

Colombia y TLC: entre la movilización y el conflicto

Por: Lyda Forero / Danilo Urrea
Transnational Institute / CENSAT agua Viva - FoE Colombia



El pasado 19 de agosto organizaciones y movimientos sociales ligados al sector agrario iniciaron un paro nacional que prontamente tomó el carácter de movilización popular gracias a la adhesión de otros sectores. Trabajadores de la salud y la educación, transportadores y también organizaciones urbanas, de indígenas y afrodescendientes paulatinamente nutrieron las calles y carreteras de distintas partes del país, lugares que se convirtieron en escenarios de disputa y en los que se vivió una fuerte represión por parte de las fuerzas policiales y militares, caracterizadas por el uso desmedido de la fuerza frente a las y los manifestantes.

Las demandas presentadas al gobierno nacional, y las movilizaciones que por momentos llegaron a tener el carácter de un levantamiento popular demuestran que no se trata de un descontento coyuntural, sino que, por el contrario, es el resultado de problemas estructurales relacionados con el modelo productivo, el sistema político y la propiedad de la tierra, conflictos que se han intensificado especialmente en los últimos años a partir de la entrada en vigencia en 2011 del Tratado de Libre Comercio con Canadá y en 2012 con Estados Unidos.

La combinación de factores estructurales detrás de las resistencias

Históricamente ha existido una profunda concentración de la tierra en Colombia, que se exacerbó durante los últimos años por una contra-reforma agraria que a través de la acción paramilitar, agenciada con mayor rigor entre los años 2002 y 2010, desplazó a 4 millones de personas de sus territorios, y despojó a sangre y fuego 8 millones de hectáreas en las que ahora se imponen los principales megaproyectos de empresas trasnacionales y privadas nacionales. De acuerdo con datos oficiales¹, en los años 50 cerca del 55% de los propietarios tenían menos de 10 hectáreas y ocupaban alrededor de 7% de la superficie del país; en 2010 la situación es aún peor, el 77.6% de los propietarios posee el 13,7% de la tierra.

El gobierno Santos ha presentado la implementación de la ley 1448 de 2011 como una respuesta al problema de la tenencia de la tierra. La ley es presentada en el concierto internacional para mostrar supuestos avances en la búsqueda de la paz, pues aparece como una respuesta a la situación de las y los campesinos desplazados de sus territorios, pero en realidad proyecta la creación y consolidación de un mercado de títulos de propiedad. La aplicación de la ley además ha sido ensombrecida por el asesinato de líderes campesinos que han sido objeto de restitución de tierras, sobretodo en la costa caribe colombiana (según datos del MOVICE, tras 5 meses de implementación de la ley, habían sido asesinados 28 líderes²).

Las propuestas de manejo de tierras a través de la creación de Zonas de Reserva Campesina -ZRC-, figura reconocida por la Constitución y reglamentada en la ley 160 de 1994, han sido rechazadas por el gobierno, como ocurrió recientemente en la región de El Catatumbo, donde las comunidades locales se declararon en paro durante más de un mes, ante el incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno en la implementación de la ZRC para esa región. El caso del Catatumbo es emblemático, pues luego de llegar a acuerdos con la institución gubernamental que regula este tipo de políticas, el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), y de gastar inmensas sumas de dinero para la creación de la ZRC, el gobierno echó atrás la decisión, probablemente ante la presión de las corporaciones trasnacionales y empresas interesadas en explotar el patrimonio ambiental, el carbón y las reservas de metales en la zona.

Bajo la misma lógica, la política agraria ha privilegiado la producción agroindustrial frente a la campesina, a través de subsidios/promoción a los grandes industriales del agro, lo que a su vez ha favorecido el acaparamiento de tierras por parte de capitales trasnacionales. La producción agrícola se enfrenta a una de las mayores crisis en los últimos años, ante el incremento de las importaciones a bajos precios con los que no puede competir la producción nacional. En consecuencia, las y los productores campesinos han solicitado al gobierno políticas de protección a

¹ IGAC

² MOVICE

la producción interna, subsidios y control de precios tanto de los insumos como de los productos finales.

