

LA RESTRUCTURACIÓN AGRARIA NEOLIBERAL EN COLOMBIA: EL CAMBIO AGRARIO PARA UN NUEVO RÉGIMEN ALIMENTARIO¹⁹⁸

Mauricio Chamorro Rosero

*Universidad Cooperativa de Colombia
Universidad Complutense de Madrid, España*

Resumen

La entrada de la globalización neoliberal al sector agropecuario de Colombia se efectuó al finalizar la década de 1980 bajo los programas de ajuste estructural. A partir de estos programas se dispuso un proceso de reestructuración agraria que buscaría modificar las políticas intervencionistas que se habían implementado para este sector. En este contexto, acudiendo a un estudio enmarcado en los lineamientos propios de la investigación cualitativa, con un enfoque histórico hermenéutico, el presente capítulo analiza los procesos particulares de transformación agraria generados a partir de la implementación de las políticas económicas neoliberales en Colombia. Las técnicas de recolección de información utilizadas en la investigación fueron la revisión bibliográfica, documental y estadística. Entre las principales conclusiones obtenidas a partir del proceso investigativo, se destaca que la implementación de las políticas neoliberales sobre la agricultura incrementó la demanda de materias primas, estimuló la producción de biocombustibles e introdujo al país a una nueva estructura de producción y consumo de alimentos que podría considerarse como el tercer régimen alimentario. Además, la reestructuración agraria neoliberal en países como Colombia ha ocasionado un particular proceso de cambio agrario que beneficia las relaciones de mercado y perjudica a los pequeños productores agrícolas.

Palabras clave

Neoliberalismo, Cambio agrario, Régimen alimentario, Colombia.

¹⁹⁸ El presente capítulo es resultado parcial de la investigación doctoral que se adelanta en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Introducción

Desde su instauración, el proyecto social y político que el neoliberalismo representa ha constituido el eje principal de las agendas económicas de los distintos gobiernos de Colombia. Para el caso específico del sector agropecuario, con el despliegue del neoliberalismo se organizó un proceso de restructuración agraria que beneficia las dinámicas del mercado. Además, este proceso promovió la reafirmación de los dos subsectores que integran el actual sistema productivo del sector agropecuario: el capitalista y el campesino. Sin embargo, el dominio que en este nuevo contexto adquiere la explotación agraria capitalista, ha generado un cambio en la composición de la fuerza de trabajo de la población rural del país.

En este sentido, a partir de un trabajo enmarcado en los lineamientos propios de la investigación cualitativa, con un enfoque histórico hermenéutico, el presente capítulo analiza los procesos de transformación agraria generados a partir de la implementación de las políticas económicas neoliberales en Colombia. No obstante, es importante aclarar que el cambio agrario que se describirá más adelante no se puede atribuir exclusivamente a la globalización neoliberal. En el caso colombiano, la restructuración agraria neoliberal se ha profundizado por las dinámicas del conflicto armado interno. Esto teniendo en cuenta que, como sugiere Christopher Cramer (2006), la guerra y la violencia siempre han acompañado las transiciones al capitalismo, por lo que la violencia y el desplazamiento forzados presentes en el país también constituyen modalidades y métodos de acumulación originaria.

Para desarrollar esta temática, el capítulo se divide en tres partes. En la primera parte se presenta la discusión general sobre la globalización neoliberal y su relación con los cambios en la agricultura mundial. En la segunda parte se describen las distintas reformas utilizadas para la entrada del neoliberalismo en la agricultura colombiana. Finalmente, en la tercera parte se analizan las transformaciones que la globalización neoliberal acarreó para el sector agropecuario de Colombia.

2. La globalización neoliberal y los cambios en la agricultura mundial

El término globalización neoliberal se utiliza para definir un proceso de restructuración del capital que se encuentra presente a escala mundial desde las últimas décadas del siglo pasado.¹⁹⁹ Este proceso fue estimulado a partir de los programas

¹⁹⁹ Sobre la globalización neoliberal, desde una perspectiva crítica, véase a Amin (2001), Harvey (2007), Robinson (2007) y Wallerstein (2014).

de ajuste estructural, los cuales hicieron parte de una agenda de reforma económica liderada por organismos de crédito internacional, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que tenía el propósito de dismantlar el Estado de Bienestar (Amin, 2001). Para el caso de América Latina, la implementación de estos programas se presentó como la única alternativa para sobre llevar la crisis económica que atravesaban varios países de la región.²⁰⁰ En su sentido más amplio, es posible asegurar que los propósitos principales de estos programas fueron la liberalización del comercio exterior, la privatización de las empresas públicas, la eliminación de políticas sociales y la reforma a los mercados financieros.

Al igual que en otros sectores de la economía, la entrada de la globalización neoliberal al sector agropecuario se efectuó en la década de 1980 con los programas de ajuste estructural. A partir de ese momento se dispondría un proceso de restructuración agraria neoliberal que buscaba modificar las políticas que el Estado de Bienestar y el desarrollismo habían implementado para este sector (Akram-Lodhi, 2007). De esta forma, se anunciaron nuevas políticas tendientes a la liberalización del comercio internacional de alimentos y productos agrícolas, la desregulación del funcionamiento de los mercados agrícolas nacionales, la privatización de las empresas rurales paraestatal, la formalización de la posesión y la recuperación del control de la propiedad.

