficiarios.

Las causas del fracaso, entonces, no solo pueden atribuirse a las Farc-EP sino también a dicha nueva clase la cual, en su intento por entorpecer el diálogo, encontró las formas de hacerse más fuerte y más rica en la medida en que la lucha contrainsurgente le valió de apoyo en parte de la opinión pública, mostrándola como una alternativa a una situación en la cual la guerrilla había sometido al Ejecutivo a su voluntad. Su posición frontal contrainsurgente les valió poderosos aliados gremiales y políticos que paulatinamente se convertirían en una gran alianza que entraría al juego político y lograría sentarse en el Solio de Bolívar el 7 de agosto de 2002.

14. La política colombiana enfrenta enormes transformaciones por cuenta de una clase emergente que entró a la escena pública durante los años noventa. La poderosa financiación del narcotráfico, base de su economía, logró encauzar la lucha antiterrorista con la búsqueda de las mejores tierras del país. Y, aunque la política no estaba en sus aspiraciones iniciales, la soldada relación política-tierra condujo a la primera a enrolarse en las filas de dicha clase. El poder adquirido fue tan inmenso que los partidos tradicionales entraron en crisis y uno nuevo no solo entró en la competencia por el poder, sino que lo ganó.

La fragmentación política actual es la contraparte del poder del narcotráfico y de la independencia que adquirió en Colombia hacia el fin de siglo XX.

Bibliografía

- Acosta, Amilkar, *El TLC en blanco y negro*, Berkeley, Universidad de California, 2006
- Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Colombia, Washington, 2006
- Amin, Samir, *Capitalismo, Imperialismo, Mundialización*, En: Seoane, José & Taddei, Emilio (Comp.). *Resistencias Mundiales. De Seattle A Porto Alegre*, Buenos Aires, Clacso, 2001
- Aranguren, Mauricio, *Mi confesión. Revelaciones de un criminal de guerra*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 2001
- Arias, Andrés Felipe, *Apuesta Exportadora Agropecuaria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2006 – 2020, mayo de 2006
- Ayerbe, Luis Fernando, *Los Estados Unidos Y La América Latina: La Construcción De La Hegemonía*, La Habana, Fondo Editorial Casa De Las Américas, 2001
- Borón, Atilio, et al, *Tiempos Violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires Clacso - Eudeba, 1999
- Borón, Atilio, *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Buenos Aires, Fondo De Cultura Económica, 2000
- Braudel, Fernand, *La dinámica del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002
- Castro Figueroa, Andrés, *Manual de exportaciones. La exportación en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad del Rosario, 2008
- Cepal, *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe, 2006*, Santiago De Chile, Naciones Unidas, 2007
- Cepal, *Desarrollo productivo en economías abiertas*, San Juan de Puerto Rico, Naciones Unidas, 2004
- Cepal, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago De Chile, Naciones Unidas, 2002
- Chevalier, François, *América Latina: de la independencia a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999

- DerGhoufassian, Khatchik, *Crisis energética y conflictividad global*, en *Dialogo Político*, N° 4, 2007
- Departamento de Estado de los Estados Unidos, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume I Drug and Chemical Control*, Washington, 2010
- Garay Salamanca, Luis Jorge, *El agro colombiano frente Al TLC con los Estados Unidos*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2004
- Garay Salamanca, Luis Jorge, et al, *III Encuesta Nacional de verificación de los Derechos de la población desplazada 2010. Resumen de resultados preliminares en materia de bienes rurales*, Bogotá, CODHES, Octubre de 2010
- Garay Salamanca, Luis Jorge, et al, *La negociación agropecuaria en el TLC, alcances y consecuencias*, Bogotá, Planeta Paz, 2006
- Gibson, Edward, “*Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos*”, en *Desafíos 14*, Bogotá, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, CEPI, Universidad del Rosario, 2006
- Idriss Jazairy et al., *Censo Agropecuario Mundial 1990*, FAO, New York, New York University Press, 1992
- Klare, Michael, *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ediciones Urano, Barcelona, 2003
- Martínez, Julia Evelin, Cuaderno N° 7: *La coyuntura económica actual y su impacto sobre las mujeres de los sectores populares*, El Salvador, PNUD, Junio 13 de 2008
- Molano, Alfredo, et al, *las Perlas uribistas*, Bogotá, Debate, 2010
- Molano, Alfredo, “*La palma y el petróleo*”, *El Espectador*, Bogotá, *El Espectador*, 11 de abril de 2008
- Molano, Alfredo, *Uribe y el campo*, en, Varios Autores, *las Perlas uribistas*, Bogotá, Debate, 2010
- Moore Jr., Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia, el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Ediciones Península, 2002
- Morales González, Juan Carlos, *Contexto y geopolítica de los agrocombustibles: algunas consideraciones en: Derecho al territorio y agrocombustibles Memorias del Seminario Nacional en Bogotá, 29 y 30/IV/2008)* y los