De la misma manera, y en directa relación con las complejidades antes presentadas, la política minero – energética del gobierno Santos que promueve proyectos extractivos a través de incentivos y medidas de protección a la inversión extranjera, y que se garantizó con el despojo legal y violento de los años anteriores a su mandato y cuando él ejercía como ministro de defensa, ha tenido una férrea oposición por parte de las comunidades, organizaciones y movimientos territoriales.

Aunque el gobierno ha pretendido presentar esta política como una de las locomotoras del desarrollo y la gran innovación económica para el país, en realidad responde al Programa de Petróleo Minería y Gas del Banco Mundial impulsado en Colombia desde los años 50s, que se ha expresado en la explotación de minas del tamaño de El Cerrejón en La Guajira (segunda mina de carbón a cielo abierto más grande del mundo), o La Loma en el César, las cuales no han generado beneficios para la mayoría de los colombianos y colombianas después de 30 años de actividades. En lugar de ello, el empobrecimiento de las zonas mineras, los conflictos ambientales y los desplazamientos forzados enfrentados por las poblaciones aledañas a las zonas de influencia de estos emprendimientos hablan por sí mismos.

La política minero – energética actual en Colombia desconoce la vocación productiva del país, ejerce presión sobre los ecosistemas esenciales que regulan el ciclo hidrológico y atenta contra los principios constitucionales que instan a la garantía de un ambiente sano.

Las transformaciones estatales y las garantías jurídicas que se han entregado en las últimas dos décadas a las corporaciones transnacionales para la explotación del patrimonio natural colombiano renunciando a la responsabilidad de regularlas y hacerlas responsables, sumadas al accionar criminal de algunas de las empresas, que han reconocido su relación con el paramilitarismo y los crímenes por los que han sido llevados a tribunales internacionales, contrastan con el discurso de la minería como motor del desarrollo, que conlleva a la idea equívoca de convertir al país en un enclave de extracción minera, con la consecuente reprimarización de la economía que esto implica, la pérdida de las zonas más productivas y la desagrarización de un campo que se vislumbra sin campesinos.

En este contexto, la combinación de las políticas minero-energética, de restitución de tierras y agraria han ocasionado una crisis en el sector rural que se expresa también en diferentes sectores de la estructura social y económica colombiana, que se convierte en elemento de agudización del conflicto social, político y económico y se suma a la ya precaria situación del agro y la tenencia de la tierra en Colombia. Las resistencias a estas políticas, las han convertido en escenarios de disputa por parte de quienes reclaman sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, frente a los beneficios corporativos.

Los Tratados de Libre Comercio y la agudización del conflicto social

La estructura productiva de Colombia se ha basado históricamente en la producción de bienes primarios, principalmente para la exportación. En ese sentido, los productos que tradicionalmente impulsaron la economía colombiana eran el café y sus derivados, mayor producto de exportación hasta los años 90. Igualmente, la producción para la exportación de petróleo, carbón y banano ocuparon un lugar central en la matriz productiva del país.

Si bien se presentó un desarrollo de industria manufacturera y de industria liviana entre los años 50 y 80, ligado a las élites productoras de café, el crecimiento de la producción industrial se detuvo a partir de los años 90, con la implantación de políticas de liberalización comercial, que ocasionaron un proceso de desindustrialización, con el consecuente deterioro de las condiciones de trabajo e incremento del desempleo y la mayor dependencia del mercado interno frente a las importaciones tanto de bienes de capital como de consumo.

Este proceso se acompañó de un incremento de los flujos de capital financiero, que absorbieron recursos de los otros sectores de la economía, principalmente aquellos destinados a la provisión de derechos sociales (por ejemplo programas de protección social), incrementando la volatilidad y vulnerabilidad económica y, al mismo tiempo, generando una financiarización de la economía en general y en particular de la política pública, a través de la implementación de políticas encaminadas a garantizar la estabilidad financiera y de procesos de privatización de los sectores de salud, pensiones y educación, que dependen cada vez más de actores financieros (como los fondos de pensiones) para su administración. En este proceso, resultaron beneficiados grandes grupos económicos nacionales y actores transnacionales que incrementaron su participación en la economía colombiana.

