

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

TESE

**NEOLIBERALISMO Y TRANSFORMACIONES EN LA
AGRICULTURA COLOMBIANA: ¿HACIA LA
CONSTRUCCIÓN HEGEMÓNICA DEL AGRONEGOCIO?**

JUANITA CUÉLLAR BENAVIDES

2020



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO- UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS- ICHS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE- CPDA**

**NEOLIBERALISMO Y TRANSFORMACIONES EN LA
AGRICULTURA COLOMBIANA: ¿HACIA LA CONSTRUCCIÓN
HEGEMÓNICA DEL AGRONEGOCIO?**

JUANITA CUÉLLAR BENAVIDES

Sob a orientação do Professor:
Jorge Osvaldo Romano

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do **grau de Doutora em Ciências Sociais** no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro
2020

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C965n Cuellar Benavides, Juanita, 1984-
Neoliberalismo y transformaciones en la
agricultura colombiana: ¿Hacia la construcción
hegemónica del agronegocio? / Juanita Cuellar
Benavides. - Bogotá, 2020.
285 f.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, CPDA- Programa de Pós-Graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,
2020.

1. Agronegócio. 2. Colômbia. 3. Hegemonia. 4.
Questão Agrária. 5. Neoliberalismo. I. Romano, Jorge
Osvaldo, 1950-, orient. II Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. CPDA- Programa de Pós
Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento
de Pessoal de Nível Superior- Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

JUANITA CUÉLLAR BENAVIDES

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 26/10/2020.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)

Prof.^a Dr.^a KARINA YOSHIE MARTINS KATO (CPDA/UFRRJ)

Prof.^a Dr.^a LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS (CPDA/UFRRJ)

Prof.^a Dr.^a CARLA SILVINA GRAS (Universidad Nacional de San Martín,
Argentina)

Prof. Dr. ANDRÉS GARCÍA TRUJILLO (Universidad Externado de Colombia)

*A las campesinas y campesinos, líderes
y lideresas sociales y ex combatientes
que han perdido sus vidas apostándole
a la paz.*

AGRADECIMIENTOS

El proceso de escribir esta tesis fue complejo, difícil y en algunos momentos me venció el cansancio. Lo que sin duda permitió concluirla fue algo que aprendí en las clases de metodología en el CPDA/UFRRJ cuando era estudiante de maestría. Hay que escoger un tema de investigación que nos apasione, porque se va a convertir en nuestro compañero por varios años. En estos más de cuatro años de doctorado, creo que no hubo un solo día en que no pensara en la tesis. Fue un camino largo y fue posible culminarlo gracias al cariño de tantas personas que hicieron parte de este proceso y a quienes les agradezco profundamente por la paciencia y la confianza.

A Héctor Alimonda (*in memoriam*) quien fue mi primer orientador en el doctorado. A él le agradezco el infinito amor y pasión que tuvo a lo largo de su vida por la cuestión latinoamericana. Sin duda, nos enseñó a pensarnos como latinoamericanos, sin importar la nacionalidad o el país donde nos encontremos. Sigo, con entusiasmo, queriendo profundizar en esta dirección. Gracias Héctor por la inspiración!

Agradezco a Jorge Romano, mi orientador, quien me recibió con mucho cariño luego del fallecimiento de nuestro querido Héctor. Jorge había sido mi orientador en la maestría y cuando le pregunté si podría apoyarme en el doctorado, me miró con sorpresa y preguntó si de verdad quería embarcar de nuevo en esa locura. Le dije que sí. A Jorge le agradezco la libertad que me dio para pensar y repensar esta tesis. Las conversaciones siempre fueron maravillosas y logramos entablar una relación muy tranquila, de mucha confianza. Cambié muchas veces el objeto de investigación, los objetivos, llegaba con nuevas ideas y él siempre me ayudó a ponerlas en el texto. En medio de tanto caos, supo apoyarme para que todo, al final, tuviera sentido. A Jorge le agradezco la serenidad con la que me acompañó en este recorrido.

Un agradecimiento especial a Afonso por haber sido mi gran compañero en esta travesía. Gracias por la paciencia, el amor, el respeto, gracias por leer y debatir conmigo esta tesis. Construimos juntos el viaje a Argentina, que fue fundamental para los dos. Hubo momentos difíciles, pero también muchas alegrías y momentos de mucha felicidad.

A mi familia, poco convencional, que me ha enseñado que ante todo está el amor. No nacimos en familias perfectas, pero es muy lindo saber que a pesar de los momentos difíciles, nunca ha faltado el amor. A mi mamá, Juanita, por ser mi compañera incondicional. Siento una admiración profunda por ella. Gracias por la compañía, por la paciencia y por ayudarme en la tesis, casi se gana el diploma de doctora conmigo. A mis hermanas María Angélica y Mónica, que han demostrado siempre mucha admiración, entusiasmo y siempre me han apoyado. Nos mantenemos unidas. De nuevo, nos une el amor. A mi papá, Jorge, por todo su cariño y confianza en mí. A Gabriel, Diego y María Juliana (mi Juli), mis queridos hermanos, que me han dado momentos de mucha felicidad. Me siento muy orgullosa de esta familia, que es un ejemplo de cómo podemos apoyarnos y querernos basados en esquemas más amplios de familia. A mis lindas sobrinas, Mariana y Ana María, que son una gran motivación e inspiración para la vida.

A mi cuñado Luis por su cariño y compañía. A mis tías y primos por el cariño en cada bienvenida y despedida. A María Andrea, mi prima, quien con mucho entusiasmo ha seguido el camino de la sociología. Me siento muy orgullosa y sé que aportará mucho a una sociedad que requiere de personas nobles, sinceras y que crean en la vida. A mi tía Jackie, que por su experiencia haciendo doctorado, siempre supo que el proceso era difícil y siempre me acompañó con cariño y se sintió orgullosa de mis logros. A Yolanda, por el amor y cariño de siempre. Por consentirme tanto.

A mi familia en Brasil, Maria Lúcia, Flora, Patrícia, Beth. Gracias por acogerme con tanto cariño y por permitirme construir esta familia en Río.

A mis amigas y amigos en Brasil. En especial, a Yamira, Nadja, Maria, mis grandes amigas durante la maestría. Construimos una amistad muy fuerte. A Rodrigo, Valdênio, Carla, Fellipe, por tantos momentos compartidos y por tantas alegrías. Han sido años difíciles para algunos de ellos. La amistad es, a veces, lo que nos permite continuar.

A mis compañeras y compañeros del doctorado de 2016. A Aline, Ariane, Matheus, Juliano, Luíza, Carol, Renatinha, Érika, Simone, Bruno, Dani, Vinícius. A mi querida Pati, por ser un ejemplo de nobleza, por ser tan maternal conmigo, por su cariño y presencia incondicional. Agradezco también a otras amigas y amigos que hice en el CPDA: Gabriel, Rita, Fabrício, Daniel, Anna, Adriano, Tiago, Eric, Rafa, Natalia, Camilo, Elver.

En Brasil, por primera vez, comencé a participar en actividades de militancia. Creamos, en 2016, el Colectivo de Colombianas y Colombianos por la Paz-RJ. Nos unimos con el objetivo específico de apoyar, desde Brasil, el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC-EP. Ahora nos une también, sin duda, una linda amistad. En especial, agradezco a esas mujeres poderosas, a las que admiro profundamente: a las Catalinas, Claudia, María, Ana Camila, Caro, Ana, Violeta, Bibi, Martha. A los chicos, en especial a Ramón, Daniel y Samuel.

En el CPDA conocí colombianos que se convirtieron en mis amigos, una amistad linda, presente. A Camila por su linda amistad, por sus consejos, por ayudarme a pasar por momentos difíciles y por compartir también las alegrías. A Juan Francisco, un ser humano muy especial, gracias por los consejos, compañía y cariño. A Catalina S. gracias por la buena energía y por ser tan especial.

Brasil me abrió las puertas para conocer personas increíbles y para trabajar, en los últimos años, en un proyecto maravilloso: Fórum Justiça. Agradezco especialmente a Rosane Reis Lavigne y a Vinícius Alves, por quienes siento una profunda admiración y a quienes agradezco por el cariño y la confianza.

En Colombia cuento con amigas y amigos maravillosos. Unas amistades más recientes y unas mucho más antiguas. A mis amigas de la vida: Laura, María del Carmen, Naila y Lina. Es una amistad poderosa, fuerte. Siempre hay tristezas para compartir y siempre hay alegrías. Siempre, siempre, hay risas. A mis amigos de “Quién lleva la batuta”, amigos de la Universidad Nacional que se convirtieron en personas muy presentes en mi vida. A Natalia, Carolina, Laura, Nicolás, Juancho. A Juan Diego, en especial por estar ahí en los momentos difíciles, por escucharme y acompañarme. Agradezco también a Érika que se convirtió en un apoyo fundamental para culminar esta tesis.

El semestre que estuve en Argentina fue de los mejores tiempos en mi vida. Las pizzas, empanadas, asados, facturas y vinos fueron un buen descanso frente a la difícil situación política que se vivía (y se vive) en Brasil y Colombia. Aprendí mucho de Carla Gras, quien me recibió en la Universidad Nacional de San Martín, en el Programa de Estudios Rurales y Globalización (PERrG). Agradezco también a Valeria Hernández y a las y los integrantes del equipo. El tiempo en Buenos Aires fue fundamental para el desarrollo de la tesis.

Un agradecimiento especial a Andrés García, por quien siento una gran admiración. Sin duda, se convirtió en una referencia fundamental para mi tesis. Me ayudó con entrevistas y se convirtió en un gran apoyo en estos años. Gracias por la confianza y por las conversaciones tan importantes. En especial, agradezco los valiosos aportes en la defensa de la tesis.

Agradezco también al profesor Carlos Duarte de la Universidad Javeriana de Cali, quien participó en la cualificación de esta tesis y fue un importante interlocutor. La tesis contó también con el apoyo de entrevistados y entrevistadas que enriquecieron este trabajo. A todas y todos les agradezco por su tiempo y sus interesantes observaciones.

Finalmente, agradezco a las profesoras y profesores del CPDA. A Karina Kato, por ser tan especial conmigo. Compartir el semestre de clases en la UFRRJ me permitió conocerla y aprender junto a ella. Gracias por los valiosos aportes tanto en la cualificación como en la defensa. A Claudia Schmitt por el cariño y la confianza en mí. A Leonilde Medeiros por acompañarme en este proceso, tanto en el seminario de doctorado, como en la cualificación y en la defensa de la tesis. A Débora Franco Lerrer, Regina Bruno y demás profesores y profesoras del CPDA. Este es un centro de pensamiento crítico, que con mucha rigurosidad pero también con mucha pasión, ha permitido a lo largo de su historia el desarrollo de investigaciones muy valiosas en temas rurales. La presencia cada vez más común de estudiantes colombianos muestra la importancia que el CPDA tiene para pensar la cuestión rural latinoamericana.

Esta tesis fue posible gracias al apoyo institucional del CPDA/UFRRJ, de sus funcionarias y funcionarios. Agradezco a la Capes, que financia el programa, al CNPq, que me apoyó con una beca en los primeros años de doctorado y durante la estadía en Argentina y a la FAPERJ que me apoyó con una beca durante una parte del doctorado. Gracias a las y los brasileños que con su trabajo hacen posible el financiamiento de importantes investigaciones. La defensa de la educación pública en Brasil, tan amenazada en estos tiempos, es fundamental.

Resumen

En las últimas décadas en Colombia se han percibido cambios importantes en la agricultura, relacionados con la concentración de la tierra, la expansión de la frontera agropecuaria, el crecimiento de algunos cultivos propios de la agricultura empresarial, así como el interés y adquisición de tierras por parte de actores nacionales y extranjeros. A nivel de las políticas públicas, los últimos gobiernos han realizado esfuerzos por permitir, en la legislación, la adquisición o el uso de tierras públicas por parte de empresas. Se destaca, dentro de estos esfuerzos, la promulgación de la Ley Zidres en 2016. Dichas transformaciones se enmarcan dentro de dinámicas internacionales que han llevado a la adopción del modelo de agronegocio en diferentes países. Esta tesis analiza, en el marco del neoliberalismo, la expansión del agronegocio en Colombia, a través del estudio de las transformaciones a nivel productivo, territorial y de las políticas públicas. El desarrollo de esta investigación se apoyó en la discusión teórica sobre hegemonía, en los elementos del análisis del discurso y en los desarrollos conceptuales sobre el agronegocio. El recorrido histórico sobre la cuestión agraria en Colombia, así como el estudio de la implementación del neoliberalismo y los cambios generados en la agricultura, que se han profundizado en los últimos años, sugieren la disputa del agronegocio por la hegemonía. Esta se ha intensificado, principalmente, a partir del acuerdo de paz firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP, que incluyó la pauta de la Reforma Rural Integral y dio protagonismo a la economía campesina y a la democratización de la tierra.

Palabras clave: Agronegocio, hegemonía, cuestión agraria, neoliberalismo, Colombia.

Resumo

Nas últimas décadas na Colômbia ocorreram mudanças importantes na agricultura relacionadas com a concentração de terras, a expansão da fronteira agrícola, o crescimento de algumas culturas típicas da agricultura empresarial, bem como o crescente interesse e aquisição de terras por parte de atores nacionais e estrangeiros. No plano das políticas públicas, os últimos governos fizeram esforços para permitir, na legislação, a aquisição ou uso de terras públicas por empresas. Dentre esses esforços, destaca-se a promulgação da Lei Zidres em 2016. Essas transformações se enquadram nas dinâmicas internacionais que levaram à adoção do modelo do agronegócio em diversos países. Esta tese analisa, no marco do neoliberalismo, a expansão do agronegócio na Colômbia, por meio do estudo das transformações em nível produtivo, territorial e das políticas públicas. O desenvolvimento desta pesquisa apoiou-se na discussão teórica sobre hegemonia, nos elementos da análise do discurso e nos desdobramentos conceituais sobre o agronegócio. O histórico sobre a questão agrária na Colômbia, bem como o estudo da implementação do neoliberalismo e as mudanças geradas na agricultura, aprofundadas nos últimos anos, sugerem a disputa pela hegemonia do agronegócio. Ela se intensificou, principalmente, a partir do acordo de paz negociado entre o governo de Juan Manuel Santos e a guerrilha das FARC-EP, que incluiu a pauta da Reforma Rural Integral e deu protagonismo à economia camponesa e à democratização da terra.

Palavras-chave: Agronegócio, hegemonia, questão agrária, neoliberalismo, Colômbia.

Abstract

In recent decades, Colombia has experienced important changes in agriculture, related to the concentration of land, the expansion of the agricultural frontier, the increased production of crops characteristic of business agriculture, as well as the interest in and acquisition of land by national and foreign actors. At the public policy level, recent governments have made efforts to permit, through legislation, the acquisition or use of public lands by companies. Noteworthy among these efforts is the enactment of the Zidres Law in 2016. These transformations are embedded in international dynamics, which have led to the adoption of the agribusiness model in different countries. This thesis analyzes, within the context of neoliberalism, the expansion of agribusiness in Colombia, through the study of transformations at the productive, territorial and public policy levels. The development of this research relied on the theoretical discussion of hegemony, elements of discourse analysis, and conceptual developments on agribusiness. The historical overview of the agrarian question in Colombia, as well as the study of the implementation of neoliberalism and the changes brought about in agriculture, which have deepened in recent years, suggest a dispute over hegemony in agribusiness. This has intensified, mainly as a result of the peace agreement signed between the government of Juan Manuel Santos and the FARC-EP guerrillas, which included the agenda of the Comprehensive Rural Reform, and gave prominence to the peasant economy and the democratization of land.

Key words: Agribusiness, hegemony, agrarian question, neoliberalism, Colombia.

Lista de Siglas

AIS	Agro Ingreso Seguro
ANALAC	Asociación Nacional de Productores de Leche
ANCO	Asociación Nacional de Caprinocultores y Ovinocultores de Colombia
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANeIA	AgroNegocios e Industria de Alimentos
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
APEN	Acción Patriótica Económica Nacional
ASOCAÑA	Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar
ASOPORCICULTORES	Asociación Colombiana de Porcicultores
ASORINOQUIA	Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquía
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CGN	Consejo Gremial Nacional
CNA	Coordinador Nacional Agrario
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EVA	Evaluaciones Agropecuarias Municipales
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo
FEDEARROZ	Federación Nacional de Arroceros
FEDEBIOCOMBUSTIBLES	Federación Nacional de Biocombustibles
FEDEGAN	Federación Colombiana de Ganaderos

FEDEMADERAS	Federación Nacional de Industriales de la Madera
FEDEPALMA	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
FENALCE	Federación Nacional de Cultivadores de Cereales
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FENSUAGRO	Federación Sindical Unitaria Agropecuaria
FIP	Fundación Ideas para La Paz
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Federación Nacional de Cafeteros
FUNDALLANURA	Fundación para el Desarrollo Industrial de la Altillanura
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IIAT	Instituto Internacional de Agricultura Tropical
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
IRRI	Instituto Internacional de Investigación del Arroz
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LASO	Latin American Security Operation
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MRL	Movimiento Revolucionario Liberal
OGM	Organismo Genéticamente Modificado
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSR	Partido Socialista Revolucionario
RRI	Reforma Rural Integral
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAI	Sistema Agroindustrial
SAG	Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle del Cauca
SAS	Sociedad de Agricultores de Santander
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria

UPR	Unidad de Producción Rural
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UTL	Unidad de Trabajo Legislativo
ZDE	Zona de Desarrollo Empresarial
ZEIA	Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Lista de gráficas

Gráfica 1. Frecuencia de la palabra agronegocio (s) en la prensa escrita	36
Gráfica 2. Presupuesto ejecutado por el Incora (1962-1999).....	101
Gráfica 3. Número de personas desplazadas en Colombia (1985-2018)	110
Gráfica 4. Agricultura, valor agregado (% del PIB)	117
Gráfica 5. Gasto público del sector agropecuario como porcentaje del PIB (1990-2009).....	118
Gráfica 6. Índice de valor de las importaciones agropecuarias.....	121
Gráfica 7. Evolución índice de Gini en la distribución de la propiedad rural (1960-2014).	123
Gráfica 8. Porcentaje de superficie total ocupada según tamaño de la UPA	124
Gráfica 9. Distribución de UPAs censadas y área que ocupan	125
Gráfica 10. Uso del suelo en Colombia.....	126
Gráfica 11. Incidencia de la pobreza monetaria, según grandes dominios. Total nacional, cabecera y centros poblados y rural disperso. 2002-2017	127
Gráfica 12. Superficie y producción de arroz manual (1987-2016).....	132
Gráfica 13. Superficie y producción de cacao (1987-2016).....	132
Gráfica 14. Superficie y producción de café (1987-2016).	133
Gráfica 15. Superficie y producción de fríjol (1987-2016).....	133
Gráfica 16. Superficie y producción de ñame (1987-2016).	134
Gráfica 17. Superficie y producción de papa (1987-2016).	134
Gráfica 18. Superficie y producción de plátano (1987-2016).....	135
Gráfica 19. Superficie y producción de yuca (1987-2016).	135
Gráfica 20. Superficie y producción de caña panelera (1987-2016).....	136
Gráfica 21. Superficie y producción de cebada (1987-2016).....	136
Gráfica 22. Superficie y producción de maíz tradicional (1987-2016).....	137
Gráfica 23. Superficie y producción de tabaco (1987-2016).	137
Gráfica 24. Superficie y producción de trigo (1987-2016). Fuente:	138
Gráfica 25. Superficie y producción de arroz mecanizado (1987-2016).	140
Gráfica 26. Superficie y producción de banano de exportación (1987-2016).....	140
Gráfica 27. Superficie y producción de caña de azúcar (1987-2016).	141
Gráfica 28. Superficie y producción de maíz tecnificado (1987-2016)	141
Gráfica 29. Superficie y producción de palma de aceite (1987-2016).....	142
Gráfica 30. Superficie y producción de soya (1987-2016).	142
Gráfica 31. Superficie y producción de algodón (1987-2016).....	143
Gráfica 32. Superficie y producción de sorgo (1987-2016).....	143

Lista de tablas

Tabla 1. Programas académicos en Colombia relacionados con el agronegocio	30
Tabla 2. Composición y crecimiento de las exportaciones agropecuarias	119
Tabla 3. Participación porcentual (%) de productos seleccionados en el valor de las importaciones totales de la agricultura, la silvicultura y la pesca	120
Tabla 4. Mecanismos utilizados para la dotación de tierras en Colombia (1960-2012).....	125
Tabla 5. Comportamiento quinquenal de cultivos predominantemente campesinos, en superficie (miles de ha) y producción (Miles de Ton) y variación quinquenal.....	130
Tabla 6. Comportamiento quinquenal de los cultivos predominantemente capitalistas, en superficie (miles de ha) y producción (miles de ton) y variación quinquenal.....	139
Tabla 7. Principales cultivos cosechados a nivel mundial (2017)	144
Tabla 8. Listado de acumulaciones de tierra en la Altillanura.	164
Tabla 9. Distribución departamental de las áreas de referencia Zidres	195

Lista de mapas

Mapa 1. Evolución decenal del cultivo de arroz mecanizado por departamentos (1987-2016).	146
Mapa 2. Evolución decenal del cultivo de banano de exportación por departamentos (1987-2016).	148
Mapa 3. Evolución decenal del cultivo de caña de azúcar por departamentos (1987-2016)....	150
Mapa 4. Evolución decenal del cultivo de maíz tecnificado por departamentos (1987-2016). 152	
Mapa 5. Evolución decenal del cultivo de palma de aceite por departamentos (1987-2016). .	154
Mapa 6. Evolución decenal del cultivo de soya por departamentos (1987-2016).....	156
Mapa 7. Municipios de la Altillanura.....	161
Mapa 8. Área de referencia como insumo para la identificación de las Zidres.....	194
Mapa 9. Comparación de ganador por municipio en segunda vuelta presidencial (2014) y plebiscito (2016).....	245

Tabla de contenido

Introducción	19
Contextualización.....	19
Preguntas y objetivos de investigación	21
Elementos teóricos	22
Balance de la categoría de agronegocio en Colombia.....	29
Aspectos metodológicos.....	43
Estructura de la tesis.....	45
Capítulo 1: El neoliberalismo, las dinámicas globales en la agricultura y el modelo de agronegocio	47
1.1. Neoliberalismo y acumulación por desposesión	47
1.2. El agronegocio y su difusión en América Latina	52
1.3. La fiebre por la tierra	64
1.4. La influencia del Banco Mundial en la promoción internacional del agronegocio	70
Capítulo 2. Una aproximación a la cuestión agraria en Colombia	78
2.1. Herencia colonial y estructura agraria en Colombia	78
2.2. Conflictos agrarios, organización de intereses y la Revolución en Marcha.....	83
2.3. El fortalecimiento de la agricultura empresarial y la disputa por la reforma agraria	92
2.4. El pacto de Chicoral: el acuerdo entre las élites y la configuración del statu quo en la agricultura colombiana.....	99
2.5. La Reforma agraria de mercado.....	104
2.6. La acumulación y concentración de tierras por medio del desplazamiento forzado y el despojo de tierras.....	108
Capítulo 3: Neoliberalismo y agricultura: una aproximación a las transformaciones productivas y territoriales en Colombia.....	115
3.1. ¿Bienvenidos al futuro? Un balance del neoliberalismo en Colombia	116
3.2. Una vaca tiene más tierra que un campesino: el aumento de la desigualdad en el campo colombiano.....	122
3.3. Las transformaciones en la matriz productiva: una aproximación al comportamiento de los cultivos en Colombia (1987-2016)	128
3.3.1. Cambios en el uso del suelo a nivel territorial	145
3.4. El “Cerrado colombiano”: La región de la Altillanura	159
Capítulo 4: Las políticas del agronegocio: de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)	172
4.1. Las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)	172
4.2. Las políticas durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010)	176
4.3. Las políticas durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)	183
4.4. La ley Zidres	192

4.4.1. Entendiendo la Ley Zidres: principales componentes.....	193
4.4.2. Discursos y actores en acción.....	197
4.4.3. Balance de los debates en torno a la ley Zidres.....	216
Capítulo 5: La disputa por la hegemonía: el agronegocio y la Reforma Rural Integral.....	222
5.1. La ruptura en las narrativas sobre la cuestión rural: La restitución de tierras, la Reforma Rural Integral y el protagonismo de los sectores campesinos.....	224
5.1.1. La ley de víctimas y restitución de tierras.....	226
5.1.2. El proceso de paz con las FARC-EP.....	228
5.1.3. El Paro Nacional Agrario.....	232
5.2. Los sectores dominantes agrarios y la paz: ¿poder de veto?.....	234
5.2.1. El foro de Desarrollo Agrario Integral.....	239
5.2.2. El plebiscito y la lucha hegemónica frente a la paz.....	243
5.2.3. El decreto 902 de 2017.....	249
5.3. Las Zidres en medio de los diálogos de paz: ¿compensación, contradicción o complementariedad?.....	252
Conclusiones.....	260
Bibliografía.....	271

Introducción

Contextualización

Las últimas tres décadas en Colombia han estado marcadas por diversos cambios en la agricultura que han tenido como telón de fondo la adopción de políticas neoliberales desde inicios de la década del noventa. Estas transformaciones han significado el abandono de algunos cultivos tradicionales y el fortalecimiento de otros cultivos, algunos de tipo empresarial, enfocados en el mercado externo. Otros cambios han comenzado a percibirse, como la expansión de la frontera agropecuaria en algunos territorios, la presión cada vez más fuerte por posibilitar el uso de tierras públicas por parte de grandes empresas, el uso cada vez más común de organismos genéticamente modificados (OGM) o los llamados transgénicos, en cultivos como el maíz y el algodón, el protagonismo cada vez mayor del sector financiero en inversiones agropecuarias y la llegada de empresas transnacionales ligadas a las grandes cadenas de alimentos a nivel mundial.

Al observar estos procesos en su conjunto, se percibe una tendencia hacia la implementación de un nuevo modelo de agricultura, conocido como agronegocio. Este modelo, enmarcado en el neoliberalismo, supone el entendimiento de la agricultura como una actividad lucrativa, en donde los alimentos son tratados como mercancía. Implica, además, el protagonismo cada vez mayor de actores del sector financiero invirtiendo en agricultura, el uso tecnología y biotecnología, la concentración de la tierra y una nueva lógica de organización de la producción y la concentración de los procesos productivos en pocas empresas. A nivel global, este modelo ha sido aplicado en diversos países y ha crecido de forma rápida, en detrimento de la producción familiar y comunitaria ligada a los sectores campesinos. Organismos como la FAO y el Banco Mundial han incentivado este modelo como mecanismo para superar la pobreza rural y han realizado esfuerzos para traducir esos lineamientos generales en directrices específicas para los países. La FAO catalogó a Colombia, junto con un grupo de otros seis países¹, como un territorio con disponibilidad de tierras y, por lo tanto, con el

¹ Angola, Argentina, Bolivia, Brasil, República Democrática del Congo y Sudán

potencial de convertirse en productor de alimentos para suplir la futura demanda global (FAO, 2002). Específicamente a partir de la crisis múltiple de 2008, se constata el aumento exponencial de transacciones de tierra, particularmente en países del sur global, tanto para la expansión de monocultivos como la soya, la palma de aceite, la caña de azúcar y el maíz, como para fines especulativos. Este fenómeno, conocido como *land grabbing* o acaparamiento de tierras a nivel global, hace referencia a la búsqueda y el control de grandes extensiones de tierras, lo que ha generado la presencia creciente de empresas y gobiernos extranjeros involucrados en transacciones de tierra.

En el caso colombiano, la región de la Altillanura constituye un ejemplo paradigmático de implementación de este modelo. Esta región, de inmensas llanuras y fuentes hídricas, se caracteriza también por contar con gran cantidad de tierras públicas, o los llamados baldíos. A este territorio han llegado diversas empresas, tanto nacionales como extranjeras, para la producción de monocultivos como la palma aceitera, la caña de azúcar, el maíz y más recientemente, la soya. Como se verá más adelante, estos cambios en el uso del suelo en la Altillanura se enmarcan dentro de importantes transformaciones en Colombia, que han significado la reconversión de algunos territorios en términos productivos, así como la expansión de la frontera agropecuaria.

Las transformaciones que están teniendo lugar en Colombia han estado acompañadas de medidas de política enfocadas en el fortalecimiento de la agricultura empresarial. Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se negoció el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y, como resultado de ello, se fortalecieron cultivos como la palma y la caña de azúcar y se dieron grandes apoyos económicos a sectores agroindustriales. De igual forma, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) se formuló uno de los principales instrumentos de política para posibilitar la expansión del agronegocio a nivel nacional, específicamente en la región de la Altillanura. Por medio de la ley No. 1776 de 2016 se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) mediante la cual se definen territorios donde podrán establecerse proyectos agrícolas, pecuarios, forestales y piscícolas a gran escala. De acuerdo con la legislación, podrán establecerse en lugares que se encuentren aislados de centros urbanos, demanden elevados costos de adaptación productiva, cuenten con baja densidad poblacional, presenten elevados índices de pobreza, o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Los proyectos, además, deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016a). Uno

de los principales elementos de esta ley es que posibilita el uso de tierras baldías para este fin.

Sin embargo, estas transformaciones recientes en la agricultura y específicamente la ley Zidres, que es en gran medida un reflejo de dichos cambios que están ocurriendo, surgen en un momento de grandes discusiones y acuerdos fundamentales en torno a la cuestión agraria en Colombia. Así, en 2012 comienza la fase pública del proceso de paz entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el gobierno colombiano, en cabeza de Juan Manuel Santos, que culminó con la firma del acuerdo de paz en 2016. El primer punto en la agenda de negociación fue la Reforma Rural Integral (RRI), debido a la importancia de esta cuestión como factor determinante en el origen del conflicto social y armado. En este sentido, durante el gobierno de Santos se observa una continuidad en la agenda relacionada con el fortalecimiento del agronegocio, al mismo tiempo en que se constata una importante ruptura, que se expresa fundamentalmente en el acuerdo de paz y la RRI. La forma como estas dos agendas distintas avanzan simultáneamente y las disputas en torno a la construcción de hegemonía sobre el camino a seguir en materia agrícola, es decir, si se privilegia la agricultura a gran escala, ligada a la empresarización del campo y la financiarización de la agricultura, o si se le da mayor relevancia a la agricultura campesina, son cuestiones que complejizan y reconfiguran la cuestión agraria en Colombia.

Preguntas y objetivos de investigación

Tomando como referencia el contexto señalado, las siguientes preguntas guiaron la investigación: ¿Cómo ha sido la adopción y puesta en marcha del modelo de agronegocio en el caso colombiano? ¿Este modelo estaría disputando hegemonía? ¿Cómo reconfigura la cuestión agraria en Colombia?

Con base en estos cuestionamientos, fue definido, como objetivo general de esta tesis, estudiar la expansión del agronegocio en Colombia, en el marco del neoliberalismo, a través del estudio de las transformaciones a nivel productivo, territorial y de las políticas públicas, que han significado, en las últimas décadas, la disputa por la hegemonía y la reconfiguración de la cuestión agraria.

A partir de este objetivo general, fueron definidos como objetivos específicos, los siguientes:

- Estudiar las transformaciones en la agricultura colombiana a partir de las dinámicas internacionales y la implementación de las políticas neoliberales;
- Comprender las transformaciones productivas y territoriales en la agricultura desde la implantación del neoliberalismo en Colombia y su tendencia hacia la adopción del modelo de agronegocio;
- Entender el papel que ha jugado el Estado en la adopción del modelo de agronegocio en Colombia, a través de instrumentos de política pública;
- Reflexionar sobre la disputa hegemónica en torno a la cuestión agraria en Colombia como resultado, por un lado, de la agenda política y económica del agronegocio y, por otro lado, de la agenda de paz y la defensa de la Reforma Rural Integral, que promueve la democratización de la tierra y el fortalecimiento de la economía campesina.

Los objetivos definidos en esta investigación buscan contribuir con un estudio sistemático, en el caso colombiano, que analice procesos interrelacionados asociados a los cambios en la matriz productiva y la forma como las políticas públicas buscan responder a estos cambios. Si bien es cierto que existen diversos estudios, como se verá en esta tesis, que contribuyen al entendimiento de estos procesos, las investigaciones sobre la cuestión rural en Colombia han dado mayor énfasis a los procesos de resistencia campesina y han prestado menos atención a los sectores dominantes agrarios y a las reflexiones teóricas, conceptuales y empíricas asociadas al desarrollo del agronegocio. Esta tesis, por lo tanto, busca realizar una contribución a este campo de investigación. La tesis toma como referencia las experiencias brasilera y argentina, entendiendo que, aunque son procesos distintos, el desarrollo teórico-conceptual y las investigaciones empíricas en estos dos países pueden dar pistas sobre cómo abordar este tema en el caso colombiano.

Elementos teóricos

Esta tesis se construye a partir de un marco teórico que busca servir de lente para comprender la realidad colombiana y las transformaciones recientes en la agricultura. Se busca, en este sentido, estudiar el proceso de cambio que está teniendo lugar en la agricultura colombiana, tendiente a la incorporación del modelo de agronegocio, y la

forma como este modelo estaría disputando hegemonía como modelo dominante del agro. En este sentido, se consideró pertinente realizar una aproximación a los conceptos de hegemonía y Estado. Otros elementos teóricos y conceptuales de esta tesis, relacionados con el neoliberalismo y el agronegocio, serán abordados en el primer capítulo. Las reflexiones toman como referencia dos autores clásicos del marxismo, Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas. Esta reflexión teórica se complementa con la propuesta del análisis del discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe.

Hegemonía y Estado

El concepto de hegemonía ha sido ampliamente estudiado y debatido en las ciencias sociales. Su principal expositor ha sido el intelectual y dirigente político italiano Antonio Gramsci (1891-1937), sin embargo, otras lecturas posmarxistas, como la de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, han aportado nuevos elementos al debate. El concepto de hegemonía va a tener un importante desarrollo con el leninismo. Para Lenin, la hegemonía se relacionaba con la dirección política en el marco de la alianza de clases, a partir de un cálculo de costos y beneficios (BALSA, 2006). Así, “las clases, a través de sus partidos representativos se unen bajo el liderazgo de una de ellas, en una alianza contra el enemigo común” (LACLAU; MOUFFE, 1987). Para Lenin, los obreros debían superar la articulación gremial de sus intereses, para lograr articularlos con los de otros sectores subalternos. Sin embargo, dicha alianza no significaba la modificación de las identidades de clases.

Esta idea de hegemonía es reformulada por Gramsci, a partir de su interés por comprender la dominación en las sociedades capitalistas modernas, la cual no se basa solo en los aparatos de coerción, sino también en elementos que crean consenso, por lo que la dimensión cultural y política juegan un papel fundamental. Así, desde la perspectiva gramsciana, la hegemonía va mucho más allá de la alianza de clases y se refiere a “la dirección política, ideológica y cultural de un grupo social sobre otros” (VARESI, 2016, p. 6). Los elementos de consenso tendrían predominancia sobre los coercitivos, y la difusión de ideas y valores serían fundamentales para presentar el interés particular como si fuera un interés general, del conjunto de la sociedad, elemento fundamental en la hegemonía:

el hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tenga en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejercerá la hegemonía, que se forme un cierto equilibrio de

compromiso, es decir, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo; pero también es indudable que estos sacrificios y este compromiso no pueden referirse a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica (GRAMSCI, 2017, p. 47–48).

De acuerdo con lo anterior, la forma como se construye la idea de interés general pasa por la construcción de un equilibrio de compromisos en donde se incorporen demandas e intereses de los grupos dominados, sin que en esto se negocie lo esencial para estos grupos. La inclusión de los intereses de los dominados constituye uno de los principales elementos en la construcción de hegemonía.

Gramsci realiza una interesante distinción entre lo que llama la sociedad civil y la sociedad política. El concepto de sociedad civil hace referencia al conjunto de organismos privados, o aparatos privados de hegemonía, como las iglesias, asociaciones privadas, sindicatos, escuelas, partidos políticos y medios de comunicación. Sería, así, el conjunto de instituciones responsables por la representación de los intereses de los diversos grupos sociales y por la elaboración y difusión de valores simbólicos e ideologías. En torno a estos aparatos privados se organizan las voluntades colectivas tanto de los grupos dominantes como de los dominados. En la sociedad civil, las clases buscan construir hegemonía, es decir, ganar aliados para sus proyectos a través de la dirección y del consenso. En este sentido, la lucha cultural juega un papel fundamental en el cambio social (ERREJÓN GALVÁN, 2011). Este autor usa la idea de guerra de posiciones o guerra de trincheras, para ilustrar la forma como las fuerzas se movilizan en todas las dimensiones de lo social en el proceso de construcción de hegemonía, previo a la conquista del Estado (VARESI, 2016). En este sentido, mientras la guerra de movimiento se refiere a un asalto coercitivo al aparato de poder, la guerra de posiciones se refiere a ataques prolongados, que requieren de recursos humanos y materiales para la conquista de las instituciones de la sociedad civil.

Por otro lado, Gramsci entiende la sociedad política, o el Estado en sentido restringido, como el conjunto de instituciones específicas, los aparatos gubernamentales de la administración, a través de los cuales se ejerce el monopolio legal o de hecho de la violencia. En la sociedad política se ejercería la dominación basada en la coerción (COUTINHO, 1994). Gramsci entiende el Estado ampliado o integral, entonces, como la suma de la sociedad civil y la sociedad política, como la coerción y el consenso. En

sus palabras: “debe señalarse que en la noción general del Estado entran elementos que deben referirse a la noción de sociedad civil (en este sentido se podría decir que el Estado es igual a la sociedad política más la sociedad civil: la hegemonía reforzada por la coerción)” (GRAMSCI, 2017, p. 148). Así, este no sería un organismo propio de un grupo o de una fracción de clase, sino que representa la expresión universal de la sociedad, que incluye también las demandas e intereses de los grupos subalternos. De esta forma, el grupo o fracción de clase debe actuar para incluir algunos de sus representantes o intelectuales en el Estado en sentido restringido. Sonia Mendonça (2014) afirma que la idea de Estado en Gramsci es coherente con el juego de contradicciones que atraviesa la sociedad civil y la sociedad política.

Vale la pena resaltar la consideración de Varesi sobre la hegemonía en Gramsci, ya que de acuerdo con este autor, esta tendría diferentes dimensiones:

La hegemonía es una relación social que atraviesa distintas dimensiones: parte de una base material ligada a la posición de las clases en la estructura y se realiza en las superestructuras, a través de una *concepción del mundo* que encarna la visión general y expresa los intereses del grupo dirigente pero de forma universalizada, al tiempo que se plasma de distintas formas en el *sentido común*, en las prácticas cotidianas y, en su momento más desarrollado, en un tipo particular de *Estado* (VARESI, 2016, p. 7).

