

Transformaciones político-legislativas de los sectores agropecuario y minero-energético en favor del poder transnacional 1990-2021

-Diagnóstico Colombia-

Introducción

Este documento tiene como propósito presentar un diagnóstico de las transformaciones político-legislativas de los sectores agropecuario y minero-energético en Colombia, teniendo como marco de referencia temporal el período 1990-2021.

El primer momento del período constituye un hito significativo sin el cual es imposible comprender los cambios político-legislativos finales de siglo en Colombia. Los inicios de la década de los noventa en Colombia están ligados a dos factores esenciales de dichos cambios: la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Economía Colombiana (PMEC) formulado durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990) y aprobado mediante el Conpes 2465-J de 1990. Estos dos procesos generaron un nuevo marco para la política y la economía colombiana de fin de siglo, ligado a la adopción de una política económica neoliberal en el contexto de una Constitución Política que, si bien significó un avance en términos del reconocimiento de derechos individuales y colectivos con respecto a su antecesora, propició un marco político favorable para que el ajuste neoliberal fuera posible (Cruz, 2010; Estrada, 2006a; Mejía, 2007).

Dado que el periodo inicial seleccionado coincide con el inicio del desarrollo de las políticas neoliberales en Colombia, y que éstas se han desarrollado ininterrumpidamente en el país desde entonces, el diagnóstico construido constituye un balance enfocado a las transformaciones por estas generadas en los sectores agropecuario y minero-energético. El momento final del diagnóstico permite hacer un balance actualizado de 30 años de aplicación del neoliberalismo en el campo colombiano. Si bien dicha evaluación no prescinde de las particularidades introducidas por cada uno de los gobiernos del periodo en cuestión, permite afirmar que, el marco político-económico generado por los dos factores de cambio mencionados, así como los cambios jurídicos que le acompañaron, generaron las condiciones necesarias para la transformación del escenario rural colombiano en favor del poder transnacional tanto en el sector agropecuario como en el minero-energético.

El diagnóstico fue organizado en dos apartados. En el primero de ellos presentamos las transformaciones político-legislativas generadas en los dos sectores, acudiendo para ello tanto a un balance gobierno por gobierno, como a una evaluación de los cambios a nivel sectorial. En segundo lugar, proponemos unas breves líneas de acción que en materia de incidencia sugerimos considerar, con el propósito de influir en un proceso de cambio en la correlación de fuerzas generado en estos sectores en favor del poder transnacional.

1. Transformaciones político-legislativas: la ley abre el camino al poder transnacional

Los sectores agropecuario y minero-energético vivieron notorias transformaciones en el marco de periodo de estudio definido. La adopción una política económica neoliberal desde inicios de la década de los 90 y su aplicación interrumpida a través de seis gobernantes en ocho periodos presidenciales¹, devino en un doble proceso de favorecimiento-desfavorecimiento de actores sociales que vieron modificarse progresivamente las reglas de juego de la economía nacional y sectorial. Dentro de los actores beneficiados por el nuevo contexto se encuentran el sector privado nacional y transnacional, favorecidos tanto por las privatizaciones concomitantes a las políticas de ajuste estructural, como por las políticas de incentivo a la inversión privada, tanto de capital privado nacional pero particularmente foráneo. La contracara de este proceso fue la afectación negativa a un conjunto de actores dentro de los cuales, para los sectores agropecuario y minero-energético, se destacan los pequeños productores agrícolas y pecuarios, los mineros informales y los trabajadores estatales de las empresas, cuya función fue desplazada por los nuevos actores privados.

Las políticas implementadas por los seis presidentes de cuya mano se materializó el neoliberalismo en Colombia presentan bemoles diferenciados en aspectos como la apuestas para el abordaje del conflicto armado, la lucha contra las drogas y los cultivos de uso ilícito, la importancia conferida a la política social, entre otros. Sin embargo, la política económica neoliberal es una constante que unifica su accionar. Las particularidades de cada uno no son lo suficientemente profundas como para deslindarse del marco común que los articula: la adopción por todos ellos de un modelo económico que favorece abiertamente el poder transnacional en el país. Sin embargo, dado que las políticas de ajuste estructural que le abrieron paso se adoptaron en varios momentos o generaciones (Estrada, 2006b; García, 2003; Calcagno, 2001) es importante resaltar la especificidad de cada gobierno, su correspondiente aporte al avance neoliberal y, con ello, a las transformaciones generadas por vía de su adopción en los sectores de interés del presente documento.

Por ello, a continuación presentaremos una síntesis de los principales objetivos de la política definidos por cada uno de los seis gobiernos en cuestión, con énfasis en los sectores agropecuario y minero-energético, así como de las principales leyes y políticas adoptadas en cada uno.

1.1. Balance de las transformaciones de las políticas agrícolas por gobierno

César Gaviria Trujillo (1990-1994)

La política del gobierno de César Gaviria, sintetizada en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) *La revolución pacífica*, estuvo abiertamente enfocada hacia el relegamiento del Estado a un plano secundario en materia de la regencia de la economía o a la configuración

¹ Son seis gobiernos en ocho periodos presidenciales debido a que dos de los mandatarios fueron reelegidos para un segundo periodo: Álvaro Uribe Vélez (primer período presidencial 2002-2006 y segundo 2006-2010) y Juan Manuel Santos (primer período 2010-2014 y segundo entre 2014 y 2018). El gobierno de Uribe Vélez fue antecedido por el de César Gaviria (1990-1994), el de Ernesto Samper (1994-1998) y por el de Andrés Pastrana (1998-2002). Al gobierno de J.M.Santos le sucedió el gobierno actual, presidido por Iván Duque Márquez (2018-2022).

de un Estado subsidiario (Huerta, 2005), esto en sintonía con la implementación del Programa de Modernización de la Economía Colombiana (PMEC), formulado por el gobierno inmediatamente anterior de Virgilio Barco, pero puesto en vigor desde 1990. Este sentó las bases de la materialización de las políticas de ajuste estructural en Colombia y puso en marcha el proceso de liberalización económica más significativo de la historia del país (López, 1995). El gobierno de Gaviria cambió el modelo de desarrollo sustentado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) por el modelo neoliberal a través de una política de apertura económica y modernización del Estado que brindaba a la inversión extranjera las mismas garantías que a la nacional, tendencia que se mantuvo en la totalidad de gobiernos que le sucedieron.

El inicio del neoliberalismo en Colombia es usualmente asociado a su mandato, dado que en este gobierno se generaron las transformaciones institucionales y normativas necesarias para su aplicación. A inicios de los años noventa se sentaron las bases de la reforma neoliberal del Estado y de su propósito de generación de condiciones para el avance del libre mercado, mediante la desregulación del mercado laboral, del mercado de bienes y servicios y del mercado de capitales. Este proceso llevó a una transformación en las relaciones de producción, de comercialización, de distribución y de consumo en todos los campos de la vida nacional. Los sectores minero-energético y agropecuario se vieron abocados a profundas transformaciones de la mano del inicio de esta política económica y de su profundización en los siguientes gobiernos. Las principales leyes o mecanismos a través de las cuales el gobierno Gaviria efectuó el cambio en los dos sectores fueron:

- CONPES 2465-J de 1990. Programa de Modernización de la Economía Colombiana (PMEC).
- Ley 45 de 1990. Ley de reforma financiera.
- Ley 49 de 1990. Ley de reforma tributaria Constitución Política de 1991.
- Ley 7 de 1991. Ley marco de comercio exterior.
- Ley 9 de 1991. Estatuto cambiario.
- Decreto 2119 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares, IAN y Minerales de Colombia S.A., Mineralco.
- Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