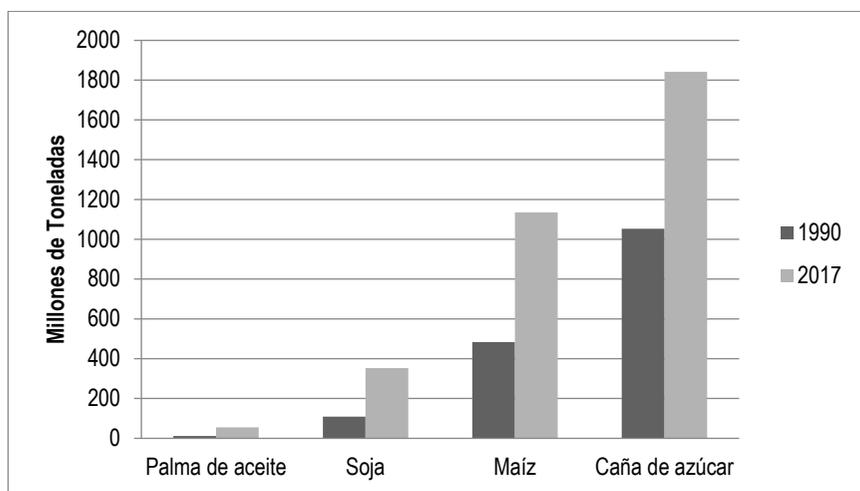
Entre las consecuencias inmediatas de la restructuración agraria neoliberal se encuentra el incremento de la demanda de materias primas, el estímulo de la producción de biocombustibles y la organización de una nueva estructura de producción y consumo de alimentos que, para Harriett Friedmann (2005) y Philip McMichael (2005), podría considerarse como el tercer régimen alimentario.²⁰¹ A partir de esta nueva dinámica en la economía política global de los alimentos, el actual régimen alimentario ha facilitado una transformación sin precedentes

²⁰⁰ La implementación de políticas proteccionistas y el financiamiento externo se consideraron las causas principales de la debacle macroeconómica de América Latina en la década de 1980. Esta crisis se caracterizó por el incontrolable crecimiento de la deuda externa y la negativa, por parte de los organismos financieros, de su refinanciamiento (Martínez y Soto, 2012).

²⁰¹ Friedmann y McMichael (1989) identifican dos regímenes alimentarios que precedieron al régimen actual. El primer régimen alimentario, denominado régimen de colonización, se basó en la expansión de fronteras agrícolas y permaneció entre 1870 y la Primera Guerra Mundial. El segundo régimen alimentario, que se sustenta en el paradigma de la agricultura moderna, estuvo dominado por Estados Unidos y se presentó a partir de la posguerra.

de la agricultura con el objetivo de abastecer globalmente a una clase de consumidores relativamente prospera (McMichael, 2009, p. 151). Por esa razón, en varios países se privilegia la producción agrícola destinada a la exportación, intensificando la producción de cultivos “comodín” que pueden ser utilizados para la alimentación y en la producción de biocombustibles (ver Figura 1), aumentando la producción de cultivos tradicionales que se sustentan en las ventajas comparativas y promocionando las exportaciones agrícolas no tradicionales.

Figura 1. Incremento de la producción de algunos cultivos “comodín” en el mundo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por FAOSTAT

Sin embargo, el incremento acelerado de las exportaciones agrícolas se presenta en detrimento de la producción para el mercado interno, por lo que muchos países dependen actualmente de las importaciones de alimentos (Otero y Pechlauer, 2013). Además, el crecimiento desmesurado en la producción de cultivos tradicionales y no tradicionales ha requerido de un nuevo paradigma tecnológico de la agricultura moderna que podría ser denominado como la “segunda revolución verde” (Bretón, 2010; Patel, 2012), el cual se sustenta en los avances de la biotecnología, incluyendo aspectos de la ingeniería genética y la fusión celular (CFIA, 2012).²⁰²

²⁰² Revolución verde fue el nombre que se le dio a los paquetes tecnológicos exportados a los países en vías de desarrollo. Podría decirse que la primera revolución verde involucró “un paquete específico de insumos compuesto por variedades de plantas híbridas o de alto rendimiento, mecanización, pesticidas y fertilizantes agroquímicos e irrigación” (Otero, 2013, p. 60).

Frente al uso de la biotecnología, algunos estudios han evidenciado que su implementación sólo favorece a las agroempresas transnacionales, ya que estas pueden acceder fácilmente al mercado de los cultivos transgénicos y de los organismos genéticamente modificados, lo que no ocurre con los productores a pequeña escala que son sentenciados a la ruina.²⁰³ Adicionalmente, el uso de la biotecnología no representa una solución decisiva para combatir el problema del hambre mundial, debido a que la mayoría de sus innovaciones están dirigidas a la obtención de mayores ganancias (Altieri y Rosset, 1999). El trabajo de Xavier Montagout y Jordi Gascón (2014) demuestra que una tercera parte de los alimentos que se producen no llegan a ser consumidos, lo que permite concluir que el hambre no es una consecuencia de la escasez de alimentos producidos, sino de la distribución de la riqueza que impide su acceso.

Con todo, según Haroon Akram-Lodhi y Cristóbal Kay (2010), al orientar exclusivamente la producción agrícola hacia la exportación –y en menor medida hacia los mercados domésticos de los centros urbanos más importantes–, la restructuración agraria neoliberal ha configurado dos subsectores productivos en la economía rural de los países del Sur. Por un lado se encuentra un subsector capitalista orientado a la exportación, el cual se integra al actual régimen alimentario produciendo exclusivamente para el mercado y vinculándose al capital transnacional agroalimentario. Por lo tanto, este subsector establece una nueva forma de dominio impuesta por las agroempresas transnacionales que, al centralizar y concentrar el capital agrario, generan problemas medio ambientales, fomentan el acaparamiento de tierras y empeoran el problema del hambre mundial.

A diferencia del subsector capitalista, el segundo el subsector productivo, denominado subsector campesino, produce una mayor diversidad de cultivos para el consumo directo y para la venta en el mercado interno, ya sea local o regional. Es importante destacar que el subsector campesino no es homogéneo, de manera que se incorpora de forma diferencial al actual régimen alimentario. Por consiguiente, existen agricultores que se encuentran incorporados a los mercados nacionales e internacionales de productos agrícolas –a través, por ejemplo, de la agricultura por contrato–, por lo cual deben mejorar constantemente su competitividad para incrementar la venta de sus productos. Otros campesinos, menos incorporados al mercado, producen para su uso directo, otorgándoles cierta autonomía frente al capital, pero impidiendo la posibilidad de acumulación.