Por otra parte, la definición de Nicos Poulantzas sobre el Estado se inspira directamente en Gramsci. Sin embargo, como afirma Coutinho (1994), mientras para Gramsci la lucha por la hegemonía se procesa principalmente en el seno de la sociedad civil, Poulantzas profundiza en torno a la idea de la lucha hegemónica al interior de los aparatos estatales, es decir, en la sociedad política. Poulantzas, específicamente en su obra tardía, *Estado, Poder y Socialismo* (1979), considera el Estado como la condensación de una relación de fuerzas entre clase y fracciones de clase. Su función va a ser la de mantener la hegemonía de la clase dominante, pues el Estado organiza a la clase dominante o sus fracciones (en la medida en que la burguesía se divide en varias fracciones de clase) e impide la organización de las clases dominadas. De acuerdo con este autor, el Estado cuenta con una autonomía relativa que es la que va a permitir, de alguna forma, tener cierto margen de maniobra para responder a los intereses de las distintas fracciones, ya que no estaría dominado por una fracción de clase en particular. Lo anterior sugiere que el Estado debe entenderse más allá de un simple instrumento de dominación de las clases dominantes, aunque tampoco sería un ente superior, con

autonomía absoluta.

Para Poulantzas (1979), las luchas populares y resistencias están inscritas en la materialidad del Estado, por ejemplo, en las leyes, las cuales representan compromisos materiales impuestos por estas luchas. Estos compromisos cumplen la función de amortiguar o canalizar las luchas populares, para de esta forma evitar las crisis del Estado capitalista. En esta dirección, algunas instituciones o algunas políticas pueden ser creadas para amenizar los conflictos de clase. Esto significa, por lo tanto, que el Estado puede realizar concesiones frente a los sectores subalternos, sin que ello signifique un cambio estructural. En ese proceso, el Estado produce no uno sino varios discursos, los cuales se encarnan en los diversos aparatos, según la clase a la que van dirigidos. Lo anterior explica su carácter contradictorio, pues expresa los compromisos no solo con las distintas fracciones de clase dominante, sino también con las clases dominadas. Sin embargo, las concesiones frente a las masas populares no representan, en la práctica, la toma del poder real por parte de las clases dominadas. Esto se presenta como la diferencia entre poder formal y poder real. En este sentido, las clases populares, de acuerdo con Poulantzas, siempre han estado presentes en el Estado, sin que esto signifique cambios en su núcleo esencial.

La hegemonía y el análisis de discurso

Los estudios realizados por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe sobre el concepto de hegemonía merecen ser destacados en la medida en que construyen una teoría del discurso a partir de una crítica y propuesta en torno a este concepto. Siguiendo a Errejón Galván (2011),

el análisis discursivo de la hegemonía se presenta como una fértil línea de desarrollo para explicar los fenómenos de poder político en base a la lógica de articulación por la que se rigen, y las demandas y grupos sociales que protagonizan dichas articulaciones, en un proceso siempre conflictivo (2011, p. 582).

Esta contribución teórica de los autores encuentra sus raíces en un diálogo caracterizado por la multidisciplinariedad y por incluir distintas vertientes teóricas. Como lo afirma Buenfil (2019), los autores toman elementos de la lingüística post-estructuralista, la pragmática del lenguaje wittgensteiniana, el psicoanálisis (principalmente la vertiente lacaniana), las lecturas marxistas de Gramsci y Althusser, así como las críticas postmarxistas; todo lo anterior se combina, también con las

experiencias de militancia de los autores. En 1985, Laclau y Mouffe publican la obra “Hegemonía y estrategia socialista” en un primer momento en inglés y posteriormente en español. En este texto, retoman las discusiones sobre el concepto de hegemonía y realizan una relectura del mismo en Gramsci, partiendo de una importante crítica a la categoría de clase social. Para los autores, la categoría de clase en Gramsci supone la unidad de posiciones del sujeto, mientras que para Laclau y Mouffe (1987), esta unidad es precaria y se somete a un proceso constante de rearticulación hegemónica. Los autores consideran que la realidad de las sociedades post industriales muestra la necesidad de deconstruir la noción de clase social, entendiendo que la concepción de hegemonía en Gramsci se refiere a un fenómeno de clase y, por lo tanto, estaría determinada por la posición de los grupos sociales en la estructura productiva.

Para los autores, la concepción del socialismo, basada en la centralidad ontológica de la clase obrera, en la revolución como momento fundacional para la transición de una sociedad a otra, y en la construcción de una voluntad colectiva homogénea, estaría en crisis. Los autores buscan redefinir el proyecto socialista a partir de la radicalización de la democracia, esto es, en sus palabras: “articulación de las luchas contra las diferentes formas de subordinación- de clase, de sexo, de raza, así como de aquellas otras a las que se oponen los movimientos ecológicos, antinucleares y antiinstitucionales-” (LACLAU; MOUFFE, 1987). La crítica a la categoría de clase social como insuficiente en el análisis de la hegemonía ha sido también ampliamente debatida por otros autores que consideran que, aunque se puede hablar de otras identidades, el tema de la clase social continúa siendo fundamental en los análisis políticos. En esta línea, Errejón Galván (2011) considera que existe una necesidad de incorporar a la teoría del discurso la reflexión sobre lo que llama las “condiciones de posibilidad” de la hegemonía, esto es, considerar que no todas las identidades políticas tendrían las mismas posibilidades de éxito para tornarse hegemónicas.

En los aportes teóricos de Laclau y Mouffe, el discurso es considerado como el terreno en el que se constituye la realidad, y expresa una serie de demandas particulares (ALVES FERREIRA, 2011). Esta teoría parte del concepto de articulación, entendido como “toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica”. El discurso, en este sentido, sería “la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora” (LACLAU; MOUFFE, 1987, p. 176–177). Así, para los autores, el discurso tiene una naturaleza material, y se entiende como práctica, por medio de la cual se construye el significado

político. La constitución de un orden hegemónico pasa, en este sentido, por la representación de discursos o identidades que hasta entonces se encontraban dispersos (DE MENDONÇA, 2009).

Tomando como punto de partida la hegemonía como una “creación de universalidad desde una particularidad determinada” (ERREJÓN GALVÁN, 2011, p. 158), el discurso hegemónico sería aquel que sistematiza y aglutina, es decir, sería un discurso de unidad de diferencias (DE MENDONÇA, 2009). Este discurso no opera en el vacío, sino que está anclado en la historia, por lo que dialoga con otras discursividades existentes (LIAUDAT, 2018). Los discursos acontecen a partir de la articulación de demandas, por medio de puntos nodales que fijan parcialmente un sentido que permite dicha articulación a partir de cadenas de equivalencia. Son significantes tendencialmente vacíos, es decir, no están cargados de un significado denso, no se asocian a un significado específico (son significantes sin significado, en palabras de Laclau). Al ser vacíos, tienen capacidad de extensión, lo que significa que pueden incluir diversos significantes flotantes, creando así un discurso estructurado (ERREJÓN GALVÁN, 2011). En últimas, el significante vacío cumple la función de articular diversos significados en un mismo discurso.

El discurso construye una identidad a partir de un conjunto de elementos o demandas que se reúnen en torno a una alteridad radical. Es así como la lucha hegemónica se da en contextos de antagonismo, en donde estos sirven de trazado de frontera, a partir de la construcción de un ellos y de un nosotros, un esquema de polarización en donde los primeros tienen una carga negativa y los segundos, positiva (LIAUDAT, 2018). De esta forma, aunque el discurso hegemónico busca la universalización, la plenitud, el antagonismo actúa como una barrera, como frontera que limita la universalización, pues la hegemonía supone la construcción de un orden social que no es fijo, sino que va a estar siempre amenazado por el conflicto.

Es importante comprender la teoría del discurso y la noción de hegemonía desarrollada por los autores no solo como elementos teóricos, sino también como herramientas metodológicas para estudiar situaciones o periodos en los que las propias nociones de orden político, institucional o democrático no están dadas, debidamente hegemónicas por los sujetos políticos en disputa (DE MENDONÇA, 2009). Esta lectura, bajo el entendimiento de la hegemonía no como un juego de suma cero, sino como un proceso contradictorio y dinámico, constituye un elemento fundamental por el que cobra sentido considerar el análisis de discurso incluso en situaciones donde no

puede hablarse de una hegemonía como tal.

Balance de la categoría de agronegocio en Colombia

Esta tesis se propone estudiar la expansión del agronegocio en Colombia y comprender cómo ha sido este proceso. En el desarrollo de la investigación, una cuestión que surgió era qué tanto la palabra agronegocio podía ser usada en esta tesis, considerando que en una lectura inicial, se percibía que la palabra no era empleada con mucha frecuencia en el contexto colombiano.

El agronegocio, como lo afirma Gras (2013) puede servir como una herramienta metodológica que de alguna forma permitiría iluminar e interrelacionar cuestiones centrales:

abordamos el agronegocio, por un lado como prisma, una herramienta metodológica que nos permite analizar la problemática de los agronegocios desde diversas aristas, interrelacionadas: el aumento de la concentración de la producción; las innovaciones tecnológicas y en los sistemas de transferencia tecnológica; el desplazamiento de productores y el arrinconamiento de la producción de tipo familiar; la centralidad de los sectores empresariales y la expansión de la agricultura en gran escala; y la influencia creciente de las dinámicas financieras en las formas de organización de la producción y de control de los recursos productivos (GRAS, 2013, p. 3).

Así, la decisión de emplear la categoría agronegocio, a pesar de no ser dominante en el contexto colombiano, responde a esta motivación metodológica, que supone poder realizar una lectura interrelacionada de diversos cambios que están ocurriendo, los cuales tendrían como marco temporal la implementación de las políticas neoliberales. Es importante mencionar que la categoría agroindustria, que parece predominar en los estudios en Colombia, puede resultar limitada, al no diferenciar un proceso reciente en el agro, de los procesos ocurridos a mediados del siglo XX, ligados al proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

El empleo de la palabra agronegocio, en el contexto colombiano, permite ver, también, la forma como la hegemonía de este modelo está siendo construida, no solo a partir de su papel dominante a nivel productivo, sino también a nivel cultural y político. Así, se consideró fundamental realizar una aproximación al uso de esta palabra y a su significado tanto en el terreno de la sociedad civil como de la sociedad política. Con base en lo anterior, fue estudiada la manera como la hegemonía del agronegocio

comienza a disputar espacios en la academia, los medios de comunicación y el propio Estado, a partir del empleo de esta palabra.

La academia y el agronegocio

La hegemonía supone la disputa a nivel ideológico en torno a la dirección de la sociedad y, por lo tanto, el aparato educativo es un espacio donde se lleva a cabo esta disputa. Como lo recuerda Liaudat (2018), Gramsci le da un lugar importante al papel de la educación como base de la estructura ideológica del bloque histórico, debido a la capacidad de influir sobre la concepción de mundo, sobre el sentido común. Las instituciones académicas en diferentes países han jugado un papel relevante en la difusión de conocimiento y en la incorporación del modelo de agronegocio. Gras y Hernández (2016, p. 162) afirman, para el caso argentino, que “el anclaje de los agronegocios en licenciaturas, cursos de posgrado y maestrías dictadas por el sistema universitario (público y privado) fue un pilar fundamental en el proceso de consolidación del modelo”.

Al aproximarse a los programas académicos que trabajan en torno al agronegocio, en el caso colombiano, se identificaron 14 programas de educación superior con cursos específicos sobre agronegocio(s), la mayoría de posgrado (especializaciones y maestrías):

Tabla 1. Programas académicos en Colombia relacionados con el agronegocio

Institución	Programa/ año de creación	Contenidos
U. de La Salle	Maestría en Agronegocios (2017)	Desarrollo rural y política agraria, economía agraria; gestión de mercadeo, financiera, del talento humano, cadena de abastecimiento agroalimentaria, competitividad y estrategia agroempresarial, derivados agrícolas financieros, comercio internacional agroalimentario.
U. de La Salle	Pregrado en Administración de Agronegocios (2019)	Fundamentos de administración, teoría organizacional, liderazgo y emprendimiento, derecho empresarial, modelos de negocio, cadenas de abastecimiento, gerencia del talento humano, habilidades gerenciales, estrategia y prospectiva, sistemas integrados de gestión, sistemas de producción agrícola, animal, acuícola, sistemas agroforestales, agroindustriales, agrosistemas, gestión ambiental, desarrollo rural y territorio, geopolítica, finanzas, costos y presupuestos, economía, análisis financiero y de inversiones, finanzas corporativas, mercados, comercio internacional.
U. Pontificia Bolivariana	Maestría en Innovación en	Administración estratégica y planeación empresarial; economía solidaria; mercados y consumo; teoría de juegos,

	Agronegocios (2015 Antioquia; 2019 Palmira)	economía política, herramientas para la toma de decisiones, estrategias/gerencia de innovación, desarrollo rural sostenible, gestión de agroproyectos.
U. Pontificia Bolivariana	Especialización en Agronegocios (2019)	Introducción a los agronegocios, administración estratégica y planeación empresarial, gestión logística, Economía y política, Finanzas, Gerencia de la innovación, Marketing y comercialización, Gestión de agroproyectos.
U. Santo Tomás	Maestría en Agronegocios (2018)	Economía gerencial, agronegocios, política Agraria y desarrollo rural, gerencia estratégica, Gestión de la innovación, calidad e inocuidad de los productos agroalimentarios, marketing e investigación de mercados agroalimentarios, decisiones de inversión, cadenas y redes de suministro agroalimentarias, avances en producción sostenible.
U. de Antioquia	Maestría en Agronegocios (2015)	Estrategias en agronegocios, finanzas, marketing, gestión de proyectos de inversión, economía agraria, gestión humana, gestión de calidad y procesos agrarios, gestión de la tecnología y la innovación agraria, negocios y logística internacional, gestión estadística.
U. de Medellín	Pregrado en Administración de Agronegocios (2014)	Administración y organizaciones agropecuarias, contabilidad, negocios internacionales, Derecho, gestión, mercadeo, Estrategia y estructura, economía, costos, legislación comercial y laboral, estadística, finanzas, geopolítica, biología, cultura organizacional, sistemas productivos, bioquímica, ecología, toma de decisiones, política económica, edafología, fisiología vegetal y animal, diseño experimental, sanidad vegetal, sanidad y reproducción animal, extensión, agropecuaria, industrialización de productos agropecuarios, gestión de proyectos.
Instituto Universitario de la Paz (Unipaz)	Especialización en Agronegocios (2015)	Planeación estratégica, ética, política y responsabilidad social, negocio de la cadena agropecuaria y agroindustrial, marketing, tecnologías de la información, emprendimiento e innovación, habilidades gerenciales, administración financiera.
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	Especialización en gerencia de Agronegocios (2019)	Desarrollo de habilidades gerenciales, economía y geopolítica, mercadeo y ventas, Gerencia estratégica y prospectiva, fundamentos financieros de la empresa agropecuaria, gerencia de empresas agropecuarias, mercadeo, modelación de la información y gerencia de costos, gerencia del talento humano.
Fundación Universitaria Agraria de Colombia (Uniagraria)	Especialización en gestión de Agronegocios (2015)	Organización, estrategia y gestión; análisis de entorno y de capacidades de la organización; Gestión de mercados para los agronegocios; gestión estratégica y prospectiva en agronegocios; diseño y desarrollo del agronegocio; gestión financiera del agronegocio.
Corporación Universitaria de la Costa (CUC)	Especialización en Agronegocios Sostenibles (2017)	Fundamentos de sostenibilidad, economías verdes, agronegocios sostenibles, legislación en agronegocios sostenibles, marketing, sostenibilidad y desarrollo rural.
Instituto Técnico Agrícola (ITA)	Pregrado en Agronegocios (2019)	No se encontró información en la página web
U. del Tolima	Técnico Prof. en Logística de Agronegocios (2015)	No se encontró información en la página web

U. Sergio Arboleda	Especialización en Agronegocios Alimentarios Sostenibles (2015)	Sistemas agroalimentarios, economía, marco legal del sistema agroalimentario, comercio global y logística, prospectiva y agroemprendimiento, sostenibilidad ambiental y social, innovación abierta y social, inglés de los agronegocios, planeación financiera, mercadeo estratégico; formulación del agronegocio, evaluación financiera gestión humana del sistema agroalimentario, negociación y contratación, plan de negocio.
--------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y de las páginas web de las Instituciones de educación superior.

La tabla anterior permite sugerir que a nivel académico, el término agronegocio(s) comienza a ser incorporado en la oferta académica de universidades, tanto públicas como privadas, a partir del año 2014. La Universidad de la Salle cuenta con uno de los programas de agronegocios más conocidos a nivel nacional, el de administración de Agronegocios, nombre adoptado a partir de 2017, ya que su nombre original era Administración de Empresas Agropecuarias. Este cambio fue celebrado por el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) de la siguiente forma: “El programa de Administración de Empresas Agropecuarias de la Universidad de la Salle cambia a Administración de Agronegocios ¡El campo está exigiendo transformaciones!” (MEJÍA, 2016a). La frase de Rafael Mejía sugiere un entendimiento del término agronegocio como un elemento relacionado con las nuevas dinámicas en la agricultura.

El contenido o malla curricular de estos programas está asociado principalmente al área de administración de empresas, con contenidos relacionados con mercadeo, finanzas, talento humano, comercio internacional, responsabilidad social. La palabra gestión es ampliamente usada en los diferentes programas. Algunos también incluyen contenidos en derecho (legislación comercial, laboral) temas de tecnología e innovación, al igual que contenidos relacionados con el sector rural, como política agraria y sistemas de producción agropecuarios. En este sentido, los contenidos están asociados al sufijo “negocios”.

Por otro lado, en 2009 nació, en la Facultad de Administración de Universidad de los Andes, un grupo interesado "en una nueva perspectiva del campo colombiano, sus políticas, organizaciones y productos". Así surgió la iniciativa Agronegocios e Industria de Alimentos (ANEIA, 2019), bajo la dirección de la entonces decana de la facultad, María Lorena Gutiérrez, quien posteriormente se convertiría en una alta funcionaria del gobierno de Juan Manuel Santos y una de las piezas clave en la formulación de la ley Zidres. Ese mismo año, este grupo organizó el foro de discusión

"AgroNegocios e Industria de Alimentos, Retos Estratégicos e Innovación Empresarial", de manera conjunta con la Cámara de la Industria de Alimentos de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el diario Portafolio. ANeIA (2019) se define como:

[una] iniciativa en temas agropecuarios e industria alimentaria en Colombia; con el fin de investigar, divulgar y debatir temas relacionados al agro colombiano y sus diferentes implicaciones (sociales, económicas y políticas) sobre el territorio nacional y sus actores, desde una perspectiva académica y empresarial.

En su página web, cuenta con artículos de agricultura, industria de alimentos, tecnología, conservación y sostenibilidad, ganadería, gestión y territorio, además de algunas entrevistas.

Un análisis a profundidad sobre el uso del término agronegocio por los diferentes académicos que trabajan la cuestión agraria en Colombia excede los objetivos de esta tesis. Sin embargo, vale la pena resaltar, por su importancia a nivel nacional, las reflexiones de Absalón Machado (2002). Este autor, en su conocido trabajo titulado "De la estructura agraria al sistema agroindustrial", realiza una aproximación conceptual a las dinámicas recientes en la agricultura colombiana, sugiriendo el uso de la categoría de sistema agroindustrial (SAI). El autor define este concepto como:

un conjunto de relaciones socioeconómicas, políticas, culturales e institucionales, cuyo núcleo central es la propiedad sobre los factores de producción (recursos físicos y naturales, recursos humanos, recursos financieros, tecnología y conocimientos) y cuya dinámica depende de los diferentes contextos y modos como el sistema se inserta en la totalidad de una economía de mercado y sistema socioeconómico y político (MACHADO, 2002, p. 221).

Complementa, además: "el núcleo de poder, o la relación fundamental del SAI, se ubica por fuera de la agricultura, en el aparato agroindustrial, financiero y tecnológico" (MACHADO, 2002, p. 221). De acuerdo con este autor, en el SAI el eje del poder se encuentra en los siguientes actores: industriales nacionales y/o transnacionales articulados con la agricultura; el capital financiero y comercial; los complejos, cadenas y *clusters* agroindustriales; las transnacionales de la tecnología, la biotecnología, las telecomunicaciones y los servicios. Mientras que los sectores subordinados serían: agricultores y propietarios de la tierra; asalariados; consumidores. La definición de Machado sobre sistemas agroindustriales tiene elementos similares con el entendimiento del agronegocio que se trabaja aquí, en el sentido de que integra varios

elementos, más allá de la cuestión de la tierra, como el capital financiero, la tecnología y nuevas relaciones de trabajo. Esta definición le da un peso importante a la propiedad de los factores de producción, mientras que otros autores que trabajan en torno al agronegocio, consideran que lo fundamental no sería la propiedad sino el control de los mismos.

Debe destacarse también la obra del economista Gabriel Misas Arango (2019), quien en su libro “Regímenes de Acumulación y modos de regulación: Colombia 1910-2010” utiliza el concepto de *agribusiness*, para describir una modalidad de explotación agropecuaria que consiste en “plantaciones en grandes extensiones de terreno, utilizando tecnologías de punta, para producir, fundamentalmente, biocombustibles” (p. 431). Para este autor, esta modalidad de explotación estaría asociada a los desarrollos que se han dado en la región de la Altillanura: “el desarrollo de los agronegocios, como sucede actualmente en la altillanura, ha sido el resultado de la confluencia, en grandes proyectos agro-industriales, de la inversión extranjera directa y, por supuesto, del mundo hacendatario” (p. 492). Misas aplica al caso colombiano este concepto para referirse, justamente, a un nuevo momento en la agricultura, en donde se privilegian los desarrollos productivos en grandes terrenos que requieren, además, uso intensivo de maquinaria y agroquímicos, y demandan poca mano de obra. Su asociación con el modelo de la Altillanura resulta de un valor fundamental, y dialoga con los postulados de esta tesis.

Vale la pena destacar, también, los trabajos de Robinson Piñeros y de Claudia Devia, quienes hacen uso de la categoría de agronegocio. Sin embargo, llama la atención que estos dos investigadores han tenido una trayectoria académica en Brasil, en el área de ciencias sociales, lo que sugiere la importante influencia de la academia brasilera en el uso y apropiación de este concepto. El trabajo de Piñeros (2016) aborda la territorialización del agronegocio de palma de aceite y caña de azúcar en la región de la Altillanura colombiana. La categoría de agronegocio es utilizada por este autor para describir justamente el proceso de avance de monocultivos sobre el territorio de la Altillanura, considerada la última frontera agrícola, con entrada de capital para el desarrollo de estos cultivos, crédito y apoyo por parte del Estado a través de políticas públicas. Así mismo, relaciona la expansión del agronegocio con el conflicto social y armado. Por su parte, el trabajo de Devia (2015) sobre la región de la Orinoquía colombiana, se refiere a las territorialidades en disputa, a partir de la influencia del agronegocio y la actividad petrolera en esta región. La autora, con formación doctoral

en Brasil, se refiere al agronegocio como sinónimo de capitalismo agrario y acciona el concepto para referirse a la búsqueda de nuevas tierras en esta región, la ampliación de la frontera agrícola para la producción de *commodities* y la entrada de nuevos actores, tanto nacionales como extranjeros.

Desde un enfoque teórico diferente se encuentra el artículo de Edwar Ramírez Castellanos, titulado “La competitividad de los agronegocios en Colombia: una reflexión académica” (2013) que constituye uno de los principales documentos identificados que discuten el agronegocio como categoría analítica en el caso colombiano. Este autor toma la definición de agronegocio propuesta por el IICA en su publicación “Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe: Conceptos, instrumentos y casos de cooperación técnica”, que lo entiende de la siguiente forma:

... es un sistema integrado de negocios enfocado en el consumidor, que incluye los aspectos de producción primaria, procesamiento, transformación y todas las actividades de almacenamiento, distribución y comercialización, así como los servicios, públicos y privados, que son necesarios para que las empresas del sector operen competitivamente (RODRÍGUEZ, 2010, *Apud* RAMÍREZ, 2013, p. 31).

Ramírez se inspira en los postulados del economista norteamericano Michael Porter, de la Escuela de Negocios de Harvard, especialmente en lo referente al concepto de cadena de valor y, a partir de la definición arriba citada, entiende que el concepto de agronegocio “busca que los sistemas de producción sean vistos como verdaderos negocios, integrados y complementarios” (RAMÍREZ, 2013, p. 31). Como ejemplo de este tipo de agronegocios, el autor menciona la palma aceitera, el café y las flores. Para lograr una mayor inserción en el nuevo panorama de mercado, Ramírez se refiere a tres elementos que todo agronegocio debe tener: desagrarizar el agronegocio, es decir, pasar de la producción primaria a una agroindustrial; propiciar la integración productiva, tanto horizontal como vertical; y mayor y mejor generación de conocimiento, lo que implica, entre otras cuestiones, la profesionalización del sector.

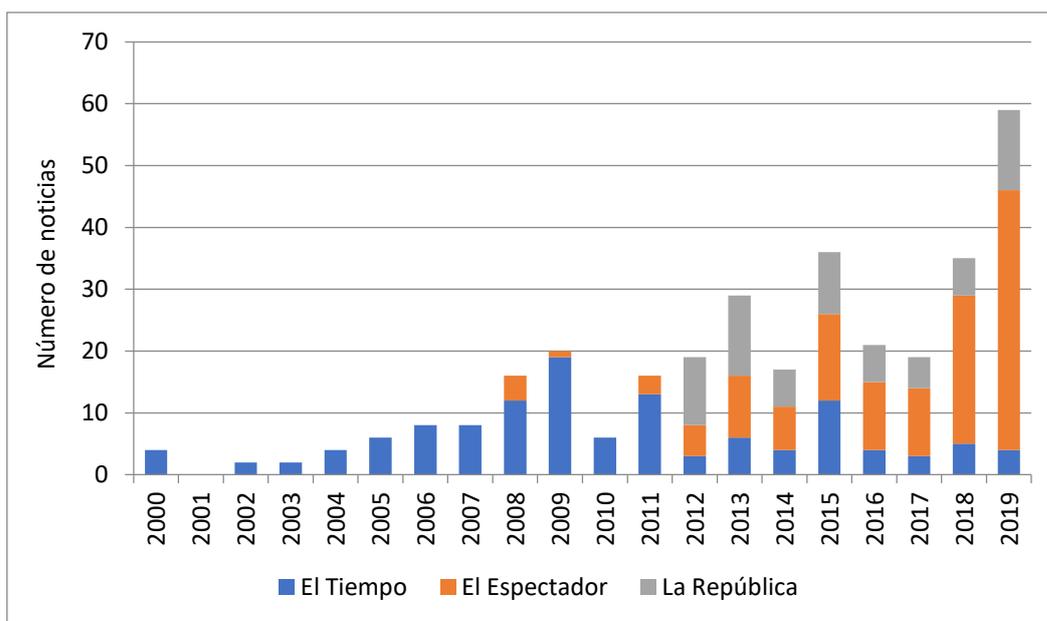
El levantamiento realizado sugiere, por un lado, que aún falta avanzar en la conceptualización del agronegocio en el caso colombiano, detenerse para pensar en este modelo y en la forma como adquiere una particularidad específica a partir de la modalidad del desarrollo nacional. Dado que el uso de este concepto no es muy común, es entendible que aún no se cuente con tantas reflexiones académicas en esta dirección.

Sin embargo, no es una categoría completamente ausente. Es más, a nivel de los programas académicos de las universidades, resulta evidente que el término agronegocio ha comenzado a ser usado, constituyendo una línea de formación específica, especialmente asociado a las áreas de administración de empresas.

Los medios de comunicación y el agronegocio

Al realizar un acercamiento a la forma como los medios de comunicación impresos usan la palabra agronegocio, se encontraron tendencias interesantes. La siguiente gráfica ilustra el resultado de la búsqueda de la palabra agronegocio(s) en los buscadores de las páginas web de los periódicos El Tiempo, El Espectador y La República:

Gráfica 1. Frecuencia de la palabra agronegocio (s) en la prensa escrita



Fuente: Elaboración propia a partir de consultas en los portales de internet de El Tiempo (www.eltiempo.com), El Espectador (www.elespectador.com) y La República (www.larepublica.co).

En el caso del diario El Tiempo² se identificaron un total de 148 noticias que incluyen la palabra agronegocio en el contenido de la misma, desde el año 1995. En el

² En el caso de El Tiempo, una primera búsqueda arrojó 204 noticias con la palabra agronegocio (s). sin embargo, al realizar una revisión, se eliminaron aquellas noticias en que se repetía el contenido, o en donde la palabra efectivamente no aparecía. De igual forma, El Tiempo contaba con una sección de Agronegocios, en donde se incluían las noticias relacionadas al sector agropecuario. En ese caso, solo se tomaron en cuenta las noticias en donde se encontraba la palabra agronegocio(s) en el contenido de la noticia. Así, se llegó a un total de 148 noticias con esta palabra, entre 1995 y 2019.

caso de El Espectador, se identificaron 132 resultados, iniciando en el año 2008. Por último, en el diario La República, se identificaron 70 noticias³, comenzando en el año 2012.

Los años 2008, 2009 y 2011 son los que reportan más noticias con la palabra agronegocio en el diario El Tiempo, que coincide justamente con la crisis alimentaria, en donde los precios de los *commodities* aumentaron. A diferencia del periódico El Tiempo, en el caso de El Espectador se encuentra una tendencia creciente en el uso de la palabra agronegocio, comenzando en el año 2008, en el que se registra por primera vez el uso de este término. Se identifican dos factores importantes en el uso de esta palabra. Por un lado, de las 132 noticias identificadas, 40, es decir, el 30,3%, corresponde a noticias sobre Brasil, lo que sugiere que las noticias hacen uso de esta palabra debido a que en el país vecino es el término empleado. Esto se acentúa en los últimos años, especialmente a partir de la entrada en escena de Jair Bolsonaro, primero como candidato y, posteriormente, como presidente. Por otro lado, resulta interesante ver que, en el caso de El Espectador, el sector del agronegocio en Colombia parece tener, en las columnas de opinión de Indalecio Dangond, a un claro representante y defensor de este modelo. Del total de noticias, 22,7% hace referencia a esta columna de opinión. Dangond es un experto en temas agropecuarios, columnista también de los diarios El Heraldo y El Informador, y especialista en financiamiento del sector agroindustrial. Además, es familiar del empresario de la palma Silvestre Dangond Lacouture, e hizo parte del equipo de empalme del presidente Iván Duque.

Tanto en el caso de El Espectador como de La República se constata un aumento de las noticias en el año 2015, cuyo contenido se asocia al modelo de desarrollo de la Altillanura, a la discusión sobre los baldíos y, específicamente, a los debates en torno a la ley Zidres. Es decir, esta legislación marcaría un hito importante en el entendimiento del modelo agroempresarial reciente como un modelo de agronegocio. De igual forma, en estos dos periódicos, se evidencia un aumento sostenido durante los últimos tres años en el empleo del término agronegocio.

Además del análisis de estos tres diarios, fueron analizadas dos revistas especializadas. La primera, la Revista Agronegocios, es una publicación del diario La

³ En el caso de La República, una primera búsqueda arrojó 226 noticias con la palabra agronegocio (s). sin embargo, este diario cuenta con un portal de internet y una publicación quincenal titulada Agronegocios, cuyas noticias son publicadas también en el diario La República. En este sentido, se eliminaron todas las noticias en donde la palabra agronegocio aparece asociada exclusivamente a este portal de internet, sin que se hiciera referencia a esta palabra en el contenido de la noticia. Así, se llegó a un total de 70 noticias.

República, lanzada en 2007. Esta revista, en su descripción en la página de facebook, se define como “El Periódico de los empresarios del Agro colombiano con información especializada en los negocios y actividades que se desarrollan en el sector”. La revista incluye información diversa sobre el sector agropecuario. En diciembre de 2012, después de cinco años de circulación, la Revista Agronegocios hacía un balance:

durante estos 5 años de noticias sobre el sector rural colombiano, los temas han sido tratados desde la perspectiva de cómo los sectores pueden ser más competitivos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, además de su gran relevancia en el mundo de los negocios (AGRONEGOCIOS, 2012a, p. 23).

Al analizar el contenido de la revista, se encuentra gran variedad de información relacionada con el mundo rural. La revista contiene, en todas sus ediciones, información sobre ferias y exposiciones (equinas, agropecuarias, turísticas, agroindustriales, ganaderas, cafeteras, de flores), acompañada de un calendario o agenda ferial. Incluye, a su vez, contenidos sobre eventos, congresos y asambleas de gremios del sector agropecuario. Una parte importante de la revista hace referencia al desempeño de cultivos, nuevas variedades, informes sobre consumo de alimentos y nuevos mercados. Algunos de los cultivos que ocupan las páginas de la revista son: flores, porcicultura, aguacate, café, palma de aceite, frutas exóticas, piña, hortalizas, arroz, papa, ganadería, pesca, producción lechera, cacao, productos orgánicos, tabaco, aves, abonos, semillas, algodón, banano, yuca, además de cultivos forestales comerciales. También incluye notas sobre cambio climático y su efecto en los cultivos.

El énfasis de la revista, como su nombre lo indica, está dado a la cuestión de los negocios en el sector agropecuario. En este sentido, algunas de las notas que se encuentran en las publicaciones ponen el énfasis en la visión “moderna del campo”, que incluye, por ejemplo, la bancarización, el uso creciente de los cultivos transgénicos – tema al que se dedican varios editoriales y artículos-, el uso de nuevas tecnologías en el sector agropecuario, la tecnificación del campo, la mecanización de los pequeños agricultores, el uso de aplicaciones de celular relacionadas con las actividades agrícolas y el uso de maquinaria agrícola. Algunas notas son dedicadas también a los cambios en el perfil del campesino. Por ejemplo, en la revista de junio de 2012, se manifiesta:

los campesinos, u hombres de negocios del campo de Colombia, deben caminar a ser empresarios, y en eso han influido fenómenos como los Tratados de Libre Comercio TLC y la necesidad de hacer mucho más productiva la tierra que trabajan (AGRONEGOCIOS, 2012b, p. 18).

En su editorial de agosto de 2014, se afirma la necesidad de transformar el campo: “La cultura rural debe pasar de tener dimensiones de poca competitividad a adoptar estrategias empresariales que permitan tener un renglón agrícola y pecuario de clase mundial. Esto implica ser más rentables y más productivos” (RAMÍREZ, 2014, p. 2). La revista incluye los indicadores económicos, como la cotización en la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC), precios del café, de aceite de palma, arroz, café, fibra de algodón y maíz, entre otros. De igual forma, incluye información sobre el mercado de futuros. En los últimos años, el tema de los biocombustibles ha comenzado a tener gran relevancia en las páginas de la revista.

La revista Agronegocios también incluye entrevistas con empresarios, presidentes de gremios del sector agropecuario, médicos veterinarios, zootecnistas, además de entrevistas con personal de empresas especializadas en fertilizantes, semillas, maquinaria, y entrevista con funcionarios públicos de agencias del sector agropecuario. Así mismo, incluye información sobre medidas tributarias y su efecto sobre los negocios en el campo. Otro tema que hace parte del contenido de la revista se refiere a la oferta académica de carreras afines a temas agropecuarios: zootecnia, agronomía, medicina veterinaria, ingeniería agropecuaria.

A lo largo de los años, el desarrollo de la Altillanura, como despensa agrícola, ha sido un tema recurrente, ya sea para mostrar las empresas y cultivos presentes en el territorio, su potencial, o la necesidad de mayor desarrollo tecnológico y de infraestructura para cambiar la forma de hacer agricultura. Por otra parte, salta a la vista el lugar fundamental que tiene la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que hace uso de las páginas de la revista para posicionarse y expresar las opiniones y visiones del sector gremial. En este sentido, la revista actúa como aparato a través del cual el discurso relacionado con el agronegocio se difunde y busca instalarse en la sociedad. Así, promueve una visión del campo más de tipo empresarial, con una agricultura moderna, eficiente y globalizada, y en gran medida enfocada en la exportación. Es, además, un espacio para resaltar los elementos positivos del uso de los transgénicos en Colombia. La voz que tienen las empresas y gremios del sector, así como los editoriales dedicados a reafirmar la necesidad de imprimirle el sufijo “negocios” al agro, resultan elementos que hacen parte del tendencia general de la revista. Sin embargo, aunque la revista se acerca a la idea de agronegocio como una nueva agricultura, de tipo empresarial, enfocada en la demanda externa y basada en la

empresarización del campo y la incorporación en el sector rural de valores relacionados a los negocios, en la práctica, llama la atención cómo la palabra agronegocio aparece muy poco en los contenidos o notas que componen la revista.

La segunda revista especializada estudiada en esta tesis fue la Revista Nacional de Agricultura de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), considerando la relevancia de la SAC como principal organización de representación de los intereses de los sectores agropecuarios. Así, esta revista puede ser un buen indicador para ver qué tanto la categoría agronegocio está siendo usada por el sector agroempresarial, y cuál significado se le atribuye a la misma. El análisis de la revista, realizado a partir de 2008, muestra lo siguiente. De 45 revistas revisadas, solo en 14 aparece la palabra agronegocio. En el periodo estudiado (2008-2019), la primera vez que aparece este término es en 2013. Al hacer un recorrido por estas 14 revistas, se destacan los siguientes elementos. Algunas de las noticias encontradas que hacen uso de la palabra agronegocio, tienen relación con noticias sobre los fondos de capitales para el sector agropecuario. Así, por ejemplo, en 2015, la Revista Nacional de Agricultura No. 966 incluía una noticia sobre el “Fondo Agronegocios Colombia”, referente a la entrada de fondos de capital, con inversionistas nacionales y extranjeros, en el sector de la agricultura, destacando las ventajas comparativas del país en granos, cereales, cacao, proteína animal, tubérculos, lácteos, y productos como caucho y forestales (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2015a, p. 36–37). La revista No. 991, de 2019, en un artículo sobre los fondos de capital privado, titulado “Oportunidad desperdiciada para el agro”, afirma que debido a problemas en términos de titulación de tierras, transporte y falta de desarrollo tecnológico, muchos inversionistas han preferido no invertir en el agro colombiano. En el artículo se hace referencia al apoyo brindado por Finagro para la creación de nuevos fondos de agronegocios (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2019, p. 10–11).

Una pista importante sobre la forma como se entiende el concepto de agronegocio en el campo de los sectores agroempresariales se encuentra en la revista No. 970, de 2016. En el artículo “Fondos de capital privado: clave para impulsar la inversión y el empleo en el agro”, se plantea cómo, tras el decrecimiento en las exportaciones debido a la caída en el precio del petróleo, se hace necesario buscar alternativas para reemplazar los ingresos provenientes de esta actividad. La respuesta, como dice el artículo, sería el sector agropecuario. El artículo señala: “la agroindustria, o agronegocios, (como lo llaman algunos expertos), implica desde la producción

agrícola debidamente dicha, atravesando por el proceso de poscosecha y el procesamiento, hasta la mercantilización del producto en el país y en el extranjero” (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2016, p. 18). Así, por un lado, la SAC parece estar entendiendo la agroindustria y el agronegocio como sinónimos; por otro lado, la palabra agronegocio parece estar asociada al campo de lo que llaman de “expertos”. Estos dos motivos pueden estar explicando las razones por las que la palabra no tiene un uso tan común en el lenguaje del sector agroempresarial colombiano.