En el contexto del gobierno de César Gaviria también se establecieron tratados regionales como el Mercosur, en 1991, y se reactivó el Pacto Andino bajo el nombre de Comunidad Andina de Naciones. Estos sentaron las bases del proceso de integración regional generado a inicios de la década bajo el común denominador de la apertura económica adoptada por los países latinoamericanos para enfrentar sus problemas de endeudamiento externo (Elías, 2015)

Ernesto Samper Pizano (1994-1998)

El gobierno de Ernesto Samper formuló su PND *El salto social* en el contexto de un presunto intento por reorientar la política neoliberal del gobierno Gaviria, dadas las críticas que desde un inicio hubo sobre esta y sobre los efectos lesivos de su aplicación. Esto llevó a la aprobación de leyes enfocadas a la contención del daño, como la Ley 101 de 1993, dirigida al sector agropecuario que ya para entonces se encontraba viviendo los efectos de

la apertura económica. Aunque el propósito de Samper fue el de compensar la política económica neoliberal con inversión en política social y como ministro de Desarrollo de Gaviria optó por defender una política gradualista en la adopción de las políticas de liberalización comercial, en esencia no existe deslinde entre su política económica y la del gobierno antecesor. Por el contrario, profundizó la política de desregularización económica y cambio institucional emprendida por Gaviria. La continuidad de la política de privatización a través de la Ley 22 de 1995 y del libre comercio a través de la Ley 22 de 1995 son muestra de ello.

En suma, el gobierno de Samper dio continuidad a las políticas de ajuste económico neoliberal orientadas a acentuar la tendencia aperturista a la inversión extranjera, a la par de promover una política social que amortiguara los efectos del neoliberalismo. El propósito de disminución de la intervención estatal en la economía se tradujo en la misma Ley 160 de 1994, que, aunque incorporó figuras jurídicas que a la postre serían aprovechadas por los campesinos a su favor, como la de Zonas de Reserva Campesina (ZRC), en materia de tierras favoreció el desdibujamiento del sentido redistributivo de la propiedad sobre la tierra que orientó intentos de reformas agrarias como la de 1936 y la de 1961 para dar paso a una reforma agraria por vía de mercado de tierras.

Las principales leyes o mecanismos a través de las cuales el gobierno de Ernesto Samper efectuó el cambio en los dos sectores fueron:

- Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, subsidio para la adquisición de tierras, reforma del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y Zonas de Reserva Campesina.
- Ley 141 de 1994. Creación del Fondo Nacional y de la Comisión Nacional de Regalías.
- Ley 143 de 1994. Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional,
- Ley 226 de 1995. Ley de privatizaciones.
- Ley 22 de 1995. Reforma al Código del comercio.
- Decreto 517 de 1995 Modifica el artículo 9 del Estatuto de Inversiones Internacionales.
- Decreto 1295 de 1996. Régimen de inversión extranjera.
- Ley 139 de 1994. Creación del certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones.

Andrés Pastrana Borrero (1998-2002)

El objetivo de la política del gobierno de Andrés Pastrana con su PND *Cambio para Construir la Paz* estuvo orientado a la generación de condiciones de estabilidad macroeconómica y de contención de la crisis económica, financiera y social de finales de la década². Las causas de esta crisis fueron motivo de disputa entre defensores y detractores

2 La crisis de *fin de siglo* fue la consecuencia de los cambios generados por las políticas de liberalización económica adoptadas por los gobiernos de C. Gaviria y E. Samper, a la entrada masiva de capital foráneo propiciada por estos gobiernos y por la crisis internacional de 1997-1998. Esta crisis se expresó en un elevado déficit del

del modelo neoliberal implantado. De un lado, los defensores de la apertura económica las atribuyeron a que la que las reformas estructurales aún no habían concluido, mientras que sus críticos consideraron que la crisis constituía una consecuencia lógica de la aplicación de las políticas de ajuste. Pese a la crisis y a las distintas explicaciones frente a su origen, el gobierno Pastrana dio continuidad a la política de liberalización económica mediante la firma de dos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y políticas de ajuste territorial que redefinieron la relación entre gobierno central y regiones en un marco de asignación de recursos basado en la demanda.

Para el sector agropecuario, el gobierno de Andrés Pastrana estuvo marcado por la aplicación del Plan Colombia, el cual focalizó la política agraria del gobierno en el combate contra los cultivos de uso ilícito por vía de las aspersiones aéreas. La ejecución del Plan Colombia estuvo ligada a ingentes procesos de militarización de los territorios rurales por parte no sólo de las Fuerzas Militares colombianas sino estadounidenses, presencia militar que no sólo se dedicó a asperjar glifosato sino al combate de las insurgencias armadas, particularmente de las FARC-EP. Para el caso del sector minero-energético, el gobierno de Pastrana representó un periodo relevante para el avance del poder transnacional en el sector. Esto fue viabilizado por vía del Decreto 2080 de 2000, que crea nuevos incentivos de rentabilidad para la inversión extranjera por parte de las corporaciones multinacionales en Colombia, así como a través de un nuevo código de minas condensado en la Ley 685 de 2001, el cual asigna iguales derechos y obligaciones a nacionales y extranjeros para la actividad minera. Desde su mismo PND, este gobierno anunció una política minera basada en el cambio de las funciones del Estado de la exploración y explotación, exclusivamente a la regulación, control y promoción de la industria. Esto se encuentra en sintonía con la lógica neoliberal en relación con el papel ocupado por el Estado en relación con la economía.

Las principales leyes o mecanismos a través de las cuales este gobierno desarrolló cambios en los dos sectores fueron:

gobierno central (pasó del 3,7% del PIB en 1997 al 6% en solo un año), la caída del gasto en la economía de un 8%, la devaluación del peso por el déficit del 8% en la cuenta corrientes de la balanza de pagos, la contracción del PIB del 4,3% entre muchas otras reacciones de la economía colombiana. Los anteriores aspectos llevaron a la una profunda recesión económica expresada en la contracción de la demanda, la elevación de la tasa de interés interbancaria en un 66,5%, el crecimiento el 24,4% de la cartera del sector financiero, en el incremento en un 45,2% de los precios de la vivienda, el aumento del IPC en un 22,6%, en la elevación de las tasas de interés de los créditos hipotecarios que llevó a los deudores a una masiva dación de sus inmuebles en pago a las corporaciones y bancos, puesto que el valor acumulado de los préstamos superó el de sus inmuebles (Caballero, 2018). Fue tal la profundidad de la crisis que A. Pastrana inauguró su gobierno con la declaratoria de emergencia económica en 1998. Algunas de las principales medidas tomadas en el contexto de dicha declaratoria fueron el fortalecimiento del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) para reorganizar el sistema de crédito hipotecario, la creación de la UVR en reemplazo del UPAC y la creación del Gravamen de Movimientos Financieros del 4x1000, el cual, pese a su vigencia inicial de un año, ha sido mantenido sucesivamente por los gobiernos neoliberales y continúa cobrándose 24 años después.

- Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la paz. 1999-2005.
- Acuerdo extendido con el FMI. 3 de diciembre de 1999.
- Acuerdo Stand by con el FMI. diciembre 2 de 2002.
- Decreto 2080 de 2000 Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior.
- Ley 685 de 2001. Código de Minas.

Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010)

Los gobiernos de Álvaro Uribe se enmarcaron en los PND *Hacia un Estado Comunitario y Estado comunitario: Desarrollo para todos*. En materia de política económica estos dieron continuidad a la lógica neoliberal remozada por la puesta en marcha de los dos acuerdos suscritos con el FMI en el anterior período presidencial. En cumplimiento de estos, Uribe Vélez desarrolló una reforma laboral y una pensional que profundizaron la flexibilización del mercado laboral. Además de estas, introdujo un conjunto importante de medidas mediante decreto presidencial, dentro de las cuales se destacan para el sector minero-energético, la reestructuración de la empresa estatal petrolera, Ecopetrol, que fue despojada de su capacidad de incidencia en la política del sector.