²⁰³ Al respecto, se pueden ver los estudios realizados por McAffe (2008) y Otero (2013).

Coexistiendo con estos dos subsectores productivos se encuentra una población rural que intenta apartarse de la producción de alimentos para el mercado, debido a que no puede competir con la importación de alimentos baratos o con los agricultores capitalistas locales (Akram-Lodhi y Kay, 2010). La subsistencia de esta población rural depende, en su mayor parte, de la venta de su fuerza de trabajo, por lo que pueden ser considerados, según la descripción de las clases rurales realizada por Vladimir Lenin (1980), como “semiproletarios”.²⁰⁴ No obstante, por causa de la globalización neoliberal, en la economía rural de los países del Sur también aparecen “los trabajadores rurales plenamente ‘proletarizados’ que carecen de tierras, y que por ende son incapaces de cultivar por su propia cuenta” (Bernstein, 2012, p. 156). Estos trabajadores buscan su subsistencia en diferentes sitios de la división social del trabajo: urbano y rural, agrícola y no agrícola, empleo asalariado y autoempleo.

Aunque es difícil generalizar los efectos mundiales de la reestructuración agraria neoliberal, una mirada desde la economía política agraria (Bernstein, 2015) permitirá señalar ciertas tendencias que fueron explicadas anteriormente y que se pueden sintetizar de la siguiente forma. En primer lugar, debido a la liberalización del comercio internacional, la producción agrícola se ha volcado principalmente a la exportación. En segundo lugar, la profundización de las relaciones comerciales internacionales ha favorecido al capital transnacional agroalimentario. En tercer lugar, la reestructuración agraria neoliberal ha afectado a los productores agrícolas más pequeños y pobres, generado nuevos procesos de descampesinización y proletarianización, lo que ha llevado a cierta parte de la población rural a buscar “nuevas formas de ganarse la vida” (Contreras, et. al., 2017).

3. La entrada de las políticas neoliberales en la agricultura colombiana

Las reformas estructurales neoliberales en Colombia inician en el periodo presidencial de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) y se afianzan en el de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994). Estos periodos se caracterizaron por realizar los preparativos para la apertura del país hacia los mercados internacionales y el desmonte del

²⁰⁴ Para Lenin, la estructura de clase rural también estaba compuesta “por los semiproletarios o campesinos parcelarios, es decir, los que ganan su sustento, en parte, mediante el trabajo asalariado en empresas capitalistas agrícolas e industriales y, en parte, trabajando en la parcela propia o tomada en arriendo, lo que le suministra sólo cierta parte de los productos necesarios para la subsistencia de sus familias” (Lenin, 1980, p. 617).

modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), consolidando las bases definitivas para la reforma neoliberal del Estado, de conformidad con los mandatos establecidos en el Consenso de Washington. Así pues, reconocido por una posición ortodoxa a favor de la apertura económica, el gobierno de Gaviria Trujillo definió el marco jurídico institucional de la política neoliberal del país, lo que incluye la primera generación de reformas estructurales y el cambio constitucional que redefinió la estructura del Estado.

La primera generación de reformas estructurales se adelantó por vía legislativa entre 1990 y principios de 1991. Las leyes promulgadas durante este periodo tenían por objeto la desregulación de la economía, estableciendo las reglas que ordenan la actividad económica conforme a la lógica del libre mercado. En consecuencia, se empezó por transformar el mercado laboral, el mercado de capitales y el mercado de bienes y servicios (Estrada, 2006). Esta primera generación de reformas fue complementada con una reforma constitucional que eliminó las barreras al libre mercado establecidas por la Constitución de 1886 (Alzate, 2014). De ahí que la reforma constitucional de 1991 contendría un fuerte componente de reforma económica que redefinió el papel del Estado, adecuándolo al proyecto neoliberal.

La nueva Constitución, promulgada el 4 de julio de 1991, instituyó los principios rectores que adecuaron el desarrollo legal del proyecto neoliberal. Entre estos principios se encuentra la prohibición de monopolios estatales, la liberalización de la económica y la autonomía de la banca central. Además, los regímenes de planeación y de presupuesto quedaron sometidos al poder presidencial, lo que a la postre contribuyó aún más a la profundización del proyecto neoliberal (Estrada, 2006, p. 260). A pesar de todo, es importante reconocer que la Constitución de 1991 trajo consigo la adopción de un constitucionalismo fuerte, lo cual representó —entre otras cosas— un gran paso respecto a la ampliación del catálogo de derechos y al establecimiento de algunos procedimientos que permiten su materialización.²⁰⁵ Sin embargo, fueron infructuosos los esfuerzos por intentar

²⁰⁵ La Constitución de 1991, “además de incorporar los derechos civiles y políticos heredados de las tradiciones demo-liberales, reconoció los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos colectivos y del ambiente, y derechos especiales de autonomía y ciudadanía a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes” (Uprimny y Sánchez, 2012, p. 37).

compatibilizar, “dentro de una misma estrategia, una economía abierta y un Estado de bienestar moderno” (Ocampo y Romero, 2015, p. 296). El proyecto neoliberal se impuso, estableciendo la influencia de un nuevo orden transnacional.

Justo después de la promulgación constitucional de 1991, y una vez creadas las condiciones jurídicas para su instauración definitiva, el neoliberalismo en Colombia continuó su afianzamiento a partir de dos estrategias complementarias: un desarrollo legal que buscaría la profundización de la desregulación económica y la creación de nuevos mercados; y la conformación de zonas y tratados de libre comercio (TLC) que organizaron un nuevo sistema económico de carácter transnacional. Finalmente, el reciente ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) puede interpretarse como la consolidación del proyecto neoliberal iniciado en la década de 1980, esto debido a que las recomendaciones de esta organización tienen el propósito de eliminar las barreras económicas y así constituir “una especie de supra-Estado de libre comercio” (Valencia, 2013, p. 60).²⁰⁶

Las políticas de ajuste estructural sobre el sector agropecuario propiciaron, en pocos años, que la producción agrícola de Colombia se destine a los mercados agroalimentarios extranjeros y al abastecimiento de la población urbana. Este prolongado proceso iniciaría en el gobierno de Gaviria Trujillo, el cual incluyó dentro de su Plan Nacional de Desarrollo un decisivo programa de liberalización de los productos del sector agropecuario, lo que trajo consigo una reorientación de las políticas de intervención con el propósito principal de impulsar la exportación. Para Carlos Jaramillo (2002), la promoción de exportaciones de productos del sector agropecuario se tradujo en las primeras negociaciones de los tratados comerciales internacionales y la promulgación de otras políticas prioritarias relacionadas con la adecuación y mercado de tierras, la reforma al crédito agropecuario y ciertos cambios institucionales que se encuentran enmarcados en la primera y segunda versión del Consenso de Washington.