En el artículo “Los modelos de negocio en el agro que cobran relevancia” (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2015b, p. 12–14), que se refiere a iniciativas que buscan dinamizar la cadena alimenticia, se proyectan cinco “agronegocios” que están tomando fuerza en el país: frutos deshidratados, pulpas y sabores exóticos; aguacate Hass; sector lácteo; caucho; negocio forestal. Por otro lado, en el editorial de la revista No. 968, a cargo del presidente de la SAC, Rafael Mejía (MEJÍA, 2016b, p. 6), se habla de la asistencia técnica, y en ese discurso, aparece la palabra agronegocios, lo que puede significar una incorporación lenta de la palabra en el lenguaje agroempresarial.

En términos generales, la Revista Nacional de Agricultura hace un uso limitado del término agronegocio. A diferencia de Brasil, por ejemplo, donde esta palabra es accionada por los sectores del agronegocio como “palabra unificadora de los intereses de las clases y de los grupos dominantes en el campo, y expresión de un momento en el proceso de construcción de la hegemonía y de renovación de los espacios de poder y dominación” (BRUNO, 2010 traducción propia), los sectores agroempresariales colombianos, por lo menos a través de las líneas de esta revista, no parecen hacer un uso tan evidente de esta palabra como unificadora de intereses. Esto sugiere la necesidad de continuar profundizando y acompañando estas reflexiones en torno al término agronegocio, para ver en qué medida comienza a ser más accionada por los diferentes actores.

La sociedad política y el agronegocio

Para completar este balance sobre la categoría de agronegocio en Colombia, pareció pertinente no solo presentar la forma como se hace uso de esta palabra en la sociedad civil, principalmente a través del estudio de los medios de comunicación y la academia, sino también comprender el uso que se hace en la sociedad política. En este sentido, una primera búsqueda en las páginas web de las entidades estatales asociadas al sector agropecuario

arrojó pocos resultados sobre la palabra agronegocio. Sin embargo, llaman la atención dos programas o iniciativas. La primera, las Alianzas Productivas, y la segunda, el portal de Agronet.

Alianzas Productivas es un programa impulsado por el Banco Mundial en diversos países de América Latina. Colombia fue el primer país donde este fue implementado, en el año 2002, a través de un crédito de este organismo internacional. El programa busca incentivar la asociatividad y alianza entre los pequeños agricultores rurales con los mercados, a través de un esquema de agronegocios con un aliado comercial formal. El concepto de agronegocio en este programa se entiende como “relación empresarial generada entre el Aliado Comercial y la Organización de Productores, alrededor de uno o varios de los productos de la Alianza Productiva” (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2015a). Es decir, sería un concepto asociado a la alianza entre los pequeños productores y el socio comercial.

Por otro lado, el portal Agronet (www.agronet.gov.co) es una red de información y de comunicación del sector agropecuario colombiano y hace parte del Ministerio de Agricultura. Fue desarrollado en 2005 con el apoyo de Naciones Unidas y de la FAO. Se propone centralizar y difundir información actualizada proveniente de diferentes fuentes oficiales del sector. Agronet cuenta con un módulo llamado “Producción y agronegocios” el cual consolida datos estadísticos sobre la oferta nacional agropecuaria. En la sección específica de agronegocios, se incluye información sobre compra y venta de productos. Además, tiene una sección para compradores y otra para productores. No hay una definición de qué serían los agronegocios, pero se intuye que hace referencia al proceso de negociación y comercialización de los productos, a los precios de compra y de venta y demás indicadores asociados.

Algunos contenidos encontrados en páginas web del sector agropecuario asocian esta palabra justamente a la dimensión de la comercialización del producto. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), encargado de la prevención, vigilancia y control de riesgos sanitarios, biológicos y químicos de especies animales y vegetales, se considera “un aliado estratégico del agronegocio colombiano”, frase que se repite en distintos artículos de su página web y en documentos institucionales. En el documento del Plan Estratégico Institucional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), para el periodo 2016-2022, se establece como uno de sus propósitos ser un aliado estratégico del agronegocio en Colombia, por medio del aumento de la admisibilidad sanitaria de productos agropecuarios en el exterior; el mantenimiento, uso y preservación de los

bancos de germoplasma del Estado; el uso ambientalmente seguro de los procesos biotecnológicos; la inocuidad de los alimentos en la producción primaria; y la protección de los derechos del obtentor de variedades. En este sentido, como aliado en la promoción del agronegocio, el ICA busca garantizar los procesos asociados a la biotecnología así como las medidas sanitarias y fitosanitarias para lograr la exportación de productos agropecuarios (INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO, 2017).

La revisión presentada anteriormente sugiere lo siguiente. A nivel de la sociedad civil, el término agronegocio viendo siendo cada vez más incorporado en los diferentes aparatos privados de hegemonía, como la academia y los medios, aunque no de forma masiva. A nivel de la sociedad política, esta categoría no parece tener un uso muy expresivo, aunque su uso por algunas de las entidades parece referirse a los procesos de negociación entre productores y compradores, que se relaciona con el proceso de comercialización de los productos. En este sentido, aunque este término aún no cuenta con un desarrollo teórico y conceptual muy avanzado en el caso colombiano, ni es usado por los actores del sector empresarial como principal concepto para describir las nuevas dinámicas en la agricultura, en esta tesis se hará uso de esta palabra como forma de caracterizar el nuevo momento en la agricultura colombiana, marcado por dinámicas productivas y por el desarrollo de políticas públicas. Se considera que hacer uso de otros términos, como agroindustria o agricultura empresarial, podrían no reflejar del todo la comprensión amplia sobre los distintos elementos que configuran el nuevo modelo de agricultura, que se desarrolla en el marco del neoliberalismo.

Aspectos metodológicos

En esta tesis, la metodología utilizada fue de carácter cualitativo y cuantitativo, e incluyó una revisión bibliográfica, documental y un trabajo de campo que consistió en entrevistas semiestructuradas.

A nivel cuantitativo, uno de los ejes de esta tesis consistió en estudiar las transformaciones recientes en el sector agropecuario, entendiendo que el modelo de agronegocio genera cambios en el uso del suelo en función de los monocultivos, así como la expansión de la frontera agropecuaria. Sin embargo, es evidente la falta de datos confiables y periódicos relacionados con el sector agropecuario. La ausencia de un

Censo Agropecuario periódico impidió realizar comparaciones entre ellos⁴. Por este motivo, se optó por el uso de los Anuarios Estadísticos del Sector Agropecuario del Ministerio de Agricultura, que reúne los resultados de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA), realizadas con apoyo de las Secretarías de Agricultura departamentales⁵. Con base en esta información, se realizó el estudio de la evolución de los cultivos en Colombia en un periodo de treinta años, tomando como referencia el periodo 1987-2016.

Una parte importante de la investigación se relacionó con la consulta de fuentes primarias, como los portales de los periódicos El Tiempo, El Espectador, La República, además de las revistas Semana y Agronegocios. De igual forma, debido al carácter de esta investigación, se consultó también la Revista Nacional de Agricultura, desde 2006, entendiendo que esta organización es el principal portavoz del sector agropecuario. Fueron realizadas, también, 18 entrevistas semiestructuradas con académicos, funcionarios públicos, miembros de movimientos sociales, ONGs y sectores agroindustriales (gremios y empresas), que permitieron reorientar mejor esta investigación, así como confirmar su relevancia en el contexto colombiano. Algunos entrevistados pidieron el anonimato en esta tesis y, por lo tanto, se optó por no identificar a ninguno de los entrevistados y, en su lugar, hacer referencia solo al sector que este actor representa. Las principales dificultades se encontraron al intentar realizar entrevistas con los sectores empresariales. Las diversas solicitudes a gremios empresariales y empresas no fueron contestadas, y solo fue posible entrevistar a dos gremios empresariales y a una empresa. A excepción de un gremio, los otros contactos fueron realizados por medio de personas cercanas que conocían a las personas de las empresas, lo que permitió tener mayor éxito en la consecución de esas entrevistas. Las dificultades para tener acceso a otras entrevistas del sector empresarial llevaron a darle un peso mayor a las fuentes primarias, como revistas especializadas y prensa, con el objetivo de complementar algunas informaciones.

Una herramienta fundamental en el análisis de la ley Zidres, que ocupa un lugar destacado en esta tesis, fueron las actas de las audiencias públicas en el Congreso de la

⁴ Colombia cuenta con tres Censos Agropecuarios en toda su historia, el primero realizado en 1960, el segundo en 1970 y el tercero en 2014. Aunque el Censo de 2014 es una fuente importante, no fue posible usarlo para realizar comparaciones históricas.

⁵ Las EVA se realizan a partir de encuestas diligenciadas, que recogen información sobre estimaciones por parte de actores municipales y departamentales referentes a área sembrada, superficie cosechada, producción, rendimiento, inventario ganadero, área en pastos y pronósticos de cosechas. A pesar de los errores y subjetividad que puede tener la información, es la única fuente que cuenta con datos periódicos.

República, en donde se debatió el proyecto de ley. Estas audiencias contaron con la participación de sectores empresariales, así como de funcionarios públicos y sectores campesinos, lo que permitió tener un volumen importante de información sobre las intervenciones de estos actores frente al tema de Zidres. Para el análisis de este material se optó por seguir la metodología propuesta por Errejón Galván (2011) en su tesis de doctorado, en donde propone realizar un análisis del discurso, siguiendo la propuesta de Laclau y Mouffe, y complementándola con elementos del *frame analysis* o análisis de marcos, a partir de Snow y de Máiz. Bajo esta propuesta, los marcos actuarían como “armas de la batalla política por la apropiación/construcción del sentido” (ERREJÓN GALVÁN, 2011, p. 270). De esta forma, a través de las fuentes documentales y entrevistas, fue posible identificar dos discursos políticos principales, con algunos matices, en torno a la ley Zidres, y estudiar sus elementos más destacados en función de esta propuesta metodológica.

Estructura de la tesis

La tesis está estructurada en cinco capítulos, que buscan responder a los objetivos planteados en la investigación. El primer capítulo, titulado “El neoliberalismo, las dinámicas globales en la agricultura y el modelo de agronegocio”, busca presentar, de forma general, la dimensión global del agronegocio en el marco del neoliberalismo, haciendo énfasis en el desarrollo y difusión de este concepto en algunos países de América Latina (específicamente Brasil y Argentina), el contexto de fiebre por la tierra, a partir de 2008, y el papel del Banco Mundial en la promoción de este modelo.

El segundo capítulo, titulado “Una aproximación a la cuestión agraria en Colombia”, busca, de forma general, presentar el histórico de la lucha por la tierra y dar énfasis a cómo lo rural se ha configurado como campo de disputa por parte de los sectores dominantes y de los sectores subalternos. En este sentido, a partir de un recorrido histórico por el siglo XX, se muestra la forma como los sectores agrarios se fueron organizando, los principales puntos de conflicto en torno a la tierra y las políticas públicas en materia rural que resultaron de estas disputas. Tanto el primero como el segundo capítulo, actúan como capítulos de contexto, que buscan proporcionar elementos para la comprensión de las dinámicas del agronegocio en Colombia.

El tercer capítulo, titulado “Neoliberalismo y agricultura: una aproximación a las transformaciones productivas y territoriales en Colombia”, presenta un panorama

general de los cambios que a nivel productivo y territorial trajo el neoliberalismo en términos de concentración de la tierra, uso del suelo y estructura de importaciones y exportaciones. El capítulo realiza un recorrido por el comportamiento de los cultivos en Colombia en los últimos 30 años, destacando las regiones donde este cambio ha tenido mayor impacto. Por último, el capítulo se centra en la región de la Altillanura, donde se observan estas transformaciones recientes en la matriz productiva.

El cuarto capítulo, titulado “Las políticas del agronegocio: de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)” hace un recorrido por las políticas adoptadas en Colombia que han permitido la expansión del agronegocio. En este sentido, se parte de la reflexión sobre las ZDE, incluidas en la ley 160 de 1994, y las cuales hasta el momento no han sido implementadas. Estas ZDE se convirtieron en el primer antecedente de la ley Zidres. De igual forma, el capítulo realiza un recorrido por las políticas adoptadas durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2018) en materia agrícola, y hace especial énfasis en la ley Zidres, de 2016, considerada en esta tesis la expresión más clara de una legislación en Colombia enfocada en el agronegocio.

El último capítulo, titulado “La disputa por la hegemonía: el agronegocio y la Reforma Rural Integral” busca dialogar sobre la reconfiguración de la cuestión agraria en Colombia, tomando como elementos el proceso de expansión del agronegocio y la agenda de paz, que incluye la Reforma Rural Integral (RRI). Este capítulo permite comprender que más que la existencia de un modelo de agronegocio hegemónico, en el caso colombiano se encuentra una disputa hegemónica, en donde se han puesto sobre la mesa las demandas de sectores del agronegocio, se han traducido en políticas, pero esto no ha impedido la continuidad de luchas contrahegemónicas.

La tesis termina con unas conclusiones, en donde, además, se mencionan posibles caminos para darle continuidad a esta investigación.

Capítulo 1: El neoliberalismo, las dinámicas globales en la agricultura y el modelo de agronegocio

El proceso de expansión del agronegocio en Colombia, en el marco del neoliberalismo, debe ser entendido como parte de un proceso global, que a nivel nacional adquiere su propia dinámica y forma de organización. Es decir, la búsqueda por la construcción hegemónica del agronegocio no se da en el vacío, sino que se encuentra fuertemente articulada a las dinámicas internacionales. Este capítulo busca, por lo tanto, presentar algunos elementos del contexto global en el que han surgido transformaciones importantes en la agricultura y enfatizar en el modelo de producción que ha generado, en los países, cambios importantes en las políticas públicas y en la matriz productiva.

El capítulo está estructurado en cuatro partes. En la primera se realizará una contextualización general del neoliberalismo y de los procesos de acumulación por desposesión. La segunda parte busca presentar los elementos generales del modelo de agronegocio, en el marco del nuevo régimen alimentario corporativo. Posteriormente se abordará el tema relacionado con la fiebre por la tierra, que ha implicado un aumento a nivel global de las transacciones de tierra, proceso del cual Colombia no es ajeno. En la última parte se hará referencia al papel del Banco Mundial en la adopción de este nuevo modelo en la agricultura.

1.1. Neoliberalismo y acumulación por desposesión

Desde la década del setenta, el mundo asiste a una serie de transformaciones económicas que han implicado nuevos arreglos institucionales en los países. Estos profundos cambios están asociados a la implantación del neoliberalismo en la mayoría de los países del mundo, con un impacto importante a nivel de la agricultura, en donde se ha ido construyendo la hegemonía de un nuevo modelo conocido como agronegocio. En esta sección se presentarán algunos de los elementos centrales del neoliberalismo, con el objetivo de comprender el escenario en el que surge el agronegocio.

Para David Harvey, la narrativa del neoliberalismo se apoya en la idea de la libertad y de la propiedad privada:

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio (HARVEY, 2007).

Bajo esta premisa, el papel del Estado sería el de “crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (HARVEY, 2007), sin intervenir en los mercados. De acuerdo con este autor, aunque el neoliberalismo ha tenido un desarrollo geográfico desigual, ha logrado tornarse hegemónico, ya que en la práctica todos los Estados han adoptado alguna versión de la teoría neoliberal. Además, los defensores de esta teoría ocupan puestos de gran influencia en el ámbito académico, medios de comunicación, entidades financieras, instituciones del Estado y entidades internacionales, entre otros. La consolidación del neoliberalismo se dio durante la década del setenta, principalmente en Inglaterra y Estados Unidos, aunque Chile, bajo la dictadura de Pinochet, sirvió como experimento del primer Estado de tipo neoliberal, mediante medidas de política como la reversión de las nacionalizaciones, la privatización de activos públicos, la apertura para la explotación de recursos naturales por actores privados, la privatización de la seguridad social y la facilitación de la inversión extranjera directa (HARVEY, 2007). El neoliberalismo fue adoptado posterior a la crisis de acumulación de capital que comenzó a presentar algunas señales a finales de la década del sesenta y durante la década del setenta, con crecimiento del desempleo y de la inflación. Aunque la respuesta a esta crisis, como argumenta Harvey (2007), habría podido ser un giro hacia una alternativa socialista, esta solución significaba una amenaza para las élites económicas y las clases dominantes.

En América Latina, la adopción del neoliberalismo se encuentra asociada a la implantación de las medidas del Consenso de Washington. Este surgió como resultado de una reunión realizada en esta ciudad en 1989, con la participación de la cúpula del poder político, financiero e intelectual, como el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USAID y los principales *think tanks* estadounidenses. En esta reunión fue definido un paquete de diez medidas de reforma política y económica, algunas de las cuales ya estaban siendo aplicadas en América Latina, y que debían acelerarse (PEREIRA, 2010). El conjunto de medidas fue conocido como el Consenso de Washington, e incluyó las siguientes recomendaciones de reforma

de la política económica: disciplina fiscal, redireccionamiento del gasto público, reforma tributaria, tasas de interés, tipo de cambio, liberalización comercial, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación de la economía y propiedad intelectual. A partir de este momento, se volvieron comunes prácticas como la desregulación, la privatización y el abandono por parte del Estado de áreas de provisión social. El neoliberalismo significó cambios en las correlaciones de fuerza, alterando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. En este sentido, surgieron nuevas articulaciones entre las burocracias locales y las fuerzas de la globalización financiera, proceso que fue posibilitado por el asenso de presidentes comprometidos con la plataforma neoliberal, que implementaron una serie de medidas al interior de los países. Es el caso de Salinas de Gortari, en México; Carlos Menem, en Argentina; Alberto Fujimori, en Perú; Carlos Andrés Pérez, en Venezuela; Fernando Collor, en Brasil; y César Gaviria, en Colombia (PEREIRA, 2010).

Para Harvey, el neoliberalismo significó la redistribución de la riqueza hacia las élites y hacia los países ricos, redistribución que se ha dado, principalmente, a través de lo que denomina acumulación por desposesión. Este concepto se elabora tomando como punto de partida los análisis de Marx sobre la acumulación originaria o primitiva. Para Marx, “la llamada acumulación originaria no es, pues, más que el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción. Se la llama «originaria» porque forma la prehistoria del capital y del modo capitalista de producción” (MARX, 1946). Dentro de la acumulación originaria, incluía diversos procesos, como la mercantilización y privatización de la tierra, la expulsión forzosa de comunidades campesinas, la conversión de diversas formas de derechos de propiedad común, colectiva, estatal, en derechos de propiedad exclusivos, la supresión del derecho a los bienes comunes, entre otros. Harvey (2007) considera que dichas prácticas continúan y no estarían, entonces, limitadas al inicio del capitalismo, como lo consideraba Marx. Adicionalmente, considera que han surgido otros mecanismos de acumulación por desposesión, como los derechos de propiedad intelectual, la reciente depredación de bienes ambientales globales (agua, aire, tierra), la privatización de activos públicos, entre otros. Lo anterior constituiría una nueva ola de cercamientos de los bienes comunes.

Aunque esta acumulación por desposesión se da en diferentes momentos históricos, se acelera en los momentos de crisis de sobreacumulación en la reproducción ampliada y, por lo tanto, se acumula mediante la desposesión. Este rasgo se ha vuelto

más central en el capitalismo global. Así, la acumulación por desposesión libera una serie de activos a un costo muy bajo para ser apropiados por el capital sobreacumulado, que pasa a darles un uso lucrativo de forma inmediata (HARVEY, 2004). Harvey utiliza el concepto de ajuste espacio-temporal para explicar cómo la sobreacumulación supone un excedente tanto de trabajo (desempleo) como de capital (sobreabundancia de mercancías, capacidad productiva inutilizada, excedentes de capital-dinero), los cuales, para ser absorbidos, requieren, o de un desplazamiento temporal a través de inversiones de capital en proyectos de largo plazo o en gastos sociales, o de un desplazamiento espacial, por medio de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares, o una combinación de los dos.

En este sentido, la teoría de Harvey adquiere una importancia fundamental al distinguir la acumulación primitiva que ocurre como precondition al capitalismo y el proceso continuo que ocurre dentro del capitalismo avanzado (HARVEY, 2005; LEVIEN, 2014). Para este autor, son cuatro los elementos principales de la acumulación por desposesión predominantes en el neoliberalismo: privatización, financiarización, gestión y manipulación de la crisis y la redistribución estatal (HARVEY, 2007). El primer aspecto, la privatización de activos públicos, sería un rasgo distintivo del proyecto neoliberal y tendría como objetivo “abrir nuevos campos a la acumulación de capital en dominios hasta el momento considerados más allá de los límites establecidos para los cálculos de rentabilidad” (HARVEY, 2007). En diversos lugares del mundo se han privatizado servicios públicos como el agua, las telecomunicaciones o el transporte, educación, salud, sistema de pensiones, universidades, entre otras. Además de la privatización de los bienes comunes, se excluye toda forma de producción agrícola diferente al sistema de agricultura intensiva.

El segundo aspecto hace referencia a la financiarización, que ha estado marcada por su carácter especulador y depredador. Para Harvey, “La desregulación permitió al sistema financiero convertirse en uno de los principales centros de actividad redistributiva a través de la especulación, la depredación, el fraude y el robo” (HARVEY, 2007). El tercer elemento, la gestión y manipulación de crisis, se refiere a un proceso más profundo, llamado de trampa de la deuda (*the debt trap*) que se convierte en un medio de acumulación por desposesión. La creación, gestión y manipulación de crisis se ha convertido en una forma deliberada en que países pobres transfieren su riqueza a países ricos. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen los programas de ajuste estructural en América Latina durante la década del ochenta. Por

último, Harvey se refiere a la redistribución estatal, que tiene que ver con el modo como el Estado, una vez transformado en un conjunto neoliberal de instituciones, se convierte en agente de políticas redistributivas, que acaban afectando el flujo de las clases altas a las bajas. Esto se lleva a cabo a través de la privatización y recortes en los gastos del Estado. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen los programas de protección empresarial, que implican la canalización de recursos públicos para el beneficio de empresas.

Los postulados de Harvey en torno al neoliberalismo han servido para que otros autores elaboren nuevas perspectivas, tomando como punto de partida estas reflexiones. Es el caso de Michael Levien, quien, aunque considera que la teoría sobre la acumulación por desposesión resulta de gran importancia, presenta algunos vacíos, por lo que, en diálogo con este autor, elabora una teoría de los regímenes de desposesión (*regime of dispossession*). Levien (2013) argumenta que se ha tendido a estudiar las fuerzas económicas globales que estarían detrás de la desposesión, ignorando los medios políticos para que ésta ocurra, es decir, ha habido un interés menor en estudiar los medios exactos a través de los cuales los Estados realizan las desposesiones, a pesar de que este es un proceso profundamente político, cuyo resultado está determinado por la lucha de clases. En este sentido, el autor reflexiona sobre la función del Estado en este proceso. En el caso de la tierra, por ejemplo, la acumulación por desposesión tendría una dependencia fundamental del poder estatal, en la medida en que los capitalistas necesitan del Estado para que esta ocurra: “la desposesión requiere de un Estado que esté dispuesto y sea capaz de usar su monopolio de medios de violencia para expropiar la tierra de determinadas clases para el beneficio de otras” (LEVIEN, 2014, p. 35 traducción propia). Para Levien, los que acumulan tierra, a través del despojo, pueden ser actores domésticos. Sin embargo, afirma este autor, los Estados generalmente deben justificar estas desapropiaciones de tierra, para lo cual apelan al discurso del propósito público o interés nacional. La construcción de consenso sería un elemento importante para posibilitar el despojo (ÁVILA ROMERO *et al.*, 2018).

Al avanzar sobre la caracterización de la desposesión, Levien considera que esta asume formas diferentes, en tiempos y espacios distintos, es decir, quiénes sufren la desposesión, quién recibe el activo despojado y cómo este activo va a ser usado para la acumulación, son cuestiones que requieren ser analizadas de forma particular. El concepto de régimen de desposesión es utilizado por el autor para comprender las constelaciones sociales e históricas de las estructuras del Estado, las lógicas económicas

vinculadas a intereses de clase particulares, así como justificaciones ideológicas que generan un patrón de despojo consistente (LEVIEN, 2013). La idea de régimen de desposesión se refiere a un medio institucionalizado para expropiar activos, y se apoya en dos principios básicos: primero, un Estado dispuesto a despojar en nombre de un conjunto de propósitos económicos vinculados a intereses de clase específicos, y segundo, un medio de generar consenso frente a este despojo. El Estado requiere garantizar este proceso mediante instrumentos normativos, concesiones (compensaciones) materiales o por medio de la amenaza o uso de violencia. Levien considera que para entender la acumulación por desposesión, se requiere analizar empíricamente lo que realmente acontece en la tierra desapropiada, los tipos de cambio a nivel económico que esto causa, y quién se beneficia de estos cambios.

1.2. El agronegocio y su difusión en América Latina

En esta sección se busca profundizar en los elementos que caracterizarían el agronegocio. Se parte de una reflexión sobre los regímenes alimentarios, especialmente el corporativo, a partir de la propuesta de McMichael. En la siguiente parte se traen algunas reflexiones que desde países como Argentina y Brasil se han realizado en torno al concepto de agronegocio. En la tercera parte se presentan, siguiendo la propuesta de Gras y Hernández (2013), los cuatro pilares en los que se apoyaría el agronegocio.

1.2.1. El régimen alimentario corporativo

En el marco de la adopción del neoliberalismo, el sector de la agricultura ha tenido una transformación muy importante asociada a la consolidación de lo que Phillip McMichael (2016) ha denominado un nuevo régimen alimentario corporativo. Entender este régimen constituye un punto de partida fundamental para comprender el surgimiento y consolidación del modelo de agronegocio. Los regímenes alimentarios pueden comprenderse como “periodos históricos de relativa estabilidad en las relaciones internacionales de poder y propiedad que configuran el ordenamiento de la economía agroalimentaria mundial” (RODRÍGUEZ, 2010). Es decir, el concepto supone la existencia de una relación entre el orden mundial y el comercio agroalimentario, en donde el control de la producción y su distribución a escala mundial está determinado por los agentes político-económicos dominantes en cada uno de los regímenes

alimentarios. El surgimiento de un nuevo régimen estaría relacionado con un periodo anterior de contradicciones y crisis, que llevaron a una nueva lógica de organización del poder y a una nueva dinámica de acumulación, afectando las formas de producción, distribución y consumo. Así, el estudio de los regímenes alimentarios es al mismo tiempo el estudio del capitalismo en sí (MCMICHAEL, 2016; RODRÍGUEZ, 2010).

McMichael (2016) considera que históricamente han existido tres regímenes alimentarios, que guardan relación con las diferentes fases históricas de la acumulación capitalista. El primero sería el régimen alimentario imperial (1870-1930), centrado en Gran Bretaña, el cual se enmarca en el proyecto colonial, caracterizado por la industrialización británica y por la instauración de sectores de agricultura comercial en los Estados coloniales emergentes para el abastecimiento de las clases industriales europeas. En este periodo, poblaciones nativas de América del Norte y del hemisferio sur fueron desplazadas o eliminadas para dar surgimiento a cultivos como el de trigo. Fue también el momento en que las corporaciones norteamericanas, como la United Fruit, invirtieron en tierras y otros insumos en Centroamérica y América del Sur, para expandir la exportación de *commodities* tropicales. Esta compañía va a tener un papel de transcendencia en la historia colombiana.

La crisis de 1929 y los movimientos proteccionistas contrarios al dominio del mercado, que surgieron como resultado de la crisis, llevaron a reconfiguraciones del capitalismo, dando como resultado la conformación del segundo régimen, el régimen alimentario intensivo (1950-1970), centrado en la hegemonía estadounidense. La reconstrucción de la agricultura norteamericana en el periodo de la posguerra consolidó un tipo de agricultura intensiva en capital, que tenía como eje la especialización en *commodities*, principalmente de granos básicos. En este periodo se desarrolla y difunde el paquete de mecanización de la agricultura, conocido como Revolución Verde, que significó un paquete de semillas e insumos que buscaban ampliar los rendimientos de los cultivos. En el marco de la Guerra Fría, este régimen, además, promovió el modelo de agroindustrialización en los países del tercer mundo, así como la reforma agraria como mecanismo para contener a campesinos e instituir las relaciones de mercado en el campo. Tanto en el primero como en el segundo régimen, la cuestión alimentaria es instrumentalizada para asegurar la hegemonía global.

El tercer régimen agroalimentario (1980-2000), que se da en el marco de la globalización, surge en la década del ochenta, cuando comienza la expansión del modelo neoliberal. Este nuevo régimen hace alusión a un nuevo momento en la historia

política del capital, llamado por McMichael de “proyecto de globalización neoliberal” (2016, p. 71). Se caracteriza principalmente por el dominio de grandes corporaciones transnacionales y por la hegemonía del mercado, que busca garantizar rutas transnacionales de capital y de *commodities*. Este régimen carga consigo elementos de los regímenes anteriores, sin embargo, a diferencia de estos, que estaban centrados en el poder estatal, el régimen corporativo estructura la producción de alimentos alrededor del poder de mercado y del monopolio de algunas empresas transnacionales que controlan las grandes cadenas de producción y de comercialización. En esta nueva etapa, el aumento de la circulación de alimentos, sumado a los subsidios a la producción por parte de los países del norte, tuvieron un impacto directo sobre los países del sur, especialmente sobre los agricultores, que no pudieron competir en este escenario. De alguna forma, los tratados de libre comercio entre los países han entrado a jugar un papel fundamental en la profundización de estas tendencias, como lo demuestra McMichael al referirse al caso mexicano, en donde cerca de dos millones de campesinos perdieron sus tierras debido a las exportaciones de bajo costo y los altos subsidios del hemisferio norte, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En este tercer régimen corporativo, las funciones del Estado Nación se resignifican en función de las nuevas demandas de liberalización. Otro rasgo característico tiene que ver con la financiarización; el régimen agroalimentario corporativo determina las relaciones sociales y políticas a través de sus variados y sofisticados mecanismos financieros, pero además, se sustenta en el endeudamiento, que es administrado a través de instrumentos financieros. Cada vez son más los que invierten en el negocio de alimentos, por lo que estos se convierten en una mercancía como cualquier otra, que puede ser negociada en los mercados financieros para la generación de ganancias. Lo anterior significa que, como lo afirma Rodríguez, en este régimen se profundiza “la pérdida del peso específico de la agricultura” (RODRÍGUEZ, 2010, p. 65), en la medida en que el valor agregado de los productos se desplaza hacia las fases de transformación y distribución, y en este sentido, la toma de decisión se realiza en espacios no agrarios del sistema. Estas dinámicas están relacionadas también con procesos de desposesión, pues al establecer condiciones de competitividad entre los productores de diferentes lugares, estandarizar las exigencias de producción y comercialización y someter a los productores a los movimientos del mercado financiero, se ha promovido la proletarianización y urbanización del mundo rural.

Una característica importante de este régimen corporativo tiene que ver con la expansión del modelo de agronegocio como la vía predominante del desarrollo rural, especialmente en América Latina (RODRÍGUEZ, 2010). En la siguiente sección se busca profundizar en las principales características de este modelo.

1.2.2. El agronegocio desde los estudios de Brasil y Argentina

El término agronegocio surge como la traducción del concepto de *agribusiness*. Este tiene su origen en los Estados Unidos y expresaría, en su análisis más básico, la idea de los negocios asociados a la agricultura y a la pecuaria. Aunque el término había sido usado por John Davis en 1955, existe un consenso en la literatura especializada en tomar como marco de referencia la publicación de Davis y Goldberg “A concept of agribusiness”, de 1957, la cual hacía parte de una investigación que los autores estaban adelantando en el programa de Agricultura y Negocios (Program in Agriculture and Business) de la Escuela de Negocios de Harvard. En este espacio académico había un interés por comprender mejor la relación entre agricultura y los negocios. Para los autores, existía gran interdependencia entre estos dos sectores, por lo que optaron por usar la palabra *agribusiness* para describir las funciones interrelacionadas entre agricultura y negocios (DAVIS; GOLDBERG, 1957). Los autores definen *agribusiness* como la suma de todas las operaciones involucradas en la fabricación y distribución de los suministros agrícolas; operaciones de producción en las fincas; y el almacenamiento, procesamiento y distribución de *commodities* y de sus derivados. Para los autores, el proceso en el que se enmarca el concepto tiene relación con el paso de una agricultura de subsistencia a una economía más de tipo comercial, con innovaciones tecnológicas, en términos de uso de maquinaria, pero también con el desarrollo de la industria de fertilizantes y de semillas (DAVIS; GOLDBERG, 1957). En este sentido, serían una serie de suministros usados en la agricultura que no provienen del propio sector, sino que provienen de fuera del sector agrícola.

En América Latina, aunque la influencia de este concepto es innegable, se encuentran estudios interesantes que han buscado aproximarse a este concepto a partir del contexto regional y de la especificidad de cada país, por lo que se convierten en un marco de referencia relevante para los estudios del agronegocio en Colombia. El proceso de industrialización en esta región, y específicamente el desarrollo de la

agricultura orientada a la industrialización de alimentos, se convirtió en un aspecto fundamental de la economía de estos países principalmente a partir de mediados del siglo XX, debido a la demanda de grandes empresas agroalimentarias. Así, se generó una presión por el desarrollo de la agricultura comercial, con cultivos que servirían de insumo para la producción industrial de alimentos (GRAS, 2013). En la década del ochenta, este modelo encuentra sus límites, dando paso al régimen alimentario corporativo descrito en la sección anterior, en donde se consolidan plataformas productivas en los países del sur, que se orientan a la satisfacción de las demandas globales de abastecimiento de las grandes corporaciones. Los cambios en la dieta de los norteamericanos, centrada en la proteína animal, parecen haber tenido un efecto notorio en estas nuevas dinámicas. En este escenario, se configuran los llamados nuevos países agrícolas, como Brasil y Argentina (GRAS, 2013).

Resulta importante prestar atención a este cambio, pues en últimas, es lo que permite hablar de agronegocio como una nueva etapa, diferente de la agroindustria. El modelo de agronegocio fue viabilizado por un escenario de liberalización de mercados, debilitamiento de marcos regulatorios nacionales, creación de mecanismos que posibilitaron la participación de capital financiero en la economía real y la institucionalización de formas multilaterales de gobernanza. Para Gras, aunque la noción de agronegocio “comprende y amplifica los elementos característicos de la etapa anterior de expansión agroindustrial” (GRAS, p. 8), existen algunos elementos de diferenciación. En el modelo de agronegocio, la subordinación de la agricultura al capital industrial es mucho más potente, lo que se evidencia, por ejemplo, en el control sobre las semillas y su asociación a paquetes específicos de agroquímicos. Así,

El agronegocio sintetiza de manera paradigmática la nueva agricultura, al establecer conceptualmente los vínculos entre los cambios en el conocimiento científico y sus impactos en la reorganización de los sistemas de innovación, las modificaciones en el plano jurídico y regulatorio, las transformaciones en los sistemas productivos (con la participación creciente del capital financiero, cambios en la estructura de tenencia de la tierra, reorganización del trabajo, etc.) y en el perfil de los actores participantes (GRAS, 2013, p. 1).

Otro rasgo importante del agronegocio tiene que ver con la tendencia hacia el monocultivo. Mientras que en el proceso agroindustrial la diversificación productiva resultaba fundamental, debido al papel que jugaba el mercado interno en la acumulación de capital, en el agronegocio se desarrollan pocas actividades agropecuarias en el

territorio, desplazando otros usos del suelo. Esto se hace evidente, por ejemplo, con la soya, en países como Argentina, Uruguay y Brasil (GRAS, 2013). Esta lógica ha implicado también nuevas formas de concentración de tierra, en donde están involucrados nuevos actores y capitales extranjeros.

Las reflexiones en torno al agronegocio en América Latina han estado también enmarcadas en las discusiones sobre neoextractivismo, que resultan próximas a los debates de la geografía crítica y de la ecología política. Giarracca y Teubal (2013) entienden el agronegocio como parte del modelo extractivo, en la medida en que las transformaciones que han ocurrido en el agro mundial, “han potenciado los aspectos netamente extractivos del modelo agrario (el “agronegocio”)”. (GIARRACCA; TEUBAL, 2013, p. 9). Dentro de las actividades extractivas se incluyen la minera, petrolera y forestal. Estas actividades tendrían en común algunos elementos, dentro de los que se destaca el hecho de ser impulsadas en el marco del neoliberalismo; están relacionadas con los intereses de grandes corporaciones, que controlan los sectores clave del espacio económico donde tienen lugar; se refieren a escalas de producción mayores a las tradicionales, lo que ocasiona el desplazamiento de actividades preexistentes; utilizan tecnología de punta; dependen de la existencia de recursos naturales; están orientadas hacia las exportaciones y por lo tanto, no contribuyen a resolver necesidades internas; son conflictivas respecto a actividades tradicionales existentes, como agricultura, turismo, cultivos industriales; y además, no son actividades esenciales para la vida de las comunidades.

Los autores, al estudiar la expansión sojera en Argentina, consideran que esta afecta el medio ambiente y a las poblaciones del entorno en el que opera. Aunque la soya en este país ha tenido una importante expansión desde la década del setenta, es a partir de la década del noventa que adquiere un crecimiento exponencial, debido a la liberación de la soya transgénica. Así, este se transforma en uno de los principales países en los que se cultivan transgénicos, lo que implica, además, la adopción de un paquete tecnológico, que incluye la siembra directa y el uso masivo de agroquímicos (GIARRACCA; TEUBAL, 2013). El sistema de agronegocios, como lo llaman los autores, propicia el control por parte de empresas transnacionales de sectores claves, como la provisión de semillas y de insumos, la compra de tierras, el control del procesamiento industrial y el comercio de la producción. Este modelo habría contribuido a la desaparición de la agricultura familiar y campesina, así como de las comunidades indígenas y de trabajadores rurales.

Por otro lado, al acercarse a los estudios sobre el agronegocio en Brasil, se encuentra un aporte teórico fundamental, debido al énfasis que algunos autores dan al uso de esta palabra en el contexto nacional y su significado en términos de la reconfiguración de clases. Sauer (2008), al estudiar el concepto de agronegocio y su apropiación en el caso brasileño, considera que este concepto comienza a popularizarse en la década del noventa. Como traducción del concepto de *agribusiness*, su adopción trae implícita la carga del modelo estadounidense, en donde se encontraría un conjunto de actividades agropecuarias a gran escala, desarrolladas en grandes extensiones de tierra. Sin embargo, la apropiación de este concepto estuvo asociada a la necesidad de un sector de la llamada agricultura moderna de diferenciarse tanto del latifundio tradicional como de la agricultura de subsistencia, actividades que representarían el “atraso” e ineficiencia del mundo rural. La Asociación Brasileña de Agribusiness, ABAG, fundada en 1993, fue la institución encargada de darle la materialidad al concepto, alrededor del cual se buscaba articular o constituir una unidad de clase. En este sentido, el uso del concepto en Brasil expresa -o su deseo es expresar- las actividades agropecuarias que utilizan técnicas de producción intensiva y de escala, y que generan un aumento en la producción y en la productividad (SAUER, 2008). Sería, en este sentido, un concepto impregnado de valores modernos, como la eficacia, la eficiencia, la producción a gran escala y la productividad. En esta misma dirección, Bruno (2010), en su estudio sobre la construcción política de la palabra agronegocio en Brasil, concluye que esta palabra comienza a ser usada como unificadora de los intereses de las clases y grupos dominantes, en un momento de construcción de hegemonía y de renovación de los espacios de poder y de dominación. La autora considera que se vive un momento de hegemonía del agronegocio, que fue construyéndose de la mano de las transformaciones en la agricultura.