- Seminarios Regionales Barrancabermeja, 16/X/2008; y, Riosucio – Chocó, 22 y 23/X/2008, Bogotá, CINEP, 2009
- Moreno Piraquive, Alexandra, *La letra menuda del TLC*, Bogotá, Ediciones Mira, 2007
- O´Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997
- Pearson, Frederic y Martin Rochester, *Relaciones internacionales. Situación Global en el siglo XXI*, Bogotá, McGraw-Hill, 2000
- PNUD, El conflicto, callejón con salida, informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003, Bogotá, PNUD, 2003
- Pulecio, Jorge Reinel, *La estrategia Uribe de negociación del TLC*, Revista Colombia Internacional N° 061, Bogotá, Universidad de los Andes, enero-junio de 2005
- Pulecio, Jorge Reinel, *Urgente renovar ATPDEA*, Bogotá, Portafolio, junio 30 de 2005
- Quimbayo, Germán A., “Agro y ambiente: el terreno de los biocombustibles”, Boletín Semillas N° 3, *La discusión sobre los agrocombustibles*, 30 de enero de 2008
- Ramírez Ocampo, Jorge, *¿No TLC? El Impacto Del Tratado En La Economía Colombiana*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007
- Ramírez Tobón, William, *Guerra en Colombia. Democracia y conflicto agrario*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional, agosto de 2004
- Reyes Posada, Alejandro, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2009
- Robledo, Jorge Enrique. *La verdadera hecatombe*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2009
- Rojas Aravena, Francisco, *La Integración regional: un proyecto político Estratégico, III Informe del Secretario General de FLACSO*, San José, FLACSO, 2008
- Romero, Mauricio, edit., *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, 2007
- Shiva, Vandana, *las guerras del agua*, México, Siglo XXI, 2003
- Stiglitz, Joseph E. *La economía norteamericana desgarrada por la guerra*, New York, 9 de abril de 2008

Umaña, Germán, *El juego asimétrico del comercio. El Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*, Bogotá, CID, Universidad Nacional De Colombia, 2004

Valencia, León, “*Lo que ocultó Uribe en la negociación con los paramilitares*”, en, Varios Autores, *las Perlas uribistas*, Bogotá, Debate, 2010

Vélez, Irene, edit., *Llenando tanques, vaciando territorios*, Bogotá, CENSAT, 2008

Visión Colombia 2019, II Bicentenario, Versiones Regionales, *Capítulo Caribe*, Barranquilla, Universidad del Norte, Departamento Nacional de Planeación, 2007

Visión Colombia 2019, II Centenario, *Aprovechar las potencialidades del campo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2007

Revistas

Aguilar, Luís Ignacio, “*Sustitución De Importaciones Y Apertura Económica*” En: Revista Análisis Político No 13, Bogotá, Iepri, Mayo/Agosto De 1991

Revista Cambio, *Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza*, Bogotá, octubre 13 de 2009

Revista Dinero, *Obama plantea reducir recursos para el Plan Colombia*, 2 de Febrero de 2010