Así, la década del 2000 culminó con una economía reprimarizada, lo que intensificaba los problemas sociales y la desigualdad históricos. En este período, la explotación del patrimonio natural se convirtió en el principal motor de la economía nacional, tal y como se presentó en este escrito, y a lo que se sumó la creación de políticas encaminadas a ofrecer seguridad jurídica y física a las inversiones extranjeras, a través de lo que se denominó búsqueda de la confianza inversionista mediante la seguridad democrática, que en última instancia representó garantía para la territorialización del capital transnacional en Colombia³.

En este contexto, el gobierno de Alvaro Uribe, y posteriormente de Juan Manuel Santos, negoció TLCs con diferentes bloques de países, en los que la regla general fue la asimetría entre las economías de los países. Negoció, por ejemplo con Estados Unidos, Canadá, EFTA y la Unión Europea, y actualmente está negociando, entre otros, con la Alianza del Pacífico, Corea del Sur e Israel.

La aprobación e implementación de estos tratados se detuvo durante varios años debido principalmente a cuestionamientos existentes sobre la situación de derechos humanos en Colombia. A partir de 2010, el gobierno acordó algunos parámetros de respeto a los derechos laborales, que debían ser cumplidos en un tiempo límite (Plan de Acción-Estados Unidos, Acuerdo de Protección Ambiental y Laboral con Canadá y Hoja de Ruta con la UE).

Sin embargo, como lo ejemplifica el caso del plan de acción con Estados Unidos, dos años después de su firma no se han generado mejorías sustanciales en la situación laboral de las y los trabajadores colombianos. Como se presenta en el informe elaborado por la Escuela Nacional Sindical, aun se mantienen las contrataciones indirectas y no existen garantías para el derecho de asociación colectiva para la mayoría de la población, solo el 30% de la población trabajadora tiene condiciones de trabajo decente, las inspecciones laborales no han sido efectivas y se mantiene la impunidad en un 93.4% en casos de asesinatos de sindicalistas y 99.9% en casos de amenazas; además, durante este período se han presentado 47 asesinatos, 18 atentados de muerte, seis desapariciones forzadas y alrededor de 760 amenazas de muerte⁴.

Tampoco ha mejorado la situación de derechos humanos en el país⁵ y menos aun con la operación de las empresas transnacionales, muchas denunciadas por su accionar en los territorios (como Anglo Gold Ashanti, Drummond, Pacific Rubiales, El Cerrejón, entre muchas otras) y por ocasionar pérdida de soberanía territorial para las comunidades producto de la suplantación ficticia del Estado en su responsabilidad de garantizar y efectivizar los derechos, lo que promueven a través el lavado de imagen que les permite la aplicación de la cuestionada Responsabilidad Social Empresarial.

Ante las críticas de diversos sectores que planteaban los efectos negativos que tendría para el

³ Ver: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. Colombia: Bannacol. A company implicated in paramilitarism and landgrabbing in Curvaradó and Jiguamiandó. FDCL – Hands off the land Alliance. August 2012.