En ambos periodos presidenciales la política de generación de condiciones de confianza inversionista fue prioridad. En su desarrollo se priorizó la generación del máximo beneficio económico y el mínimo riesgo para las compañías extranjeras con el fin de fomentar la llegada de capital foráneo al país. La política de confianza inversionista constituyó una apuesta denodada por favorecer el capital y el poder transnacional por encima del nacional. Una de las muestras del compromiso de este gobierno con la generación de condiciones de inversión por parte de compañías extranjeras la suscripción de Tratados de Libre Comercio como los suscritos con EEUU, Canadá y con los estados AELC³ y el Conpes 3316 de 2004, a través del cual se autoriza a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US \$30 millones con el fin de financiar el proyecto de apoyo a la transición de la agricultura y el medio rural. Finalmente, el gobierno Uribe adopta el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) a mediados de su segundo mandato, con el fin de proteger los ingresos de los productores que resultaran afectados con la internacionalización de la economía⁴.

Álvaro Uribe efectuó el cambio en los dos sectores en cuestión a través de las leyes o mecanismos:

- Ley 740 de 2002. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Ley 811 de 2003. Crea las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, y las Sociedades Agrarias de Transformación.
- Decreto 520 de 2003. Por el cual se dispone la disolución y liquidación de Carbones de Colombia S. A., Carbocol, Empresa Industrial y Comercial del Estado.

³ Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia.

⁴ En el contexto de su aplicación se generó uno de los mayores escándalos por corrupción de su gobierno.

- Decreto 1300 de 2003. Creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).
- Conpes 3316 de 2004. Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US \$30 millones.
- Decreto 254 de 2004. Por el cual se ordena la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda., Empresa Industrial y Comercial del Estado.
- Decreto 1631 de 2006. Por el cual se adiciona y se modifica el Decreto 2353 de 2001 reglamentario del inciso 2° del artículo 227 de la Ley 685 de 2001 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1133 de 2007. Crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro (AIS).
- Ley 1143 de 2007. Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (Tratado de Libre Comercio).
- Ley 1363 de 2009. Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Canadá.
- Ley 1372 de 2010. Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA) (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia)

Juan Manuel Santos (2010-2018)

En desarrollo de su PND *Prosperidad para todos y Todos por un nuevo país* Juan Manuel Santos dio continuidad a la lógica neoliberal tanto en el sector agropecuario como para el minero-energético. Aunque la política de su gobierno frente al conflicto social y armado se diferenció sustancialmente de la del gobierno anterior y Santos fue conocido como uno de los promotores de la llamada *tercera vía*⁵, su política económica no representó una ruptura en términos de la continuidad del modelo neoliberal. Esto se evidencia en la continuidad de la suscripción de tratados de libre comercio, en la apertura a la empresarización de la altillanura por parte de actores privados nacionales y extranjeros mediante la ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres, y en su denodada resistencia a discutir cualquier cambio en el modelo de desarrollo en el marco de los diálogos de La Habana que terminarían en la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016. Este acuerdo marca un punto de inflexión en materia de política para el sector agropecuario, puesto que reposiciona temas centrales de periodos anteriores como las necesarias reformas en el régimen de propiedad sobre la tierra. No obstante, se encuentra enmarcado dentro de la política económica neoliberal, por lo que no representa una ruptura sino más bien un viraje limitado justo por las constricciones que el modelo le impone.

En el gobierno de Santos se abren nuevos temas importantes para el sector a regulación como es el caso de la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas.

Tanto el sector agropecuario como el minero-energético fueron definidos como dos de las *locomotoras* o sectores convocados a liderar el crecimiento y la generación de empleo en el país, esto bajo el argumento de que son sectores que avanzan más rápido que el resto de la

⁵ La tercera vía es una teoría económica y social que es considerada como un punto intermedio en el espectro económico y político ideológico entre capitalismo y socialismo. Dentro de sus principales promotores se encuentran Anthony Giddens, Tony Blair y para el caso colombiano Juan Manuel Santos.

economía. La política de apoyo al sector minero-energético se tradujo en una apuesta por favorecer la gran minería a la par que se estigmatiza y criminaliza a los mineros informales o de hecho.

Principales leyes o mecanismos a través de las cuales se operó el cambio en los dos sectores:

- Resolución 970 de 2010 del ICA. Requisitos para producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas para siembra en el país, su control y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1372 del 7 de enero de 2010. Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA)
- Ley 1448 de 2011. Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1561 de 2012. Proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica y sanear la falsa tradición.
- Decreto 381 de 2012. Modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía.
- Decreto número 2235 de 2012. Reglamenta la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley.
- Ley 1669 del 16 de julio de 2013. Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros,
- Ley 1747 del 26 de diciembre de 2014. Aprueba el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea.
- Ley 1731 de 2014. Medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA).
- Resolución 3168 de 2015. Reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas producto del mejoramiento genético para la comercialización y siembra en el país, así como el registro de las unidades de evaluación agronómica y/o unidades de investigación en fitomejoramiento.
- Ley 1776 de 2016. Creación y desarrollo de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico ZIDRES.
- Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de 2016.

Iván Duque Márquez (2018-2022)

El PND de Iván Duque *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* constituye una apuesta de continuidad del modelo neoliberal y con ello del favorecimiento del capital y del poder transnacional en los diferentes sectores dando plena continuidad a los anteriores gobiernos. Las principales leyes o mecanismos del gobierno Duque para los dos sectores fueron:

- Decreto Ley 902 de 2017. Medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.
- Conpes 3958 de 2019. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.
- Proyecto de reforma a la Ley 160 de 1994. Cambio del sujeto de la reforma agraria de los campesinos a empresarios y privados.

En materia de política para el sector agropecuario se encuentra abierta la discusión sobre en qué medida este gobierno se encuentra cumpliendo la implementación del Acuerdo de La Habana, especialmente en lo que refiere a su primer punto de Reforma Rural Integral. Aunque los informes institucionales son optimistas frente a su nivel de avance (CPEC, 2021; ART, 2021), diversos organismos de control y centros académicos han advertido sobre la existencia de rezagos (PGN, 2021; CGR, 2021), disminución en el ritmo de implementación (Instituto Kroc, 2021) o directamente sobre la existencia de incumplimientos en este punto que constituye el *core* del Acuerdo de Paz (Cepdipo, 2021; Cepdipo, 2020).