Durante los primeros años de despliegue de las políticas neoliberales, el arancel promedio para el sector agropecuario pasó del 31% en 1991 al 15% en 1992. La

²⁰⁶ Aunque “las recomendaciones no tienen carácter legal, sin embargo, el hecho de ingresar a la OCDE se entiende como una obligación tácita para aceptarlas” (Valencia, 2013, p. 60).

disminución de la protección arancelaria tuvo un fuerte impacto sobre los cultivos transitorios,²⁰⁷ cuya producción disminuyó cerca del 12% para ese año. Esta disminución de los cultivos transitorios fue la que repercutió en la contracción de la producción agropecuaria del país, además de propiciar la reducción de la superficie cultivada, el incremento de las importaciones y la caída de las exportaciones (ver Figura 2).²⁰⁸ Adicionalmente, en el periodo presidencial de Gaviria Trujillo se suscribieron los primeros acuerdos de libre comercio, los cuales entrarían en vigencia en el siguiente periodo presidencial afectando el comercio de productos del sector agropecuario.

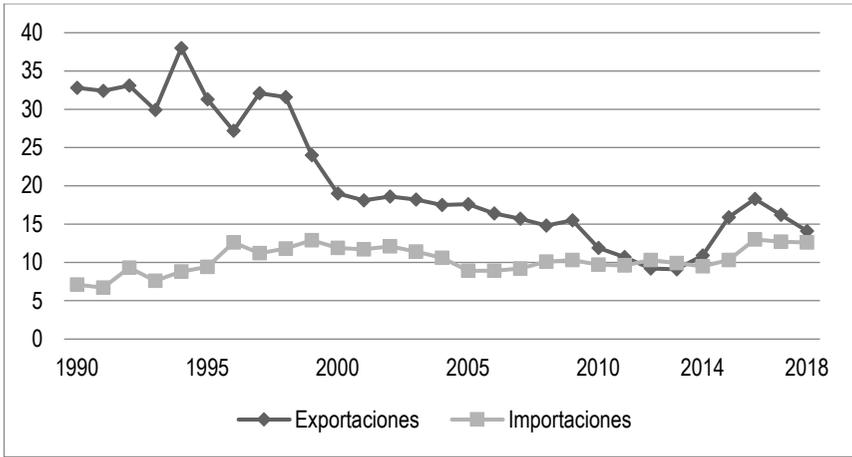
A la par de los acuerdos de libre comercio, la apertura económica necesitó de la implementación de políticas tendientes a la adecuación y mercado de tierras, reforma al crédito agropecuario y otros cambios institucionales. Por esa razón, como era de esperar, la reforma agraria impulsada en el contexto de la globalización neoliberal generó “cambios profundos en el concepto de Reforma Agraria tradicional o clásico, y se pasó a un mecanismo en el que la propiedad se adquiría a través de la compra directa por parte de los campesinos” (Franco y De los Ríos, 2011, p. 107). De esta manera, la Ley 160 de 1994 estableció y organizó el funcionamiento de una reforma agraria que antepone el papel del mercado sobre la intervención del Estado. Como lo explica Akram-Lodhi (2007), este tipo de reforma agraria facilita la reconfiguración de una estructura agraria “bifurcada”, donde la emergente agricultura capitalista orientada a la exportación se encuentra junto a la agricultura campesina orientada a la subsistencia.²⁰⁹

²⁰⁷ En la producción agrícola de Colombia se presentan simultáneamente cultivos transitorios y permanentes. Los cultivos transitorios tienen un ciclo de siembra a cosecha de un semestre o menos. Los cultivos permanentes tienen una vida productiva de un año o más. Generalmente, los cultivos transitorios son productos importables, y los cultivos permanentes son una mezcla de productos de exportación y no transables (Jaramillo, 2002, p. 91).

²⁰⁸ Según cifras del Ministerio de Agricultura, en 1992 “se presentó una contracción de la producción agropecuaria colombiana, en cerca del 1%. La superficie cosechada decreció en 5.8%, alrededor de 208.000 hectáreas cultivadas menos frente a 1991” (Prada, 1999, p. 107).

²⁰⁹ Si bien la ley 160 de 1994 aún contempla la adquisición de tierras –por parte del Estado– y la expropiación como formas de adquirir predios para fines de reforma agraria, esta ley presta mayor atención a la negociación voluntaria entre campesinos y propietarios, de ahí que sea considerada una reforma agraria orientada por el mercado. En Colombia existe un amplio marco legal sobre el acceso a la tierra, el cual incluye mecanismos jurídicos nacionales e internacionales. Ver: Fuentes (2010).

Figura 2. Participación de los alimentos en el total de exportaciones e importaciones de Colombia (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Banco Mundial

Otros cambios institucionales importantes que afectaron al sector agropecuario durante este primer período aperturista fueron: la sustitución de la Caja Agraria, la transformación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), la reestructuración del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y la supresión del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Estas instituciones concretizaban los preceptos más importantes del período proteccionista, por eso su modificación se había convertido en un imperativo para el proyecto neoliberal.