Por su parte, el estudio adelantado por Palmeira, Heredia y Leite (2010) muestra cómo, a partir de la década del setenta, con la política de modernización de la agricultura en Brasil, comienza a hablarse de una agricultura moderna o capitalista, así como de empresas rurales. En la década del ochenta, diferentes autores comienzan a utilizar el concepto de agroindustria en lugar de agricultura o agropecuaria moderna, como forma de señalar la existencia de la integración entre agricultura e industria tanto en los insumos como en los productos. En este orden de ideas, el agronegocio sería la radicalización de esta visión, en donde el componente agrícola pierde relevancia frente al componente industrial. El boom de las exportaciones en años recientes ha llevado al

empleo de la expresión agronegocio o *agribusiness* por diferentes actores. Hay, además, una adhesión política al uso de este término como forma de explicar el nuevo estatuto del sector agropecuario, que funcionaría de manera integrada (HEREDIA et al., 2010).

Con relación a las transformaciones en la agricultura a nivel nacional, los autores llaman la atención sobre cómo, en el periodo entre 1990 y 2009, la soya, que anteriormente se concentraba en la región Sur, comienza a avanzar hacia nuevas áreas, en los estados de la región Centro-oeste, en dirección a los cerrados mineros o nordestinos. Más recientemente, la expansión se ha dado hacia la región amazónica. En el proceso de transformación de las regiones, la intervención del Estado aparece como una cuestión fundamental, a partir de 1970, con diferentes programas que incentivaron el desarrollo. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el programa de cooperación nipo-brasilera de desarrollo agrícola de la región de los Cerrados (Prodecet), que permitió introducir el cultivo de soya y atraer agricultores de otras regiones del país. En este sentido:

lo que la bibliografía constata, y las visitas a las áreas de campo de nuestra pesquisa nos muestra, son las enormes inversiones que ponen en evidencia el hecho de que no se puede hablar de agronegocio sin pensar en el Estado y en las políticas públicas, que no solo viabilizan su surgimiento sino también su expansión (HEREDIA et al., 2010, p. 165 traducción propia).

Dentro de las acciones estatales se incluyen políticas de tierras, así como de innovaciones tecnológicas y de investigación, como la corrección de la acidez de los suelos de los cerrados, el mejoramiento genético de las semillas o las obras de infraestructura local. En este sentido, los autores reivindican la importancia del Estado como un actor fundamental en estos procesos.

Leite, por su parte, en el artículo “Dinâmicas de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: por uma sociologia das transformações agrárias” (2019) se refiere a la ausencia de estudios que problematicen sobre el agronegocio desde una perspectiva sociológica, política y económica en el caso brasileiro. Además de dar un lugar destacado al papel del Estado en las transformaciones agrarias, para este autor, el agronegocio no se vincula ya a una idea de un proyecto nacional/regional de desarrollo, en la medida en que tiene un carácter mucho más internacionalizado y financiarizado, por lo que se requieren categorías analíticas nuevas que permitan avanzar en esta comprensión desde el campo de las ciencias sociales.

Las diferentes perspectivas a partir de las cuales ha sido estudiado el tema del agronegocio en Brasil y Argentina, países en los que la agricultura ha tenido transformaciones importantes en las últimas décadas, permite comprender la forma como estos cambios, aunque con mayor o menor intensidad, reflejan un nuevo modelo de agricultura que surge, en América Latina, como una etapa posterior a la sustitución de importaciones. Específicamente, surge de la mano de cambios ligados al neoliberalismo, en donde las corporaciones transnacionales adquieren cada vez mayor relevancia y poder. Además del importante lugar que ocupan la biotecnología y el capital financiero, el agronegocio también ha significado cambios en el uso del suelo en estos países, ya sea en términos de incorporación de nuevas tierras llamadas marginales, o en términos de la expansión y desplazamiento de cultivos hacia otras regiones, desplazando la frontera agropecuaria y avanzando sobre sistemas naturales y economías campesinas (GRAS, 2013). Como palabra, el agronegocio representa un lugar fundamental en las disputas alrededor de un tipo de agricultura y de sectores que buscan diferenciarse de sectores más tradicionales, impregnando la palabra de valores llamados modernos, como progreso, tecnología y desarrollo.

1.2.3. Los pilares del agronegocio

Carla Gras y Valeria Hernández (2013) han avanzado en la conceptualización del agronegocio como un proceso que, aunque mantiene continuidades con la agroindustria, hace referencia a un nuevo modelo del agro, el cual se apoyaría en cuatro pilares: el pilar tecnológico, el financiero, el productivo y el organizacional.

El primer pilar, el tecnológico, hace referencia a las biotecnologías, a los sistemas de información y a la transformación de los sistemas de producción agropecuarios. Incluye la incorporación en los mercados agrícolas de las semillas transgénicas, en donde las empresas transnacionales comienzan a tener una presencia fundamental en el control de la difusión del paquete tecnológico y en la orientación del consumo de tecnologías agropecuarias (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013). Como lo explica Gras (2013):

estas tecnologías se sustentaron en innovaciones previas de la industria química y farmacológica, por eso el perfil de las empresas centrales en la agrobiotecnología es el de grupos diversificados provenientes de la química (Dow, Dupont, Monsanto, Syngenta, Bayer) (GRAS, 2013, p. 13).

La primera variedad de soya (RR) resistente al glifosato fue liberada en 1996 en Estados Unidos, al igual que ocurrió en Argentina; posteriormente, el uso de semillas transgénicas fue ampliamente difundido a nivel mundial. En el caso brasileño, la soya RR comenzó a ser usada, también, en 1996, inicialmente en el sur del país (en el estado de Rio Grande do Sul), pero de forma ilegal, con semillas de contrabando provenientes de Argentina (GRAS, 2013). Unos años más tarde fue liberado el uso de transgénicos en este país. El lucrativo mercado de semillas genéticamente modificadas se encuentra altamente concentrado en pocas empresas, por lo que “parte importante del conocimiento científico relacionado con la producción agrícola ha pasado ahora al sector privado” (GRAS, 2013, p. 18). Además, esta concentración ha permitido lograr su hegemonía frente a otras alternativas tecnológicas que dialogan con modelos de producción diferentes, como la agricultura familiar, campesina y la agroecología.

La biotecnología está asociada a los productos que de alguna forma tienen una relación con la producción de agrocombustibles, como la soya, el maíz y la palma aceitera o también llamada africana, lo que genera una presión sobre el uso de la tierra para satisfacer demandas globales de producción dirigidas al uso energético y no enfocadas en satisfacer demandas de consumo local de alimentos. Así, por un lado, se avanza sobre nuevos territorios destinados a otros usos, cambiando los usos tradicionales, a través de la sustitución de algunos cultivos o de la incorporación de nuevas tierras para el desarrollo de cultivos, ya que la biotecnología ha posibilitado ampliar la producción hacia territorios que no eran considerados productivos. Por otro lado, se reorienta la producción hacia el desarrollo de energías, como acontece con la caña de azúcar para la producción de etanol (GRAS, 2013).

Al aproximarse a los datos relacionados con transgénicos, se observa que las principales áreas cultivadas con Organismos Genéticamente Modificados (OGM) se encuentran en Estados Unidos, Brasil, Argentina, Canadá e India. El principal cultivo es la soya, seguido del maíz, el algodón y la canola. De acuerdo con el reporte del Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones Agrobiotecnológicas (ISAAA, 2017), en el mundo existen 189,8 millones de hectáreas sembradas con cultivos genéticamente modificados, que se expanden por 24 países. El informe menciona, además, que en estos cinco países se están alcanzando niveles cercanos al 100% de área sembrada de los cultivos mencionados con semillas transgénicas. A nivel mundial, 24 países cuentan con cultivos sembrados con semillas genéticamente

modificadas. Adicionalmente, 43 países son importadores de productos con cultivos transgénicos. De los 24 países productores, afirma el estudio, cinco son países industrializados y 19 países en desarrollo. Colombia ocupa el puesto 18 en área plantada con transgénicos (95.000 hectáreas) dentro de los 24 países que utilizan semillas genéticamente modificadas. De estos 24 países, 10 se encuentran en América Latina⁶, con el 42% de los cultivos transgénicos.

El segundo pilar del agronegocio, el financiero, hace referencia a la financiarización de la agricultura y al aumento de las inversiones en los mercados de futuros. Como afirma Gras (2013) el capital financiero en la economía no es algo nuevo, pues los créditos y otros instrumentos de financiamiento han sido utilizados a lo largo del siglo XX. De igual forma, el mercado de futuros tampoco constituye una novedad. El principal mercado agropecuario de futuros, el de Chicago, fue abierto en 1972. En estos mercados se transan contratos entre las partes, en donde se acuerda comprar o vender un producto en el futuro, a un precio determinado (GRAS, 2013). Aunque tradicionalmente los actores que acudían al mercado de futuros eran productores, acopiadores e industrias alimenticias, a partir del año 2000, con el aumento en el precio de *commodities* agrícolas, diferentes inversores comienzan a invertir en mercados agropecuarios de futuro, al presentarse como una alternativa de ganancias. Dicha situación fue facilitada por medidas desregulatorias en el mercado de Chicago, que dieron como resultado el aumento en el monto invertido en futuros.

La volatilidad de los precios de los *commodities* está en gran medida determinada por factores especulativos, y de este modo, el capital financiero influye en la reconfiguración de las especializaciones en los países. Adicionalmente, a través de fondos de inversión, ingresa gran cantidad de capital a la producción agropecuaria, ya que los bancos y las instituciones financieras ofrecen estas opciones de inversión. La financiarización de la agricultura se constata también en la demanda por tierras para la producción de *commodities* y para fines especulativos por parte de grupos de inversores privados, fondos de inversión y de pensión (GRAS, 2013). El capital financiero influye desde arriba, alterando los precios y rentabilidades relativas sobre las especializaciones productivas de cada país (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013).

El tercer pilar, el productivo, se relaciona a la tierra y al trabajo. En el componente de tierras, hace referencia a la concentración productiva (impulsada tanto

⁶ Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia, Uruguay, México, Colombia, Honduras, Chile, Costa Rica.

por actores locales, como por los *big players* del agronegocio), así como al aumento en la demanda de tierras por parte de diferentes actores, incluyendo actores extranjeros. Para Gras y Hernández, el tema de la tierra se encuentra en el centro de la discusión debido a tres factores: el agronegocio requiere de grandes superficies de tierra para lograr mayor eficacia; la tierra es un activo finito; la participación del capital financiero en la agricultura, como se vio, ha sido fundamental para valorizar la tierra. El aumento en la demanda por tierras, al igual que su precio, se intensifica a partir del año 2008, debido a la crisis financiera mundial y al aumento en el precio de los *commodities*. Este tema será abordado en la siguiente sección, sin embargo, a modo de introducción, vale la pena resaltar que el proceso, conocido como la fiebre por la tierra, está ligado al acaparamiento de tierras a nivel global, o el llamado *land grabbing*, y se asocia a los cultivos exportables como la soya, el maíz y el girasol, así como a procesos especulativos.

Con relación al componente de trabajo, se constatan, de acuerdo con Gras y Hernández (2013), dos transformaciones principales: la primera, la tercerización de las actividades asociadas a la producción agrícola, y la segunda, la especialización tecnológica. La tercerización ha sido un fenómeno generalizado en el desarrollo del capitalismo, que se encuentra también en la producción agrícola. Así, la incorporación de nuevos servicios para el agro ha incluido el *consulting* financiero, empresas de servicios climáticos, informática, consultores en temas legales, entre otros. Se estaría consolidando una estructura del negocio fragmentada, en donde cada etapa del proceso productivo es asumida por un actor económico diferente, formando una especie de red en el negocio.

Por último, el pilar organizacional trata sobre las implicaciones de la nueva lógica productiva en los actores involucrados en la producción, así como en los procesos de organización. Este pilar se refiere a la forma como los actores locales se apropiaron de los pilares del agronegocio (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013), considerando la manera como fue incorporada la biotecnología, el desarrollo de una agricultura intensiva en tecnología, la especialización productiva y la commoditización, así como la financiarización de la agricultura. La forma como cada país se apropia de estos pilares varía de acuerdo a los contextos históricos y tradicionales. Como lo constata Gras, en el caso argentino, por ejemplo, la expansión sojera implicó la reorganización de los sistemas productivos, aumentando las actividades tercerizadas, así como el arrendamiento de tierras, privilegiando su acceso y control, y no tanto su propiedad. Así

mismo, significó la reconfiguración de actores existentes y la emergencia de nuevos actores. A diferencia del modelo argentino, en Brasil el interés por la propiedad de la tierra es preponderante. En este país, se constata la presencia de capitales internacionales en la compra de tierras, principalmente en los estados de Mato Grosso, Minas Gerais y Bahía (GRAS, 2013).

La forma como el modelo de agronegocio es apropiado a nivel local también depende de las dinámicas institucionales y las acciones de política emprendidas por los Estados, que han facilitado su expansión. En el caso argentino, por ejemplo, el Estado favoreció, a través de normativas, la adopción y expansión de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y el paquete biotecnológico asociado (GRAS, 2013). La expansión sojera en este país contó con el desarrollo de un marco jurídico que facilitó el proceso, pero además, la falta de decisión política para ejercer la regulación estatal fue un factor importante. En el caso de Brasil, el Estado tuvo un papel fundamental por medio de políticas de innovaciones tecnológicas y de investigación, que incluyeron la corrección de la acidez de los suelos en el área de los Cerrados, el mejoramiento genético de las semillas y la implementación de infraestructura local, entre otros (HEREDIA *et al.*, 2010).

1.3. La fiebre por la tierra

Como fue visto en la sección anterior, la expansión del agronegocio y, concretamente, la financiarización de la agricultura, han aumentado el interés por tierras, ya sea para la expansión de cultivos como la soya o el maíz, o para fines especulativos. En los últimos años, este interés por tierras a nivel global se ha incrementado de forma exponencial, dando lugar a lo que se conoce en la literatura como acaparamiento de tierras o *land grabbing*. Este es entendido como un fenómeno complejo que se caracteriza por el control sobre la tierra y recursos asociados, como el agua. Generalmente implica cambios en el uso de la tierra debido a que sus usos son ahora determinados por los imperativos de acumulación del capital (BORRAS *et al.*, 2012). El *land grabbing* debe ser entendido dentro del marco de análisis del capitalismo contemporáneo. Por las dimensiones que ha adquirido, se ha convertido en un asunto de gobernanza global, el cual está presente en la agenda de los grupos de los países más poderosos, al igual que en la pauta de los sectores de la sociedad civil, movimientos

sociales transnacionales y de inversores y corporaciones que buscan la adquisición de tierras a nivel global (MARGULIS *et al.*, 2013).

El fenómeno de aumento exponencial de las transacciones de tierra se relaciona con la crisis de 2008, que tuvo un carácter múltiple: crisis inmobiliaria, alimentaria, energética, financiera y productiva. De acuerdo con Rubio (2011), estas serían las caras de una sola crisis, la crisis en el régimen de acumulación capitalista. Con relación a la dimensión alimentaria, “en junio de 2008 los precios de los alimentos básicos alcanzaron un record histórico en el mercado mundial, desatando con ello una escalada de movilizaciones contra la carestía de la vida en África, Medio Oriente y América Latina” (RUBIO, 2011, p. 22). Para esta autora, esta crisis está íntimamente relacionada con la financiarización de los bienes básicos, en donde se constata el dominio del capital financiero sobre el productivo y el crecimiento de capitales especulativos. En este sentido, la migración de los fondos especulativos hacia el ámbito alimentario generó una presión sobre los precios de los alimentos, llevando al alza de los mismos. Se calcula que el aumento en el precio estuvo entre el 60% y el 70%. El arroz fue el cultivo que más subió de precio, aunque el maíz y la soya también presentaron importantes incrementos. Como resultado de lo anterior, los bienes básicos ya no son exclusivamente destinados a la alimentación humana y animal, sino que se convierten en mercancías y son objeto de especulación, como ocurre, por ejemplo, con la producción de energéticos. Los *commodities* actúan como refugios del capital, en momentos de crisis financiera y han beneficiado, principalmente, a empresas de capital norteamericano, como Cargill y Monsanto (RUBIO, 2011), las cuales concentran una parte importante del mercado global de granos y semillas. Aproximadamente el 90% del comercio de granos es controlado por tres empresas: ADM, Bunge y Cargill, mientras que 47% del negocio de las semillas a nivel mundial es controlado por Monsanto, DuPont y Syngenta (ROA-CLAVIJO, 2018).

Los primeros estudios sobre el acaparamiento global de tierras prestaban atención principalmente a la creciente demanda por adquisición de tierras liderada por países que se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria (EDELMAN *et al.*, 2013). Estas aproximaciones iniciales daban un peso fundamental a países del Golfo Pérsico y a China, que se destacaban como principales compradores de tierras en otros países. Además, se consideraba que esas transacciones se dirigían exclusivamente a la producción de alimentos y ocurrían principalmente en la región del África subsahariana. Así mismo, se consideraba que la expulsión y desplazamiento de las poblaciones eran

un rasgo característico del acaparamiento de tierras. En dichos estudios iniciales se problematizaba sobre el fenómeno de *land grabbing* como exclusivamente asociado a la presencia de actores extranjeros adquiriendo tierras en otros lugares del mundo.

Estudios más recientes han demostrado que el acaparamiento de tierras es un fenómeno global, que no se limita a la adquisición de tierras sino también al uso y control de la misma por medio de distintos mecanismos, como el arrendamiento de tierras (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013). De igual forma, el acaparamiento no se entiende solo como un fenómeno de adquisición de tierras por extranjeros, sino que incluye actores regionales y locales. Cotula (2012) llama la atención sobre el papel de las élites nacionales, que han demostrado creciente interés en las áreas rurales, ya sea para inversiones locales, por el estatus político que brinda o por los vínculos con capitales internacionales. Los fondos de pensiones y capitales provenientes de paraísos fiscales también han tenido un papel importante en el aumento del interés en tierras (GIRALDO, 2018).

Aunque las adquisiciones de tierra en el Sur Global para la producción de cultivos de exportación hacia el Norte global no son un fenómeno nuevo, el boom de los agrocombustibles ha traído nuevos actores y ha revigorado el interés en los cultivos como la palma de aceite o la caña de azúcar (COTULA, 2012). La emergencia de los *flex crops* o cultivos flexibles, en los procesos de *land grabbing*, va a tener un papel fundamental, al permitir el uso de la tierra para múltiples propósitos. La soya, el maíz, la caña de azúcar o la palma de aceite, además de tener diversos usos, pueden fácilmente transformarse de un propósito particular a otro que resulte más competitivo, y así, pueden servir para alimentación humana, ración animal, combustibles o para materiales para la industria. La emergencia de estos cultivos tiene relación con el proceso de financiarización de la agricultura, fenómeno que se ha acentuado a partir de la crisis de 2008, ya que estos cultivos pueden tener también una inversión flexible. Un cultivo, al poder ser ofrecido a partir del amplio portafolio de productos en los que puede convertirse, resulta de gran interés para inversiones financieras. Así, por ejemplo, si la soya destinada para la producción de alimento de animales parece tener un valor más alto en el mercado que otros potenciales usos, su producción puede cambiarse de forma flexible, de acuerdo con las ventajas que ofrece este producto en el mercado. Es así como el capital financiero adquiere un poder significativo en la definición de los cultivos y de sus usos y logra, de este modo, mitigar los riesgos asociados a la inversión en un solo cultivo.

Los desarrollos tecnológicos, así como los incentivos económicos, han facilitado la flexibilidad de estos cultivos y han posibilitado el surgimiento de nuevos usos asociados a estos. Sin lugar a dudas, los *flex crops* han generado cambios importantes en la definición de qué se produce, dónde, por quién y cómo. Dichos cambios han sido apoyados por las políticas estatales, que han dado soporte a investigaciones y desarrollos, así como subsidios, que han posibilitado la emergencia y estabilización del mercado de los cultivos flexibles. Esta dinámica ha generado una fuerte presión sobre la tierra, específicamente para la expansión de estos cultivos, que muchas veces son promovidos como soluciones a los problemas de inseguridad alimentaria a nivel global. Así, en la defensa de esta fiebre por la tierra, es común encontrar argumentos relacionados con la necesidad de alimentar al mundo y de aumentar la cantidad de alimentos que actualmente está siendo producida (ROA-CLAVIJO, 2018). Generalmente se argumenta que las inversiones de tierra pueden traer soluciones para resolver la pobreza rural y pueden ir acompañados de la adopción de códigos de conducta para que las transacciones sean más éticas (BORRAS; FRANCO, 2012). Dicho enfoque se relaciona con los postulados de la FAO, que ha llamado la atención sobre la necesidad de aumentar la producción de alimentos para suplir la futura demanda global, así como con los del Banco Mundial, como se verá en la siguiente sección, que promueve modelos de agronegocio como mecanismo para superar la pobreza rural. Sin embargo son propósitos que quedan subordinados a los objetivos e intereses del capital financiero (TNI, 2018).

Borras y Franco (2012) realizan una contribución interesante con relación al uso de la tierra en los procesos de acaparamiento global. Los autores identifican cuatro grandes direcciones hacia las que puede estar apuntando el cambio en el uso de la tierra:

- Tipo A: De alimentos a alimentos- en este caso, la tierra continúa siendo usada para la producción de alimentos, pero los motivos para la producción cambian (consumo, comercialización interna, exportación).
- Tipo B: De alimentos a agrocombustibles- en este caso, las áreas usadas para la producción de alimentos (para consumo o comercialización interna) pasan a producir agrocombustibles (para exportación o para uso local y comercialización interna, controlada o no por grandes corporaciones).
- Tipo C: De no alimentos a alimentos- en este caso, tierras dedicadas a usos no alimentarios, como áreas forestales y marginales, son convertidas

para la producción de alimentos (consumo, comercialización interna, exportación).

- Tipo D: De no alimentos a agrocombustibles- en este caso, tierras de bosques, marginales/ociosas son usadas para la producción de agrocombustibles (para uso local, comercialización interna o exportación).

Al estudiar el acaparamiento global de tierras en América Latina, se percibe que las inversiones en tierra no son realizadas únicamente por capitales transnacionales; los capitales nacionales también juegan un papel decisivo (GRAS; CÁCERES, 2017). Por otro lado, Flexor y Leite (2017) afirman que tanto en América Latina como en el África Subsahariana, el interés global por nuevas tierras ha llevado a un aumento en el precio de las mismas. Además, afirman los autores, los países donde los recursos como la tierra y el agua son más abundantes han adquirido mayor relevancia internacional, debido a su capacidad para producir alimentos que logren satisfacer la demanda mundial. En la región latinoamericana se percibe una expansión de los cultivos flexibles como la soya, la caña de azúcar y la palma africana, principalmente en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Guatemala, aunque también se percibe un aumento en el interés en plantaciones forestales y en la demanda por recursos naturales (BORRAS *et al.*, 2012).

De acuerdo con un estudio de GRAIN, "La mayoría de los gobiernos en América Latina están dispuestos a estos nuevos negocios, y las misiones diplomáticas van con frecuencia al extranjero a vender las ventajas de invertir en las tierras agrícolas de sus países" (GRAIN, 2010a, p. 2). En este sentido, el papel del Estado en estos países se enfoca, por un lado, en promover la entrada de inversiones extranjeras en tierras, al mismo tiempo en que promueve las inversiones de las empresas nacionales. Una característica importante en el caso de los países de América Latina se refiere al fuerte protagonismo de inversiones que provienen de la misma región, es decir, de las llamadas corporaciones translatinas (BORRAS *et al.*, 2012). Adicionalmente, muchas inversiones son realizadas en las áreas de frontera o en territorios indígenas. Aunque muchas veces se usa el discurso de tierras marginales en los países para justificar y atraer grandes inversiones en tierra, en la región se percibe que los inversionistas se interesan, también, por tener el control de tierras que ya están siendo productivas y las cuales tienen ya garantizado el suministro de agua y el acceso a redes viales.

Las transacciones de tierras en América Latina han causado la expulsión de poblaciones de sus tierras, con se observa en los casos de Colombia, Paraguay y Argentina, con procesos muchas veces violentos. Sin embargo, el fenómeno descrito por Araghi (BORRAS *et al.*, 2012) como “despojo por desplazamiento” (dispossession by displacement), que implica la expulsión de la población de su tierra, no se presenta en todos los casos. Por el contrario, muchas veces lo que ocurre es la incorporación de los pequeños productores y de las comunidades indígenas a las nuevas plantaciones. Como bien lo señalan Borrás y Franco (2012), no todo desplazamiento/despojo es el resultado del acaparamiento de tierras, así como no todo acaparamiento de tierras resulta en desplazamiento o despojo. Giraldo (2018) realiza una contribución al debate de la Ecología Política de la agricultura, al señalar que aunque uno de los mecanismos iniciales que sirvieron para describir el fenómeno de acaparamiento de tierras a nivel global se centró en la expulsión violenta de los campesinos de sus tierras, el capitalismo hace uso de mecanismos más sofisticados para apoderarse de la tierra y controlar la naturaleza; así, no necesariamente se expulsa a la población, pues muchas veces se requiere de mano de obra disponible y, por lo tanto, se escinde al campesino de la tierra, sin desplazarlo físicamente. Este autor considera que lo que ocurre no es solo el acaparamiento de tierras sino que muchas veces, lo que ocurre es el acaparamiento territorial, entendiendo el territorio “como una relación entre la materialidad y la inmaterialidad, sin separación entre lugar y población” (GIRALDO, 2018, p. 83).

Los estudios sobre acaparamiento global de tierras aportan al entendimiento de un proceso global, que ayuda a comprender las dinámicas locales no solo como el resultado del poder de las élites locales o de las actuaciones del Estado de manera completamente autónoma. Lo que el acaparamiento de tierras evidencia es que una lectura sobre agronegocio y los cambios recientes en la adquisición, control y uso de las tierras a nivel nacional debe considerar también el contexto internacional y lo que está ocurriendo en otros países. Sin embargo, la forma como la fiebre por la tierra se materializa y traduce en cada país depende justamente del contexto, de la configuración del bloque en el poder, de los procesos locales de resistencia y del modo como otros actores transnacionales logran influir en las políticas de cada Estado.

1.4. La influencia del Banco Mundial en la promoción internacional del agronegocio

Los organismos internacionales históricamente han tenido un papel ideológico importante en la definición de directrices de política, así como en la legitimación de ciertas instituciones y prácticas a nivel nacional. Robert Cox (2016), quien estudia las herramientas conceptuales de Gramsci y las aplica a las relaciones globales de poder, considera que las organizaciones internacionales: representan reglas que facilitan la expansión de órdenes hegemónicos mundiales; son producto del orden hegemónico mundial; legitiman ideológicamente las normas de este orden hegemónico; incorporan a las élites de los países periféricos; y absorben las ideas contrahegemónicas (2016, p. 149). Ejemplo de lo anterior lo constituyen las reformas neoliberales, promovidas en gran medida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la reforma agraria de mercado, de 1994, promovida por el Banco Mundial. Dada la importancia de esta última institución en las políticas agrícolas y directrices a nivel internacional, en esta sección se presentan algunos informes clave de este organismo, relacionados con la agricultura, y que han sido determinantes en la adopción del modelo de agronegocio y en su construcción hegemónica.

En su amplio estudio sobre el Banco Mundial, Pereira (2010, 2015) caracteriza a esta entidad como un actor político, intelectual y financiero. A nivel de la agricultura, este autor hace referencia a la creación del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), en 1971, en donde el Banco Mundial asumió el papel de líder político e intelectual. Unos años antes, por iniciativa de la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller, habían sido creados los centros de investigación agrícola para promover la Revolución Verde, como el Instituto Internacional de Investigación del Arroz (IRRI) en Filipinas, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) en México, el Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IIAT) en Nigeria y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia. Estos centros sirvieron como los pilares del CGIAR, que fue creciendo y promoviendo la creación de nuevos centros de investigación. De igual forma, nuevos actores comenzaron a hacer parte de la red de organizaciones del CGIAR, logrando convertirse en un importante campo de producción de conocimiento que articulaba ciencia, empresas y Estados. Esta red fue clave en la expansión de las industrias ligadas a la Revolución Verde, como fertilizantes, energía, pesticidas, semillas, maquinaria, entre

otras (PEREIRA, 2010). El Banco Mundial fue también un actor clave en la promoción de los programas nacionales de Desarrollo Rural Integrado (DRI) promovidos durante la década del setenta en diversos países, los cuales estaban diseñados para aumentar la productividad de la tierra de los cultivos en pequeñas parcelas de pequeños agricultores, sin que estuviera contemplado el apoyo a trabajadores sin tierra.

Pereira (2015) considera que es necesario comprender la relación de este organismo con los gobiernos nacionales no como una mera imposición externa, pues su influencia está dada a partir de una red de relaciones que involucra a diferentes actores del orden nacional y local, públicos y privados, filantrópicos y empresariales que ayudan a adaptar y conducir los postulados de dicha institución. En este sentido, se propone comprender la influencia de estos organismos no como una imposición desde afuera, donde los Estados no tendrían ningún margen de maniobra. El Estado conserva cierto nivel de autonomía relativa, que lleva a comprenderlo más allá de un simple instrumento de dominación de las clases dominantes (POULANTZAS, 1979).

Al estudiar las transformaciones del agro y su papel en la promoción del desarrollo económico, Fal y Allami (2017) señalan que se ha ido construyendo una línea teórico-política hegemónica, enfocada en las transformaciones del sector agropecuario y las agroindustrias a partir de la incorporación de la biotecnología y de nuevas formas de organización de la producción, que se constituyen en eslabones de una cadena mundial de producción. Para estos autores, el Banco Mundial y la FAO han sido promotores importantes de este enfoque, mediante diversas publicaciones sobre la contribución del sector rural, agrícola y agroindustrial al desarrollo económico. Específicamente sobre el Banco Mundial, Pereira (2015) se refiere a sus características, que por lo mismo lo hacen un actor tan importante a nivel internacional: es prestamista, formulador y articulador de políticas, así como promotor de ideas sobre qué hacer en materia de desarrollo capitalista.

El Banco Mundial ha publicado una diversidad de documentos en materia rural, algunos de los cuales han tenido como foco la promoción del agronegocio. Uno de los principales antecedentes en la promoción de este enfoque lo constituye el documento “Promoting agro-enterprise and agro-food systems development in developing and transition countries. Towards an Operational Strategy for the World Bank Group”, publicado en 2003 (THE WORLD BANK, 2003). Posteriormente, su modelo de agronegocio quedó plasmado de forma clara en el “Informe sobre desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo” (THE WORLD BANK, 2008). Ambos

documentos contienen recomendaciones de política para los gobiernos en materia de promoción del sector agroindustrial. Por último, el informe titulado “Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?” (DEININGER, 2011) presenta un panorama general sobre la búsqueda de nuevas tierras a nivel global.

El documento de 2003 es considerado un marco de referencia para la asistencia y modernización de los sistemas agroalimentarios por parte del Banco Mundial. Estos son entendidos como:

conjunto interdependiente de empresas, instituciones, actividades y relaciones que colectivamente desarrollan y entregan insumos materiales al sector agrícola, producen *commodities* primarios y posteriormente manejan, procesan, transportan, comercializan y distribuyen alimentos y otros productos basados en la agricultura a los consumidores (THE WORLD BANK, 2003 traducción propia).

El interés en el tema de los sistemas agroalimentarios se debe, de acuerdo con este informe, al rápido y sustancial cambio que está teniendo lugar como resultado de factores demográficos, tecnológicos y económicos. Para mantener su liderazgo, dice el informe, el Banco Mundial precisa apoyar a sus clientes para que aumenten la competitividad de sus sistemas agroalimentarios y encuentren formas más eficientes y sostenibles de promover la participación de los pobres, para que se beneficien del proceso como consumidores, agricultores, trabajadores o emprendedores. Justamente uno de los principales argumentos usados por el Banco Mundial para promover el agronegocio se basa en la reducción de pobreza a través de este modelo, ya que puede reducir el costo de los alimentos y mejorar la dieta de las poblaciones pobres, generar crecimiento, ingresos y oportunidades de empleo y de emprendimiento, e incentivar las ganancias productivas de los pequeños agricultores para integrarse a los mercados. En este sentido, el Banco recomienda que las acciones de reducción de pobreza y los programas de desarrollo rural tengan una orientación hacia el mercado.

Con relación al papel del Estado, el informe de 2003 resaltaba la importancia de la intervención estratégica, en la medida en que los sistemas agroalimentarios no se crean de forma espontánea. Se requiere, en ese sentido, de leyes modernas, regulaciones e instituciones que apoyen y faciliten la actividad del mercado, situación que, de acuerdo con el informe, no ha ocurrido en todos los países en desarrollo y en los países en transición. Como funciones del Estado, estarían: establecer y garantizar reglas de juego transparentes y consistentes (derechos de propiedad, competencia, normas de

seguridad y sanitarias; acceso a mercados internacionales); compensar las fallas del mercado y las relaciones asimétricas de poder; construir capital físico y de conocimiento (infraestructura, investigación y desarrollo). Lo anterior reafirma lo que diversos autores han señalado: el mercado moderno no actúa solo; por el contrario, siempre ha actuado amparado por el Estado (DARDOT; LAVAL, 2016).

El informe de 2003 enfatiza en los elementos en los que el Banco Mundial debe centrarse para apoyar el agronegocio en los países de baja y media renta, en los cuales la demanda por asistencia técnica es alta. Se plantea, en primer lugar, avanzar en el proceso de liberalización de los sistemas tradicionales de *commodities*; en segundo lugar, promover la competitividad de los sistemas agroalimentarios y las capacidades locales para responder a las oportunidades de mercado a nivel nacional, regional e internacional; y en tercer lugar, redistribuir los bienes y oportunidades para que las comunidades pobres se beneficien del crecimiento y el cambio estructural. El Banco Mundial es claro con relación al agronegocio: “agribusiness is predominantly a private sector activity that requires a supportive business environment, a catalytic public sector and the participation of stakeholders in decision-making, if it is to realize its potential” (THE WORLD BANK, 2003). Para 2003, este organismo internacional decidió concentrarse en áreas geográficas específicas: África Subsahariana, la antigua Unión Soviética, China y Vietnam (países en transición con gran potencial para el desarrollo del agronegocio).

El informe de 2008 resulta ser un trabajo mucho más específico sobre el diagnóstico del agronegocio y el camino a seguir que debe promover este organismo internacional. El informe toma como punto de partida la reducción de la pobreza rural, sugiriendo diversas formas como se puede superar esta situación de pobreza: i) la agricultura (principalmente a través de la asociación entre pequeños agricultores que se unen a organizaciones de productores para vender sus productos a exportadores y supermercados); ii) el empleo en el sector (jornaleros, mano de obra para establecimientos más grandes); iii) el paso a una economía rural no agrícola; iv) la migración. El informe afirma que “no hay una ruta única para que un país se mueva del Estado basado en la agricultura al urbanizado y, finalmente, al de país de alto ingreso” (THE WORLD BANK, 2008, p. 23). La ruta del desarrollo trazada en el informe parece indicar como camino la urbanización de los países para, posteriormente, convertirse en países de alto ingreso, como última etapa del desarrollo. En los países urbanizados, donde se encontrarían los países de América Latina,

la agricultura puede ayudar a reducir la pobreza rural que aún persiste si los pequeños agricultores se convierten en proveedores de los mercados modernos de alimentos, si se generan buenos empleos en la agricultura y la agroindustria y se introducen mercados para los servicios ambientales (THE WORLD BANK, 2008, p. 1).

El Informe citado busca construir un modelo de agricultura basado en el agronegocio, la asociatividad entre los pequeños agricultores y las grandes empresas, el uso generalizado de transgénicos y el fortalecimiento de los derechos de propiedad, junto con otras modalidades que permitan el uso no traslativo de la tierra. Se entiende que esta nueva agricultura “está impulsada por empresarios privados integrados en amplias cadenas de valor que vinculan a los productores con los consumidores e incluyen a numerosos pequeños agricultores con espíritu emprendedor apoyados por sus respectivas organizaciones” (THE WORLD BANK, 2008, p. 6). El informe también señala la importancia de masificar el uso de OGM, los cuales son usados en la agricultura comercial, y tienen un gran potencial para mejorar la productividad de los sistemas agrícolas de los pequeños productores, así como proporcionar alimentos nutritivos para los consumidores pobres.

Con relación a los derechos de propiedad y acceso a tierra, el Banco Mundial considera que dichos derechos deben ser fortalecidos, ya que tanto el mercado de tierras como el arrendamiento son mecanismos para elevar la productividad y ayudar a las familias a diversificar sus ingresos y “facilitar el pasaje a sectores no agrícolas”. El arrendamiento, de acuerdo con el informe, es un mecanismo que promueve el funcionamiento de los mercados de tierra. En esta perspectiva, se considera que la población rural ha ido envejeciendo, acelerando los procesos migratorios, y por eso mismo, se requiere transferir la tierra a los usuarios más productivos, así como facilitar la participación en el sector rural no agrícola, y la migración a otros sectores. En palabras del Banco Mundial:

habilitar los mercados para arrendamiento de la tierra. Conseguir que los mercados para la tierra funcionen, es fundamental en los lugares en donde surgen nuevas opciones para que los hogares diversifiquen sus formas de subsistencia y eventualmente abandonen la agricultura (THE WORLD BANK, 2008, p. 121).

Se afirma también que en los países desarrollados, cerca del 50% de la tierra agrícola es arrendada. El Banco Mundial reconoce las deficiencias generalizadas del mercado, por lo que considera necesario contar con políticas públicas que garanticen los

resultados sociales deseados. En este escenario, el Estado desempeña un papel importante en el desarrollo del mercado, en la medida en que corrige las fallas de éste, regula la competencia, establece asociaciones público-privadas para fomentar la competitividad del sector agroindustrial y respalda la inclusión de los pequeños agricultores y trabajadores rurales.

Los agronegocios son, para el Banco Mundial, un sector que puede ser determinante en el crecimiento de los sectores agrícola y rural no agrícola, y pueden contribuir a la reducción de la pobreza rural, en la medida en que se enlacen a los pequeños agricultores. Además, proveen insumos al sector agrícola, y lo ligan tanto con consumidores (mediante el manejo, procesamiento, transporte y distribución de alimentos) como con otros productores agrícolas. El sector del agronegocio es dominado por un pequeño grupo de empresas multinacionales, las cuales están ampliamente diversificadas, pues controlan las semillas, alimentos para animales y fertilizantes, el manejo de productos, el procesamiento de endulzantes y biocombustibles. Con relación a este último, la posición del Banco Mundial en su informe de 2008 apunta tanto los beneficios como también riesgos. Los precios altos del petróleo han llevado a incentivar la producción de los llamados biocombustibles líquidos (etanol y biodiesel), especialmente en países como Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea. Estos podrían ayudar a eliminar la dependencia del petróleo, así como estimular el crecimiento rural y los ingresos agrícolas. Sin embargo, tienen como puntos negativos los daños ambientales y el alza en el precio de los alimentos. Ejemplo de ello es el aumento en el precio del maíz, que en 2006 aumentó 23% y entre 2006 y 2008, aumentó 60%. Así mismo, el estudio señala que hay un potencial conflicto entre alimentación y combustibles; el grano que se requiere para llenar un tanque de combustibles de un vehículo deportivo con etanol podría alimentar a una persona por un año, de acuerdo con el informe.