Revista Semana, “*El pasado no perdona*”, Sábado 6 de septiembre de 2008

Revista Semana, *Los Señores de la Tierra*, mayo 30 de 2004

Revista Semana, *Entrevista a Vicente Castaño*, Domingo, 5 de junio de 2005

Revista Semana, “*Al paredón con María Isabel Rueda*”, Bogotá, 1 de Marzo de 2008

Prensa

El Espectador, Bonilla, Ricardo, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, véase en, 25 de diciembre de 2009

El Espectador, *Venezuela sustituye a Colombia por EEUU en compra de carne, textil y aceite*, 10 de Febrero de 2010

El Tiempo: “Puja para que el 14 de marzo se vote por la creación de la Región Caribe”
4 de febrero de 2010

El Tiempo, 10 de Febrero de 2006

El Tiempo, 28 de febrero de 2006

La República, *Pocas expectativas de un TLC con Estados Unidos en 2011*, Bogotá,
23 de diciembre de 2010,

Portafolio, 8 de agosto de 2005

Portafolio, *Los gremios agrícolas ponen en apuros la próxima ronda del TLC*,
Bogotá, 25 de mayo de 2005

Separata

Diario Oficial del Congreso De La República No. 46.700, 25 de Julio de 2007

Carta FEDEGAN, Edición Especial, *Informe Especial-TLC*, Bogotá, marzo de 2006

CODHES, “*Crisis humanitaria y catástrofe social*”, Boletín CODHES Informa N° 26,
18 de septiembre de 1999

Codhes informa, *Víctimas Emergentes*, Boletín informativo de la Consultoría para los
Derechos Humanos y el desplazamiento, N° 75, Bogotá, 22 de abril de 2009

Conpes N° 3297, *Agenda interna para la productividad y la competitividad:
Metodología*, Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social,
Departamento Nacional de Planeación, 26 de julio de 2004

Corte Constitucional, Sentencia T-025 del 2004

Deininger, Klaus e Isabel Lavadenz, *Colombia: Land Policy in Transition*, World
Bank Group, En Breve N° 55, octubre de 2004

Lafaurie, José Félix, Editorial: “*Nos fue como nos fue*”, Bogotá, Carta FEDEGÁN
Edición Especial, marzo de 2006

Maya, Edgardo, *Comentarios al Proyecto de Ley N° 30 Senado*, artículo 45, Bogotá,
octubre 8 de 2006

López Montaña, Cecilia, *Carimagua un modelo desplazador*, Bogotá, Revista
Semana, *Documentos*, Julio de 2008

Quevedo, Norbey, *El zar del agro*, Centro de Medios Independientes de Colombia,
Indymedia, Junio 18 de 2007

Quevedo, Norbey y Juan David Laverde, *El 'dossier' de los palmeros*, Bogotá, El Espectador, Sábado, 26 de enero de 2008

Sociedad de Agricultores de Colombia, "*Balance del TLC Colombia-Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC*", Bogotá, Revista Nacional de Agricultura N° 946, agosto de 2006

Fuentes electrónicas

BBC Mundo, *EE.UU. reducirá consumo energético*, 20 de diciembre de 2007, <http://news.bbc.co.uk/>

Colectivo de abogados, *Los directivos de Chiquita Brands Totalmente Identificados*, miércoles 23 de julio de 2008, <http://www.colectivodeabogados.org/>

Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co>

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, <http://www.state.gov/>

FARC-EP, "Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP" Montañas de Colombia, 1993, <http://www.farcejercitodelpueblo.org/>

Grupo Semillas, <http://www.semillas.org.co>

Mancuso, Salvatore, *Adiós a las armas... el camino hacia la paz, en medio de mis tribulaciones*, Discurso de en la desmovilización del Bloque Catatumbo de las AUC, diciembre de 2005, <http://www.derechoshumanosypaz.org/>

OPEP, OPEC Basket Price, <http://www.opec.org/>

Senado de la República de Colombia, <http://www.secretariasenado.gov.co>

The Conference Board, <http://www.conference-board.org/>

TLC Colombia- Estados Unidos, <http://www.tlc.gov.co>