La apresurada transformación y supresión de varias instituciones del sector agropecuario evidencian la fuerte convicción con la que se desplegaron las políticas neoliberales en Colombia. Los resultados desfavorables, que durante los primeros años presentaban las políticas aperturistas, no fueron un impedimento para continuar con su implementación. Gran parte del aparato burocrático, además de varios intelectuales cercanos al gobierno, se dedicaron a justificar y defender de distintas formas el fracaso de estas políticas. Sin embargo, en los años posteriores se comprobaría que las dificultades que afrontaba el sector agropecuario no eran transitorias, estas obedecían a un proyecto de alcance global que permitió la organización de un sistema productivo agropecuario de carácter bicéfalo, donde convergería un subsector capitalista plenamente incorporado al nuevo régimen

alimentario y un subsector campesino heterogéneo que se integraría al mercado de formas disímiles.

4. La incorporación de la agricultura colombiana a un nuevo régimen alimentario

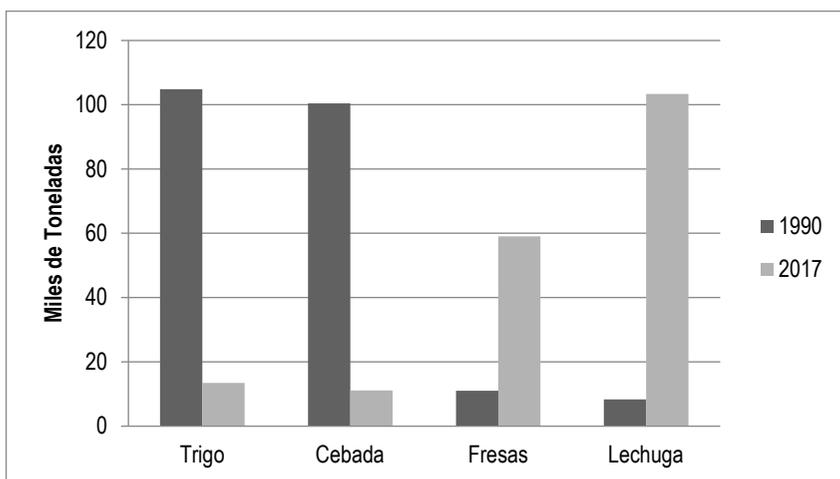
Además de las primeras políticas de liberalización y los cambios institucionales que afectaron al sector agropecuario, fueron muy importantes los cambios en los niveles y la composición del gasto público, lo que evidenciaría un notable sesgo en favor del subsector capitalista. La investigación de Albert Berry (2017) demuestra que a partir de 1990 se ha venido presentado una fuerte tendencia a la disminución de la asignación presupuestal para el sector agropecuario, con respecto al presupuesto general del Estado. Según información del Ministerio de Agricultura de Colombia, entre 1995 y 2008 la asignación presupuestal para el sector agropecuario pasó del 35% al 1%.²¹⁰ La reducción más significativa del gasto público para este sector se presenta en el componente de desarrollo rural, ciencia y tecnología; lo que contrasta con el interesante aumento que tuvo la ayuda directa en el periodo comprendido entre 2002-2010. Por su parte, la inversión en mejora de tierras se mantuvo constante.

El sesgo del gasto público ha favorecido el afianzamiento del subsector capitalista, en la medida que permite priorizar ciertos cultivos en detrimento de otros. Así, se han instaurando privilegios para distintos “renglones ‘competitivos’, descartando cualquier intervención para apoyar a los pequeños campesinos y, en consecuencia, a la producción de alimentos” (Fajardo, 2018, p. 107). Igualmente, pretendiendo acatar las recomendaciones que el Banco Mundial había realizado para mejorar la situación agrícola de Colombia (Fajardo, 2014), a partir del año 2007 se incorporaron varias condiciones favorables para la llegada de la agroindustria alimentaria y forestal transnacional al país. En consecuencia, y debido a la disponibilidad de materias primas que venían siendo promovidas por las políticas estatales, varias agroempresas se concentraron en extender la producción de ciertos cultivos permanentes destinados a la obtención de biocombustibles, este fue el caso de la caña de azúcar y la palma africana.

²¹⁰ Sin embargo, hubo una recuperación del 27% en el periodo comprendido entre 2000 y 2003.

De manera simultánea al incremento de cultivos permanentes se presenta una notable disminución de las áreas sembradas por cultivos transitorios.²¹¹ Debido a que la “nueva agricultura”, promovida por el gobierno en el marco de la globalización neoliberal, se especializa en la producción de agroexportables y en materias primas para la obtención de biocombustibles, muchos cultivos transitorios que sustentaban la seguridad alimentaria del país fueron remplazados por productos importados, este es el caso del trigo, la cebada, el arroz y el frijol. A su vez, los pocos cultivos transitorios que han sido potencializados son los cultivos “promisorios” y “exóticos” que tienen una fuerte demanda en los países del Norte, como algunas flores de corte, frutas, hortalizas, verduras y legumbres (ver Figura 3).

Figura 3. Dinámica productiva de algunos cultivos en Colombia.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por FAOSTAT

El incremento de cultivos permanentes se ha visto acompañado por nuevos procesos de (re)concentración de la tierra. Así pues, aunque la concentración de la

²¹¹ El proceso de restructuración agraria causó, incluso, “el debilitamiento de la economía cafetera, anteriormente el principal renglón de exportación de Colombia y columna vertebral de sus economías: de una participación del 75.8% en las exportaciones en el periodo 1979-1981 descendió al 15% en 2004” (Fajardo, 2014, p. 102).

tierra es un problema persistente desde el periodo colonial,²¹² en la actualidad se ha intensificado debido al surgimiento de nuevas lógicas de acumulación propiciadas por el modelo neoliberal, como la demanda de tierra y recursos para la agroindustria alimentaria y forestal, las obras de infraestructura, las actividades extractivas y la conservación ambiental (Rodríguez, et al., 2017, p. 33). Según un estudio sobre la distribución de la tierra realizado por Oxfam (2017), el 1% de las explotaciones agropecuarias más grandes concentran cerca del 81% de la tierra, lo que convierte a Colombia en el país con peor distribución de la tierra de América Latina.²¹³ Es importante tener en cuenta que –en ciertos casos– los procesos de concentración de la tierra se han realizado mediante actos de violencia, incrementando el número de desplazamientos forzados y causando el despojo.²¹⁴ Por consiguiente, estos procesos constituyen formas de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2007), continuando así con las prácticas de acumulación originaria explicadas por Marx en el siglo XIX.