Por último, en el documento de 2011 (DEININGER, 2011), el Banco Mundial busca aproximarse a la reciente fiebre por la tierra. La motivación para la elaboración de este informe sería la necesidad de contar con información confiable, que permita comprender mejor la corrida por la tierra, a partir de evidencia empírica. Con base en lo anterior, fue llevado a cabo este estudio multidisciplinario en distintos países sobre adquisición de tierras para agricultura de gran escala y para inversión. Al mismo tiempo en que se busca identificar si la corrida por la tierra corresponde a una tendencia reciente, o si por el contrario ya existía, el estudio también describe las principales

características en términos de zonas geográficas así como principales cultivos que están promoviendo esta fiebre por la tierra. El informe cuantifica la cantidad de tierra subutilizada y la clasifica por países donde estaría disponible, para ver, de acuerdo con el estudio, en qué medida las inversiones a gran escala pueden ser una opción y contribuir al desarrollo nacional. En este sentido, además de evaluar si los países cuentan con tierras disponibles, se evalúa el potencial productivo de estas tierras. A nivel mundial, se realiza una tipología a partir de cuatro posibles clasificaciones: 1) países con poca tierra para la expansión y con una brecha baja de rendimiento; 2) países con tierra disponible y con una brecha baja de rendimiento; 3) países con poca disponibilidad de tierra y con alta brecha de rendimiento; 4) países con tierra disponible y con una alta brecha de productividad. La mayoría de los países de América Latina estudiados se encontrarían en la categoría 2 (Chile, Perú, Brasil, Argentina, Colombia). En últimas, para el Banco Mundial, con esta categorización no solo se evidencia que la expansión de la tierra no es exactamente un fenómeno nuevo, sino que también, esta reciente demanda por cultivos agrícolas puede ofrecer oportunidades para aquellos países con disponibilidad de tierras para fomentar el desarrollo social y económico (DEININGER, 2011).

En su artículo titulado “What is land”, Tania Murray Li (2014) discute este informe de Banco Mundial. La autora muestra cómo el énfasis del estudio se encuentra básicamente en cinco cultivos: trigo, maíz, aceite de palma, soya, caña de azúcar que, a excepción del trigo, pueden ser utilizados tanto para alimentación como para biocombustibles. Como afirma la autora, el informe lleva a pensar la agricultura prácticamente solo a partir de estos cinco cultivos, pero además, por la cantidad de información y la forma como esta es organizada, invita a los inversionistas potenciales a seleccionar, por ejemplo, un país, y ver qué cultivos pueden crecer en este territorio, o seleccionar un cultivo y ver en qué lugares puede crecer. El motivo para producir esta información resulta un poco ambiguo, pues, como lo afirma Li, aunque el informe se plantea como objetivo identificar los países vulnerables frente al fenómeno de land grabbing, con el objetivo de mitigar ese daño, parece estar escrito también para potenciales inversionistas, al mostrarles dónde pueden realizar sus inversiones (Li, 2014).

De acuerdo con Grain (2010b) el informe termina hablando más del potencial para la producción agrícola, que de la fiebre global por tierras, como era su objetivo. En este sentido, para esta organización, es más valioso lo que el estudio no dice que lo que

dice. Es decir, el informe no muestra efectivamente quiénes están por detrás de este acaparamiento de tierras, esto es, quiénes son los inversionistas. Tampoco aborda el involucramiento del Banco Mundial en los acuerdos comerciales relacionados con esta corrida por tierras, a pesar de que esta entidad “ha sido un activo promotor de aproximaciones de mercado al manejo de la tierra mediante mecanismos de préstamo y políticas públicas afines” (GRAIN, 2010b).

En términos generales, la propuesta de los organismos internacionales y, específicamente del Banco Mundial, como se vio aquí, busca “incrementar la participación del sector agrícola y agroindustrial en las economías de los países periféricos, en línea con la visión liberal y neoliberal” (FAL; ALLAMI, 2017, p. 134) De alguna forma, como se verá en los siguientes capítulos, el modelo de agronegocio que está gestándose en Colombia responde en gran medida a los postulados del Banco Mundial, como una expresión de la manera como las directrices de esta institución fueron traducidas al contexto nacional.

Los elementos del contexto global que han ayudado a construir la hegemonía del agronegocio van a ser fundamentales en la inclusión de territorios en la agenda de estos actores, como lugares donde pueden realizarse grandes inversiones en tierras para cultivos o para objetivos ligados a la mera especulación financiera. Son procesos que no se imponen de arriba hacia abajo, sino que van entrelazándose con las dinámicas propias y los actores locales, dando como resultado procesos particulares de expansión del agronegocio, que en algunos países se consolidan como hegemónicos, y en otros, como se verá a partir del caso colombiano, disputan espacio con otras formas de producción en el campo.

Capítulo 2. Una aproximación a la cuestión agraria en Colombia

Colombia no ha resuelto su problema agrario y la reforma agraria es un fantasma que se aparece con frecuencia (Absalón Machado, 2009)

Este capítulo tiene como objetivo realizar una aproximación general a la forma como en Colombia se ha ido construyendo y reconfigurando la cuestión agraria. A partir de un recorrido histórico, se describen algunos conflictos en torno a la tierra, las disputas frente a las legislaciones y la manera como los sectores dominantes agrarios han actuado frente a algunas reivindicaciones de reforma agraria. Por otro lado, se busca comprender el modo como el Estado ha respondido a los intereses de los sectores dominantes, siguiendo una lógica que, aunque tiene algunas aperturas para reivindicaciones populares, ha respondido históricamente a los intereses de las fracciones dominantes, bloqueando o limitando las acciones de reforma agraria. El capítulo pretende servir de marco general para comprender, en los siguientes capítulos, la forma como ha ido surgiendo el modelo de agronegocio en Colombia, y entender el significado de estos cambios en la histórica disputa por la tierra.

El capítulo está estructurado en seis partes. Comienza con un panorama general sobre la forma como fue siendo construida la cuestión agraria desde la época colonial y los primeros años de vida republicana. Posteriormente, se abordan los conflictos agrarios y la organización de intereses durante las tres primeras décadas del siglo XX, haciendo referencia a la Revolución en Marcha y, específicamente, a la primera ley de reforma agraria. El capítulo avanza hacia el estudio del fortalecimiento de la agricultura empresarial en el periodo de la posguerra y las disputas en torno a la reforma agraria. Se presenta, también, el Pacto de Chicoral, que representó un mecanismo de contrarreforma agraria y configuró el statu quo en la agricultura colombiana. Hacia el final del capítulo, se aborda la ley de reforma agraria de mercado de 1994, y el proceso más reciente de acumulación de tierras, desplazamiento forzado y despojo.

2.1. Herencia colonial y estructura agraria en Colombia

La cuestión agraria constituye un elemento fundamental para comprender la historia colombiana. Los problemas que hoy enfrenta el país en términos de desigualdad

y pobreza en el campo, tienen una relación estrecha con la herencia del periodo colonial y la forma como fue siendo construida la cuestión agraria en Colombia durante los primeros años de vida republicana. El periodo colonial marcó un modo de integración particular, en donde los centros coloniales abarcaban territorios de gran tamaño, con características geográficas y económicas muy diferentes (LEAL BUITRAGO, 2016). Los españoles se ubicaron principalmente en aquellos lugares poblados por los indígenas, ya que de esta manera, aseguraban la dominación de la fuerza de trabajo.

En el siglo XVIII se consolida la hacienda, mecanismo de apropiación territorial que permitió la incorporación de nuevos territorios y nueva fuerza de trabajo, elemento importante para lidiar con la escasez de mano de obra. Lo anterior fue configurando una clase dominante, la clase terrateniente (LEAL BUITRAGO, 2016). Sin embargo, la economía campesina también fue desarrollándose en aquellas regiones que no pudieron ser incorporadas a la estructura de la hacienda, o en terrenos con pendientes y de mala calidad (KALMANOVITZ 1975, *Apud* LEAL BUITRAGO, 2016). La disponibilidad de tierra facilitaba el fortalecimiento de la economía campesina independiente y dificultaba, a su vez, la disponibilidad de mano de obra para las haciendas. Las tensiones en torno a la tierra tienen relación justamente con la dificultad de los terratenientes de apropiarse no solo de la tierra sino de la fuerza de trabajo (LEAL BUITRAGO, 2016).

El acceso a tierras baldías, que serían aquellos bienes inmuebles públicos sobre los que no se demuestra propiedad privada (MEJÍA; MOJICA, 2015), ha sido una cuestión relevante desde la época colonial. Durante este periodo se adoptaron diferentes medidas con relación a los baldíos (LEGRAND, 2016). Por un lado, se entregaban tierras públicas a un precio mínimo a quienes quisieran cultivarlas. Por otro lado, se usaban los baldíos como fuente de ingresos, vendiendo títulos de grandes extensiones de tierra a quienes pudieran pagarlos. La Corona no logró crear un monopolio del poder a lo largo del territorio y, por lo tanto, el control era ejercido, especialmente en las poblaciones lejanas al centro, por medio de las oligarquías o de las élites locales (GONZÁLEZ, 2014).

El proceso de independencia y la construcción de los Estados fue un proceso que no se dio a partir de naciones preexistentes que se independizan de una potencia extranjera, sino de naciones que se van construyendo a partir de la ruptura que ocasiona la independencia, enfrentadas al desafío de mantener la cohesión interna del territorio. González (2014) afirma que “los Estados resultantes del conjunto de estas guerras

heredan en parte las delimitaciones previas de las administraciones de la Colonia pero también las ambigüedades de estas fronteras, junto con los conflictos de jurisdicción que ellas abrigaban de tiempo atrás”. En diálogo con la perspectiva de Charles Tilly sobre el papel de las guerras internacionales en la conformación de los Estados, González considera que, en el caso de las naciones hispanoamericanas, las guerras tuvieron un papel importante, pero no en los términos señalados por Tilly, pues no se encuentra una asociación entre guerras internacionales, formación de las instituciones estatales y la civilidad. Para González, dichos Estados son resultado de una guerra internacional -desatada por las guerras napoleónicas, que hicieron entrar en crisis al Imperio español- así como de una guerra civil entre criollos y peninsulares, y entre ciudades principales y secundarias. Las guerras de independencia van a recoger tensiones previas asociadas a la organización del comercio y a la administración colonial, las cuales van a ser trasladadas a las naciones en formación sin lograr, necesariamente, a diferencia del modelo de Tilly, la centralización del poder y la creación de ejércitos o burocracias profesionales.

Tras el proceso de independencia (1819), las tierras baldías que pertenecieron a la Corona española pasaron al nuevo gobierno nacional, sin que se tuviera conocimiento sobre cuáles tierras eran de propiedad privada y cuáles de dominio público. Algunos estiman que para el momento fundacional de la República, 80% del territorio era baldío (RESTREPO; BERNAL, 2014). Posterior a la independencia, entre 1820 y 1870, los baldíos fueron destinados básicamente a financiar al gobierno, el cual se encontraba en crisis debido a las guerras de independencia. Se mantuvo, no obstante, la política en la entrega de los mismos, heredada de la Corona. Por un lado, estos eran utilizados para incentivar el poblamiento de terrenos en Colombia, fomentando la entrega de tierras a inmigrantes extranjeros y definiendo límites al tamaño de los terrenos que podían adjudicarse. Por otro lado, se otorgaban grandes extensiones de tierra a través de un sistema de bonos territoriales emitidos por el gobierno. Con esos bonos podían comprarse baldíos, sin establecer límites al tamaño de los mismos. De acuerdo con Fajardo (2014), la entrega de baldíos fue usada como estrategia de financiación, como atractivo para la inmigración extranjera (propósito que no se logró), y como instrumento para la construcción de vías de comunicación. En 1887 fue expedido el código civil y, para ese momento, solo una pequeña parte de los territorios cercanos a las ciudades y a las vías contaba con títulos registrados. Por otra parte, las tierras indígenas durante el siglo XIX sufrieron procesos de despojo por medio de diferentes medidas legislativas

que destruyeron los resguardos y convirtieron a los indígenas en mano de obra para las actividades agrícolas.

A nivel económico, hubo varios intentos durante el siglo XIX por consolidar un producto de exportación que permitiera la vinculación de Colombia al mercado mundial capitalista, como el tabaco, el añil o la quina, sin embargo, hubo diversas dificultades, dentro de las que se destaca la inexistencia de vías de comunicación. Estos productos no tuvieron impactos duraderos en la estructura económica y social que permitiera la creación de un mercado interno, modificara las relaciones de trabajo y fomentara la inversión en otras actividades (VEGA CANTOR, 2002, p. 40). Hacia mediados del siglo XIX la ganadería, que se desarrollaba desde el periodo colonial, comienza a fortalecerse por medio de la ocupación de terrenos baldíos y su ubicación a lo largo del territorio (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006).

Por otra parte, aunque la caña de azúcar era un cultivo tradicional de la época colonial, hacia finales del siglo XIX e inicios del XX comienza una etapa de fortalecimiento de la producción de azúcar, cuando se da la fundación de los ingenios azucareros La Manuelita, en el municipio de Palmira (Valle del Cauca) y Sincerín, en el municipio de Cartagena. El ingenio Manuelita, particularmente, comienza a abastecer de azúcar a las ciudades colombianas, pues contaba con moderna maquinaria, además de grandes extensiones de cultivo de caña. Las plantaciones en la Costa Caribe tenían una productividad más baja, lo que causó la posterior centralización de la producción en la región del Valle del Cauca. El desarrollo del cultivo de caña implicó el monopolio de las tierras planas en esta región, así como la absorción de las economías campesinas. Así, esta apropiación de las tierras se dio a través de la compra de tierras adyacentes, por un lado, y la presión sobre los campesinos que se negaran a vender sus tierras (VEGA CANTOR, 2002). De forma paralela a este proceso, el cultivo de café iba tomando fuerza, hasta convertirse, como se verá más adelante, en el principal renglón de la economía exportadora durante el siglo XX.

Estos cambios en la economía colombiana llevaron consigo transformaciones en la política de baldíos, y así, entre 1870 y 1890 el énfasis del gobierno estuvo en el estímulo a la producción rural, adjudicando tierras a aquellos que se encontraban cultivándolas. Aunque el gobierno buscaba estimular la producción económica tanto de los grandes como de los pequeños productores, de acuerdo con LeGrand (2016) la balanza estaba inclinada hacia el lado de los pequeños productores, pues las grandes haciendas resultaban, en ocasiones, improductivas. Además, el apoyo a los colonos

campesinos⁷ estimulaba la colonización en áreas de frontera. No obstante, las medidas del gobierno para entregar los títulos de la tierra a los colonos cultivadores dieron resultados solo en algunas regiones, principalmente en aquellas de producción de café, pues la atención se centró en el desarrollo de este producto para la exportación. Se calcula que para 1910 se contaba con una producción anual de cerca de 800 mil sacos de café, logrando constituirse, así, en la "espinas dorsal" de la economía colombiana (FAJARDO, 2014).

A nivel político, en los primeros años de la vida republicana se da la temprana aparición de los partidos políticos y la configuración de un sistema bipartidista, elemento fundamental en las características que adopta el Estado colombiano (GONZÁLEZ, 2014; LEAL BUITRAGO, 2016). Para González (2014), los partidos tradicionales -Conservador y Liberal-, actuaron como redes de poderes locales y regionales, configurándose y tomando cuerpo a lo largo del siglo XIX y XX. Leal Buitrago (2016) considera que los partidos se convirtieron en un soporte y factor ideológico aglutinador y en la "columna vertebral" del proceso de formación nacional, entendiendo la cuestión ideológica no a partir de su aspecto doctrinario sino como actitudes y sentimientos colectivos. Para este autor, "el factor más consistente de integración nacional en Colombia lo constituyó el bipartidismo" (2016, p. 22) y fue, en este sentido, el medio de dominación política, a través de la competencia entre el partido liberal y el conservador, que implicaba la expulsión burocrática del partido contrario al que estaba en el poder.

El surgimiento de los dos partidos tradicionales no estuvo asociado a grupos con intereses económicos opuestos, pues nacieron de una misma clase social, beneficiaria de la renta de la tierra y que requería de la apropiación de la fuerza de trabajo y dominación del campesinado. Los dos partidos fueron convirtiéndose en el mecanismo para expresar e integrar los intereses regionales y se convirtieron en mediadores de los procesos sociales. De igual forma, tuvieron un papel central en el mantenimiento de débil pero estable democracia representativa. Su composición interna expresaba la gran diversidad entre regiones y provincias; cada uno era un agregado sectario de facciones, unidas por una ideología o sentimiento de pertenencia (LEAL BUITRAGO, 2016).

⁷ El término colono campesino se refiere a campesinos que cultivan la tierra, principalmente en áreas de frontera, pero que no poseen los títulos de propiedad de la misma. Históricamente, el colono ha llegado a los lugares de frontera, expulsado de otros lugares. Como lo afirma Darío Fajardo, se reproduce el ciclo migración-colonización-conflicto-migración.

2.2. Conflictos agrarios, organización de intereses y la Revolución en Marcha

El siglo XX se inaugura con la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y con la subsecuente pérdida de Panamá en 1903. Esta guerra, en la que se calcula que murieron cerca de 100 mil colombianos, es la cuarta y última guerra de una secuencia de confrontaciones (1876-77, 1885-86, 1895 y 1899-1902) que acentuó los rasgos del sectarismo partidista (PALACIOS, 2003). Este conflicto entre liberales y conservadores tuvo lugar en el marco del periodo de Hegemonía Conservadora (1886-1930), que inicia con la promulgación de la Constitución de 1886, ampliamente centralizadora y conservadora.

A inicios del siglo XX, la sociedad colombiana era eminentemente rural; a nivel económico y social, los hacendados ejercían un poder importante, mientras que a nivel político, la sociedad se encontraba gobernada por el Partido Conservador. La Iglesia católica tuvo también una influencia significativa durante estos años (VEGA CANTOR, 2002).

Las primeras tres décadas del siglo XX van a estar marcadas por transformaciones en términos de urbanización y modernización, lo que a su vez evidenció tensiones en torno a la tierra y a las condiciones de trabajo de los sectores populares, principalmente campesinos y trabajadores. Esta situación generó importantes olas de migración interna, principalmente causada por los grandes propietarios y hacendados, que buscaban acaparar tierras baldías que habían sido incorporadas a los circuitos económicos como resultado del trabajo de colonos y campesinos (VEGA CANTOR, 2002). De acuerdo con Londoño (2011), en 1917 el ministro de Agricultura de la época presenta ante el Congreso un informe sobre la política de baldíos, señalando las limitaciones legales y administrativas, e insistiendo en la necesidad de priorizar a los pequeños cultivadores en las adjudicaciones de baldíos. Menciona, también la necesidad de protegerlos, debido a los frecuentes casos de despojo por parte de los grandes adjudicatarios (2011, p. 105). Como forma de contener el conflicto social fue promulgada, sin mayores éxitos, la ley 71 de 1917, en donde se simplifican los trámites para la adjudicación de baldíos para los pequeños agricultores.

Los “ruidosos años veinte” como los caracteriza Renán Vega (2002) van a caracterizarse por la irrupción del capitalismo y los “vientos modernizadores”, elementos que, de acuerdo con este autor, constituyen el telón de fondo de las

transformaciones culturales, ideológicas, políticas y simbólicas que van a tener lugar durante este periodo (VEGA CANTOR, 2002). Como resultado de este proceso, el trabajo asalariado comienza a expandirse, tanto a nivel rural como urbano. El café jugó un lugar importante en estos cambios, ya que contribuyó al proceso de modernización. Muestra de la consolidación del café en los primeros años del siglo XX son los siguientes datos al respecto: en 1870 el café representaba el 16% de las exportaciones, mientras que en 1920 representaba casi el 70% (VEGA CANTOR, 2002). Otro elemento importante durante este periodo tiene que ver con la expansión burocrática del Estado. De acuerdo con Palacios (2003), el número de empleados públicos pasó de 4.500 en 1875 a 42.700 en 1916.

Aunque en un inicio el café se desarrolló en las haciendas tradicionales de Cundinamarca y Santander, su cultivo fue desplazándose hacia las zonas de Antioquia y Caldas, donde primaba la pequeña propiedad, acabando con la estructura tradicional de las haciendas. Este cultivo generó cambios en la agricultura, ya que se abrió paso a un nuevo mercado interno, adecuándose, así, a la nueva dinámica de las ciudades, en donde la agricultura comenzó a ser proveedora de materia prima para las nacientes industrias y fue convirtiéndose, de este modo, en el soporte de la modernización industrial. De alguna forma, el cultivo del café ayudó a resquebrajar la hegemonía de los hacendados, dando lugar a lo que Vega (2002) llama de un nuevo bloque en el poder, constituido por nuevas fracciones de clase, mucho más enfocadas en el desarrollo capitalista, las cuales estaban más ligadas a la industria, finanzas, comercio, actividades cafeteras y exportación.

El cultivo de banano para la exportación también tuvo un papel importante no solo a nivel económico, sino principalmente, por los conflictos sociales que generó. Este cultivo comenzó a tener un fuerte protagonismo a inicios del siglo XX, teniendo como epicentro las sabanas del Caribe, en cercanías de Santa Marta y en la región del Golfo de Urabá (FAJARDO, 2014). A finales del siglo XIX llega a esta región la United Fruit Company, que desarrolló un enclave en dicha región. De acuerdo con Vega (2002),

La United Fruit Company (UFCO) se instauró en Colombia en 1898 y en poco tiempo acaparó las mejores tierras de la región, controló el ferrocarril de Santa Marta, monopolizó el sistema de riego y distribución de las aguas, puso a su servicio a más de treinta mil trabajadores, expulsó a colonos y pequeños propietarios para convertirlos en trabajadores asalariados sujetos a sus condiciones, impuso un régimen de trabajo asalariado pero sin reconocer que tenía una plantilla de trabajadores para no pagarles un salario monetario, etc.

Así, con el apoyo del gobierno, la United Fruit Company acaparó las mejores tierras de la región. Para 1908, la empresa contaba con 1.129 hectáreas cultivadas. En diciembre de 1928 ocurrió en esta región, particularmente en el municipio de Ciénaga, Magdalena, la masacre conocida como la Masacre de las Bananeras, narrada de forma impresionante por Gabriel García Márquez en Cien Años de Soledad. En pocos años, esta empresa había aumentado exponencialmente el número de hectáreas cultivadas y se calcula que para 1928, año de la masacre, contaba con 12.064 hectáreas de banano en la región (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006). En este sentido, el año de 1928 va a constituir un marco de referencia, pues este acontecimiento evidenciaría las condiciones precarias y la brutal represión contra los trabajadores rurales. Vale la pena mencionar que los trabajadores del cultivo de banano constituían el proletariado agrícola, que además se confundía con los colonos que se habían asentado en las tierras próximas al ferrocarril bananero. La compañía presionaba a los colonos para apropiarse de sus tierras y de esta forma garantizar la mano de obra (VEGA CANTOR, 2002).

A nivel de las políticas en torno a las tierras baldías, el gobierno había implementado algunas medidas para la entrega de tierras a colonos campesinos, sin embargo, en la práctica fueron pocos los que lograron acceder a los títulos de la tierra que cultivaban. Esto abrió el camino para que personas con poder económico y social comenzaran a cuestionar los títulos de la tierra donde se encontraban los colonos. Dentro de este grupo había comerciantes, abogados, terratenientes, políticos, tenderos, prestamistas. Así, comenzaron a apropiarse de grandes extensiones de tierra y a reivindicar sus derechos de propiedad, motivados principalmente por los rendimientos que estaban dando los cultivos de café y de banano. Algunos invertían en ganadería o usaban la tierra para especulación, pues su valor aumentaba a medida en que se abrían nuevas zonas de frontera y se preparaban nuevos lugares para el desarrollo de los cultivos. Sin embargo, el interés de estos nuevos terratenientes se encontraba principalmente en aquellos baldíos ocupados por los colonos campesinos, pues, por un lado, ellos ya habían abierto la frontera agrícola y la tierra estaba apta para ser cultivada, y por otro lado, la apropiación de esas tierras significaba también la apropiación de la fuerza de trabajo de los colonos para ser empleada en las haciendas.

Frente a la disputa por la tierra, los colonos usaron distintos repertorios de acción, como el apelo a la legislación, por medio de abogados contratados entre varios colonos, así como las confrontaciones directas, muchas veces violentas, con los

terratenientes. Los colonos contaban con intermediarios, abogados y aliados de las clases medias que les ayudaban en la defensa de sus tierras. Entre 1925 y 1930 se registraron 71 conflictos rurales, de acuerdo con la información de la Oficina General del Trabajo en 59 haciendas de 12 municipios (MACHADO, 2017). A finales de la década del veinte, el gobierno emprendió un programa de colonización dirigida, con el objetivo de crear colonias agrícolas en tierras baldías, para ser ocupadas por colonos. En este mismo periodo, comenzaron a vincularse a los sindicatos agrarios, crear ligas agrarias y a identificarse con partidos políticos de izquierda (VEGA CANTOR, 2002).

En medio de esta disputa por la tierra, en 1926 la Corte Suprema, mediante una sentencia, comenzó a exigir los títulos originales de traspaso de propiedad sobre un baldío nacional por parte de aquellos que reclamaban propiedad sobre un terreno. Cuestionó las propiedades que decían serlo solo por haber sido inscritas en notarías y oficinas de registro, lo que representó una amenaza para los terratenientes, quienes no eran los dueños legítimos de muchas de las tierras que ocupaban. Esta obligación fue conocida como “prueba diabólica”, ya que muchos propietarios no tenían cómo presentar dichos títulos de traspaso (BEJARANO, 1985). Los colonos comenzaron la ocupación de las haciendas, argumentando que eran tierras públicas, amparados en la sentencia de la Corte Suprema. Palacios (2003) considera que en este momento, el derecho de propiedad aparece como un problema central del desarrollo agropecuario y para el mantenimiento del orden social. El presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934), quien inauguró el periodo de hegemonía liberal (1930-1946) presentó un proyecto de ley que justamente se centraba en la cuestión de la propiedad. Tomando elementos del derecho francés relacionados con la función social de la propiedad, así como elementos de la constitución mexicana de 1917 y la reforma agraria española de 1932, Olaya logró elevar la discusión intelectual del debate agrario. El proyecto “establecía la presunción legal de la propiedad a favor del Estado de « todas las tierras no cultivadas»” (PALACIOS, 2003, p. 154), y aunque no fue aprobado en el Congreso, este proyecto, junto con la sentencia de la Corte Suprema, aumentaron la sensación de inseguridad de los grandes propietarios.

En términos generales, las décadas del veinte y treinta van a ser de gran importancia en lo que se refiere a la organización de intereses tanto de los sectores

subalternos –campesinos y obreros- como de los sectores dominantes agrarios⁸. Vega (2002) realiza una importante caracterización de la estructura de clases existente en Colombia en los años veinte, que ayuda a comprender mejor los cambios que se dieron durante estas décadas en términos de organización de intereses. De acuerdo con este autor, la clase hegemónica en el campo estaba constituida por terratenientes y hacendados, que explotaban de formas distintas a los sectores agrarios subalternos: campesinos, peones, colonos y arrendatarios. Existían también los pequeños propietarios, y se tenía un embrión de una burguesía agraria con empresas capitalistas basadas en el trabajo asalariado, como ocurría en el Valle del Cauca, con el Ingenio Manuelita, la hacienda La Marta en Magdalena y el Ingenio Sincerín, en la costa Caribe, además de la explotación de arroz en el departamento del Tolima. En las ciudades se encontraban fracciones de clase de los artesanos del siglo XIX, el naciente proletariado que trabajaba en las primeras fábricas urbanas, así como la emergente burguesía industrial, dueña de las fábricas, y otras fracciones de la burguesía, como la financiera y la comercial, ligadas al capital internacional. Vega señala que los “capitanes de industria”, es decir, esta naciente burguesía industrial, antes de constituirse como tal, habían sido comerciantes, grandes agricultores, ganaderos, exportadores e importadores, banqueros, rentistas, entre otros. Es decir, se dedicaban a diversas actividades económicas. Como lo afirma el autor, una de las características de la burguesía colombiana sería su carácter híbrido “que puede ser al mismo tiempo industrial y terrateniente, financiera y rentista, y en política indistintamente conservadora o liberal” (VEGA CANTOR, 2002).

Al tiempo en que se configuraba la burguesía industrial, se iba gestando el proletariado, lo que trajo consigo diversas luchas así como diversas formas de organización de los intereses de estos sectores subalternos. A nivel de las luchas populares, en 1926 surge el Partido Socialista Revolucionario (PSR), que se transforma en 1930 en el Partido Comunista; hacia finales de la década del treinta se contaba ya con 99 sindicatos. En 1931 se da derecho de asociación sindical a los campesinos, y surgen

⁸ La expresión sectores dominantes agrarios hace referencia a una fracción de clase del bloque en el poder, o del bloque social dominante. De acuerdo con Uribe-López (2013) “la categoría de bloque en el poder de Poulantzas es similar al *bloque social dominante* de la teoría de la regulación. El bloque social dominante corresponde a un conjunto de agentes cuyo poder económico y simbólico brinda a sus opiniones, una especial preeminencia en la adopción de las decisiones de política económica (Misas Arango, 2002)”.

las ligas y sindicatos campesinos (MOLANO, 2015). Puede afirmarse, siguiendo a Fernán González (2014), que los grupos sociales y políticos que fueron surgiendo desde las primeras décadas del siglo XX, comenzaron a cuestionar la hegemonía de los partidos tradicionales, en un contexto marcado no solo por las tensiones del mundo rural, sino también por las tensiones surgidas en el incipiente mundo obrero.

Por su parte, los sectores dominantes comienzan también un proceso de organización de la representación de sus intereses a través de la creación de las primeras organizaciones gremiales. La Sociedad de Agricultores de Colombia constituye la primera organización de este tipo en el país, que responde tanto a las dinámicas de exportación de productos agrícolas que comienza a consolidarse tras el fin de la Guerra de los Mil Días, como a los conflictos que comienzan a presentarse en el campo y que llevan a usar como estrategia una acción colectiva, de tipo gremial. Aunque la Sociedad de Agricultores nace en 1871, desaparece durante la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y reaparece un año después con el nombre de Sociedad de Productores de Café; en 1906 adopta el nombre de Sociedad de Agricultores de Colombia (ZAMBRANO, 2015); ese mismo año, esta organización lanza la Revista Nacional de Agricultura. La SAC, en 1909, se convirtió, mediante la ley 46 de ese año, en un órgano consultivo del gobierno (BEJARANO, 1985). Los fundadores de la SAC fueron hombres pertenecientes a la naciente burguesía, que alternaban los negocios urbanos con las inversiones rurales. Bejarano muestra, detalladamente, la forma como miembros de la SAC ocuparon puestos públicos entre 1906 y 1927, como presidentes de la república, ministros y congresistas, lo que evidencia el poder político y el grado de influencia de los miembros de este gremio.

En 1927, como resultado del desarrollo de la industria cafetera, se crea el gremio de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC). La organización de intereses de los caficultores fue un proceso marcado por la necesidad de defensa de este sector en las negociaciones internacionales. Sin embargo, fue un gremio que ganó protagonismo social y político, influyendo en los distintos niveles de gobierno y en la política económica. La producción de café se fue desplazando rápidamente de las regiones de predominio de las haciendas del centro y oriente del país (principalmente las grandes haciendas de Santander y Cundinamarca), hacia regiones de colonización antioqueña, en donde sobresalía la pequeña y mediana propiedad. Para 1923, la participación en la producción de las pequeñas y medianas unidades era de alrededor del 56%. Kalmanovitz y López (2006) afirman que a pesar de que la estructura económica del

café no se basaba en las grandes plantaciones, como en Brasil, la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) logró constituirse como uno de los sectores más poderosos del país, convirtiéndose, de acuerdo con estos autores, en un “Estado dentro del Estado”. Ya en las primeras décadas del siglo XX, el café logró consolidarse como principal producto de exportación; Colombia se posicionó como el segundo productor mundial y como el primer productor de cafés suaves. En 1922 el café representaba el 72% de las exportaciones colombianas y en su punto más alto, en la década del cincuenta, llegó a representar el 80,2% del total de las exportaciones (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006).

Durante este periodo se realizaron obras públicas que promovieron una integración territorial en algunas regiones del país, como resultado del aumento de la inversión extranjera, los recursos recibidos de la indemnización por la pérdida de Panamá y el cultivo del café, que promovió la integración del mercado interno y las exportaciones, aunque de forma diferenciada en el territorio nacional, pues dejó de lado regiones como la Costa Caribe, así como también las regiones de Amazonia y Orinoquia, lugares que se convirtieron en receptores de la población campesina excedente en las áreas andinas (GONZÁLEZ, 2014). Vega señala que la contribución del café a la formación del mercado interno permitió la concentración del ingreso en manos de comerciantes “irrigando monetariamente los circuitos” comerciales, lo que permitió generar actividades secundarias urbanas. A nivel estatal, las transformaciones que estaban ocurriendo llevaron también a un aumento en el empleo público, una expansión de los ministerios y un crecimiento de la burocracia estatal (VEGA CANTOR, 2002).

Estos primeros años del siglo XX expresan la configuración del conflicto entre los pequeños propietarios y colonos, por un lado, y los grandes propietarios, por el otro, en donde se fueron organizando cada vez más los intereses de estos dos sectores en organizaciones que pudieran expresar una acción colectiva frente a las disputas por tierras y por mano de obra, en un periodo en que se perciben importantes transformaciones debido principalmente al auge del cultivo del café. Luego de la gran crisis de 1929, Colombia comienza a experimentar un periodo de cambios importantes a nivel económico y en el ordenamiento político, cuando llega a su fin el ciclo de gobiernos conservadores, en 1930. Palacios considera que con la Gran Depresión y la subsiguiente crisis del sistema exportador-importador, el papel del Estado en la economía se reformuló, volcándose cada vez más hacia el desarrollo del mercado interno. Así, se plantearon cambios dirigidos hacia la modernización del país,

especialmente con la llegada al poder del liberal Alfonso López Pumarejo (1934-1938), quien adoptó una postura reformista. De ahí que se conociera este gobierno como la Revolución en Marcha. En este periodo, se van a dar transformaciones dirigidas hacia la modernización del Estado, la urbanización y la ampliación del mercado interno, aumentando la demanda de alimentos.

El periodo de gobierno de López Pumarejo estuvo marcado por sus discursos en los que “prometió dar un drástico viraje en el manejo de los conflictos sociales” (LONDOÑO, 2011, p. 299). Además, reconoció las injusticias que estaban padeciendo los trabajadores y las limitaciones de la Constitución de 1886 en términos de derechos de los ciudadanos. Reconoció, también, que la movilización de las masas populares “había creado «la necesidad de un cambio social» sin precedentes en la vida colombiana” (2011, p. 299). Así mismo, incorporó la frase de “La tierra es de quien la trabaja” y resaltó las conquistas de la revolución mexicana (2011, p. 304). Según Palacios (2003), López Pumarejo “como ningún otro dirigente de su tiempo fundió los sentimientos liberales de la tradición sectaria a las expectativas populares de reforma social” (p.150). De acuerdo con Bejarano (1985), las demandas de los sectores populares ya no podían ser ignoradas y por lo tanto, el Estado comienza a asumir acciones de mediación de las demandas de estos sectores y de los intereses gremiales, que comienzan a diversificarse.

La Revolución en Marcha causó alarma entre los sectores dominantes, tanto terratenientes como empresarios. Molano afirma que “las reformas de López, en particular las constitucionales, levantaron ampolla no sólo en los conservadores sino entre liberales y sobre todo en la jerarquía eclesiástica, terratenientes y empresarios, industriales, comerciantes” (MOLANO, 2015). La SAC, por ejemplo, envió un comunicado al presidente en el cual mencionaba el desacuerdo con el “drástico cambio social” (LONDOÑO, 2011, p. 300). Hubo también intercambio de cartas entre el presidente y un grupo de hacendados, quienes se oponían también a la Revolución en Marcha. En este intercambio de cartas con los grandes propietarios que pedían protección oficial frente a las movilizaciones campesinas que estaban teniendo lugar, el Presidente respondió cuestionando el “absolutismo del derecho de propiedad invocado” (PALACIOS, 2003, p. 153). Dicha situación dio origen a otra organización de representación de dicho sector, y así, en 1932, fue fundado el Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas “con el fin de erradicar la subversión comunista y oponerse al «intervencionismo estatal»”. En 1935 fue fundada la Acción Patriótica Económica

Nacional (APEN) la cual buscaba impedir la aprobación de las reformas de López. Londoño (2011) argumenta que el surgimiento de la APEN se debe a las propias limitaciones de la SAC que desde su nacimiento había adoptado como principio la no intervención en asuntos doctrinarios o de carácter partidista. La tensión que generaba López se debía a los cuestionamientos que hacía a los fundamentos de los terratenientes:

López cuestionaba aspectos fundamentales de la ideología de los terratenientes, entre ellos la concepción de la propiedad como «derecho natural e inalienable», la desmesurada ambición de tierras y la visión de las protestas de los trabajadores como creadas por agitadores comunistas y tinterillos (LONDOÑO, 2011, p. 303).

Durante el mandato de López Pumarejo, el gobierno emprendió un programa de compra y fraccionamiento de grandes haciendas para entregar a los colonos campesinos. Así mismo, decretó la ley 200 de 1936, conocida como ley de tierras, la cual “trató de resolver los conflictos agrarios en vista de que la reacción terrateniente amenazaba con agravarse” (MOLANO, 2015). No obstante, dichos sectores terratenientes ejercieron una fuerte influencia en los debates previos a la aprobación de esta legislación y, aunque la ley reconoció la función social de la propiedad, es innegable que privilegió la voz de estos sectores. De acuerdo con Londoño, “los gremios de terratenientes y empresarios hicieron cuanto estuvo a su alcance para impedir que [el proyecto de ley] fuera aprobado” (2011, p. 306).

La aprobación de la ley significó un retroceso frente al proyecto inicialmente presentado y, de alguna forma, fue interpretado como una derrota para algunos sectores del movimiento campesino, en la medida en que resolvía a favor de los hacendados el pleito en torno a los títulos de la tierra y a la expansión de las grandes propiedades, y además les concedía un plazo de 10 años para la explotación de la tierra. Erasmo Valencia, un reconocido líder de los sectores campesinos, con un destacado papel en la organización de dichos sectores, especialmente en la región del Sumapaz, catalogó la ley 200 como “La revolución agraria al revés” (LONDOÑO, 2011). Esta ley eliminó la sentencia de la Corte Suprema de 1926, que había sido un mecanismo fundamental para los colonos campesinos y, en este sentido, ellos perdieron influencia política (BERRY, 2002). Adicionalmente, estableció un requisito de productividad laxo. De acuerdo con LeGrand (2016) “la Ley 200 de 1936 representó un cambio de rumbo en la política agraria colombiana hacia una aceptación del sistema de tenencia de la tierra basado en grandes propiedades”. Para el liberalismo, esta legislación consistió en un programa de

parcelación de tierras sin golpear el régimen hacendatario. La ley, en definitiva, no resolvió la tensión entre colonos campesinos y terratenientes. Sin embargo, inauguró una ola de legislaciones sobre la tierra en Colombia durante el siglo XX, que marca la disputa entre estos dos sectores (Ley No. 100 de 1944, Ley No. 135 de 1961, Ley No. 4 de 1973, Ley No. 160 de 1994). Para Palacios, entre 1930 y 1940 se permitió que los terratenientes bloquearan las iniciativas de reforma agraria, considerado por este autor como uno de los errores mayúsculos en la historia colombiana.