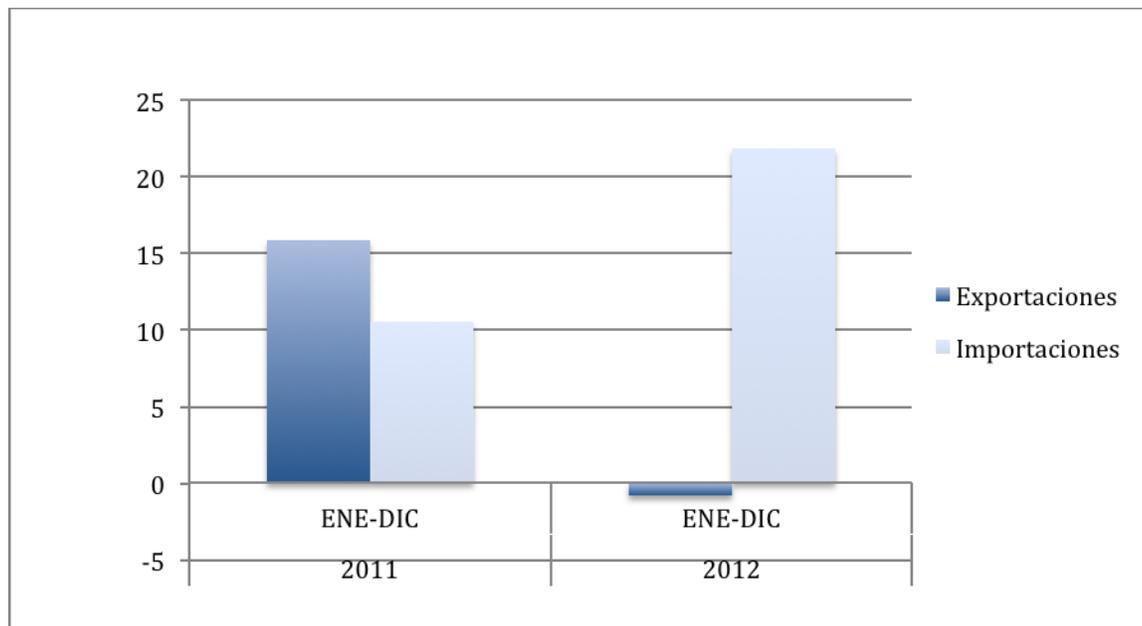
⁴ Escuela Nacional Sindical

⁵ Ver: ODHACO et al y Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal

país la firma de los TLCs, en el momento de la negociación se argumentó que habría sectores “ganadores” y “perdedores” pero se presentaba como un acuerdo que generaría impactos positivos para el conjunto de la economía colombiana. Para compensar las posibles pérdidas previstas, se crearían algunos subsidios y fondos adicionales. Uno de esos fondos, Agro Ingreso Seguro -AIS-, fue empleado para retribuir económicamente a quienes apoyaron la reelección de Alvaro Uribe, el mismo de la seguridad democrática y la confianza inversionista, en lo que se convirtió en uno de los casos de corrupción más sonados de las últimas décadas, pues se demostró que los subsidios no fueron usados para apoyar proyectos productivos de economías campesinas sino que se adjudicaron a terratenientes y sus familias, a partir de documentación falsa. El ministro de agricultura durante el gobierno de Uribe, estuvo en la cárcel por más de dos años por su responsabilidad en este escándalo⁶.

Un año después de la implementación del TLC con Estados Unidos y dos años después de la del acuerdo con Canadá, es posible identificar algunos de los perdedores del modelo que se impulsa a través de estos acuerdos. Son precisamente quienes han iniciado una de las más grandes protestas en las dos últimas décadas en Colombia.

A pesar de que se presentaba el TLC como la oportunidad para incrementar las exportaciones de bienes agrícolas que tradicionalmente se habían producido en el país, el sector rural se enfrenta a una de las mayores crisis en los últimos años, ante el incremento de las importaciones de productos agrícolas a bajos precios, generando una situación de desigualdad y desequilibrio en la cual no puede competir la producción nacional. Como se puede ver en el gráfico, entre 2011 y 2012, el volumen de importaciones de bienes primarios aumentó en 45,6%, mientras que el de exportaciones se redujo en un 1%⁷.



Variación del volumen de importaciones y exportaciones de productos primarios.
Fuente: Ministerio de Comercio Exterior.

Los productores de café, papa, frutas, leche, arroz y hortalizas han sido los más afectados. Se trata de productos esenciales en la canasta colombiana, lo que implica que hay cada vez una mayor dependencia del comercio exterior para garantizar la provisión de comida en el país. Para los últimos gobiernos, la atención se centra en la seguridad alimentaria, que bien puede consistir en la importación de alimentos y con ello supuestamente garantizar el acceso a la comida por parte

⁶ Ver: http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6185730.html

⁷ Ministerio de Comercio Exterior Colombiano

de la población, mientras que las organizaciones y movimientos sociales del campo defienden la idea de una soberanía alimentaria, para la cual el control territorial es condición necesaria, también así la protección especial de los ecosistemas esenciales para el ciclo hidrológico integral, pues sin agua, la misma atacada por el modelo de desarrollo vigente, no hay posibilidad alguna de pensar en la comida.