Por otra parte, con el propósito de cumplir los mandatos internacionales, y así competir en el mercado agroalimentario global, desde el año 1994 se inició a reglamentar el desarrollo de la biotecnología en Colombia, lo que posteriormente permitió el establecimiento de condiciones jurídicas para la implementación del uso de semillas genéticamente modificadas.²¹⁵ A partir del año 2010, luego de la

²¹² Absalón Machado (2009) explica claramente el proceso de repartición de la tierra en Colombia tras el proceso de conquista en el siglo XV. En este sentido, una conclusión importante es que desde la entrega de capitulaciones (1492-1591) hasta la Cédula de San Lorenzo (1754) y San Ildefonso (1780), la legislación sobre el régimen de tierras durante la época colonial fue un factor indispensable para la concentración de la tierra.

²¹³ Según Oxfam (2017), para el año 2014 el índice de Gini en la distribución de la propiedad rural en Colombia fue de 0.897. Aunque la concentración de la tierra es un tema recurrente en el país, desde 1984 se ha presentado un crecimiento constante.

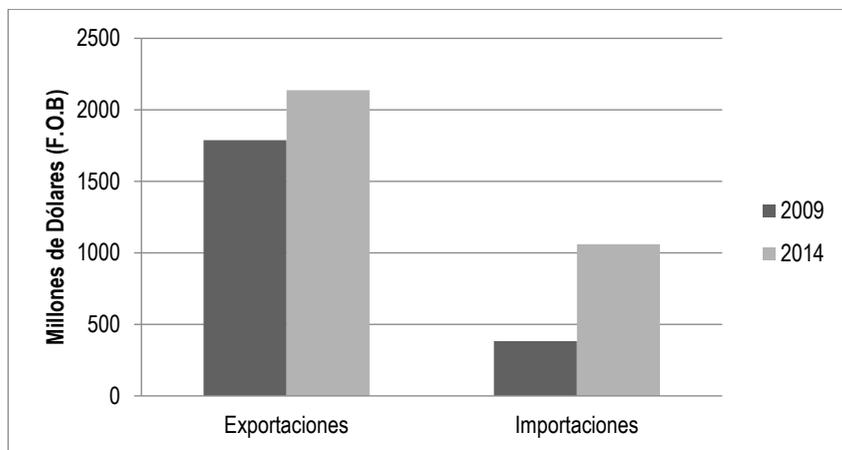
²¹⁴ Un trabajo detallado sobre el despojo en Colombia se puede ver en: Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010). Por su parte, según los registros oficiales de desplazamiento forzado, entre 1990 y 2010 cerca de 3.6 millones de personas abandonaron sus hogares debido a la violencia. Estos datos se pueden incrementar en un 30% si se tiene en cuenta que no todas las personas desplazadas son incluidas en el registro oficial (Vargas, et al., 2017).

²¹⁵ Mediante la Ley 165 de 1994 se aprobó el “Convenio sobre la Diversidad Biológica” suscrito en Río de Janeiro en el año 1992. Esta ley abriría la puerta para el uso de OMG en Colombia. Posteriormente, otras normas importantes fueron la Resolución ICA 3492 de 1998 (derogada por la Resolución ICA 946 de 2006), la cual estableció el procedimiento para la producción y comercialización de OMG y, finalmente, la Ley 740 de 2002, por medio de la cual entra en vigencia el convenio internacional sobre OMG conocido como “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica”.

firma del TLC con Estados Unidos, se establecería que las semillas utilizadas en el país debían ser certificadas, pretendiendo crear una dependencia de los productores nacionales hacia las grandes corporaciones agroquímicas transnacionales.

Es importante mencionar que, tras las políticas aperturistas y de liberalización de la agricultura presentes en la década de 1990, el segundo gran paso del proceso de reestructuración que ha permitido que se consolide la integración de Colombia al nuevo régimen alimentario, es precisamente la suscripción del TLC con Estados Unidos que entró en vigor en el año 2012 (Berry, 2017). En el marco de este TLC, el país se comprometió a eliminar gradualmente todas las tarifas arancelarias, mientras Estados Unidos conservaría algunos segmentos de su sistema de protección. Sin la intención de negar algunos efectos positivos que pudo traer el TLC para determinados sectores del país;²¹⁶ en términos generales, Estados Unidos redujo su participación en la compra de productos colombianos e incrementó su participación como vendedor (ver Figura 4). Así, los efectos negativos del TLC sobre el sector agropecuario fueron el detonante para que en el año 2013 y 2014 se hayan presentado fuertes movilizaciones agrarias en distintos lugares del territorio nacional.

Figura 4. Exportaciones e importaciones de productos agrícolas de Colombia con Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por Barberi (2015).

²¹⁶ Según la Revista Dinero (2017), los sectores económicos más beneficiados por la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos han sido los dedicados a la producción de cosméticos, calzado y confecciones.

Actualmente, gracias al reconocimiento del conflicto armado interno, el gobierno pudo iniciar unas nuevas negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las cuales culminaron en el año 2016.²¹⁷ El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC incluyó un “Acuerdo Agrario” (Fajardo y Salgado, 2017).²¹⁸ Este acuerdo se compone de dos propuestas: la Reforma rural Integral y la sustitución adecuada de cultivos de uso ilícito. Las dos propuestas representaron una alternativa para superar definitivamente el conflicto armado interno, ya que se enfocan en la superación de los problemas estructurales del país. Sin embargo, paradójicamente, en ese mismo año se promulgó la Ley 1776, creadora de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), contrarrestando los efectos positivos que podrían traer los Acuerdos de Paz.