El anterior recorrido por los gobiernos colombianos del período 1990-2021 permite identificar los siguientes patrones:

- i. *Desarrollo ininterrumpido de una política de corte neoliberal en la totalidad del periodo.* Si bien en recientes décadas la política colombiana es señalada como caracterizada su polarización, si de la política económica implementada en el país hablamos, dicha polarización no tiene lugar. Al contrario, los diversos gobiernos se encuentran en sintonía con las medidas que en materia económica han tomado los anteriores, les dan continuidad y las potencian. Esto se manifiesta, por ejemplo, con medidas como la suscripción de tratados de libre comercio, reformas institucionales tendientes al replegamiento del Estado en materia del control de la economía, entre otras, las cuales se desarrollaron de manera transversal dentro del período abordado.
- ii. *Incorporación de medidas de contención de los efectos adversos del ajuste estructural neoliberal como rasgo común a varios de los gobiernos.* Esto ocurre incluso en el contexto del propio gobierno Gaviria cuya Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (ley 101 de 1993) respondió a dicho objetivo de contener los efectos adversos del neoliberalismo que ya se manifestaban para el momento de la finalización de su periodo presidencial. En el caso del gobierno Samper, los esfuerzos por adoptar medidas menos agresivas fueron notorios desde su mismo PND. Sin embargo, el espíritu de progresividad en la implementación de las reformas estructurales defendida por este gobierno no implicó un viraje de la política económica en un sentido diferente del de la senda neoliberal abierta por Barco y por Gaviria. Incluso en el gobierno de Uribe Vélez encontramos medidas de contención ante los efectos del neoliberalismo como el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) el cual considerarse como un intento por corregir algunos de los

efectos lesivos de las reformas neoliberales⁶. En suma, si bien algunos de los gobiernos realizaron propuestas para que la implementación del neoliberalismo fuese menos agresiva, esto no implicó una ruptura con la aplicación del modelo. A su vez, la adopción de dichas políticas de contención del daño constituye un reconocimiento de los efectos lesivos que el progresivo ajuste estructural implicó para algunos sectores como el agropecuario.

- iii. *En relación con el sector agropecuario hubo dos grandes hitos a nivel legislativo y político: la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo Final de Paz.* Estos representaron, para sectores sociales como los campesinos, avances en materia del reconocimiento de derechos territoriales a través de figuras como las ZRC y una expectativa de transformación de la ruralidad colombiana a través una eventual la superación de las causas de la guerra. Sin embargo, aunque leídos como avances, siguen estando enmarcados en el contexto de la continuidad de la aplicación del neoliberalismo en el campo, lo que hace que sus efectos sean limitados.

El neoliberalismo ha sido asumido como dogma fuera de cualquier posibilidad de cuestionamiento más allá de la promulgación de leyes que corrijan sus efectos sociales. Esto genera un marco constreñido para la política del sector agropecuario y del minero-energético, en el contexto del cual cualquier intento de cambio tiene un margen limitado de maniobra. Por ello, la generación de transformaciones en ambos sectores pasa por el cuestionamiento y efectiva materialización de la política económica colombiana en un sentido opuesto al neoliberalismo.

La anterior síntesis nos permite enmarcar las principales leyes proferidas en los objetivos de la política de cada uno de los gobiernos en el respectivo sector. Sin embargo, su énfasis gobierno a gobierno requiere complementarse por una lectura más global frente a las transformaciones favorables al poder transnacional por vía de la aplicación de dichas leyes en el contexto de implementación del neoliberalismo. A continuación, proponemos algunos aspectos de análisis de dichas transformaciones de la política para ambos sectores.

1.2. Balance sectorial de las transformaciones

Sector agropecuario

En materia de propiedad y tenencia de la tierra, el impulso institucional hacia una reforma agraria por vía de mercado de tierras y el descarte de una reforma como producto de la redistribución de la propiedad rural, se consolidó como tendencia. Si bien la transformación del sentido de la reforma agraria no fue exclusiva de los gobiernos neoliberales y vive su mayor proceso de impulso con la Ley 30 de 1988, en los primeros años de la década de los noventa esta tendencia tendió a consolidarse. La reforma agraria constituye probablemente la reivindicación más arraigada del movimiento campesino colombiano a lo largo del siglo XX y lo sigue siendo debido a que constituye un anhelo nunca resuelto puesto que a cada

⁶ Pese a que puede catalogarse de esta manera, el programa AIS no benefició a los pequeños productores, quienes han sido los más afectados por la adopción del modelo, lo que lleva a cuestionar si este realmente el sentido del programa.

intento de realización de una reforma agraria le sucedió tanto una contrarreforma de hecho, como una por vía jurídica (Fajardo, 2015; Albán, 2011).

A esto se suma que, en los diversos intentos, el sentido de la reforma fue modificándose, pasando de una asociada a un proceso de redistribución de la tierra debido al cumplimiento de su función social, como en el caso de la Ley 200 de 1936, a una reforma agraria mediante la expansión de la frontera agrícola como producto del estímulo de la colonización en dichas áreas (Ley 135 de 1961), a una reforma agraria por vía de mercado de tierras, es decir, a través del otorgamiento de subsidios a los campesinos para la adquisición de predios (Ley 30 de 1988 y Ley 160 de 1994). El estímulo a esta última modalidad terminó por consolidarse en los años de implantación del neoliberalismo, abandonando con ello cualquier intento de redistribución de la propiedad rural que pusiera fin a la concentración de la tierra, considerada uno de los grandes problemas del agro colombiano (Fajardo, 2002; Guereña, 2017). Si bien la Ley 160 todavía menciona la reforma agraria como propósito, en la práctica su contenido desdibuja el sentido inicial. Es solo en los diálogos de paz en La Habana cuando vuelve a ponerse en cuestión la necesidad de la realización de una reforma agraria y, si bien la Reforma Rural Integral (RRI) que terminó por aprobarse no se acerca a los intentos iniciales sobre el tema, sí representa un avance con respecto a la lógica de reforma agraria por vía de mercado de tierras de la Ley 30 y de la Ley 160. No obstante, las mencionadas debilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, llevan a cuestionar qué tan efectiva pueda llegar a ser la RRI pactada.

El abandono de la idea de una reforma agraria de corte redistributivo fue acompañado de un tránsito institucional en la estructura del Estado, que implicó la desaparición de entidades orientadas a la reforma agraria, que fueron reemplazadas por otras enfocadas en el desarrollo rural. La liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) creado en el contexto de la aplicación de la Ley 135 de 1961 y su cambio por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez da cuenta de dicho tránsito.

El desdibujamiento del sentido inicial de la reforma agraria y de la función social que esta reconocía a la propiedad rural, favorece los procesos de concentración de la tierra, al someterla a la lógica de mercado. Dentro de esta última los actores sociales más favorecidos son los que tienen la capacidad de comprar tierras, lo que favorece al sector privado nacional y extranjero. Lo anterior, además, está acompasado de los demás incentivos a la inversión extranjera desarrollados por los diferentes gobiernos neoliberales generan un terreno de favorabilidad a los procesos de concentración de la propiedad rural en favor del poder transnacional, tal como ya ocurre en varios países de Latinoamérica ligados, por ejemplo, a la producción de soja (Gómez, 2017).

La consolidación de la opción por la reforma agraria por vía de mercado de tierras ha sido favorable no sólo para el sector privado nacional sino para el transnacional, ya que ha derivado en el auge de dinámicas de extranjerización de la tierra por vía de compra de baldíos (Álvarez, 2017; Matos, 2017). El mejor ejemplo de esta dinámica está dado por el caso de Cargill, la mayor comercializadora de materias primas agrícolas del mundo, la cual ha adquirido ingentes cantidades de tierra (más de 50 mil ha.) en la altillanura colombiana por vía de la compra de baldíos a través de empresas subsidiarias, mecanismo mediante el

cual se saltó los límites para la compra de baldíos establecidos por la Ley 160 (Matos, 2017).