Variación Volumen Importaciones y Exportaciones de Café		
	2011	2012
Importaciones	43,3%	52,5%
Exportaciones	79,0%	-32,8%

Fuente: Ministerio Comercio Exterior

Los productores nacionales no sólo no cuentan con subsidios a la producción, sino que se enfrentan a problemas estructurales como la falta de cobertura de acueducto y alcantarillado, ausencia de provisión de salud o educación, deficiencia de las vías y medios de transporte para sus productos, y altos costos de los insumos que, sumados a la ausencia del Estado como garante de derechos sociales, han convertido la producción campesina en una actividad insostenible económicamente. Con ello, el deterioro de las condiciones en el campo y el incremento de la desigualdad se intensifican (la pobreza rural alcanza el 65% y la indigencia el 33%⁸), reproduciendo las razones históricas del conflicto armado.

Uno de los temas más polémicos en la negociación de los TLCs en Colombia está relacionado con las llamadas medidas sanitarias y fitosanitarias, que reglamentan las condiciones de salubridad para la producción y exportación de bienes agrícolas. En seguimiento a los acuerdos en esta materia, el gobierno nacional promovió el decreto 9.70 que reglamenta el uso de semillas y prohíbe la reutilización de las provenientes de cosechas anteriores por parte de las y los agricultores, y los obliga a comprar semillas certificadas (normalmente producidas por corporaciones agroindustriales), con sanciones que pueden llegar a la privación de la libertad para quienes incumplan dicha ley. Si bien ante la presión social, el gobierno suspendió la medida, es probable que su objetivo se implemente a través de otros mecanismos, con el objeto de cumplir con los compromisos incluidos en los TLCs. Ello implica una pérdida total de la soberanía alimentaria, pues la producción nacional pasa a depender de la provisión de semillas, muchas de ellas transgénicas, al tiempo que se amenaza profundamente la riqueza cultural asociada a las semillas tradicionales, al manejo comunitario de los bosques y de las aguas, y desaparece la biodiversidad de la producción nacional.

Ante la situación descrita, las y los campesinos han solicitado al gobierno políticas de protección a la producción nacional, subsidios y control de precios tanto de los insumos como de los productos finales y garantías legales y democráticas para el acceso a la propiedad y uso de la tierra.

Conclusiones y proyecciones

Así, luego de este breve repaso a algunas de las condiciones históricas que han dado origen a la situación actual en Colombia y que se agudizan con la entrada en rigor de los Tratados de Libre Comercio, consideramos que el actual modelo económico ha fracasado producto de la combinación de varios factores.

En primer lugar, la política de desagrarización del campo para permitir la entrada de productos extranjeros y la territorialización del capital transnacional ha generado conflictos e impactos contundentes para la población campesina. Esto, combinado con la política minero - energética y los conflictos que genera con el despojo territorial que le es correlativa, lleva a un escenario de malestar social, de presión en los territorios, violación sistemática de los derechos y precarización

⁸ DNP

de las condiciones de vida de la población étnica.

Aunque las políticas de liberalización comercial y de atracción de inversiones extranjeras reforzadas a través de los TLC se presentaron como herramientas para desarrollar la economía colombiana, los resultados de los primeros años de su implementación demuestran una reprimarización del aparato productivo y una mayor dependencia del mercado exterior, que profundiza los problemas estructurales y deteriora aún más las condiciones de vida de la población tanto en el campo como en la ciudad, intensificando con ello los conflictos socioambientales. Sigue siendo urgente y necesaria una política agraria que resuelva los problemas históricos y estructurales de la concentración de la tierra y promueva la producción campesina.

Es importante tener en cuenta que no se han presentado cambios sustanciales y sostenibles en la situación de derechos humanos y laborales en el país, lo que implica un incumplimiento de los acuerdos firmados como condición para la aprobación de los TLCs . Aún queda abierta la pregunta por la aplicación de los mecanismos de seguimiento, evaluación y control que se establecieron en el marco de dichos acuerdos.

Aunque los TLC se han presentado como innegociables, el despertar social en Colombia impulsa a re negociar o suspender los Tratados ya ratificados e implementados, pero sobretodo a una oposición argumentada, y con peso en la evidencia histórica, frente a los tratados que hoy se pretenden firmar con Corea del Sur, Israel y la Alianza del Pacífico, Costa Rica, entre otros.