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.²¹⁹ De esta forma, se evidencia que la principal forma de desarrollo de las ZIDRES es la producción de monocultivos a gran escala, de ahí que se presente el fortalecimiento de una agricultura de plantaciones que utiliza “prácticas de producción intensiva recurriendo fuertemente al uso de capital, tecnología e insumos petroquímicos externos” (Santaella y Guzmán, 2017, p. 312), y que orienta su producción a los mercados internacionales y al mercado de los centros urbanos más importantes del país.

En el contexto actual de reestructuración agraria neoliberal se desestima la capacidad productiva de los pequeños productores agrícolas. Pese a la elevada participación en la producción de alimentos y bienes para la agroindustria, los peque-

²¹⁷ Anteriormente, el gobierno de Colombia había establecido tres acercamientos formales para lograr la paz con las FARC: La Uribe en 1984, Caracas y Tlaxcala en 1991 y 1992, y San Vicente del Caguán entre 1999 y 2002.

²¹⁸ La firma del Acuerdo Final se realizó en Bogotá el 24 de noviembre de 2016. Además de los dos puntos sobre temas agrarios, en el Acuerdo Final se incluyeron otros cuatro puntos relacionados con participación política, fin del conflicto, víctimas e implementación, verificación y rendición.

²¹⁹ Desde la Ley 200 de 1936 se había establecido una prohibición sobre la acumulación de baldíos. La última ley de reforma agraria (Ley 160 de 1994) estableció la extensión adjudicable en una Unidad Agrícola Familiar (UAF). Sin embargo, la Ley 1776 de 2016 eliminó los límites a la concentración de tierras baldías. Ver: Fuentes (2010) e ILSA (2015).

ños productores agrícolas –en los que se incluye a los propietarios de microfundios, minifundios y pequeña propiedad– controlan únicamente el 17.6% del área para uso agropecuario, en tanto que los medianos y grandes productores controlan el 82.4% de esta misma área.²²⁰ Debido a que existen diferencias respecto al acceso a la tierra y a la forma cómo se incorporan al actual régimen alimentario, los pequeños productores agrícolas no pueden ser considerados un grupo homogéneo, aun cuando son estos los que representan gran parte del denominado subsector campesino.

El subsector campesino en Colombia se compone de una variedad de aspectos relacionados, por ejemplo, con los distintos niveles de interacción entre pequeños productores agrícolas, y la interacción que también se presenta entre estos y los grandes productores y agroempresas transnacionales. La interacción con el subsector capitalista ocasiona que los pequeños productores agrícolas se integren a un proceso de mercantilización de su subsistencia, lo que a su vez introduce un proceso de diferenciación de clase en el campo (Bernstein, 2012). Sin embargo, a pesar de la heterogeneidad que caracteriza a este subsector, los pequeños productores agrícolas comparten ciertas características, como la “tendencia general a consumir menos en el hogar y a vender una mayor porción de la producción” (Berry, 2017, p. 110).

Después de las políticas de apertura económica y liberalización en la agricultura, los pequeños productores agrícolas empezaron a diversificar su producción con la intención de participar regularmente en el mercado, abasteciendo la demanda de los centros urbanos más importantes y destinando su producción al mercado internacional. De esta forma, el café continuó siendo un producto predilecto en el marco del subsector campesino,²²¹ pero se abrió un gran espacio al cultivo de papa, plátano, frutas, hortalizas, verduras y legumbres. No obstante, el cambio de una agricultura –mayormente– dedicada a la producción de cultivos transitorios, a una agricultura donde prevalecen los cultivos permanentes, acarrearía una transformación en las dinámicas del abastecimiento de alimentos y el empleo rural.

²²⁰ Según el último Censo Nacional Agropecuario, el área para uso agropecuario en Colombia es de 43 millones de hectáreas, de las cuales 19.7% se destinan para uso agrícola y 80% para pastos y rastrojos (DANE, 2015).

²²¹ Aunque el café representa un producto de suma importancia para el subsector campesino, su producción siempre ha estado dominada por una parte del subsector capitalista. Ver: Bejarano (2015).

5. Conclusiones

La perseverancia en la implementación de políticas neoliberales en Colombia revela que, desde sus inicios, el neoliberalismo fue concebido como un proyecto y no como una política económica que buscaba mitigar la crisis. Para el sector agropecuario del país, la entrada de la globalización neoliberal representó un particular proceso de cambio agrario que beneficia a los grandes capitales agroalimentarios. Esto ocurre en menoscabo de la producción de los pequeños productores agrícolas que no se encuentran totalmente involucrados con el actual régimen alimentario.

Antes de los cambios en la agricultura promovidos por la globalización neoliberal, la mayor parte de cultivos transitorios del país se destinaban al consumo directo. Por esa razón, la reducción de este tipo de cultivos ha implicado el paso de unas condiciones favorables de abastecimiento de alimentos, a una dependencia de los mercados agroalimentarios mundiales. Al finalizar la década de 1980, Colombia había garantizado cerca del 90% de la producción de alimentos de su canasta básica, lo que implicó un grado muy alto de autosuficiencia alimentaria. En el contexto actual, para garantizar la seguridad alimentaria del país se necesitan importar más del 50% de los alimentos, de ahí que los gobiernos hayan justificado la suscripción de TLC argumentando la insuficiencia de los alimentos y el abaratamiento de las importaciones (Fajardo, 2017).

Por último, a partir de 1990 se ha presentado una paulatina disminución del empleo rural en varias regiones del país, prolongando el éxodo de una parte significativa de habitantes rurales hacia los mercados de trabajo urbanos. A pesar de ello, otra parte de la población rural se ha incorporado a la fuerza laboral agrícola remunerada. Esto sucede, especialmente, en los lugares donde se asienta el subsector capitalista, el cual favoreció la demanda de fuerza de trabajo, organizando un sistema de migración vinculado al mercado del trabajo agrícola.