Esto fue favorecido por la ley 1776 de 2016 o ley Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social), promulgada en el gobierno de Juan Manuel Santos, con el fin de fomentar la productividad rural y la competitividad. Esta ley abre la posibilidad de que el sector empresarial en el contexto de alianzas con trabajadores agrarios adquiera baldíos de la nación lo que no era posible con la Ley 160 de 1994, según la cual estos deberían dirigirse exclusivamente a los campesinos. La ley de Zidres, además, abre la posibilidad no solo de que el sector empresarial nacional acceda a estas tierras, sino de que también lo haga el sector empresarial extranjero, ya que según su artículo 1, los proyectos de las Zidres deben adecuarse y corresponder a la *internacionalización de la economía*. Tal como es planteado por Chamorro (2020) “con el argumento de integrar las tierras improductivas a la producción agrícola y agroindustrial priorizada por el país, las Zidres promueven la inversión de capital privado y el acaparamiento de tierras bajo la forma de acumulación de baldíos por parte de empresas nacionales o extranjeras” (p. 187). Esta ley constituye una respuesta local a la dinámica global de acaparamiento de tierras para el cultivo de especies flexibles a través de **acaparamiento por control**, puesto que abre la posibilidad para que grandes inversionistas industriales puedan explotar tierras destinadas a la reforma agraria sin tan siquiera adquirirlas, o incluso legalizar procesos anteriores de despojo (Torres-Mora, 2020).

Pese a que el discurso oficial sea el de convertir a los campesinos en empresarios, lo cierto es que en el modelo los ganadores son los grandes propietarios y las corporaciones. Tal como es planteado por Tobasura (2011), este discurso no es más que la retórica que ha acompañado la implementación del modelo: “La política agraria, con el argumento de convertir a los campesinos en empresarios, lo que ha venido haciendo es acabando con ellos” (p. 643).

La producción y comercialización agrícola y pecuaria fue otro de los aspectos afectados desde inicios de la reforma neoliberal. Así, por ejemplo, la reforma cambiaria introducida por el gobierno Gaviria a través del Nuevo Estatuto Cambiario aprobado a través de la ley 9 de 1991 permitió el ingreso masivo de divisas al país, lo que generó revaluación del peso y debilitó el crecimiento de las exportaciones, afectando la producción agrícola enfocada en la exportación. Esta ley transformó denodadamente los propósitos del régimen cambiario colombiano, mediante la definición de la promoción de la internacionalización de la economía colombiana para aumentar su competitividad como su primer propósito. En desarrollo de este objetivo, el nuevo estatuto transfiere la responsabilidad frente al manejo de las divisas del Banco de la República a intermediarios del mercado cambiario como los bancos, las corporaciones y cooperativas financieras, las sociedades comisionistas de bolsa, entre otros. La obligatoria canalización de divisas a través de estos intermediarios establecida por la ley 9 fomenta tanto la llegada de divisas como el incremento del poder de las corporaciones financieras del país, a la par que como en otras áreas, relega el papel de control del Estado en este materia.

Estas medidas acompañadas de la liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) durante el gobierno de Ernesto Samper, el cese de la intervención gubernamental

en el control de importaciones y el desmonte de los precios de sustentación, de los precios de las cosechas y de los créditos subsidiados a través de la Caja Agraria, generaron una profunda transformación de la llamada por Kalmanovitz y López (2003) economía política de la protección de la agricultura de finales del siglo XX. Como resultado de esta se fortaleció el sector agroindustrial en el país, el poder de los emporios transnacionales de los alimentos y de la producción y comercialización de insumos para la producción agrícola y pecuaria. Todo esto es consecuencia de poner a competir un sector agropecuario atrasado y sin infraestructura con un sector agrícola internacional altamente subsidiado y con condiciones de infraestructura óptimas (Londoño, 1998).

En materia de comercialización, la inclusión de la agricultura dentro de la estrategia de apertura económica y de reformas institucionales para desarrollar la apuesta neoliberal, se tradujo en el desmonte de la intervención gubernamental en el control de importaciones, en la definición de precios de sustentación y de precios de las cosechas. Esto favoreció el incremento de las importaciones de alimentos y de insumos en detrimento de los productores nacionales de unos y otros y en favor de los emporios transnacionales de los alimentos y de los insumos para la producción agrícola y pecuaria.

Los sucesivos TLC, los acuerdos con el FMI y demás medidas tendientes a la liberalización comercial llevaron a la materialización de la apertura económica que constituyó la base de la apuesta del gobierno de César Gaviria. Estos se tradujeron en la reducción eliminación de la sobretasa a las importaciones, en la simplificación de los regímenes de exenciones y en la reducción de la dispersión de la estructura arancelaria (Kalmanovitz y López, 2003). Estas medidas llevaron a la disminución de las protecciones existentes para la producción agrícola y pecuaria nacional, lo que derivó en la crisis de los cultivos transitorios como los cereales y en el favorecimiento de cultivos permanentes, como la palma.

La evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector de agricultura, caza, silvicultura y pesca es evidencia de la transformación propiciada por el neoliberalismo y en especial de su favorecimiento a la entrada de capital extranjero en el conjunto de la economía colombiana y en el sector. Aunque en 2020 y 2021 la IED disminuyó por efectos de la pandemia de covid-19, 2019 fue el año con mayor IED en el sector, con 365 millones de dólares (tabla 1). La década más reciente es la que más volumen de este tipo de inversión registra, en contraste con las dos décadas anteriores. En el conjunto de la economía colombiana, el avance de la IED también es notorio, con picos máximos entre 2013 y 2014.

**Tabla 1. Inversión Extranjera Directa en millones de dólares
Sector agricultura, caza, silvicultura y pesca**

Año	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Total activida des económi cas
2021 ⁷	168	7.160

2020	193	7.459
2019	365	13.989
2018	204	11.299
2017	214	13.701
2016	292	13.858
2015	194	11.621
2014	194	16.169
2013	293	16.210
2012	17	15.040
2011	144	14.647
2010	58	6.430
2009	18	8.035
2008	36	10.564
2007	39	8.886
2006	6	6.751
2005	5	10.235
2004	3	3.116
2003	8	1.720
2002	-5	2.134
2001	12	2.542
2000	0	2.436
1999	30	1.508

7 Hasta tercer trimestre.

1998	24	2.829
1997	12	6
1996	36	1.033

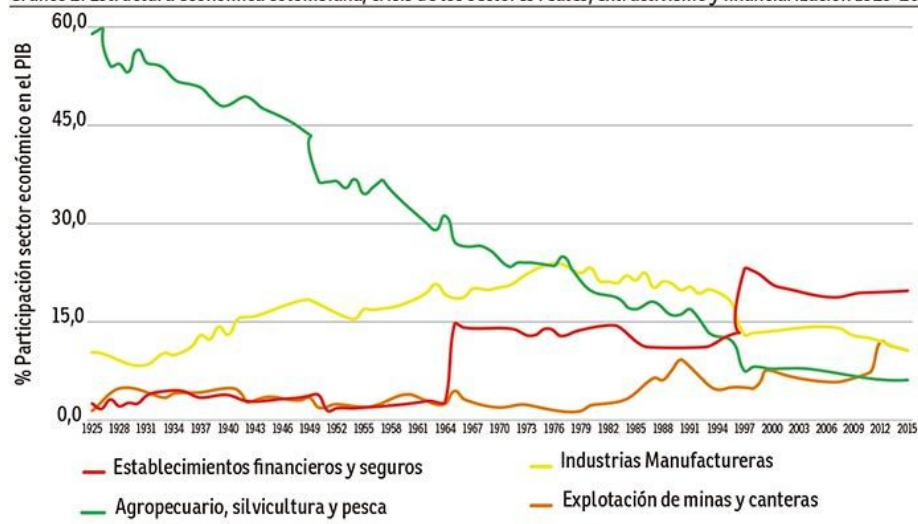
Elaboración propia con base en datos del Banco de la República (2021)

Este panorama puede considerarse resultado de más de 30 años de aplicación del neoliberalismo en el país y se acompaña con un innegable proceso de pérdida del porcentaje de participación del sector en el Producto Interno Bruto (PIB) (gráfica 1). De hecho, el sector agropecuario puede considerarse como uno de los grandes perdedores de la adopción del modelo neoliberal en Colombia y, si bien su proceso de pérdida de importancia dentro de PIB inicia a mediados de siglo XX, es a partir de los años 90 que esta se agudiza, como puede verse en la gráfica 1.