También vale la pena señalar que, las movilizaciones agrarias y populares dan cuenta de un doble movimiento que se registra en la sociedad colombiana. Por una parte, la visibilización del campesinado para sectores urbanos y para capas de la sociedad que nuevamente comprenden la importancia del sector respecto a la garantía de la vida en el país. Al mismo tiempo y como la otra cara de la misma moneda, la comprensión por parte del campesinado de ser sujeto político con el derecho a defender la soberanía alimentaria, los controles territoriales que la garantizan y la capacidad de desplegar poder en relaciones que históricamente han sido controladas por los terratenientes y las élites nacionales.

Referencias Bibliográficas

Dirección de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP). Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de resultados recientes 2010-2012. Bogotá, mayo de 2013.

Escuela Nacional Sindical, Revista Cultura y Trabajo. Edición 89, Medellín, Agosto 2013

Escuela Nacional Sindical. Informe de trabajo decente 2011. Medellín, 2012

Ibañez, Ana María y Muñoz, Juan Carlos. La persistencia de la concentración de la Tierra en Colombia: Qué pasó entre 2000 y 2010? En: Notas de política, No 9, Agosto de 2011. Universidad de los Andes, Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012.

Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Consejo de Derechos Humanos de Organización de Naciones Unidas. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. 7 de Febrero de 2013.

- López, Cecilia. Los negociadores de los TLC desconocieron la situación campo. En: El Tiempo, Septiembre 8 de 2013. http://www.eltiempo.com/opinion/salon-debate/los-negociadores-de-los-tlc-desconocieron-la-situacion-campo-cecilia-lopez-montano-salon-de-debate_13053395-4
- Mejía, Rafael. Si no hay ajustes, podría haber problemas. En: El Tiempo, Septiembre 8 de 2013. http://www.eltiempo.com/opinion/salon-debate/si-no-hay-ajustes-podria-haber-problemas-rafael-mejia-salon-de-debate_13053396-4
- Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo. Pliego Nacional de Peticiones Agropecuarias y Populares. 19 de agosto de 2013
- Ministerio de Comercio Exterior Colombiano. Seguimiento a los Acuerdos Comerciales, julio de 2013. <https://www.mincomercio.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7246>
- Movimiento Nacional de Víctimas y Crímenes de Estado. Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Julio de 2012. <http://www.movimientodevictimas.org/documentos/informes/item/2623-informe-de-seguimiento-a-la-implementaci%C3%B3n-de-la-ley-1448-de-2011.html>
- Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO) et al. Informe de la situación de Derechos Humanos en Colombia 2008-2013. Examen Periódico Universal. Bogotá 2013.
- Olivet, Cecilia y Novo, Paulina. Time for Europe to put values and human rights above commercial advantage. Transnational Institute, March 2011
- PINEDA, Saul. Crisis del agro: más que un asunto de TLC. En: El Tiempo, Septiembre 8 de 2013. http://www.eltiempo.com/opinion/salon-debate/crisis-del-agro-mas-que-un-asunto-de-tlc-saul-pineda-salon-de-debate_13053398-4
- Reina, Mauricio. Los TLC, una oportunidad para el agro En: El Tiempo, Septiembre 8 de 2013. http://www.eltiempo.com/opinion/salon-debate/los-tlc-una-oportunidad-para-el-agro-mauricio-reina-salon-de-debate_13053392-4
- Revista Semana. Informe especial: así es la Colombia Rural. 2012. <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>
- Robledo, Jorge. El libre comercio es la causa de la crisis agraria. En: El Tiempo, Septiembre 8 de 2013 http://www.eltiempo.com/opinion/salon-debate/el-libre-comercio-es-la-causa-de-la-crisis-agraria-jorge-robledo-salon-de-debate_13053391-4
- Rodriguez Tatiana y Urrea Danilo. Agua o minería, un debate nacional. Censat Agua Viva-Amigos de la Tierra Colombia. Bogotá, 2011.
- Samper, Daniel. El TLC, una tragedia anunciada. En: El Tiempo, Septiembre 7 de 2013. http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/danielsamperpizano/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13052557.html
- Vélez, Luis. El problema del campo es su baja productividad. En: El Tiempo, Septiembre 8 de 2013. http://www.eltiempo.com/opinion/salon-debate/el-problema-del-campo-es-su-baja-productividad-luis-guillermo-velez-ivarez-salon-de-debate_13053399-4

Series estadísticas:
Ministerio de Comercio Exterior Colombiano
Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Banco de la República