López Pumarejo fue elegido presidente, de nuevo, en 1942, y aunque había pasado por la presidencia de la SAC, en 1941, su segunda administración no dejó de generar temor, de nuevo, entre los empresarios y hacendados, así como expectativas por parte de campesinos y los sindicatos. Sin embargo, fue un gobierno diferente de su primer mandato. Abandonó la política movilizadora y estableció un gobierno de “equilibrios entre los heterogéneos grupos de una élite de poder cada vez más compleja” (PALACIOS, 2003, p. 168). En 1944 es promulgada la ley 100, que en su elaboración contó con la participación de la SAC. Esta ley significó un retroceso con relación a algunas medidas planteadas en la ley 200 de 1936 (BEJARANO, 1985). Por ejemplo, dio un plazo mayor para la prescripción de dominio a favor del Estado de aquellas tierras que no estuvieran siendo explotadas. Además, revivió la figura de los contratos de aparecería (ALBÁN, 2011).

En conclusión, fue un periodo de gran agitación social, de protestas sociales, pero también de transformaciones importantes. Para Bejarano (1985), el malestar rural de estos años expresaba el rompimiento, en ocasiones lento, de las estructuras tradicionales. A nivel de la agricultura, la primera mitad del siglo XX significó cambios que exacerbaban los conflictos en el campo. La sentencia de la Corte Suprema de 1926, así como la ley 200 de 1936, son resultado de estos conflictos. De igual forma, la ley 100 de 1944 expresa una posición más moderada frente a las posibilidades de reforma agraria, respondiendo también a intereses de los sectores terratenientes.

2.3. El fortalecimiento de la agricultura empresarial y la disputa por la reforma agraria

El 9 de abril de 1948 es sin duda una de las fechas más importantes en la historia colombiana. Ese día fue asesinado el líder liberal y popular Jorge Eliécer Gaitán, dando inicio al periodo conocido en la historia colombiana como *La Violencia*. Gaitán se había

posicionado como un líder popular, al lado del naciente movimiento obrero y campesino. Había denunciado la Masacre de las Bananeras, ocurrida en 1928, y fue un duro crítico del gobierno de López Pumarejo, pues consideraba que las reformas avanzaban a un paso lento (URIBE-LÓPEZ, 2013), motivo por el cual se refería a la misma como “una revolución de papel y cartulina”. Palacios (2003) considera que durante los tres últimos años de su vida, es decir, entre 1945 y 1948, Gaitán “fue el político más influyente del país y el primero que aplicó con rigor metódico las técnicas de movilización de masas” (p.196). Su asesinato fue el detonador para el enfrentamiento entre liberales y conservadores, evidenciando tensiones anteriores que ya existían en las regiones. El veto de los sectores terratenientes a las propuestas inicialmente contempladas en el proyecto de la ley 200 de 1936 constituyó un antecedente importante para el periodo de La Violencia. Como lo afirma Leal Buitrago, La Violencia se presentó como un problema político entre liberales y conservadores, sin embargo, en el fondo estos partidos tradicionales canalizaron los procesos sociales y económicos de las provincias, es decir, “los partidos lograron convertir problemas aislados en un gran agregado político de carácter nacional” (LEAL BUITRAGO, 2016, p. 74).

El conflicto social se extendió a distintas regiones del país, afectando seriamente las áreas rurales, en donde los seguidores de Gaitán comenzaron a ser perseguidos (FAJARDO, 2015), evidenciando las antiguas tensiones entre campesinos y terratenientes. Los lugares donde el conflicto social por la tierra había sido más intenso durante la década del veinte y treinta, fueron también los lugares donde fue más fuerte la persecución a los campesinos por parte del gobierno conservador. Éstos se organizaron en grupos de autodefensa armada y, durante este periodo, muchos tuvieron que abandonar sus tierras, dirigiéndose a terrenos baldíos disponibles y abriendo la frontera agraria. Uno de los efectos de la guerra durante este periodo se relaciona con el despojo de tierras. Se calcula que cerca de dos millones de hectáreas se perdieron durante La Violencia, la mayoría de las cuales no fueron restituidas a sus legítimos propietarios (OQUIST, 1978, *apud* PNUD, 2011). El 9 de abril de 1948 es considerado para algunos estudiosos del tema del conflicto armado en Colombia, como Alfredo Molano, el momento en que éste comienza: “el conflicto armado comienza con la Violencia. Y la Violencia está asociada a dos factores originarios que se influyen mutuamente: el control sobre la tierra y sobre el Estado”.

En 1958 las élites de los partidos Liberal y Conservador realizaron un acuerdo

de alternancia en el poder, conocido como Frente Nacional, el cual duró 16 años, dejando por fuera toda posibilidad de disputar el poder por parte de otros sectores. Zamosc (1996) define el Frente Nacional como “un arreglo consociacional basado en la paridad, la alternancia y la exclusividad”. Dicho acuerdo dio paso a un pactismo político, forma como las élites lidiaron con la crisis, sin comprometer las bases de poder (RAMÍREZ TOBÓN, *Apud* URIBE-LÓPEZ, 2013). Jesús Antonio Bejarano, gran estudioso del tema agrario colombiano, consideraba que en el país existe una disposición a formar coaliciones desde arriba en momentos de coyunturas críticas, lo que permite que la clase dirigente reafirme el control en los momentos en que la situación amenaza con convertirse en una crisis sistémica (BEJARANO, 1985).

La Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto importante en las políticas domésticas en materia económica, llevando a la profundización del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (PALACIOS, 2003) y a la protección de la agricultura interna. El proceso de ISI tuvo dos etapas importantes. La primera, entre 1945-1967, se basa en las políticas de sustitución de importaciones, mientras que la segunda, entre 1968 y 1990, se enfoca en la promoción de las exportaciones y la protección de la agricultura nacional (ROA-CLAVIJO, 2018). Durante esta primera etapa, jalonada en gran medida por las exportaciones de café, el Estado aumentó la participación del gasto público en el PIB (MISAS ARANGO, 2019). De la mano de este proceso, se dio impulso a la Revolución Verde a través de la mecanización de la agricultura de tipo comercial, el empleo de semillas y variedades mejoradas y el uso masivo de fertilizantes. Las tecnologías de la Revolución Verde fueron promovidas bajo la promesa de aumentar la productividad de la tierra y de este modo solucionar el problema del hambre en el mundo. La Fundación Rockefeller escogió a Colombia como uno de los países para la implementación de estas tecnologías, lo que llevó a la creación del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) (ROA-CLAVIJO, 2018).

Las acciones del Estado incluyeron la protección arancelaria y para-arancelaria, el crédito subsidiado, la transferencia de tecnología, así como la construcción de infraestructura y subsidios a grandes propietarios, incluso para exportaciones no tradicionales. El fortalecimiento de la agricultura comercial estuvo orientado básicamente hacia la exportación y a la industria doméstica, principalmente a las nuevas clases medias, y se basó en el apoyo y desarrollo de cultivos como el algodón, la caña de azúcar, la soya, el banano y el sorgo, entre otros. Estos cultivos se concentraron en

las mejores tierras, caracterizadas por ser planas, e intensificaron el uso de fertilizantes. Entre 1950 y 1975, al tiempo en que se daba el fortalecimiento de la agricultura comercial, se iba creando una diferenciación grande en la agricultura, pues los campesinos, ubicados generalmente en las tierras de laderas, se dedicaron principalmente a la producción de alimentos (BEJARANO, 1985).

El proceso de ISI y el pacto político del Frente Nacional, terminaron por fortalecer a los gremios empresariales, que buscaban garantizar el apoyo del gobierno para el desarrollo de las actividades agropecuarias de tipo comercial. Así, las relaciones del Estado con las cúpulas empresariales se fortalecieron. Palacios se refiere a este periodo como la “edad dorada” de los pactos de caballeros entre el gobierno y los gremios empresariales como la ANDI, FENALCO, ASOBANCARIA y la SAC (PALACIOS, 2003). Balcázar, refiriéndose al gremio de los arroceros, realiza una importante contribución al entendimiento de la relevancia de los gremios en la dirección de las políticas públicas:

...la labor de la federación de arroceros que ha sabido aprovechar las asimetrías que se dan en el régimen de protección colombiano, en el que los principales beneficiarios son aquellos productos con agremiaciones fuertes y con altos grados de organización. Pareciera que el grado de protección del producto refleja ante todo el poder de gestión de los productores ante el Estado, en vez de una visión estratégica para el crecimiento del sector (Balcázar *et al.*, *Apud* KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006, p. 279).

Durante el gobierno de Alberto Lleras Restrepo (1958-1962), que tuvo lugar en un contexto de violencia social y política y de intervención de los Estados Unidos en América Latina por medio de la Alianza para el Progreso, nace la ley No. 135 de 1961, considerada un "modesto programa de reforma agraria" (FAJARDO, 2014) la cual fue rechazada por terratenientes y empresarios agrícolas. El expresidente conservador Laureano Gómez, en una alocución radial, manifestó que la propuesta de reforma era una “vulgar demagogia” que amenazaba los capitales de aquellos que se dedicaban al campo: “Si quieren que haya tierra para los campesinos el país tiene abundantísimas tierras para los campesinos (...) son pantanos, pero si se secan pueden redistribuir ahí lo que se quiera, sin perjudicar a ningún propietario legítimo” (ACEVEDO GUERRERO, 2011).

La ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y definió, por primera vez, la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que estableció un tamaño para las tierras baldías adjudicadas, de acuerdo con las

características del terreno. El objetivo consistía en entregar tierra a campesinos sin tierra, estableciendo extensiones de terrenos que permitieran alcanzar un nivel de vida digno, mediante el empleo de mano de obra familiar. Esta ley, además, obligaba al Estado a realizar el ordenamiento social de los derechos de propiedad para beneficiar a los campesinos (REYES, 2016). Así, "la figura de la UAF haría viable entonces la asignación de tierras a los campesinos, ya fueran baldíos (colonizaciones) o parcelaciones de propiedades como cristalización de la reforma agraria" (FAJARDO, 2014). En 1960 fue realizado el primer censo agropecuario del país, que permitió contar con información importante sobre la estructura agraria colombiana, y confirmó la estructura del campo basada en un modelo bimodal de grandes extensiones de tierra en manos de terratenientes, por un lado, y de gran cantidad de minifundios, por el otro (MACHADO, 2017).

Los intentos de reforma agraria durante la década del sesenta generaron tensiones frente a qué camino elegir, si una reforma agraria en el país poblado, o la colonización de nuevos territorios. Esta segunda opción fue la que acabó privilegiándose, llevando así a la colonización de regiones en las cuales "no hay ni mercado ni estado" (GUTIÉRREZ, 2015). De esta forma, las acciones se centraron básicamente en la adjudicación de baldíos sin afectar la propiedad privada pues, como afirma Fajado (1988), este es un mecanismo que provee tierras sin romper con el latifundio. De acuerdo con Balcázar et al (2001):

En ese contexto, la "colonización dirigida" comenzó a ser vista por la dirigencia política de la Nación como la panacea para la solución de las tensiones en el interior del país, sobre el supuesto de que el problema álgido no era la distribución de la tierra, sino la excesiva concentración demográfica, entre tanto, la Ley 135 era calificada de inoperante (2001, p. 12).

La ley incluyó una serie de legalismos que dificultaron, desde el inicio, la repartición de la tierra, pues incluía criterios de clasificación y explotación de los predios que resultaban ambiguos, pero además, el Ministerio de Agricultura tenía un poder importante para definir qué áreas serían expropiables; en ese sentido, FEDECAFÉ, por ejemplo, logró que sus tierras no fueran incluidas en los planes de reforma agraria (PALACIOS, 2003). Gabriel Misas (2019) considera que la reforma agraria de 1961 se aprobó "a regañadientes", en la medida en que era "un requisito indispensable, exigido por el gobierno estadounidense, para acceder a los programas de

ayuda en el marco de la Alianza para el Progreso”. Para Misas, “el texto aprobado fue más un estatuto de colonización y parcelación que de reforma agraria. El articulado de la ley hacía prácticamente imposible el cumplimiento de sus objetivos: la reforma agraria” (2019, p. 55). Tanto la expansión de la agricultura comercial, como las medidas de reforma agraria, promovieron la colonización de espacios baldíos (BEJARANO, 1985).

En este mismo contexto van a surgir organizaciones gremiales de gran relevancia en el contexto agropecuario, como forma de organización de intereses de los sectores económicos del campo, que van a oponerse a las políticas de reforma agraria. En 1959 nace la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña); en 1960, la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce); en 1962, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma); y en 1963 nace la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán). Así, puede afirmarse que tanto el contexto de reforma agraria como las nuevas dinámicas de la agricultura empresarial llevaron a la organización de los intereses de estos sectores dominantes. La consolidación de los gremios llevó a un protagonismo de los mismos, de tal forma que el Ministerio de Agricultura comenzó a establecer relaciones casi que exclusivamente estos. De acuerdo con Gutiérrez (2015) “la actividad pública de tales gremios, incluyendo el periodo mismo del Frente, ha tenido como uno de sus componentes básicos la oposición a cualquier política de redistribución de activos por parte del estado”. De esta forma, tanto la oposición a la reforma agraria como la organización de los sectores dominantes rurales expresa la tendencia a lo que Uribe López llama de veto a la reforma agraria (URIBE-LÓPEZ, 2013).

Por otro lado, a nivel latinoamericano, en el marco de la Guerra Fría, comienzan a crearse diferentes guerrillas e insurgencias, inspiradas en los discursos revolucionarios de la Unión Soviética, China y Cuba (GUTIÉRREZ, 2015). En Colombia, además de las motivaciones provenientes de experiencias en otros países, la creación de las guerrillas ya tenía un antecedente importante, relacionado con la represión contra los campesinos durante el periodo de La Violencia, que originó la creación de grupos de autodefensa y guerrillas liberales. De igual forma, la exclusión a la que habían sido sometidas las fuerzas y partidos de izquierda, con el acuerdo de alternancia en el poder del Frente Nacional, pactado entre liberales y conservadores (1958-1974), fue otro factor que sumó para esta opción armada. Puede afirmarse que estas guerrillas son en cierta medida el resultado de factores estructurales y subjetivos (GONZÁLEZ, 2014)

que incluyen la dimensión internacional, así como de factores internos, como el sesgo anticampesino, que produjo olas de migración y resistencias armadas.

La guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) nace en 1965, a partir de la convergencia de grupos estudiantiles, dirigentes de la Juventud Comunista, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), entre otros, además de la lucha sindical en Barrancabermeja y las colonizaciones campesinas. Esta guerrilla tuvo influencia cubana y de la Teología de la Liberación. El Ejército Popular de Liberación (EPL), por su parte, tiene raíces maoístas y fue fundado en 1967, como resultado de la división al interior del Partido Comunista Colombiano. Las dos guerrillas surgieron a partir de la confluencia de grupos urbanos y de antiguos nichos liberales, en zonas de colonización periférica de la frontera agraria. Sus bases van a estar constituidas por colonos campesinos que habían sido expulsados de sus tierras (GONZÁLEZ, 2014).

Por su parte, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) es una guerrilla de base campesina, que nace formalmente en 1964 a partir de la operación Marquetalia, que consistió en un ataque militar llevado a cabo por el gobierno del conservador Guillermo León Valencia en varios territorios, incluyendo la zona conocida con ese nombre en el municipio de Planadas, Tolima. Las FARC son el resultado de los enfrentamientos de la época de La Violencia en la década del cincuenta, y de un proceso de radicalización de grupos de autodefensa campesina. La agenda de la Guerra Fría fue aprovechada por las fracciones de la élite conservadora para la defensa y preservación del statu quo a través de la construcción de un enemigo interno. De esta forma, con el bombardeo a Marquetalia, que hacía parte de la estrategia del Latin American Security Operation, más conocido como Plan LASO, se construye el enemigo interno (URIBE-LÓPEZ, 2013), que perdura hasta el día de hoy, incluso después de la desmovilización de esta guerrilla.

El año en que las FARC nacen, lanzan su Programa Agrario, en respuesta a la ley No. 135 de 1961. En él reivindican sus antecedentes como “movimiento revolucionario que viene de 1948”, como campesinos que se oponen al gran latifundio. Algunas de las propuestas contenidas en el programa agrario son las siguientes: una política agraria revolucionaria que pueda cambiar la estructura social del campo, mediante la entrega gratuita de tierra: “tierra a los campesinos que la trabajan o quieran trabajarla”; la confiscación de la propiedad latifundista; la entrega de los títulos de la tierra a los campesinos que la exploten (colonos, ocupantes, aparceros, etc.); respeto a la propiedad de campesinos ricos que trabajen personalmente sus tierras; sistema de

crédito con facilidades de pago para los campesinos, además de servicios de vivienda y educación; precios básicos remunerativos y de sustentación para productos agropecuarios; protección a comunidades indígenas a través de la entrega de tierras; y la alianza obrero-campesina para llevar a cabo el Programa Agrario Revolucionario (FARC-EP, 1964).

Con relación al movimiento campesino, en 1967 surge la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la cual fue creada y promovida por el Estado durante el gobierno de Carlos Lleras (1966-1971). Por medio de la ANUC se buscó organizar y representar los intereses de los sectores campesinos. De acuerdo con Zamosc, esta agenda gubernamental tenía un enfoque cepalino, y buscaba el fortalecimiento del campesinado, pues lo consideraba esencial para la ampliación de los mercados y para la disminución del ritmo de la migración rural-urbana. Duarte (2017) considera que la ANUC es “quizás la más poderosa e incluyente organización rural que ha tenido lugar en la historia moderna de nuestro país”. Esta organización nace también como un mecanismo para construir una base social, en momentos en que surgían nuevas disidencias que cuestionaban el poder del Frente Nacional. De esta forma, se fueron creando asociaciones de usuarios en distintos lugares del país, y con especial fuerza en los lugares de mayor concentración de la tierra. La ANUC se convirtió en un movimiento agrario de carácter nacional, que buscaba la reforma agraria, e incluía también reivindicaciones relacionadas con el tema de la provisión de alimentos. Se calcula que, en pocos años, llegó a tener cerca de un millón de miembros (ROA-CLAVIJO, 2018).

2.4. El pacto de Chicoral: el acuerdo entre las élites y la configuración del statu quo en la agricultura colombiana

El gobierno del conservador Misael Pastrana Borrero (1970-1974), en materia rural, se caracterizó por la profundización del sesgo anticampesino. Una de las principales acciones ejercidas en esta dirección consistió en el debilitamiento de la ANUC, que a inicios de la década del setenta comenzó a radicalizar sus acciones, ocupando tierras especialmente en la región de la costa Atlántica, debido al poco avance de las medidas de reforma agraria y al ascenso del gobierno conservador.

Pastrana Borrero se empeñó en dividir internamente a la ANUC, entre la línea de Sincelejo, considerada más radical, que había llevado a cabo más de 2.000 invasiones

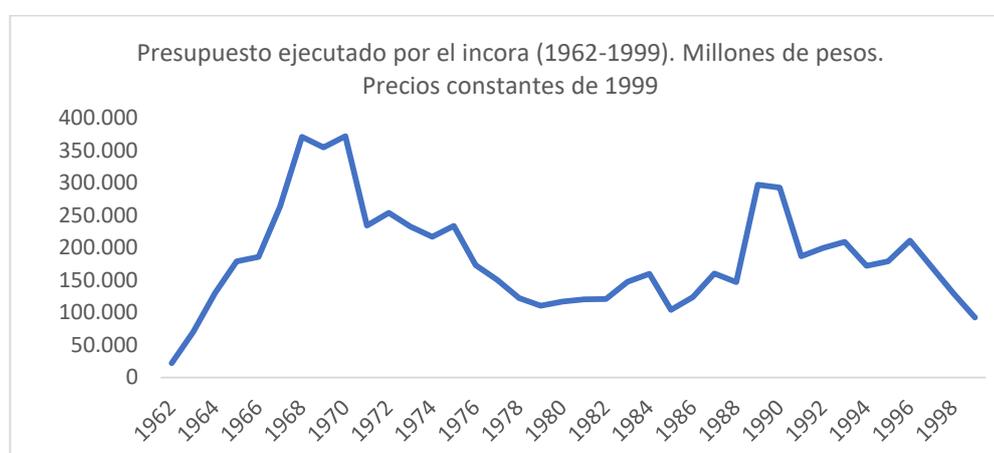
entre 1971 y 1972 (MOLANO, 2015), y la de Armenia, la cual estaba siendo cooptada por intereses del bloque social dominante (URIBE-LÓPEZ, 2013). Esta conducta se explica a partir de la necesidad de los aparatos del Estado capitalista de organizar el bloque en el poder a partir de la desorganización y división de las clases dominadas: “los aparatos del Estado organizan-unifican el bloque en el poder desorganizando-dividiendo permanentemente a las clases dominadas, polarizándolas hacia el bloque en el poder y cortocircuitando sus organizaciones políticas propias” (POULANTZAS, 1979, p. 169). La división de la ANUC representa un claro ejemplo del juego de poder en el Estado, para evitar la continuidad de dicha organización, que estaba teniendo un papel histórico como organizador de los intereses de una parte expresiva de los sectores campesinos. La violenta represión, estigmatización y persecución a miembros de la ANUC llevaron a su debilitamiento en la década del setenta, seguido de un periodo de represión a los movimientos agrarios y el aumento de la violencia al interior del país en las siguientes décadas, lo que acabó limitando las posibilidades de contar con nuevas expresiones del movimiento agrario durante este periodo (ROA-CLAVIJO, 2018).

Además de la división de la ANUC, durante el gobierno de Misael Pastrana tuvo lugar uno de los principales hechos que marcan el sesgo anticampesino y el poder de veto de las élites frente a la reforma agraria. Este gobierno, que era mucho más cercano a los postulados de la SAC, abandonó el clima reformista que venía de los gobiernos anteriores (BEJARANO, 1985). El 6 de enero de 1972, en Chicoral, departamento del Tolima, tuvo lugar una reunión de gran importancia entre el alto gobierno, la jerarquía eclesiástica, los representantes terratenientes, gremios rurales, empresarios y partidos políticos tradicionales. En dicha reunión, conocida como el Pacto de Chicoral, se defendió el desmonte de las intervenciones del INCORA y el sepultamiento de la reforma agraria. A través de la ley 4 de 1973, que expresa en gran medida el Pacto, se establecieron mecanismos para la expropiación que resultaban extremadamente complejos, y la mayoría de los lotes podrían ser considerados como adecuadamente explotados (MONDRAGÓN, 2002), lo que cerró las puertas para las expropiaciones. El pacto de Chicoral es entendido por Leal Buitrago (2016) como el momento de unificación de las élites, en el marco del Frente Nacional, con el objetivo de bloquear la reforma agraria. Es considerada, en la práctica, como una ley de contrarreforma agraria. El Pacto de Chicoral marca una tendencia que ya se venía gestando años atrás, de defensa del statu quo en materia de propiedad de la tierra, de evitar gravámenes de las tierras inexploradas e impedir la actualización de los avalúos catastrales y del impuesto

predial (MISAS ARANGO, 2019).

Como resultado de las medidas en contra del INCORA, la ejecución presupuestal de dicha entidad tuvo una drástica reducción que se acompañó, por consiguiente, de una reducción en el número de familias beneficiarias con dotación de tierras a través del Fondo Nacional Agropecuario (al cual ingresaban las tierras con fines distributivos), que pasó de 19.634 familias beneficiadas entre 1968 y 1972, a 6.770 familias entre 1973 y 1982 (BALCAZAR *et al.*, 2001). La siguiente gráfica ilustra la reducción presupuestal del INCORA:

Gráfica 2. Presupuesto ejecutado por el Incora (1962-1999).



Fuente: Elaboración propia a partir de Balcázar *et al*, 2001.

Durante este periodo la expulsión de los colonos campesinos de sus tierras continuó, desplazándolos a los límites de la frontera agraria, a tierras en lugares apartados, con poco desarrollo económico y sin infraestructura. En este sentido, se sigue una tendencia de expulsión y colonización permanente a las regiones marginales, la cual comienza desde la época colonial y se profundiza a lo largo del tiempo. Como consecuencia de ese abandono, estos lugares se convirtieron en espacios propicios para el desarrollo de cultivos de uso ilícito:

los campesinos despojados de la tierra y atraídos por las colonizaciones fueron contactados por los agentes del narcotráfico que encontraron así los insumos estratégicos para su desarrollo, a saber, tierras de muy bajo costo y la mano de obra barata y empobrecida, lejos del control del Estado (FAJARDO, 2015).

Así como Palacios considera un error mayúsculo el haber permitido que los

terratrallentes bloquearan la reforma agraria en la década del 30, considera que en la década del 60, con la reforma de Lleras, esta situación habría podido revertirse, pero no fue así y como sociedad, considera que se perdieron “dos oportunidades históricas de acercarse a la paz social”.

Los programas implementados posteriormente, como el de Desarrollo Rural Integrado (DRI), durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), buscaron alejarse de la reivindicación por reforma agraria, siguiendo las directrices del Banco Mundial. En este sentido, se dotaba de capacidades técnicas a pequeños productores con mayores perspectivas de desempeño empresarial, sin incentivar la redistribución de tierras. El aumento en la producción de alimentos se planteaba mediante la intensificación tecnológica, siguiendo la lógica de la Revolución Verde (FAJARDO, 2014). Así, “las élites, los propietarios y los políticos apoyaron los dri y los dejaron avanzar, pues no afectaban el orden social establecido en el campo” (PNUD, 2011, p. 223). De acuerdo con Yenly Méndez, el DRI significó, además, “el desplazamiento de la reforma agraria como paradigma de las políticas públicas agrarias”. El problema de la tierra pasó a entenderse no como una cuestión de propiedad y distribución, sino de productividad (MENDEZ, 2019, p. 109). La evaluación del Banco Mundial frente a los programas del DRI evidencia que los proyectos tuvieron un impacto muy limitado y tendieron a beneficiar a los agricultores con mayor potencial de producción (PEREIRA, 2010).

Pese a las dificultades encontradas por parte del campesinado para lograr políticas de apoyo y alcanzar una reforma agraria, la agricultura campesina se mantuvo como principal productora de alimentos, aunque redujo su participación en la producción de café y de materias primas. A finales de la década del ochenta, la Misión de Estudios del Sector Agropecuario evaluó el modelo proteccionista que existía en Colombia en materia agrícola, constatando que el país contaba con altos niveles de autosuficiencia alimentaria (FAJARDO, 2014). Así, la tendencia que se fue fortaleciendo con el tiempo fue la división de trabajo: el campesinado era el principal productor de alimentos, mientras que el capitalismo agrario se especializaba en los productos para la industria y la exportación (ZAMOSC, 1996). Esto generó tensiones sociales muy profundas, debido al desarrollo desigual, al abandono del Estado frente a las reivindicaciones de los sectores campesinos y al apoyo del mismo al desarrollo de la agricultura comercial, con dotación de maquinaria y subsidios importantes. Dichas tensiones van a mantenerse y van a ser protagonistas, de nuevo, en las primeras décadas

del 2000 (MISAS ARANGO, 2019).

Durante el periodo del Frente Nacional, de acuerdo con Zamosc (1996), hubo crecimiento urbano, expansión industrial y consolidación del capitalismo en el país, con tasas sostenidas de crecimiento económico. La comparación que realiza este autor entre la década del sesenta y el ochenta muestra un aumento exponencial en las exportaciones agropecuarias, pasando de 15 mil millones de pesos a inicios de la década del sesenta, a 69 mil millones a mediados de la década del ochenta. El porcentaje de exportaciones agropecuarias como parte del PIB total también aumentó, pasando de 8,9% a 11,2% en el periodo estudiado. De igual forma, el cultivo de la palma fue fortaleciéndose, especialmente durante la década del ochenta. El sector palmicultor catalogó la primera parte de la década del ochenta como los “años dorados”, debido a que se contaba con un precio local que duplicaba el internacional, y el gobierno, además, aplicó medidas de fomento y alivio tributario para este sector, lo que permitió una expansión del área sembrada del 14% anual entre 1982 y 1989 (MESA DISHINGTON, 2013). El gremio palmicultor realizó una importante labor para influir en las políticas públicas, y de esta forma, logró que se aprobara en 1983 la ley 9, que contemplaba medidas como alivios tributarios y créditos de fomento para los palmicultores (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006). En la segunda mitad de la década del ochenta la producción de aceite de palma entró en crisis, debido principalmente al desmonte de las medidas del gobierno y a la sobreoferta del producto, que no lograba ser absorbida por el mercado interno. A finales de los años ochenta, con desplome del Pacto Cafetero a nivel mundial, otros productos, como el banano, el petróleo y el ganado, al igual que la coca, se convirtieron en los principales ejes de la economía local (MOLANO, 2015).

La entrada de actores del narcotráfico y paramilitarismo fortaleció el sesgo anticampesino, que había encontrado en el Pacto de Chicoral a su gran aliado. Para Uribe López (2013), uno de los elementos que explican las dinámicas de la guerra, y que la hacen difícilmente reversible, sería la configuración contrainsurgente, que ha llevado a que la guerra civil sea aprovechada para la concentración de la propiedad, haciendo uso de mecanismos de represión y del desmantelamiento de las demandas tanto de redistribución como de reconocimiento social. La acción paramilitar dio un duro golpe al movimiento campesino, que ya se encontraba debilitado desde la década del setenta, a través del destierro, la persecución y el asesinato de líderes campesinos (MACHADO, 2017). Por su parte, tanto el paramilitarismo como el narcotráfico jugaron un papel fundamental en el aumento de la concentración de la tierra. Aunque un

análisis sobre esta temática excede los objetivos de esta tesis, debe mencionarse como un factor que requiere especial atención. Reyes formuló una aproximación a la cuestión del narcotráfico y su impacto en la concentración de tierras, con base en una encuesta a expertos en mercado de tierras. A partir de los resultados de la misma, sugiere que entre 1988 y 1993, hubo compra de tierras por parte de narcotraficantes en 409 municipios del país (42% del total), las cuales eran principalmente usadas para ganadería extensiva (CNMH, 2016). De acuerdo con el PNUD (2011), en las regiones donde los narcotraficantes compraron tierras, se constata como patrón la creación de grupos armados en contra de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Misas (2019) considera que

la compra de predios rurales era una opción obvia; les permitía invertir parte de sus excedentes, les facilitaba el negocio del narcotráfico y les permitía establecer nexos con las élites locales y regionales y con las autoridades políticas, militares y religiosas de los sitios donde habían adquirido predios... en las redes de narcotráfico existían miles de personas entrenadas en el uso de la violencia y con excedentes buscando ser invertidos en inmuebles rurales, los cuales iban desde los trabajadores manuales de los laboratorios y los sicarios hasta los grandes jefes de los carteles (2019, p. 503).

El poco avance en términos de distribución de tierra realizado durante décadas, se vio afectado con el auge de los grupos paramilitares y los capos de la droga a mediados de la década del ochenta (GARCÍA TRUJILLO, 2018).

2.5. La Reforma agraria de mercado

El inicio de la década del noventa significó cambios de gran trascendencia en el contexto social, político y económico colombiano. Por un lado, como resultado de acuerdos de paz, se da la desmovilización de organizaciones guerrilleras como el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). Por otro lado, a nivel político, fue elaborada una nueva Carta Constitucional, en 1991, que contó con la participación de los grupos desmovilizados, y planteaba la ampliación de los derechos sociales y una democracia participativa (MISAS ARANGO, 2019). De la mano de la nueva Constitución, fueron ratificados derechos de propiedad colectiva y de autonomía de los territorios indígenas. Con relación a las comunidades negras, por medio de la ley 70 de 1993, se establecieron las titulaciones de tierra colectivas, a partir del reconocimiento de los derechos de las comunidades negras sobre

tierras ribereñas (MACHADO, 2017; SALCEDO, L., PINZÓN, R., DUARTE, 2013). Estos importantes cambios se dieron de forma paralela a la adopción de las políticas neoliberales en Colombia, lo que sin duda generó tensiones, debido a que, por un lado, se plasmó la concepción proveniente del Consenso de Washington, enfocada en el control de la inflación, la privatización, entre otras, y por otro lado, se promovió una idea socialdemócrata, a través de la Constitución, de ampliación de derechos (MISAS ARANGO, 2019).

En el marco de la implementación de estas políticas, es decretada la ley No. 160 de 1994, a través de la cual se promulga el Sistema Nacional de Reforma Agraria. Esta legislación ha orientado el acceso a la tierra en las últimas décadas, por lo que representa una línea de base para cualquier análisis sobre el tema de tierras (DUARTE, 2017). La ley sigue el modelo de reforma agraria de mercado promovido por el Banco Mundial, aplicado en países como Brasil, Filipinas y Sudáfrica (LAHIFF *et al.*, 2008). El mercado de tierras, bajo este modelo, promueve la redistribución vía privatización y descentralización de transacciones voluntarias entre los propietarios que quieran vender sus tierras y los campesinos que las demanden. El modelo del Banco Mundial cuestiona la reforma agraria promovida por el Estado, por considerarla inviable en los regímenes políticos democráticos (PEREIRA; FAJARDO, 2015). Bajo esta perspectiva, el papel asumido por el Estado debe ser el de apoyo a la negociación entre propietarios y campesinos, pero no sería ya el ejecutor principal de dichas transacciones. De esta forma, se buscaba adecuar el sector agrario a las dinámicas de la globalización.

La ley, a pesar de estar enmarcada en las políticas neoliberales, incluye elementos fundamentales que muestran la disputa histórica por la tierra y la forma como las leyes expresan estas disputas entre diferentes sectores. En este sentido, deben destacarse dos elementos importantes de esta ley, que con el tiempo se han convertido en las banderas de los sectores campesinos. Por un lado, la ley 160 de 1994 crea las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como resultado de los debates y presiones de las organizaciones campesinas durante la discusión del proyecto de ley. Por otro lado, retoma la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) incluida en la ley de 1961, que busca garantizar un mínimo de tierra para los campesinos, así como establecer un límite al tamaño de los terrenos baldíos adjudicados, para de esta forma evitar la concentración de tierras baldías.

La experiencia de las ZRC constituye un ejemplo de la lucha de las comunidades campesinas, que siempre han resistido a la imposición del sesgo anticampesino y al veto

constante a las políticas de reforma agraria. Constituyen una propuesta de nuevas formas de gestión del territorio, bajo el protagonismo de las organizaciones campesinas. Estos territorios se han convertido en un espacio de lucha por reivindicaciones de acceso a la tierra, defensa de la economía y de la cultura campesina. Las ZRC surgen como resultado de protestas y marchas que tuvieron lugar en el sur del país en la década del ochenta y noventa. Tras su inclusión en la ley, hubo posteriormente una serie de marchas campesinas, especialmente en áreas de producción de coca, que permitieron evidenciar los problemas de los campesinos y su larga historia de migración constante. En este sentido, son emblemáticas las marchas de los habitantes de los departamentos de Guaviare, Putumayo y Caquetá, quienes salieron en dirección a los centros urbanos más cercanos (RAMÍREZ, 2001). Cerca de 200.000 personas participaron en las llamadas “marchas cocaleras” (BETANCOURT, 2004). En 1996, mediante el decreto 1777, fueron reglamentadas las ZRC, con los siguientes objetivos:

- Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país;
- Corregir los fenómenos de concentración inequitativa o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica;
- Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las respectivas zonas;
- Regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o a los colonos de escasos recursos;
- Crear y constituir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública;
- Facilitar la ejecución de las políticas de desarrollo rural;
- Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

Las ZRC representan una forma diferente de pensar el territorio rural en el contexto colombiano, que busca garantizar el acceso y la permanencia de los campesinos en sus tierras y apoyar el desarrollo económico de la economía campesina, por medio de un papel activo de las comunidades locales (CUÉLLAR BENAVIDES, 2016). Dado que el campesino, sin adscripciones étnicas, no fue incluido en las políticas

diferenciales de comunidades indígenas y afrodescendientes, de acuerdo con Salcedo, Pinzón y Duarte (2013) las ZRC representan la única posibilidad de equiparar estos procesos territoriales, pues aunque no establece los derechos colectivos del campesinado, se ha convertido en el camino para regular colectivamente la tenencia de la tierra y frenar el acaparamiento de tierras. Desde su reglamentación en el decreto 1777 de 1996, solo han sido institucionalizadas seis ZRC, sin embargo, existen más de sesenta procesos campesinos que buscan el reconocimiento de los territorios como ZRC. Estos lugares sufrieron una fuerte represión, especialmente durante el gobierno de Uribe (2002-2010). En el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) las ZRC fueron reactivadas y, además, se creó la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), que se ha convertido en un vocero fundamental de los sectores campesinos. Estos territorios han adquirido mayor relevancia en los últimos años, ya que fueron incluidos dentro de la Reforma Rural Integral (RRI) en el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Este constituye uno de los principales puntos del acuerdo en el tema rural, debido, entre otras, a que es una experiencia concreta de desarrollo territorial, liderada por las comunidades campesinas.

La ley 160 de 1994, además de crear la figura de las ZRC, creó también una figura para la adjudicación de baldíos a empresas del sector agropecuario, a través de la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Estos territorios serían definidos por el INCORA para la explotación de cultivos agrícolas o para la ganadería. Las empresas especializadas del sector agropecuario podrían solicitar la adjudicación de baldíos, por un tamaño que sería determinado por el INCORA. Las ZDE nunca se llevaron a la práctica, aunque su figura se revivió en los debates previos a la aprobación de las Zidres y actualmente, durante el gobierno de Iván Duque, se plantea la posibilidad de implementarlas. Este tema será retomado en el capítulo cuatro.

Duarte (2017) realiza un balance de la ley 160, en donde considera que, a pesar de ser una ley de reforma agraria, guarda una fuerte relación con la tendencia neoliberal, en donde se otorgó un papel principal al mercado asistido de tierras. Sin embargo, la magnitud de la inequidad de la tierra en Colombia muestra que darle un peso tan importante a los créditos y a los subsidios para que el mercado regule el acceso a tierra por parte de los campesinos “no fue más que una quimera neoliberal”. Además, ha habido dudas con relación a la asignación de baldíos y su recuperación en los casos de adjudicación indebida, sin que se cuente con información confiable para la toma de decisiones que permita, por ejemplo, identificar la cantidad de tierra baldía que posee el

Estado, o contar con una actualización de las mediciones de la UAF. Por último, Duarte considera que no ha sido posible que las figuras de ordenamiento territorial étnicas o campesinas se implementen bajo mecanismos de carácter técnico y de forma participativa, ya que los debates generalmente son politizados.