A la par de la pérdida del peso del sector en el conjunto del PIB, la IED registró un incremento en relación con este indicador no sólo en Colombia sino en la región, al punto de alcanzar para Suramérica un promedio anual del 30,5% del PIB entre 2001 y 2012. De los países suramericanos, Colombia es el segundo con mayor incremento en la entrada neta de flujos de IED ha tenido para este periodo, con un 536% (López y Belloni, 2014)

Gráfica 1.

Gráfico 2: Estructura económica colombiana, crisis de los sectores reales, extractivismo y financiarización 1925-2015



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales

Tomado de Sarmiento Anzola, L. (2015)

En suma, con la adopción del neoliberalismo la estructura del sector y de su participación en el conjunto de la economía colombiana cambió sustancialmente. Se trata de un proceso en el que se reforzó su tendencia a perder relevancia dentro del conjunto de la economía

colombiana, mientras que al interior del sector se favoreció un tipo de producción en detrimento de otra. Dentro de los beneficiarios se encuentran la producción empresarial de cultivos tropicales, la gran producción pecuaria, a la cabeza de la avicultura y de la porcicultura, la producción bovina y la producción de no transables como la avicultura, los tubérculos, las frutas y las hortalizas.

Como contracara de este proceso, las economías campesinas son las grandes perdedoras, así como las asociadas a cultivos sustitutivos de importaciones o cultivos transitorios como los cereales y las oleaginosas. Esto se ha producido al compás de la pérdida de hectáreas sembradas, las cuales presentaban un crecimiento histórico de 3,3% antes de la apertura, tras la cual pasaron a sólo un 1,2% en la década de los noventa; los cultivos transitorios pasaron de 2.495,5 hectáreas sembradas en 1990 a 1.620,8 en 1997, mientras los permanentes pasaron de 1.243,7 a 1.444,2. Los cultivos transitorios que más vieron reducida su área cultivada fueron la cebada, el algodón, el trigo, el maíz y el arroz, mientras que los cultivos permanentes que más aumentaron el número de hectáreas sembradas fueron los frutales, el aceite de palma y la caña de azúcar (tabla 2). Los cambios en la balanza comercial del sector también son dicientes frente a los cambios introducidos: las importaciones aumentaron en un 424%, mientras que las exportaciones sólo aumentaron en un 66% entre 1991 y 2005 (Tobasura, 2011).

Tabla 2. Áreas cultivadas en miles de hectáreas 1990-1997

Cultivos	1990	1997	Crecimiento anual promedio
Transitorios	2.495,50	1.620,80	-6,2
Arroz	521,1	390	-4,1
Papas	161,4	166,8	0,5
Maíz	836,9	573,4	-5,4
Hortalizas	87,6	95,8	1,3
Algodón	200,5	61,3	-16,9
Sorgo	273	102,6	-14
Soya	116,2	43,5	-14
Fríjol	164,6	135,3	-2,8
Trigo	56,7	23,6	-12,5
Cebada	54,3	9,6	-24,8
Otros 1	23,3	18,9	-3,5
Permanentes	1.243,70	1.448,20	2,2
Caña de azúcar	114,8	168,3	5,5
Plátano	344,8	379,1	1,4
Caña panelera	199,6	209,9	0,7

Aceite de palma	89,7	145,1	6,9
Yuca	207,3	181,8	-1,9
Frutas	70,9	129	8,5
Banano	32,4	42	3,7
Cacao	120,7	109,6	-1,4
Otros 3	63,5	74,6	2,7

Fuente: Jaramillo (2002)

Además del cambio en la estructura del sector y en su participación en la economía nacional, la agricultura se transformó en materia de investigación. Si bien hasta 1994, el ICA era la entidad líder en esta materia, con la creación de Corpoica en dicho año, se le transfieren a esta última sus funciones de investigación y transferencia tecnológica. Con ello, la labor del ICA es limitada a las funciones de sanidad, prevención, control y supervisión de insumos y registro de nuevos productos. Corpoica, por su parte, fue reestructurada ya en el gobierno de Iván Duque con su conversión en Agrosavia. La tendencia introducida por estos cambios es a que la investigación, inspección y sanidad vegetal y animal tenga participación tanto pública como privada y a que se refuerce especialmente la investigación orientada al sector agroindustrial con el uso de recursos parafiscales a través de centros de investigación especializados. Así mismo, la apuesta por la primacía de la agroindustria por encima de las economías campesinas introducida por el modelo neoliberal desde el inicio de su adopción fue reforzada también con el fomento de las cadenas productivas o cadenas de valor especialmente potenciado por la Ley 811 de 2003.

Estos cambios introducidos por el neoliberalismo en el sector se acompañan de nuevos procesos de conversión de bienes comunes en *commodities*, viabilizados por los TLC y demás acuerdos comerciales. En materia de semillas, por ejemplo, a través de Resolución 970 de 2010 del ICA, que regula su producción, uso y comercialización, se ha abierto la puerta para la prohibición de la resiembra de semillas no certificadas, bajo argumentos de control fitosanitario, lo que favorece a los productores de semillas genéticamente modificadas en detrimento de quienes han cuidado de ellas por generaciones a través de su trabajo y conocimiento ancestral.

Así mismo, la neoliberalización de la economía en América Latina ha derivado en procesos de privatización del conocimiento ligado a producción agrícola a través de mecanismos de protección privada como el aseguramiento de la propiedad intelectual a través de patentes biotecnológicas en favor del capital transnacional. Esto apunta a beneficiar a los grandes conglomerados biotecnológicos del planeta como Monsanto, DuPont o Land O'Lakes, que concentran el 42% de las patentes del planeta sobre semillas genéticamente modificadas (Toro, 2014). Los intentos por suscribir el Convenio Internacional para la Protección de Obtentores Vegetales UPOV 91, a través de la Ley 1518 de 2012⁸, también dan cuenta de

⁸ Esta ley adoptada como parte de las obligaciones adquiridas a través de la firma de los TLC fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por no haber realizado consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. El Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) de 1991 que pretendía acoger extiende el contenido de los derechos del obtentor hasta el producto de la cosecha o el fabricado a partir

que la apuesta en esta materia es por el favorecimiento de los conglomerados de la producción agroindustrial y no por el fortalecimiento de las economías campesinas, ni de la soberanía alimentaria, ni del derecho consuetudinario de los campesinos adquirido a través de siglos de dominio de los saberes de la agricultura.

Sector minero-energético

En el sector minero energético también se evidencia que la política de estímulo de la entrada de capital transnacional desarrollada por el conjunto de los gobiernos del neoliberalismo ha dado resultados. En el caso del sector petrolero se percibe un importante avance en la IED a partir de 2005 hasta 2019, con algunas fluctuaciones a mitad de la última década. En el sector de explotación de minas y canteras la década que va de 2004 a 2014 representa el período de despegue de la IED (tabla 3).