Referencias bibliográficas

- Akram-Lodhi, H. (2007). Land, markets and neoliberal enclosure: an agrarian political economy perspective. *Third World Quarterly*, 28(8), 1437-1456.
- Akram-Lodhi, H., y Kay, C. (2010). Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 255-284.
- Altieri, M., y Rosset, P. (1999). Diez razones que explican por qué la biotecnología no garantizará la seguridad alimentaria, ni protegerá el ambiente ni reducirá la pobreza en el tercer mundo. University of California & Institute for Food and Development Policy.
- Alzate, D. (2014). Las formas jurídicas (pos) neoliberales desde Colombia: el sistema de salud en las dinámicas lucro-destructivas del derecho útil al capital. Tesis Doctoral, Universidad del Rosario.
- Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane y E. Taddei (Ed.), *Resistencias mundiales: de Seattle a Porto Alegre* (pp. 15-29). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Barberi, F. (2015). Efectos del TLC Colombia-EE.UU. sobre el agro. Las cifras. Bogotá: Oxfam.
- Bejarano, J. A. (2015). El Despegue Cafetero (1900-1928). En J. Ocampo (Comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 165-183). Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Fedesarrollo.
- Bernstein, H. (2012). Dinámicas de clase y transformación agraria. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Bernstein, H. (2015). Agrarian Political Economy. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Vol. 1, 456-462.
- Berry, A. (2017). Avances y fracasos en el agro colombiano, siglos XX y XXI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Bretón, V. (Ed.) (2010). *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria.
- Canadian Food Inspection Agency (CFIA). (2012). *Modern Biotechnology: A Brief Overview*. Recuperado de <http://www.inspection.gc.ca/>

- Contreras, R., Contreras, J., y Pérez, A. (2017). Hacia una antropología económica de las formas contemporáneas de ganarse la vida. *Revista San Gregorio*, (18), 158-169.
- Cramer, C. (2006). *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Bogotá: DANE.
- Estrada, J. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En A. Ceceña (Coord.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp. 247-284). Buenos Aires: CLACSO.
- Fajardo, D. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana, 1980-2010*. Bogotá: ILSA.
- Fajardo, D. (2017). Comentarios acerca de la exposición de Ana María Ibáñez sobre la concentración de la tierra en Colombia. En F. Rodríguez, J. Camacho, y J. Morales (Eds.), *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación* (pp. 261-266). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, ICAHN y FIAN.
- Fajardo, D. (2018). *Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010)*. Tesis Doctoral, Universidad Externado de Colombia.
- Fajardo, D., y Salgado, H. (2017). *El Acuerdo Agrario*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Franco, A., y De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119.
- Friedmann, H. (2005). From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. En F.H. Buttell y P. McMichael (Eds.), *New directions in the sociology of global development. Research in rural sociology and development*, Vol. 11 (pp. 229-267). Oxford: Elsevier.
- Friedmann, H., y McMichael, P. (1989). Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologica Ruralis*, 29 (2), 93-117.

- Fuentes, A. (2010). Marco legal de acceso a la tierra: caso Colombia. Bogotá: CINEP.
- Harvey, D. (2007). Breve historia del Neoliberalismo. Madrid: Akal.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). (2015). Adjudicación de predios baldíos: Mecanismo para el acceso a la tierra. Bogotá: ILSA y OIM.
- Jaramillo, C. (2002). Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000. Bogotá, Colombia: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Lenin, V. (1980). Esbozo inicial de las tesis sobre la cuestión agraria. En Obras Escogidas (pp. 616-626). Moscú: Editorial Progreso.
- Machado, A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64.
- McAfee, K. (2008). Exporting Crop Biotechnology: The Myth of Molecular Miracles. En Otero, G. (Coord.), *Food for the Few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America* (pp. 61-90). Austin: University of Texas Press.
- McMichael, P. (2005). Global development and the corporate food regime. En F.H. Buttel y P. McMichael (Eds.), *New directions in the sociology of global development*. Oxford: Elsevier Press.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- Montagut, X. y Gascón, J. (2014). Alimentos desperdiciados. Un análisis del derroche alimentario desde la soberanía alimentaria. Barcelona: Icaria.
- Ocampo, J., y Romero, C. (2015). La búsqueda larga e inconclusa de un nuevo modelo (1981-2014). En J. Ocampo (Comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 293-372). Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Fe-desarrollo.

- Otero, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, (17), 49-78.
- Otero, G., y Pechlaner, G. (2013). La dieta estadounidense y la dependencia alimentaria en América Latina. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 3(5), 27-50.
- Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Bogotá: Informe de Oxfam Internacional.
- Patel, R. (2012). The Long Green Revolution. *The Journal of Peasant Studies*, 40(1), 1-63.
- Prada, S. (1999). Política macroeconómica y crisis agropecuaria 1990-1993. *Coyuntura Económica*, 29(1), 107-130.
- Revista Dinero. (5 de noviembre de 2017). Los sectores económicos más beneficiados del TLC con EE.UU. *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com>
- Robinson, W. (2007). Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Rodríguez, F., Camacho, J., y Morales, J. (2017). Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación. En F. Rodríguez, J. Camacho, y J. Morales (Eds.), *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación* (pp. 31-55). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, ICAHN y FIAN.
- Santaella, H., y Guzmán, L. (2017). Las ZIDRES: aspectos generales y problemáticos. En M. García Pachón (Comp.), *Lectura sobre derecho de tierras*, Tomo I (pp. 279-320). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Uprimny, R., y Sánchez, L. (2012). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques latines*, (71), pp. 33-53.

- Valencia, M. (2013). El ingreso de Colombia a la OCDE: consolidando el desastre neoliberal. *Deslinde*, (53), 58-61.
- Vargas, G., Sánchez, L., y Gómez, L. (2017). Conflicto armado y transformaciones en la agricultura en Colombia. En F. Rodríguez, J. Camacho, y J. Morales (Eds.), *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación* (pp. 517-544). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, ICAHN y FIAN.
- Wallerstein, I. (2014). *El capitalismo histórico*. Madrid: Siglo XXI Editores.