Los problemas en torno a la tierra, como se verá en los siguientes capítulos, continúan vigentes. La tierra es un espacio de disputa, de luchas por la construcción de proyectos diversos, que han tenido como protagonistas a los sectores dominantes que han buscado mantener la desigual estructura agraria del país, frente a sectores campesinos que, a lo largo del siglo XX, han cuestionado la estructura agraria y han luchado por la reforma agraria. Las leyes expresan estas disputas y tensiones históricas. La ejecución de las leyes de reforma agraria ha seguido caminos difíciles y ha estado acompañada de procesos de contrarreforma agraria que han impedido su cumplimiento.

2.6. La acumulación y concentración de tierras por medio del desplazamiento forzado y el despojo de tierras

En las últimas décadas, las disputas en torno a la tierra se han intensificado como resultado de nuevas dinámicas a través de las cuales sectores del bloque social dominante han logrado apropiarse de nuevas tierras. Esta sección busca aproximarse a la relación entre el conflicto social y armado, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, elementos fundamentales para comprender algunos de los cambios que han tenido lugar en el uso del suelo en Colombia, tema que será abordado en el siguiente capítulo. Si bien el caso colombiano presenta unas particularidades, especialmente por la configuración del conflicto armado y su larga duración, resulta pertinente intentar relacionar elementos como el desplazamiento y el despojo, que tienen lugar en el marco del conflicto, desde una perspectiva más global. Por este motivo, las reflexiones sobre acumulación por desposesión, en los términos de Harvey, así como la propuesta de los regímenes de desposesión, de Levien, pueden ayudar a comprender este fenómeno no solo desde la lógica local, sino conectado, también con la dinámica global.

Harvey utiliza el concepto de acumulación por desposesión (o despojo) como un proceso que ocurre en la actualidad, y no sería un proceso inicial de la formación del capitalismo, como lo entendía Marx al referirse a la acumulación original. En este sentido, considera que procesos como la expulsión de campesinos y la formación de un proletariado sin tierra se han acelerado en países como México e India en las últimas

décadas (HARVEY, 2004), al igual que se ha extendido la privatización de servicios como el agua. Las formas alternativas de producción y consumo han sido suprimidas y las industrias nacionales han sido privatizadas. El agronegocio ha sustituido, también a la agropecuaria familiar. Harvey considera que la acumulación por desposesión libera un conjunto de activos, incluyendo la fuerza de trabajo, a un costo muy bajo. En el caso de la tierra, afirma este autor, en diálogo con Marx, esto significaría tomar la tierra, expulsar a la población residente y crear un proletariado sin tierra, para que ésta pueda ser privatizada. Estos procesos ocurren con un fuerte apoyo de los poderes del Estado, y se han acentuado en el marco del neoliberalismo, en donde se privatizan los activos productivos, incluyendo la tierra y los recursos naturales.

En el caso colombiano, las transformaciones en la matriz productiva no han sido procesos ajenos al conflicto social y armado. Por lo tanto, aunque en esta tesis no se profundiza sobre este tema, sí resulta pertinente mencionar algunos elementos clave relacionados con los procesos violentos de expulsión de la población y su posible relación con la expansión del agronegocio. Fajardo (2014) considera que el desplazamiento forzado en Colombia sería parte de nuestra modalidad de desarrollo y no necesariamente una consecuencia del conflicto. Así lo estableció la Corte Constitucional, al referirse al éxodo forzado no solo como consecuencia del conflicto sino como un fin asociado a los intereses de la tierra, los territorios y los recursos naturales (SALINAS ABDALA; SEEBOLDT, 2010). Siguiendo a Michael Levien (2013, 2014), para comprender los regímenes de desposesión, resulta fundamental entender tres elementos: quiénes son los que sufren la desposesión; quién recibe el activo que ha sido despojado; y cómo este va a ser usado para la acumulación.

Aunque en Colombia más de siete millones de personas han sufrido el desplazamiento forzado con ocasión del conflicto interno, se entiende que no todos los casos de desplazamiento o abandono de tierras se convierten en despojo, pues este último implica privar a una persona de su propiedad, posesión u ocupación a través de la apropiación de esa tierra. De acuerdo con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2009, *apud* CNMH, 2016):

Con el despojo -a diferencia del abandono- existe la intención manifiesta de robo, expropiación, privación, enajenación de un bien o de un derecho. También puede estar asociado a la privación y despojo del disfrute y gozo de bienes muebles e inmuebles, espacios sociales y comunitarios, hábitat, cultura, política, economía y naturaleza (p. 326).

La magnitud del despojo, sin embargo, puede aumentar a partir del abandono de las tierras por parte de las personas desplazadas (CNMH, 2016).

En el caso colombiano, el interés por parte de los diversos actores del conflicto social y armado por el acceso a tierras incrementó la intensidad del conflicto en las últimas décadas, aumentando, de esta forma, la violencia y el desplazamiento forzado de comunidades campesinas. Dicho fenómeno tuvo un aumento sostenido entre 1994 y 2002.

Gráfica 3. Número de personas desplazadas en Colombia (1985-2018)



Fuente: construcción propia a partir de información de la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2018).

Una de las regiones que más ha sufrido el desplazamiento forzado y el despojo de tierras ha sido la región de Montes de María. Este ejemplo requiere ser destacado, ya que evidencia justamente la compra de tierras por particulares, una vez que las comunidades se habían visto obligadas a salir de sus territorios:

En la subregión de los Montes de María, según un informe especial de la Superintendencia de Notariado y Registro, entre 2005 y 2010 hubo compras masivas de tierras de personas desplazadas por la violencia en los municipios de El Carmen de Bolívar, San Onofre y Ovejas, que sumaron 37.166 hectáreas, de las cuales 27.683 corresponden al municipio de El Carmen de Bolívar. De la compra masiva de tierras da cuenta el hecho de que el 60 por ciento de la superficie transada quedó en manos de ocho particulares (CNMH, 2016, p. 283).

Restrepo y Bernal (2014) consideran que más del 60% de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente en Colombia eran predios cuya explotación productiva se hacía informalmente, sin escrituras. Las comunidades indígenas y afro también han sufrido el asesinato de sus miembros, muchos de ellos de los consejos comunitarios y de cabildos indígenas, además del despojo de sus tierras colectivas (PNUD, 2011). Como lo señala Francisco Gutiérrez, “el menoscabo de los derechos de propiedad de los campesinos en el contexto de nuestro conflicto armado no puede sino calificarse de monstruoso” (GUTIÉRREZ, 2019, p. 11).

El uso que se hace de las tierras despojadas es el elemento principal sobre el que se quiere llamar la atención en esta sección. Diversos estudios de caso muestran la convergencia entre los lugares de abandono de las tierras por causa de la guerra, y la posterior implantación de cultivos bajo modelos de agricultura empresarial. De acuerdo con Fajardo (2014), existiría una relación entre los municipios donde más ocurren expulsiones de la población (los llamados municipios expulsores) como consecuencia del conflicto armado, y los lugares considerados como potenciales para el desarrollo de grandes proyectos. Salinas (2012), a su vez, señala que una parte significativa de los departamentos con mayores niveles de concentración de la tierra son aquellos en donde el desplazamiento forzado fue más intenso, y son también los lugares donde se han desarrollado o se pretenden desarrollar proyectos de minería y agroindustria.

El paramilitarismo ha jugado un papel importante en la implantación de los cultivos propios de la agricultura empresarial. Reyes (2016) afirma que muchas de las masacres perpetradas por paramilitares que tuvieron lugar en la costa colombiana se realizaron en lugares de movilización rural y donde se habían realizado parcelaciones campesinas de reforma agraria durante los años setenta. Así, para este autor, el despojo de tierras fue una conquista militar de los territorios, pues fueron expulsados de los territorios campesinos, indígenas y afrodescendientes, y reemplazados por clientes y testaferros de grupos armados. De esta forma, se fueron creando nuevas capas de terratenientes, en muchos casos ligados a la producción empresarial de cultivos. El desplazamiento y consecuente abandono y/o despojo en los casos de presencia paramilitar, han tenido como motivaciones: el control territorial, la lucha antisubversiva, el control de corredores militares y de tráfico de drogas, el enriquecimiento a partir de la apropiación de tierras y el control político (CNMH, 2016). De la mano del paramilitarismo, el narcotráfico ha jugado un papel en la disputa histórica por la tierra.

En este sentido, abrieron el camino para el destierro, la usurpación de tierras y la posterior implantación de cultivos destinados a los mercados externos (FAJARDO, 2014).

La presión por tierras para la producción de alimentos, para minería o para agrocombustibles, ha sido estimulada por subsidios a grandes inversionistas, así como por presiones a víctimas del conflicto, quienes en su situación de pobreza y vulnerabilidad, han optado por vender sus tierras. De acuerdo con Reyes, estas transacciones de tierras son, además, difíciles de identificar, pues existe un aparato diseñado para borrar las huellas del despojo:

Se han configurado en muchas regiones mafias de abogados, notarios, jueces, registradores y autoridades locales especializados en ocultar legalmente los despojos y crear distancia entre los despojadores y los actuales titulares de las tierras robadas (REYES, 2016).

Al aproximarse a la relación entre abandono y despojo de tierras para fines económicos, el caso de la palma de aceite requiere especial atención. El Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) llama la atención para la necesidad de no generalizar la asociación entre presencia de cultivos de palma y conflicto. Sin embargo, diversos estudios de caso han mostrado cómo el despojo de tierras ha sido realizado con el objetivo de implantar cultivos de palma. De igual forma, las transformaciones que se han dado como resultado del abandono de tierras han motivado, en épocas posteriores, la compra de predios para este cultivo. Algunos lugares en donde se evidencia el despojo con fines de implantación de cultivos de palma de aceite son los siguientes: María la Baja, Bolívar, comunidad de Cauca y Cascajalito; Bajo Atrato chocono; el Copey, Cesar; Curumaní-Pitalito, Cesar; La Gloria, Pelaya y Tamalameque, Cesar; Hacienda las Pavas, el Peñón, Bolívar; Zona Bananera y Ciénaga, Magdalena; Ronda del Río Mira, Nariño (CNMH, 2016). En algunos de estos casos, las comunidades fueron desplazadas, y posteriormente fueron implantados en sus tierras cultivos de palma, mientras que en otros casos, fueron forzadas a vender las tierras.

El trabajo de Victoria Marín-Burgos (2014) sin duda constituye uno de los principales estudios que buscan tener una mirada más general y completa del cultivo de palma y su asociación con el conflicto armado. La autora relaciona los desplazamientos forzados internos, entre 1996 y 2006 y los lugares de expansión de palma, ya sea a través de las alianzas productivas, que vinculan a los pequeños agricultores a la cadena de suministro de palma, o a través de casos específicos de acumulación por despojo.

Sobre este último punto, la autora identifica 16 casos en los que hubo apropiación de tierras de comunidades campesinas y negras, que terminaron siendo cultivadas con palma. En la mayoría de estos casos, hubo desplazamientos forzados de las comunidades unos años antes de la implantación de estos cultivos.

Por otro lado, los cálculos realizados por en el informe del PNUD (2011) evidencian que el despojo se centró fundamentalmente en propiedades o terrenos de hasta 20 hectáreas (73%) y de las medianas propiedades (26%). Por lo que resulta evidente que las principales víctimas fueron los campesinos. Los departamentos en donde el despojo ha sido mayor son, en su orden: Antioquia, Putumayo, Caquetá, Bolívar, Nariño, Meta, Tolima, Cauca, Córdoba, Cesar, Sucre y Chocó, que equivalen al 74,4% del área abandonada y al 77,9% de los predios abandonados.

Sin embargo, el despojo no siempre se realiza haciendo uso de la violencia explícita. En este sentido, otros casos asociados a la implantación de cultivos de palma de aceite se relacionan con el predominio que este cultivo empieza a tener en algunas regiones, que conlleva dificultades para que los campesinos desarrollen sus formas de vida y seguridad alimentaria. En otros casos se presenta un desplazamiento económico debido a que la palma es menos intensiva en el uso de mano de obra, lo que genera pocas opciones para los asalariados rurales. El desplazamiento ambiental se presenta, también, en los casos en que los cambios en el ecosistema por causa de las plantaciones de palma afectan la calidad de vida de las comunidades, el acceso a recursos naturales y las oportunidades para otro tipo de cultivos.

Por último, vale la pena mencionar el informe presentado en 2020 ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición por parte del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR, 2020), titulado “El rol de las empresas en el conflicto armado y la violencia sociopolítica”. El informe busca aportar,

una perspectiva comprensiva que procura contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en las últimas décadas en Colombia, ofreciendo una explicación amplia sobre el comportamiento de algunas empresas y su participación en acciones violatorias de los derechos humanos (2020, p.1).

En este sentido, se señala que las malas prácticas de las empresas han sido un factor determinante para la profundización de la guerra. Así, de acuerdo con el informe, al estudiar las empresas privadas que tuvieron participación en las violaciones de

derechos humanos en el marco del conflicto, se encuentra que estas se relacionan con el contexto de transformaciones económicas que tuvieron lugar en los últimos 30 años en Colombia, cuando se adopta el neoliberalismo y se profundiza el modelo extractivo. Hubo, de acuerdo con el informe, un “reordenamiento territorial a sangre y fuego, autoritario y en función de intereses económicos nacionales y transnacionales” (CAJAR, 2020, p. 40).

Como lo muestra el informe, la ampliación de los cultivos de palma y de banano han involucrado en muchos casos las violaciones a los derechos humanos. En el caso del banano, la empresa Banadex, filial de Chiquita Brands International, realizó pagos a grupos paramilitares entre 1997 y 2004 en la región de Urabá y Santa Marta. Estas estructuras paramilitares fueron responsables por desplazamientos forzados, homicidios, tortura y desapariciones forzadas en estos territorios. Por su parte, en el caso de la palma, el informe relata que en el departamento del Cesar, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Agropecuaria (Sintrainagro) sufrió el asesinato de varios de sus integrantes. Con relación al despojo de tierras, se menciona la forma como, a través de notarías, se registraron o titularon tierras irregularmente por parte de empresas, tierras que pertenecían a campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes, que sufrieron el desplazamiento forzado. Otra modalidad consistió en enviar intermediarios para comprar la tierra de estas comunidades a precios bajos, aprovechándose del miedo que tenían de retornar a sus tierras. En este sentido, “la venta a bajo precio hace sospechar que fueron el resultado de que los campesinos vendieron sus parcelas en condiciones de presión además de precariedad económica que podría haber sido resultado del desplazamiento forzado” (CAJAR, 2020, p. 23). Como lo afirma Grajales (2015) el reconocimiento institucional de los derechos de propiedad las tierras dudosamente apropiadas es un elemento fundamental, es decir, no solo se busca la tenencia de esas tierras, sino también se busca borrar el rastro del acaparamiento.

Capítulo 3: Neoliberalismo y agricultura: una aproximación a las transformaciones productivas y territoriales en Colombia

En América Latina, las políticas neoliberales se implementaron, en la mayoría de los países, a partir del Consenso de Washington. El neoliberalismo trajo consigo importantes cambios en la matriz productiva. Algunos cultivos tradicionales de la economía campesina, así como otros de tipo empresarial redujeron su producción y algunos incluso prácticamente desaparecieron. Sin embargo, otros cultivos continuaron creciendo y llegaron a fortalecerse tras las medidas de apertura económica. Este capítulo tiene como objetivo realizar una aproximación al proceso de adopción del neoliberalismo en Colombia en la década del noventa, y a los cambios que trajo consigo asociados a la concentración de la tierra, la matriz productiva y el territorio. Se busca, de esta forma, observar las transformaciones que han ocurrido en estos aspectos, para comenzar a esbozar algunas características que tendría el modelo de agronegocio en el contexto colombiano.

El capítulo se estructura de la siguiente forma. La primera parte presenta un balance general de las políticas neoliberales y los impactos de este modelo en las importaciones y exportaciones del país. La segunda parte presenta un panorama general del aumento de la desigualdad y la tendencia hacia una mayor concentración de la tierra. La tercera parte se enfoca en las transformaciones en la matriz productiva del país, estudiando detenidamente los cambios que han ocurrido desde la adopción del neoliberalismo con relación a los cultivos en Colombia. Se hace énfasis en aquellos cultivos denominados predominantemente capitalistas y en su despliegue a nivel territorial. El capítulo termina con una aproximación a las dinámicas que se han producido en una región concreta, la Altillanura colombiana, considerada la última frontera agrícola del país, y donde se constatan importantes transformaciones en los cultivos, así como dinámicas de *land grabbing* o acaparamiento de tierras, con participación de diversos actores, tanto nacionales como extranjeros.

3.1. ¿Bienvenidos al futuro? Un balance del neoliberalismo en Colombia

En Colombia, la política comercial agrícola se ha caracterizado por tres momentos: la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones y la apertura comercial (PERFETTI, et al., 2017). Como fue mencionado en el segundo capítulo, durante la primera mitad del siglo XX se consolidaron las exportaciones de café, al igual que el petróleo, y el país comienza a avanzar, en la segunda mitad del siglo XX, hacia la consolidación de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones y fortalecimiento de las exportaciones. La caficultura fue fundamental para lograr la inserción de Colombia en el mercado internacional y financió, en gran medida, las importaciones para la industrialización del país, que tuvo como uno de los lugares privilegiados la región antioqueña (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006). De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), durante la segunda mitad del siglo XX hubo un aumento de cultivos distintos al café, como los cultivos comerciales de sorgo, soya y palma de aceite, y se modernizaron cultivos como el arroz, el algodón, la caña de azúcar, el banano y cacao.

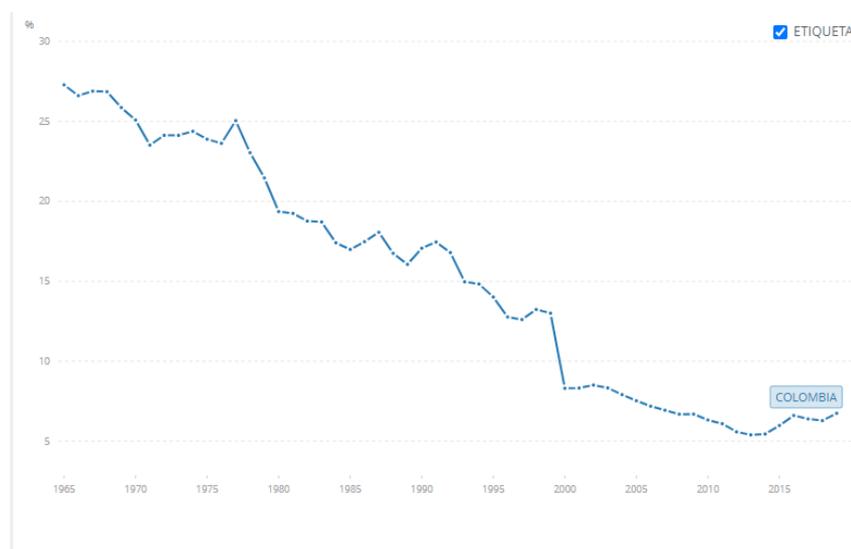
La liberalización del comercio exterior a finales de la década del ochenta evidenció las dificultades del país en términos de infraestructura de transportes, de puertos y de comunicaciones, lo que le restó competitividad a las exportaciones (PALACIOS, 2003). Durante la década del noventa se profundizaron los cambios en la economía colombiana. En este sentido, el final del siglo XX es un momento de grandes transformaciones: “al concluir el siglo XX desaparece la constitución de 1886, el café pierde aceleradamente gravitación económica, y se evapora la prolongada hegemonía de los partidos tradicionales” (PALACIOS, 2003). Junto con la elaboración de una nueva carta constitucional en 1991, fueron implementadas las reformas neoliberales, siguiendo los postulados del Consenso de Washington, el cual preveía la reducción de la participación del gasto público en el PIB, la privatización de activos del Estado y subsidios a la demanda, en lugar de la oferta, en temas como salud y educación (MISAS ARANGO, 2019). De acuerdo con Kalmanovitz y López (2006), el neoliberalismo en Colombia se implantó por medio de una serie de medidas: iniciativas legislativas, cambios constitucionales, decisiones políticas y actos administrativos.

En este periodo se pasó de un modelo de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, con alto nivel de proteccionismo, a un modelo de apertura económica, implementado durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) cuya frase

célebre, pronunciada en su discurso de posesión, fue “colombianos, bienvenidos al futuro” para referirse a este nuevo momento. Para Estrada (2006), estos cuatro años de gobierno constituyen un punto de inflexión en la construcción del orden neoliberal en Colombia. El conjunto de estas medidas buscaba la reorganización del Estado a través del traslado de varias de sus funciones a la iniciativa privada, y de esta forma reducir el tamaño de su armazón burocrático. El paquete de medidas incluía reducción del gasto público, apertura de los mercados financieros, cambiarios y de bienes y servicios, así como flexibilización del mercado laboral (GONZÁLEZ, 2014). En materia agropecuaria, se realizaron reformas tendientes a la liberalización del comercio internacional, lo que en la práctica significó el desmonte a los controles a las importaciones, precios de sustentación y precios de cosechas (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006).

De acuerdo con Perry (2000) “las reformas realizadas llevaron al sector a una profunda crisis, la mayor de las vividas en la última mitad del siglo, en la que todos los indicadores de desempeño del agro se vieron afectados” (p. 5). Como se muestra en la siguiente gráfica, la participación del sector agropecuario en el PIB ha caído de forma vertiginosa, pasando de representar casi el 30% en 1965, a 16% en 1990, y a 6,2% en 2018. Al tiempo en que la agricultura fue perdiendo peso, otros sectores, como el sector de servicios, especialmente los servicios financieros, columna vertebral del neoliberalismo, aumentaron su participación total en el PIB.

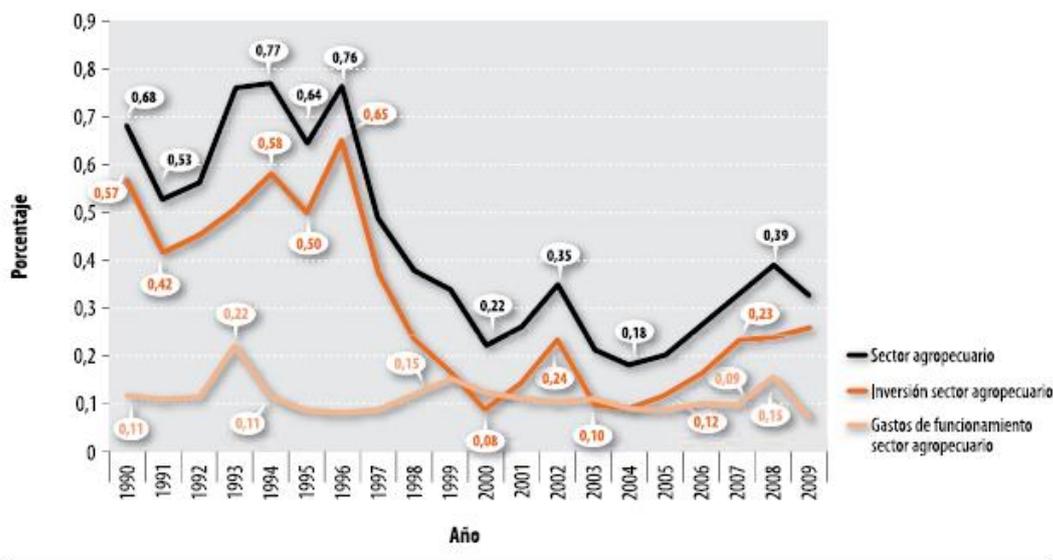
Gráfica 4. Agricultura, valor agregado (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2020).

La adopción del neoliberalismo en Colombia, y las decisiones de política asociadas al sector agrícola, llevaron también a la reducción del gasto público para este sector.

Gráfica 5. Gasto público del sector agropecuario como porcentaje del PIB (1990-2009).



Fuente: PNUD (2011).

Los efectos de la apertura económica en la matriz productiva del país deben ser estudiados a partir de los efectos generados en los diferentes sectores, pues mientras algunos sectores se debilitaron, otros se fortalecieron. Felipe Roa-Clavijo (2018) considera que durante este periodo se consolidó un nuevo orden, en el que Colombia, al igual que otros países de América Latina, se dedicaron a la exportación orientada hacia los cultivos tropicales y a la importación, principalmente de cereales, provenientes de Estados Unidos y Canadá. Como fue mencionado en el capítulo 1, este nuevo orden guarda relación con el régimen agroalimentario corporativo, en el cual se configuran plataformas productivas en los países del sur, cuyo foco se encuentra en satisfacer las demandas globales (GRAS, 2013).

Adicionalmente, en este periodo se fortaleció uno de los pilares fundamentales del agronegocio: la biotecnología. Así, hubo un aumento importante de fertilizantes y pesticidas, y se liberó el uso de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) en los cultivos de algodón, maíz y claveles, elemento primordial para la profundización del viraje de la economía colombiana y para el fortalecimiento de la agricultura de tipo

empresarial. El primer cultivo transgénico cultivado en el país fue el clavel azul, en 1999. En 2002 se aprueba la siembra comercial de algodón transgénico y en 2008 se introdujo la siembra comercial de maíz transgénico (SEMILLAS, 2019).

Por otro lado, con la adopción de las medidas neoliberales, se reconfigura el panorama de las exportaciones e importaciones agropecuarias. La siguiente tabla ilustra los cambios en la composición de las exportaciones agropecuarias, entre 1991 y 2014.

Tabla 2. Composición y crecimiento de las exportaciones agropecuarias

	Composición por valor		Crecimiento anual	
	1991-93	2012-2014	Valor	Toneladas
Café	47,3%	31,5%	2,6%	-2,1%
Frutos	16,2%	12,9%	3,5%	1,0%
Flores	12,7%	19,6%	6,8%	2,7%
Azúcar y confitería	5,1%	11,0%	8,5%	2,6%
Tabaco	1,8%	0,8%	0,6%	-2,3%
Cacao	0,7%	1,5%	8,7%	3,0%
Aceites	0,2%	4,5%	22,5%	19,6%
Ganado y carne	1,9%	5,4%	10,0%	6,2%
Pescados	5,9%	2,4%	0,1%	-1,0%
Alimentos procesados	4,2%	7,5%	7,5%	5,1%
Otros	4,1%	3,0%	3,2%	-1,3%
Total	100,0%	100,0%	4,6%	1,1%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015a)

La tabla anterior permite ver la forma como el café fue perdiendo protagonismo dentro de las exportaciones, aunque aún representa un importante porcentaje. Los aceites han tenido un aumento de gran relevancia, con una tasa de crecimiento anual del 19,6%; a nivel de las exportaciones, pasó de 0,2% en el periodo 1991-1993, a 4,5% en el periodo 2012-2014. Otros productos que han aumentado su participación en las exportaciones son las flores, el azúcar y confitería, ganado y carne, así como alimentos procesados. El informe de la Misión Rural (2015) considera que el país es altamente dependiente de unos pocos productos agropecuarios de exportación, como lo son el café, banano, azúcar, flores, aceite de palma y ganado.

A nivel de las importaciones agrícolas, éstas han tenido un aumento sin precedentes, con una dependencia de más del 50% en las importaciones de alimentos (FAJARDO, 2014), lo que ha afectado principalmente a los campesinos, que son los

principales productores de alimentos. A esto se suma el desmonte de los programas de apoyo a la economía campesina, como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) a partir de la apertura económica (MISAS ARANGO, 2019). La siguiente tabla ilustra los principales productos importados de agricultura, silvicultura y pesca.

Tabla 3. Participación porcentual (%) de productos seleccionados en el valor de las importaciones totales de la agricultura, la silvicultura y la pesca

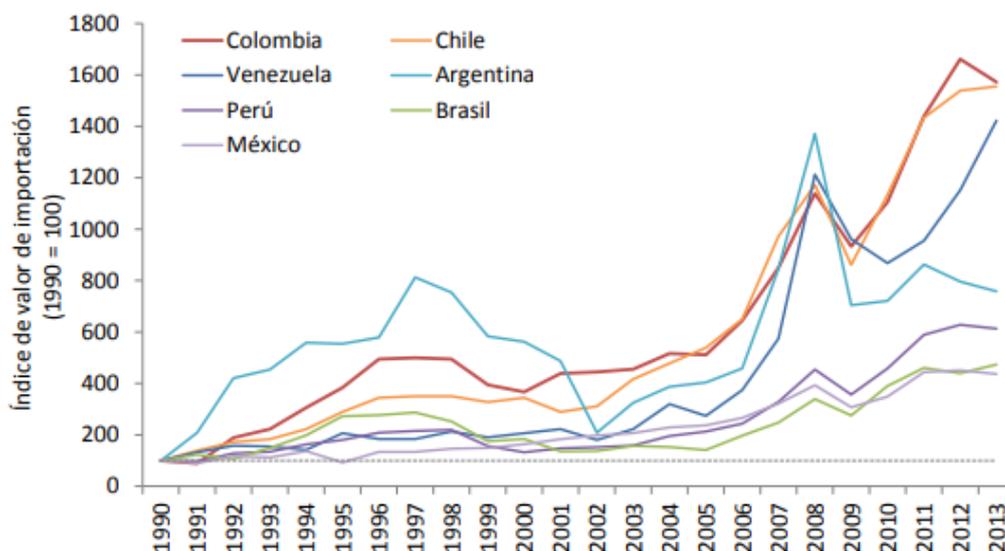
Subclase	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Trigo y morcajo o tranquillón	25,79	19,80	21,78	20,53	19,19
Maíz	18,14	28,85	28,27	38,90	37,31
Arroz con cáscara	0,02	2,40	0,08	0,24	0,36
Arroz descascarillado	0,36	0,26	0,01	0,00	0,00
Cebada	4,45	3,80	3,83	3,83	3,26
Sorgo en grano	0,89	0,76	0,32	1,27	3,23
Leguminosas secas y desvainadas	6,48	6,60	5,46	3,86	4,15
Otras legumbres frescas o refrigeradas ncp	1,25	1,53	1,13	1,35	1,61
Uvas frescas	0,13	0,62	0,74	0,83	1,46
Otras frutas, frescas	6,07	6,35	4,68	4,72	6,12
Soja (soya)	6,52	7,04	11,67	6,94	7,61
Cacao en grano, crudo o tostado	0,27	0,08	0,74	0,98	0,54
Algodón, desmontado o sin desmontar	7,41	7,20	6,56	4,63	2,93
Aves de corral vivas	0,73	0,67	0,57	0,40	0,34
Huevos con cáscara, frescos, conservados o cocidos	0,74	0,51	0,42	0,05	0,09
Caucho natural en formas primarias o en planchas, hojas o tiras	5,39	2,58	2,07	1,81	1,41
Total participación productos seleccionados	84,63	89,06	88,33	90,35	89,61

Fuente: PERFETTI et al., (2017)

Como se puede observar, el 70% de las importaciones corresponden a cinco productos: maíz, trigo, cebada, sorgo y soya. Como se verá más adelante, la importación de estos productos guarda relación con las transformaciones que han ocurrido en el territorio, que han llevado a la recomposición de la matriz productiva del sector agrícola, y al abandono de cultivos que se producían en el país y que ahora se importan. Las importaciones han tenido también un efecto importante sobre el sector de la avicultura y la piscicultura cuya producción se ha fortalecido como resultado, principalmente, de la reducción de los costos de importación de los insumos (BALCÁZAR, 2003).

La siguiente gráfica muestra que Colombia lidera la importación de productos agropecuarios en la región (PERFETTI et al., 2017).

Gráfica 6. Índice de valor de las importaciones agropecuarias.



Fuente: (PERFETTI et al., 2017)

A nivel de los sectores dominantes se encuentran también algunos cambios que merecen ser destacados. Con la pérdida de importancia del café y la apertura económica, otros sectores comienzan a tener mayor relevancia y, por lo tanto, se asiste a la reconfiguración del bloque en el poder (ESTRADA, 2006). De acuerdo con Misas:

La drástica caída de la participación del café dentro del total de las exportaciones de bienes dio lugar a un cambio en la correlación de fuerzas al interior de campo del poder. La burguesía cafetera que se había convertido en la fracción hegemónica y central dentro del Bloque Social Dominante desde el inicio del siglo XX y con la cual se había concertado, hasta finales de los años ochenta, la política macroeconómica (Ocampo, 1998) y cuyos voceros en la Junta Monetaria, el Consejo Directivo de Comercio Exterior y el Conpes, tenían un peso decisivo en la toma de decisiones y cuyo Congreso –al decir de Nieto Arteta- tenía más peso político que el mismo Congreso de la República, ve desaparecer en menos de un lustro (1985-1990), el poder que había detentado durante casi un siglo (MISAS ARANGO, 2019, p. 127).

Así, ganan protagonismo los representantes de empresas transnacionales de minería, petróleo, energía, telecomunicaciones y los servicios financieros, y comienzan a presentarse importantes alianzas entre estos sectores con grupos económicos

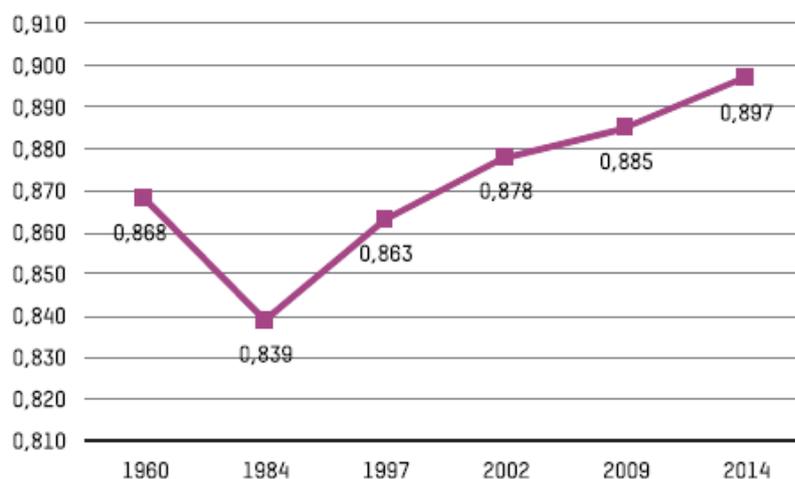
nacionales. El sector financiero, como fue visto en el capítulo 1, va a ser un actor fundamental en la reconfiguración económica. La financiarización de la agricultura ha hecho que los alimentos entren en la dinámica especulativa y sean tratados como simple mercancía, de la cual se busca sacar provecho económico sin pensar más en el equilibrio entre oferta y demanda de alimentos. La tendencia ha sido hacia la profundización cada vez más de una economía centrada en la explotación de los recursos naturales, la consolidación de conglomerados financieros y el crecimiento acelerado de las operaciones financieras (MISAS ARANGO, 2019).

3.2. Una vaca tiene más tierra que un campesino: el aumento de la desigualdad en el campo colombiano

Las disputas en torno a la tierra y las políticas que se han derivado de este proceso, llevadas a cabo a lo largo del siglo XX, han hecho de la tierra una cuestión primordial y un escenario de permanentes luchas, como se vio en el capítulo 2. Una aproximación a la evolución de cuestiones como la dotación de tierras, la pobreza rural, la concentración de la tierra y el uso del suelo en Colombia, permite constatar el sesgo anticampesino en las medidas adoptadas, que han dado como resultado una intensa desigualdad en el campo. Este sesgo anticampesino se ha incrementado en las últimas décadas.

El índice Gini de la distribución de la propiedad rural comprueba la alta concentración de la tierra y permite evidenciar la tendencia hacia el aumento de la misma en los últimos años, especialmente a partir de la década del noventa. Lo anterior guarda relación con la afirmación de Harvey según la cual el neoliberalismo ha significado un aumento en la concentración de los ingresos (HARVEY, 2007).

Gráfica 7. Evolución índice de Gini en la distribución de la propiedad rural (1960-2014).



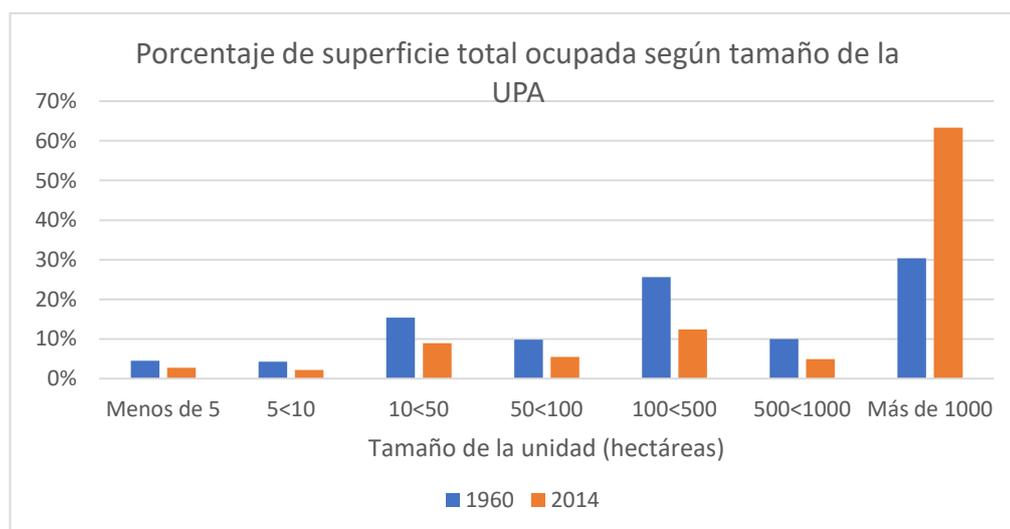
Fuente: Oxfam (2017).

La ausencia de datos sobre la cuestión de la tierra en Colombia ha impedido realizar ejercicios más detallados sobre la evolución de la concentración de la misma. En total, se han realizado tres Censos Agropecuarios en el país: 1960, 1970 y 2014. Aunque una comparación del Censo de 1960 y de 2014 puede no resultar del todo precisa, debido a que una parte importante del territorio quedó por fuera de este primer ejercicio, algunos elementos merecen ser destacados, especialmente en lo que concierne al aumento de la concentración de la tierra.

La siguiente gráfica muestra que, excluyendo los territorios de grupos étnicos, en 2014, las Unidades Productoras Agropecuarias (UPAs)⁹ con más de mil hectáreas, ocupan el 63% de la tierra productiva (OXFAM, 2017).

⁹ La Unidad Productora Agropecuaria (UPA) es definida como la unidad de organización de la producción agropecuaria, y cumple con las siguientes condiciones: produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios o acuícolas; tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y riesgos; utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo, mano de obra en los predios que la integran (DANE, 2015).