**Tabla 3. Inversión Extranjera Directa en millones de dólares
Sectores petrolero y explotación de minas y canteras**

Año	Sector petrolero	Explotación de minas y canteras (incluye carbón)	Total actividades económicas
2021	446	403	7.160
2020	457	438	7.459
2019	2.755	1.362	13.989
2018	2.540	1.187	11.299
2017	3.106	1.019	13.701
2016	2.386	-177	13.858
2015	2.566	504	11.621
2014	4.732	2.165	16.169
2013	5.112	3.108	16.210
2012	5.451	2.504	15.040
2011	4.667	2.424	14.647
2010	3.080	1.839	6.430
2009	2.637	3.014	8.035
2008	3.349	1.790	10.564
2007	3.333	1.081	8.886
2006	1.995	1.796	6.751
2005	1.125	2.151	10.235
2004	495	1.246	3.116
2003	278	627	1.720
2002	449	466	2.134
2001	521	524	2.542
2000	-384	507	2.436
1999	-511	464	1.508

de ella, lo que restringe la ancestral costumbre campesina de seleccionar, limpiar, conservar, resembrar, intercambiar y vender semillas en el mercado local y les despoja de la propiedad sobre los saberes construidos en dicho marco.

1998	92	-6	2.829
1997	382	301	6
1996	778	51	1.033

Elaboración propia con base en datos del Banco de la República (2021)

A diferencia del sector agropecuario, en el minero-energético el incremento de la IED se acompaña del incremento del porcentaje de participación del sector en el PIB, especialmente a partir del año 1997 (gráfica 1), si bien en ambos sectores existe una apuesta denodada por el favorecimiento del sector privado nacional, pero especialmente por el transnacional. En el caso del agropecuario esta se desarrolla en el contexto de un retroceso del sector con respecto al conjunto de la economía nacional, mientras que en el minero-energético su peso en la economía viene en aumento. Esto va en concordancia con el contexto económico suramericano, en el marco del cual las exportaciones de bienes vinculados a recursos naturales representaron un 79% del total de la región para el año 2012. Para el período 2001-2011 tan sólo un producto, el petróleo crudo, representó el 83.1% anual de las exportaciones de Venezuela, el 50.4% de las ventas externas anuales de Ecuador y un 28.8% en el caso de Colombia. Este proceso de conversión de la economía latinoamericana y colombiana es concordante con una tendencia a la reprimarización exportadora (López y Belloni, 2014).

El interés por favorecer el capital foráneo en el caso del sector minero-energético, al igual que en el agropecuario estuvo acompasado con un proceso de restructuración de la institucionalidad del sector. Si bien los diferentes gobiernos neoliberales apostaron por reenfocarlo en favor del poder transnacional, es desde la administración Pastrana desde la cual comienza a hacerse una apuesta denodada por su transformación. Esto se expresa en la promulgación de la Ley 685 de 2001 o nuevo Código de Minas, el cual genera un marco legal favorable para la inversión extranjera en el sector que será aprovechado por los gobiernos subsiguientes.

El Código de Minas simplificó los procedimientos para la adjudicación de títulos mineros y estableció el principio de que el primero en el tiempo es primero en derecho para efectos de la adjudicación de dichos títulos (Fierro, 2012). Así mismo, permitió la autorización de áreas de concesión de hasta 5.000 ha. en corrientes o cauces de aguas y de hasta 10.000 en otro tipo de terreno, la posibilidad de realizar exploración sin licencia ambiental, así como la cesión total o parcial de los derechos de concesión y autoriza a los concesionarios a explotar otros minerales subproducto de la explotación inicialmente solicitada, como un solo paquete. A esto se suma un compromiso taxativo con la generación de garantías para la inversión extranjera en el sector, tales como la asignación de iguales derechos y obligaciones a nacionales y extranjeros para la actividad minera y el establecimiento de la temporalidad de los contratos de concesión en 30 años, prorrogables por un período igual, como forma de brindarles seguridad jurídica a sus inversiones. A través del Código se limita el papel del Estado a labores de fiscalización, promoción y facilitación de la inversión extranjera y se restringe su papel en la producción a través de la liquidación de entidades o de la venta de activos mineros.

Otro de los cambios institucionales operados fue la fusión del Servicio Geológico con el Servicio Minero durante del gobierno de Uribe Vélez, lo que hizo que el “conocimiento sobre amenazas naturales como deslizamientos, sismicidad y remoción en masa y el conocimiento del subsuelo para minería, aguas subterráneas, paisajismo fue(ra) conducido al fin único de generar información sobre potencial minero para que pocos particulares se puedan lucrar con las riquezas del subsuelo que es de todos” (Fierro, 2012, p. 40). Al igual que en el sector agropecuario, el cambio institucional genera las condiciones para que el conocimiento científico se ponga en función de una economía que abiertamente favorece el capital extranjero. Esto se acompaña de débiles procesos de fiscalización de la actividad minera y de niveles exigüos de articulación con respecto a la política ambiental.

Este escenario de reprimarización económica en condiciones de favorabilidad para el capital extranjero generado por el Código Minero del gobierno Pastrana, fue profundizado durante los gobiernos de Álvaro Uribe con el Decreto 1631 de 2006, el cual definió un esquema de regalías para el sector altamente favorable para el capital privado y con un bajo nivel de ganancia para el Estado. Para el caso de la extracción de materiales para construcción éstas son del 1%; para el del oro del 4% y para el carbón del 4%, en explotaciones de menos de tres millones de toneladas anuales y del 6% en explotaciones mayores a esta cantidad (Vélez-Torres, I. y Ruiz-Torres, 2015). En el caso del petróleo, las regalías están entre el 8% y el 25 % del valor de la producción de petróleo crudo. Además de unas regalías en las cuales el Estado accede a porcentajes mínimos de retribución por cuenta de la explotación minera y petrolera, el régimen de excepciones tributarias ha sido otro factor determinante del favorecimiento del capital foráneo en el sector, al punto de que las deducciones superan el valor pagado por las empresas extractivas en regalías e impuestos (Fierro, 2012). En palabras de Vélez-Torres, I. y Ruiz-Torres (2015):

El panorama resulta preocupante pues incluso en los cálculos convencionales de la macroeconomía, el Estado colombiano no sólo ha perdido patrimonio (material minero), sino que esta pérdida no ha aumentado el ingreso nacional debido al desventajoso diseño del sistema fiscal. Si a esta situación le sumamos los costos para el Estado de los conflictos socio-ambientales derivados de la violación de derechos étnicos y de la des-regulación ambiental en la gobernabilidad minera, el balance costo-beneficio para la minería en el país resultaría desventajoso para el Estado y favorable para las grandes mineras (p. 9).

En suma, la adecuación de la legislación y de la institucionalidad del sector a la política económica del neoliberalismo fue hecha a la medida de los intereses de las empresas transnacionales del sector minero. Por esta vía se generó un arsenal jurídico para la protección y el estímulo de los derechos del capital transnacional, en el marco de una política de abandono del principio de soberanía a través del estímulo de procesos de transnacionalización y desnacionalización.

2. Algunas líneas de acción para la incidencia política

Las transformaciones inducidas en los sectores minero-energético y agropecuario con la adopción del neoliberalismo potencian denodadamente el poder del capital transnacional en la economía colombiana. Un intento por transformar dicho escenario en favor de los grupos sociales más afectados por el modelo como los campesinos, los mineros artesanales y en general los trabajadores, pasaría por considerar los siguientes aspectos en el marco de la construcción de una agenda de incidencia política con tal fin:

- i. Las transformaciones para favorecer los sectores afectados por el modelo en el sector agropecuario pasan por incidir en la materialización de la bandera histórica de la lucha de los campesinos: la realización de una reforma agraria. La reforma por vía de mercado y el abandono de la redistribución de la propiedad rural como base de la reforma agraria han mostrado que no son vías eficaces para la garantía de derechos de los pequeños productores rurales. Esto implica garantizar la implementación de la RRI contenida en el Acuerdo de La Habana, así como de lo pactado en materia de cultivos de uso ilícito (punto 4). La materialización de la RRI mejoraría las condiciones de vida de los campesinos colombianos y generaría una situación favorable para la profundización de cambios más fundamentales en relación con la propiedad y tenencia de la tierra. Las transformaciones que requiere el agro colombiano pasan por que se implemente la RRI, pero no se agotan en esta. La incidencia en función de una reforma al régimen de propiedad rural que rompa con su histórico patrón de concentración y que reconozca su función social es una necesidad.
- ii. De la mano de lo anterior es necesario emprender un proceso de estímulo de las economías campesinas, a través, por ejemplo, de la agilización de los procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina demandados por diversas organizaciones sociales a lo largo del país. En este propósito, incidir en el cumplimiento de la decisión del juez octavo de ejecución de penas del Tribunal Superior de Bogotá que ordenó a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) terminar en seis meses los procesos de constitución de las ZRC de Güejar-Cafre, Losada Guayabero y Sumapaz, es fundamental. Además de ello, es necesario generar mecanismos para lograr influir en que los Planes de Desarrollo Sostenible de estas Zonas gocen de garantías materiales para su ejecución.
- iii. En el caso del sector minero-energético se hace necesario incorporar en la agenda de incidencia medidas para contener la criminalización de los mineros ancestrales y artesanales y para garantizarles condiciones para el desarrollo de esta actividad o hacia el acceso a nuevos medios de vida. El tratamiento diferencial de los pequeños mineros artesanales, ancestrales o informales con respecto a la minería desarrollada por grupos ilegales es una necesidad, pues no toda minería ilegal puede asociarse a la acción de grupos armados o del crimen organizado.
- iv. El debate sobre los réditos económicos percibidos por el Estado colombiano por vía de la explotación petrolera y minera es una necesidad. Esto pasa por lograr

incidir en el desmonte de las exenciones tributarias de las que gozan las grandes empresas del sector, pero también por discutir el exiguo nivel que a nivel de regalías dejan las actividades extractivas. Sin embargo, el debate va mucho más allá y pasa por rediscutir la perspectiva de desarrollo que subyace a la política minero-energética colombiana. Esta perspectiva asimila bienestar a desarrollo y desarrollo a crecimiento económico, desde la misma retórica impuesta por el modelo neoliberal, lo que constituye una mirada reduccionista frente a las perspectivas críticas del desarrollo desde las cuales muchas comunidades campesinas y étnicas en Colombia proyectan su futuro.

- v. Se hace necesario propiciar un debate profundo a nivel tanto académico como político sobre los efectos que tres décadas de adopción del modelo de desarrollo neoliberal ha traído para ambos sectores. La desnaturalización del modelo y de sus consecuencias es una necesidad, más cuando los beneficiarios de este han sido los inversores foráneos por encima de los trabajadores colombianos. A 30 años de su adopción el discurso sobre la libertad de comercio y sus supuestas virtudes que hizo parte de la retórica de los primeros años se encuentra desvirtuado tanto por las cifras como por las realidades patentes de la inconformidad social, que especialmente en 2021 estallaron en Colombia.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio ART (2021). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*. <https://sad-ardinghelli.135-181-185-210.plesk.page/2021/12/15/tercer-informe-de-implementacion-vigencia-2020/>

Álvarez, P. (2017). “El problema del mercado y la extranjerización de tierras”. En: *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-ICANH-FIAN.

Banco de la República (2021). *Inversión Extranjera Directa en Colombia-Actividad económica (desde 1994)* https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Download&Format=excel2007&Extension=.xls&BypassCache=true&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%C3%ADsticas_T%2F1.%20Inversi%C3%B3n%20directa%2F1.1%20Historico%2F1.1.3%20Inversion%20extranjera%20directa%20en%20Colombia%20-%20Actividad%20economica_Trimestral_IQY

Caballero, C. (2018). Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 82, p.p. 101-134- <http://www.scielo.org.co/pdf/dys/n82/0120-3584-dys-82-00133.pdf>

Calcagno, A. (2001). *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101003015454/5cap04.pdf>

Cepdipo (2021). *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo de Paz con las FARC-EP* <https://cepdipo.org/portfolio/libro-la-paz-pospuesta-situacion-actual-y-posibilidades-del-acuerdo-con-las-farc-ep/>

Cepdipo (2021). *Reforma Rural Integral en deuda*. <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-6-la-reforma-rural-integral-en-deuda/>

Chamorro, M. (2021). *La reestructuración agraria neoliberal en Colombia: el cambio agrario para un nuevo régimen alimentario*. En “Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América”. España: Egregius Ediciones. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/94322/978-84-18167-14-0-172-194.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación CPEC (2021). *Informe corto de gestión Paz con Legalidad*. Agosto 2018-2021. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/genPagdoc142=2>

Contraloría General de la República CGR (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-09/RTA.CONTRALORIA.ANEXO_PROPOSICION%2017.Quinto%20informe%20de%20seguimiento%20politicas%20posconflicto.%20Final_0.pdf

Cruz, L. (2010, junio). “La Constitución Política de 1991 y la apertura económica”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, XVIII (1), 269-280. <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v18n1/v18n1a16.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (1990, 22 de febrero). *Programa de Modernización de la Economía Colombiana*. (Documento CONPES 2465-J). Bogotá. D.C. Colombia: DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/2465.pdf>

Elías, A (2015). “La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del sur”. En: Puello-Socarrás, J. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: Clacso.

Estrada, J (2006a, junio). “Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana”. En: *Ciencia Política*, 1. 141-178.

Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. Bogotá: IDEA.

Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA.

García, J. (2003). “De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual”. En: *Cuadernos de Economía*, XXII (38), 95-125.

Guereña, A. (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Bogotá: Oxfam.

Huerta, M. (2005) “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”. En: *Política y cultura*, 24. 121-150.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación* <https://curate.nd.edu/downloads/6108v982w96>

Jaramillo, C. (2002) *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Kalmanovitz, S. y López, E. (2003, octubre) “La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. En: *Revista del Banco de la República*, 76 (912). <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/10178/10576>

Londoño, C. (1998). “La apertura económica en Colombia”. En: *Pensamiento Humanista*, No. 4. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/7755/LA%20APERTURA%20ECON%c3%93MICA%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

López, A. (1995). *Las etapas de la liberalización de la economía colombiana*. Santiago de Chile: Cepal.

López, E. y Belloni, P. (2014). *Las dinámicas del capital transnacional en América del Sur y los “nuevos” patrones de dependencia: tendencia de re-primarización exportadora en el siglo XXI*. *Mundo Siglo XXI*, 34(10). pp. 49-61

Matos, A. (2017). “Colombia, divide y comprarás”. En *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-ICANH-FIAN.

Mejía, O. (2007). “Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia”. Bogotá. En: Vásquez, G. *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: Clacso.

Procuraduría General de la Nación PGN (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf

Sarmiento Anzola, L. (2015) “Colapso del modelo de desarrollo colombiano”. En: *Le monde diplomatique*, 146. <https://www.eldiplo.info/portal/colapso-del-modelo-de-desarrollo-colombiano/>

Tobasura, I. (2011, octubre-diciembre) “De campesinos a empresarios: la retórica neoliberal de la política agraria en Colombia”. En: *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 20 (4). <https://www.redalyc.org/pdf/122/12220531005.pdf>

Toro, C. (2014). “Los nuevos “Business Plans” de la bioprospección, la biotecnología y la investigación científica”. En: *Semillas*, 53-54 <https://www.semillas.org.co/es/los-nuevos>

Torres-Mora, A. (2020). “Acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión en Colombia. El caso de las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)”. En *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 17, 7-42. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.79676>

Vélez-Torres, I. y Ruiz-Torres, G. (2015). “Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia”. En: *Ambiente y Sostenibilidad* (5). pp. 3-15. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/11445>