Gráfica 8. Porcentaje de superficie total ocupada según tamaño de la UPA

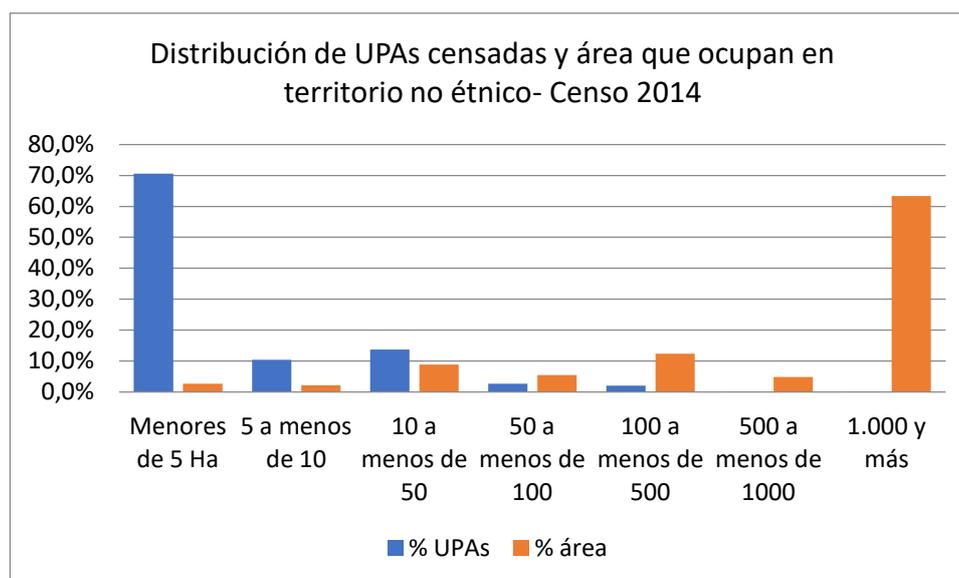


Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Censo Agropecuarios del DANE (1960 y 2014). Se excluyen territorios étnicos.

Al comparar esta información con el censo de 1960, se evidencia que ha habido un aumento en el porcentaje de tierra que ocupan las unidades de producción agropecuaria de más de mil hectáreas. Mientras en 1960 las UPAs con más de mil hectáreas ocupaban el 30% de la tierra, este porcentaje se duplicó en 2014. Lo anterior sugiere que ha habido un aumento en la concentración de la tierra.

Por otro lado, al observar los datos de 2014, relacionando el tamaño de las UPAs y el porcentaje de tierras que estas ocupan, la desigualdad se vuelve más evidente. Del total de UPAs censadas en territorios no étnicos, se encuentra que la mayoría de las UPAs (el 70%) tienen menos de 5 hectáreas. Sin embargo, al estudiar el porcentaje de tierra que este 70% de las UPAs ocupa, se encuentra que solo ocupan el 2,7% de la superficie (equivalente a 1,8 millones de hectáreas). Por el contrario, las UPAs de más de mil hectáreas, que solo representan el 0,2% de las unidades censadas, ocupan el 63% de la superficie (equivalente a 43,8 millones de hectáreas).

Gráfica 9. Distribución de UPAs censadas y área que ocupan. Censo 2014



Nota: No se incluyen territorios étnicos. Fuente: Dane (2016).

Como lo afirma el estudio de Oxfam sobre los datos que arroja el Censo Agropecuario de 2014, “mientras las grandes unidades de producción agropecuaria se han expandido, por el contrario, las pequeñas unidades se han ido fragmentando y perdiendo terreno hasta quedar desplazadas a una proporción cada vez menor de la superficie productiva” (OXFAM, 2017).

Dicha concentración de tierra da cuenta de la ausencia de una reforma agraria que dote a los campesinos de tierra y que ayude a desconcentrarla. La siguiente tabla presenta un resumen general de los mecanismos utilizados para la dotación de tierras en Colombia, desde 1962.

Tabla 4. Mecanismos utilizados para la dotación de tierras en Colombia (1960-2012)

Modalidad	Periodo	Familias/ Hectáreas	% área total adjudicada
Titulación de baldíos a campesinos y colonos	1960-2012	Familias	503.191
		Hectáreas	19.274.708
Fondo Nacional Agrario- FNA	2004-2012	Familias	4.805
		Hectáreas	50.154
Compra directa	2002-2012	Familias	4.916
		Hectáreas	48.192
Extinguidos provenientes Dirección Nacional de Estupefacientes	1996-2012	Familias	2.889
		Hectáreas	36.733
Titulación a consejos comunitarios de comunidades negras	1996-2012	Familias	71.157
		Hectáreas	5.396.609

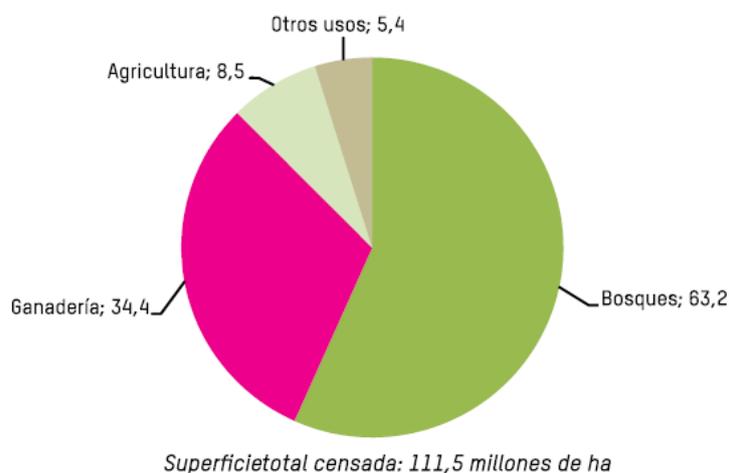
Creación o ampliación de resguardos indígenas	1966-2012	Familias Hectáreas	84.573 31.651.072	56,0%
Subsidio Integral de Tierras	2008-2012	Familias Hectáreas	3.938 29.532	0,1%
Total familias beneficiadas			675.469	100%
Total hectáreas adjudicadas			56.487.000	100%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015a).

Como se vio en el capítulo 2 y como se puede observar en la tabla anterior, las políticas llevadas a cabo en materia de dotación de tierras han estado enfocadas principalmente en la entrega de baldíos y no tanto en la redistribución de la tierra. Un importante porcentaje de tierras adjudicadas (56%) ha sido destinado a la creación o ampliación de resguardos indígenas y, en menor medida, a titulación a consejos comunitarios de comunidades negras (9,6%). Sobre estos territorios, es importante destacar que de acuerdo con el último Censo Agropecuario, el 90,8% del área rural dispersa censada en territorios étnicos, corresponde a bosques naturales (DANE, 2016).

Con relación al uso del suelo, el censo agropecuario de 2014 registra que existen 43 millones de hectáreas destinadas a fines agropecuarios, de las cuales 34,4 millones, es decir, 80%, están dedicados a la ganadería, mientras que 8,5 millones (20%) a producción agrícola. En Colombia, sin embargo, solo 15 millones de hectáreas tienen aptitud para la ganadería, mientras que 22 millones de hectáreas tienen aptitud agrícola.

Gráfica 10. Uso del suelo en Colombia (millones de hectáreas)



Fuente: Oxfam (2017), con base en Censo Nacional Agropecuario, Dane (2016).

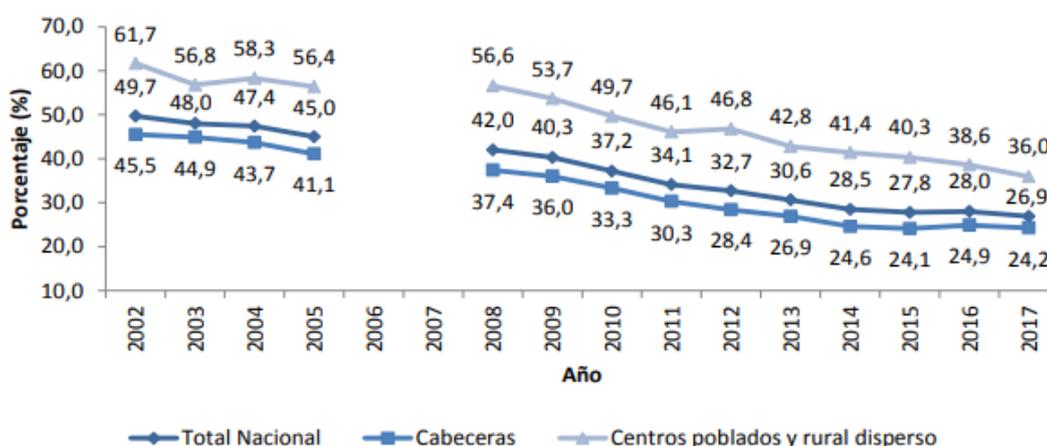
González (2014) considera que en Colombia se ha dado un proceso de

ganaderización, de la mano de los sectores vinculados al narcotráfico, llevando así a una relativización. Se estima que entre 1984 y 2002 el área destinada a actividades ganaderas creció, al mismo tiempo en que desplazó áreas agrícolas y forestales en todas las regiones del país (IGAC y CORPOICA, 2002, *apud* CNMH, 2016). Álvaro Balcázar (2003) considera que la ganadería bovina extensiva ocupó la mayor parte de tierras que eran cultivadas anteriormente con granos y oleaginosas. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2014 (DANE, 2016), en Colombia existen 21.502.811 cabezas de ganado bovino. El 59% se concentra en seis departamentos: Antioquia (10,6%), Córdoba (9,1%), Casanare (8,5%), Meta (7,5%), Cesar (6,7%) y Santander (6,5%).

La actividad ganadera en Colombia es principalmente de tipo extensivo. De acuerdo con Oxfam, considerando, por un lado, que el último censo agropecuario calcula que existen 32,9 millones de hectáreas para ganadería (excluyendo territorios étnicos) y, por otro lado, considerando que existen 20,4 millones de cabezas de ganado bovino, se tendría un promedio de 1 vaca por cada 1,6 hectáreas, es decir, “cerca de un millón de explotaciones campesinas tienen un tamaño inferior a la tierra de la que dispone en promedio una vaca en Colombia” (OXFAM, 2017). Sin embargo, las pequeñas explotaciones tienen un papel fundamental en la producción de alimentos, pues son las que destinan más superficie a la producción agrícola y, por lo tanto, juegan un papel importante en la soberanía alimentaria.

Por último, al observar la pobreza rural, se identifica una brecha importante con relación a la pobreza urbana.

Gráfica 11. Incidencia de la pobreza monetaria, según grandes dominios. Total nacional, cabecera y centros poblados y rural disperso. 2002-2017



Fuente: DANE (2019).

Sobre el tema de la pobreza rural, Uribe López (2013) considera que el sesgo anticampesino ha traído como consecuencia un alto grado de desigualdad a nivel rural y unos altos índices de pobreza. Si bien la pobreza rural presenta una disminución entre 2002 y 2017, sigue estando por encima del 30%.

Así, el panorama para el campo colombiano se resume en una alta concentración de tierras, con un importante protagonismo de la ganadería extensiva, ausencia de medidas redistributivas de la tierra y un alto nivel de pobreza rural, lo que sugiere un nivel bajo de inversiones en bienes públicos que mejoren la calidad de vida de las personas en el campo.

3.3. Las transformaciones en la matriz productiva: una aproximación al comportamiento de los cultivos en Colombia (1987-2016)

El estudio del agronegocio supone aproximarse a la estructura productiva e identificar cambios que puedan estar sugiriendo la incorporación de este modelo. Uno de los elementos que constituyen la especificidad de los países con relación al modelo de agronegocio, tiene que ver con la forma como son impulsados algunos cultivos estratégicos en unos lugares determinados, generando en los territorios nuevas dinámicas de desplazamiento, de incorporación de tierras junto con mano de obra formada por los antiguos cultivadores de esas tierras, o la entrada en áreas de reserva forestal o con otros usos ambientales. Es decir, el agronegocio está asociado a transformaciones en el uso del suelo y a nuevas formas de concentración de la tierra, debido a que se requieren grandes extensiones para el desarrollo de los cultivos. En Brasil, por ejemplo, se encuentra que entre 1990 y 2009 se dio un proceso intenso de espacialización de la soya, que anteriormente se concentraba en la región sur, hacia las áreas de los cerrados y más recientemente, hacia la región de la Amazonia (HEREDIA *et al*, 2010).

Esta sección, por lo tanto, intenta mostrar cuáles serían esos cultivos estratégicos que vienen siendo impulsados en las últimas décadas en Colombia, que podrían sugerir una tendencia hacia la incorporación del modelo de agronegocio. Para tal fin, se presenta el comportamiento de los principales cultivos del país a partir de la información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura, que se basan en la información de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA). A grandes

rasgos, el análisis de esta información permite constatar que, mientras algunos productos comienzan a fortalecerse, otros cultivos tradicionales pierden terreno. Además de identificar cuáles son estos cultivos, cabe preguntarse qué significó esta situación en términos de uso del suelo y qué están expresando estos cambios en términos del modelo de agricultura colombiano.

Debido a la falta de información precisa sobre el sector agropecuario en Colombia, que permita conocer a profundidad lo que se cultiva de acuerdo al tamaño de la tierra, y de esta forma identificar, por ejemplo, qué cultivos son propios de la economía campesina y cuáles se cultivan en grandes extensiones de tierra, en diversos estudios sobre el campo colombiano se ha optado por clasificaciones que permitan una aproximación a esta realidad. En algunos estudios se utilizan las categorías de cultivos transitorios y permanentes. Los primeros estarían asociados a la actividad campesina, mientras que los segundos, a la actividad de grandes empresas. Sin embargo, existen diversas imprecisiones al usar estas categorías, en la medida en que no necesariamente un cultivo permanente es producido por la gran empresa, o viceversa. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el café, que tiene un componente grande de producción por parte de campesinos y pequeños agricultores, a pesar de ser un cultivo permanente.

Otra clasificación utilizada en estos estudios se basa en la propuesta elaborada por Forero (2002, 2010), que afirma que existirían unos cultivos que serían predominantemente capitalistas y otros que serían predominantemente campesinos¹⁰. Salgado (2004) hace uso de esta clasificación, por considerar que expresa “de una manera más precisa la dinámica de la producción”. Este último autor define los cultivos predominantemente campesinos como “aquellos que no pueden desarrollarse sin la participación campesina, así se hayan involucrado productores capitalistas”. Mientras que los cultivos predominantemente capitalistas serían “aquellos generados por los agricultores capitalistas, así haya habido incursión de la producción campesina”. El PNUD (2011) define la producción capitalista como aquella que usa “la lógica de la acumulación como el móvil de la actividad. Para ello busca utilizar tanto el capital como la tierra, el trabajo (asalariado) y la tecnología como instrumentos de generación

¹⁰ En su análisis sobre los datos expandidos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2005, Garay, Cardona y Barberi (2010), destacaron la participación campesina en cultivos como tabaco rubio (91%), trigo (83%), papa (82%), frijol (81%), cacao (81%), cebada (79%), tabaco negro (78%), banano (75%), café (74%), maíz tradicional (71%), caña panelera (70%), plátano (70%). En cultivos como la palma, la caña de azúcar y el banano de exportación, la participación campesina es de 0%. Esta información ayuda a confirmar la pertinencia de la clasificación propuesta por Forero con relación a los cultivos predominantemente capitalistas y campesinos.

de ganancias”. Por su parte, con relación a la producción campesina, esta seguiría la lógica de la reproducción de la familia, “con una acumulación muy precaria, especialmente de los productores situados por encima del minifundio, y tienden a permanecer en su actividad así disminuyan los ingresos, con lo cual no valorizan el factor trabajo” (PNUD, 2011, p. 117).

En esta tesis se hará uso de esta clasificación ya que se considera una opción viable para suplir los vacíos de información confiable, desagregada y periódica que permitan estudiar de forma detallada la estructura social asociada a la producción agrícola en Colombia. Sin embargo, es importante reconocer que esta metodología puede tener algunas imprecisiones o no reflejar, por ejemplo, información detallada con relación a los actores involucrados en la producción. Por ejemplo, la reconversión de algunos actores o la entrada de nuevos actores al sector agropecuario requieren de otras fuentes de información que permitan contar con un mapa más detallado de los actores que hacen parte del sector agropecuario.

En un esfuerzo por contribuir a identificar los cambios que han tenido los principales cultivos en el país, tomando como referencia los cultivos predominantemente campesinos y predominantemente capitalistas, se realizaron las siguientes tablas, que presentan el promedio quinquenal tanto en superficie como en producción y su respectiva variación promedio quinquenal, para el caso de 21 cultivos en Colombia¹¹, en el periodo 1987-2016.

A continuación se presenta la información sobre los cultivos predominantemente campesinos.

Tabla 5. Comportamiento quinquenal de cultivos predominantemente campesinos, en superficie (miles de ha) y producción (Miles de Ton) y variación quinquenal.

Cultivo			1987-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016	Tendencia
arroz manual	Superficie	ha.	36,7	51,3	45,3	46,1	56,5	81,4	Creciente
		var.		40,0%	-11,8%	1,8%	22,7%	44,0%	
arroz manual	Producción	ton.	60,8	77,5	78,1	85,8	94,0	157,9	Creciente
		Var.		27,4%	0,8%	9,8%	9,6%	68,0%	
Cacao	Superficie	ha.	115,7	117,4	97,0	104,5	116,5	158,5	Creciente
		var.		1,5%	-17,4%	7,7%	11,6%	36,0%	
	Producción	ton.	55,4	53,5	47,7	50,2	64,0	83,2	Creciente

¹¹ Se tomaron como referencia los principales cultivos en términos de hectáreas cosechadas a lo largo del periodo estudiado: 1987-2016. La información se tomó de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura, entre 1987-2016. La información relacionada con el cultivo de café fue suministrada directamente por la UPRA.

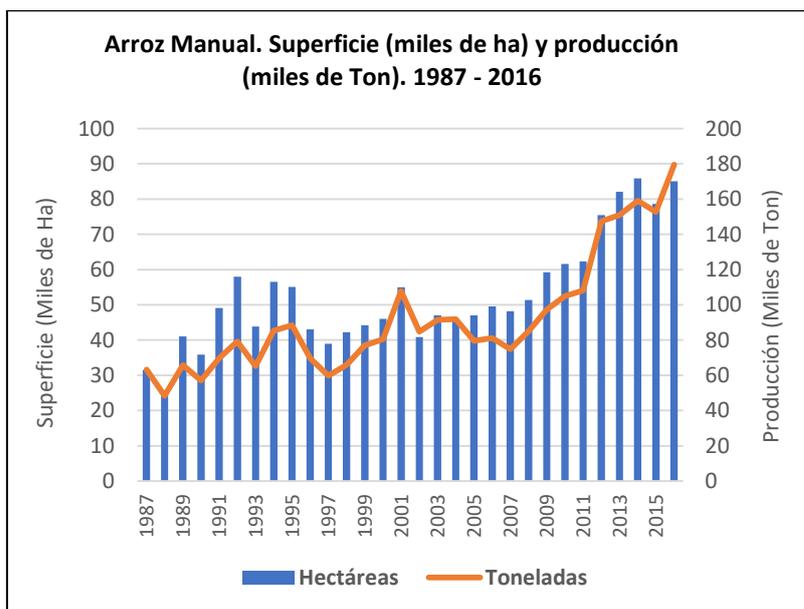
		var.		-3,4%	-10,9%	5,2%	27,6%	30,1%	
Café	Superficie	Ha.	885,5	858	761	759,1	759,5	768,4	Decreciente
		Var.		-3,1%	-11,3%	-0,25%	0,06%	1,17%	- estable
	Producción	Ton.	793,4	799,8	649,8	691,4	583,7	709,6	Decreciente
		Var.		0,81%	-18,8%	6,4%	-15,6%	21,6%	- Creciente
Caña panela	Superficie	Ha.	209,8	203,1	212,0	209,6	197,3	202,4	Estable
		Var.		-3,2%	4,4%	-1,1%	-5,9%	2,6%	
	Producción	Ton.	1124,2	1227,5	1300,9	1370,8	1226,6	1239,5	Estable
		Var.		9,2%	6,0%	5,4%	-10,5%	1,1%	
Cebada	Superficie	Ha.	50,8	27,6	6,3	2,4	2,5	1,4	Decreciente
		Var.		-45,7%	-77,0%	-61,7%	3,9%	-45,2%	
	Producción	Ton.	95,2	54,2	12,0	4,4	4,0	2,3	Decreciente
		Var.		-43,1%	-77,9%	-63,6%	-8,1%	-43,4%	
Frijol	Superficie	Ha.	136,0	142,5	121,7	115,6	122,1	117,2	Estable
		Var.		4,8%	-14,6%	-5,0%	5,7%	-4,1%	
	Producción	Ton.	104,8	135,2	124,2	129,5	142,4	140,4	Creciente
		Var.		29,0%	-8,2%	4,3%	10,0%	-1,4%	
Maíz tradicional	Superficie	Ha.	650,8	598,8	426	430,9	407,7	374,3	Decreciente
		Var.		-8,0%	-28,8%	1,1%	-5,4%	-8,2%	
	Producción	Ton.	823,1	815,6	614,2	671,3	616,7	557,2	Decreciente
		Var.		-0,9%	-24,7%	9,3%	-8,1%	-9,6%	
Ñame	Superficie	Ha.	12,6	10,9	18,6	24,4	32,4	31,2	Creciente
		Var.		-13,1%	70,2%	31,3%	32,7%	-3,8%	
	Producción	Ton.	91,2	123,4	202,5	281,2	349,9	343,6	Creciente
		Var.		35,2%	64,1%	38,9%	24,4%	-1,8%	
Papa	Superficie	Ha.	162,5	173,6	168,0	159,9	162,2	160,9	Estable
		Var.		6,8%	-3,2%	-4,8%	1,4%	-0,8%	
	Producción	Ton.	2459,1	2754,7	2741,5	2781,2	2991,3	3167,6	Creciente
		Var.		12,0%	-0,5%	1,4%	7,6%	5,9%	
Plátano	Superficie	Ha.	357,0	374,9	367,8	364,4	349,0	387,5	Creciente
		Var.		5,0%	-1,9%	-0,9%	-4,2%	11,1%	
	Producción	Ton.	2346,8	2591,3	2585,8	2818,1	2755,2	3372,1	Creciente
		Var.		10,4%	-0,2%	9,0%	-2,2%	22,4%	
Tabaco	Superficie	Ha.	21,1	15,9	14,5	16,3	11,3	11,3	Decreciente
		Var.		-24,8%	-8,3%	12,4%	-31,0%	0,0%	
	Producción	Ton.	34,3	29,1	26,7	31,6	20,3	20,6	Decreciente
		Var.		-15,1%	-8,3%	18,3%	-35,8%	1,3%	
Trigo	Superficie	Ha.	45,9	42,0	19,2	19,2	12,2	4,0	Decreciente
		Var.		-8,5%	-54,3%	0,3%	-36,5%	-67,3%	
	Producción	Ton.	83,0	83,1	39,9	42,1	23,5	6,3	Decreciente
		Var.		0,1%	-52,0%	5,7%	-44,2%	-73,4%	
Yuca	Superficie	Ha.	172,0	187,7	181,7	175,7	178,9	187,9	Estable
		Var.		9,2%	-3,2%	-3,3%	1,8%	5,1%	
	Producción	Ton.	1527,1	1833,3	1761,8	1840,4	1926,6	2021,1	Creciente
		Var.		20,1%	-3,9%	4,5%	4,7%	4,9%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los anuarios estadísticos del Ministerio de Agricultura (2019). Para el cultivo del café, la información fue suministrada directamente por la UPRA.

De la tabla anterior, sobre cultivos predominantemente campesinos, pueden identificarse, a rasgos generales, tres tendencias: cultivos crecientes, decrecientes y estables.

Entre los cultivos con tendencia creciente se encuentran el arroz manual, el cacao, el ñame, la papa, el plátano y la yuca.

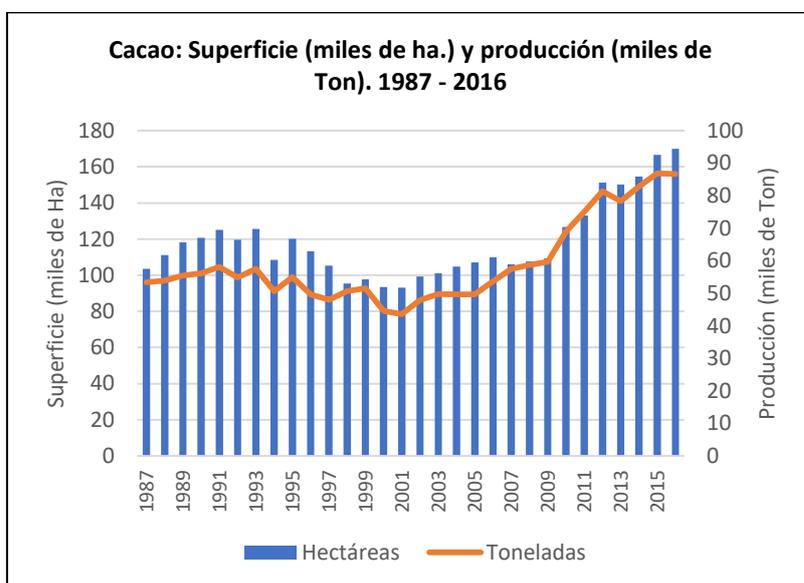
Gráfica 12. Superficie y producción de arroz manual (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Arroz manual. La producción presenta una tendencia creciente entre 1987 y el 2016, cuando alcanza la cifra más alta en el periodo estudiado. La superficie cultivada también presenta un comportamiento creciente.

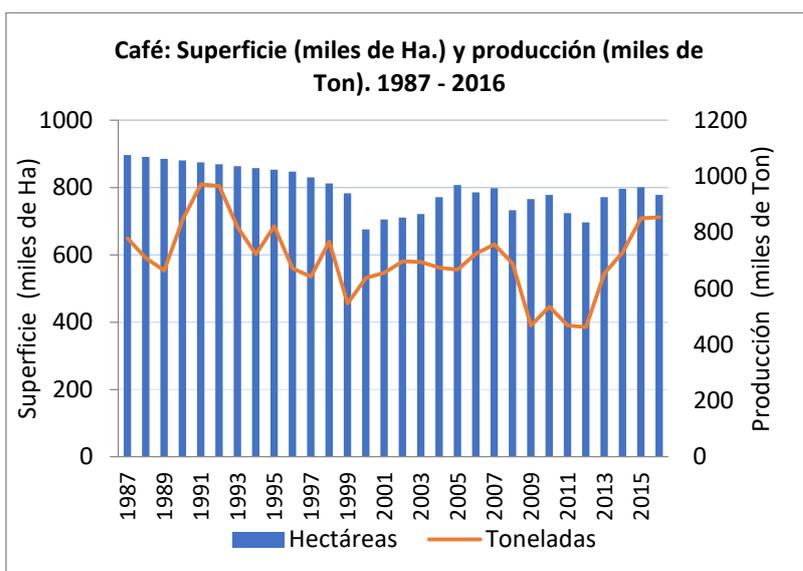
Gráfica 13. Superficie y producción de cacao (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Cacao. La producción y superficie cosechada presentan un comportamiento cíclico. Entre 1987 y 1993, la tendencia fue levemente creciente. Entre 1994 y 2000 se presenta una tendencia decreciente. A partir del 2001 la tendencia es creciente, y se acentúa entre 2010–2012.

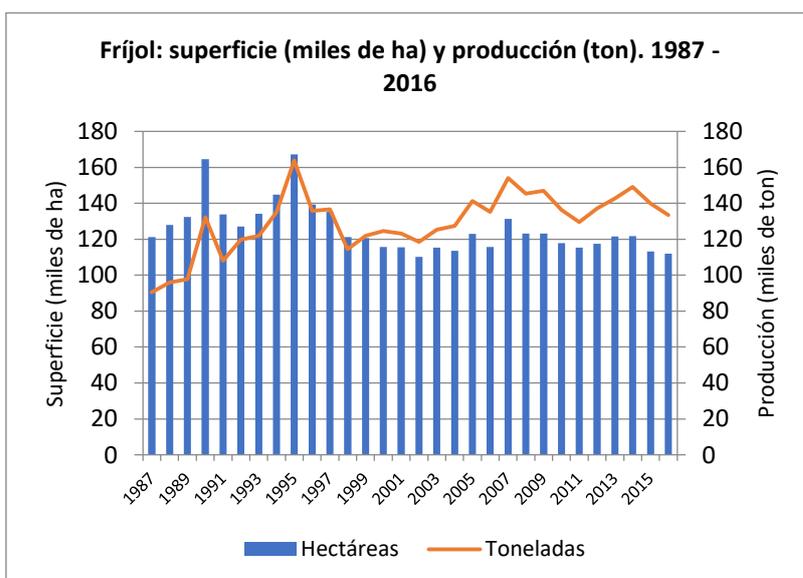
Gráfica 14. Superficie y producción de café (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UPRA.

Café. La producción presenta un comportamiento decreciente, con oscilaciones, entre 1992 y 2012. A partir de ese año, se percibe una recuperación. La superficie cosechada presenta, en general, una tendencia decreciente, también con oscilaciones, y desde 2013 ha tenido un comportamiento más estable.

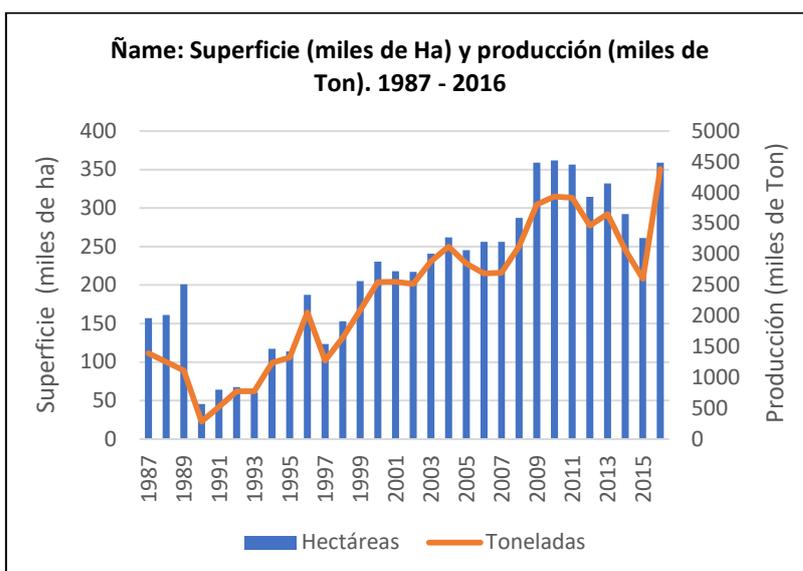
Gráfica 15. Superficie y producción de frijol (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Frijol. La producción presenta un crecimiento moderado, con oscilaciones, alcanzando su máximo nivel en 1995. La superficie tuvo un comportamiento estable.

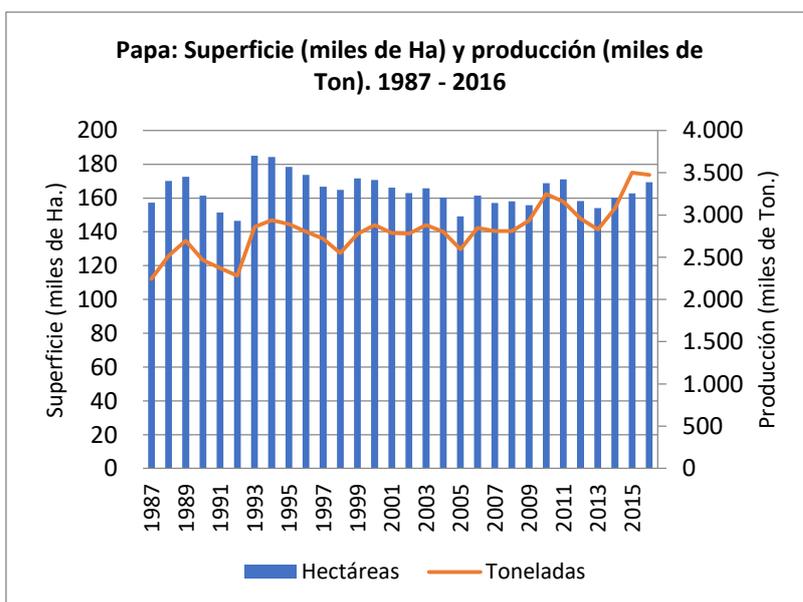
Gráfica 16. Superficie y producción de ñame (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Ñame. La producción y superficie muestran una tendencia creciente desde 1990, con una leve disminución entre 2004-2007 y entre 2011-2015. La producción máxima se registra en 2016.

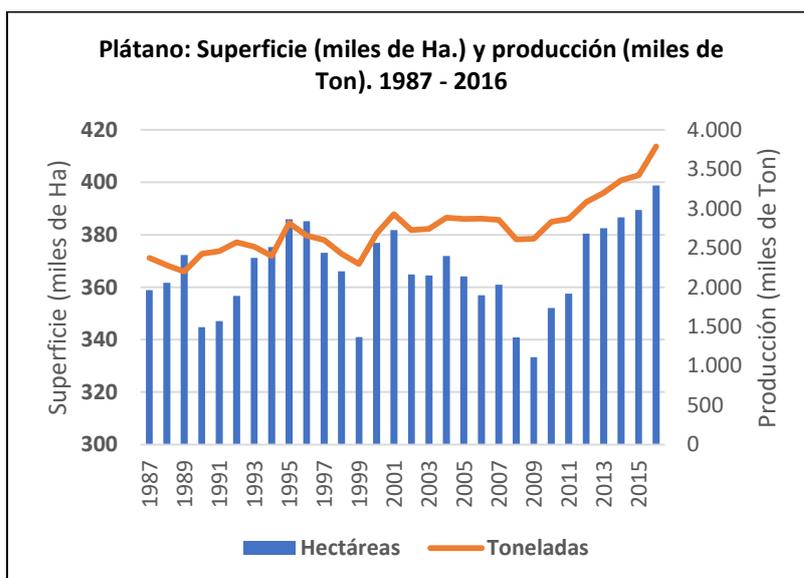
Gráfica 17. Superficie y producción de papa (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Papa. La producción presenta un crecimiento moderado entre 1987 y 2016, con algunas leves caídas estacionales entre 1990-1992, 1995-1998 y 2011-2013. La superficie cultivada se mantuvo estable.

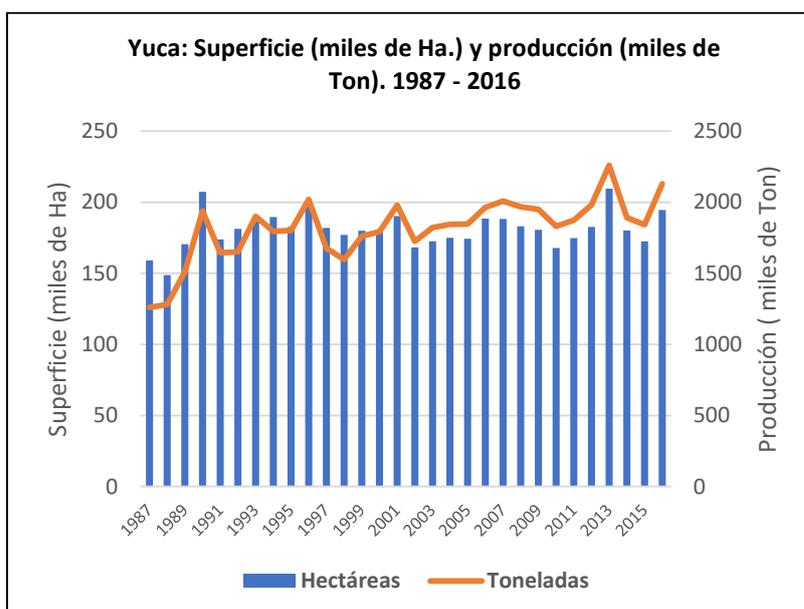
Gráfica 18. Superficie y producción de plátano (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Plátano. La producción muestra una tendencia creciente entre 1987-2016, la cual se acentúa a partir del 2014. La superficie tuvo oscilaciones, con una tendencia creciente en los últimos años. Aunque los Anuarios Estadísticos registran menos de 400mil hectáreas, el Censo Agropecuario de 2014 registra más de 915 mil hectáreas cosechadas.

Gráfica 19. Superficie y producción de yuca (1987-2016).

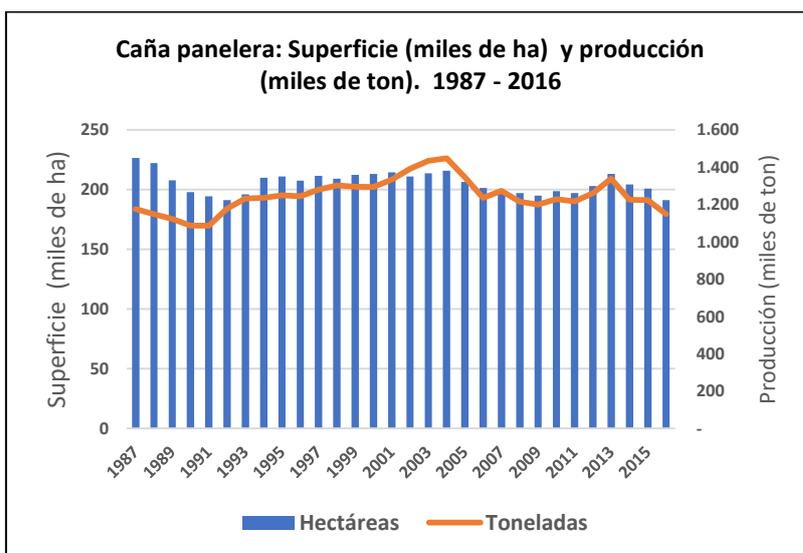


Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Yuca. La producción presenta una tendencia creciente entre 1987 y el 2016, alcanzando su mayor nivel en 2013. La superficie tuvo un comportamiento estable, con algunas oscilaciones.

Por otra parte, se identifica un cultivo que tanto en producción como en superficie ha tenido un comportamiento estable. Es el caso de la caña panelera.

Gráfica 20. Superficie y producción de caña panelera (1987-2016).

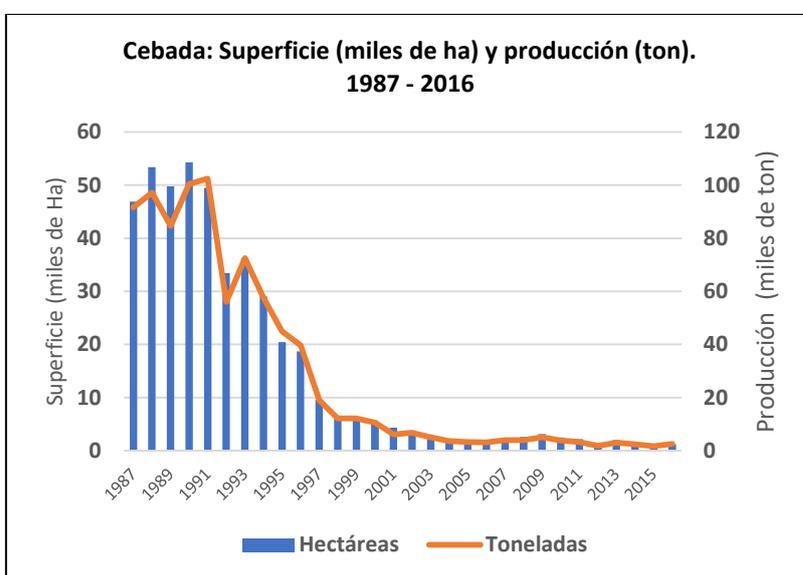


Caña panelera. Este cultivo registró una tendencia estable tanto en superficie como en producción, entre 1987 y 2016, con una tendencia ascendente leve entre 1992 y el 2003, y una tendencia decreciente, también leve, a partir del 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Por último, se encuentra una tendencia decreciente en algunos cultivos predominantemente campesinos: cebada, maíz tradicional, tabaco y trigo.

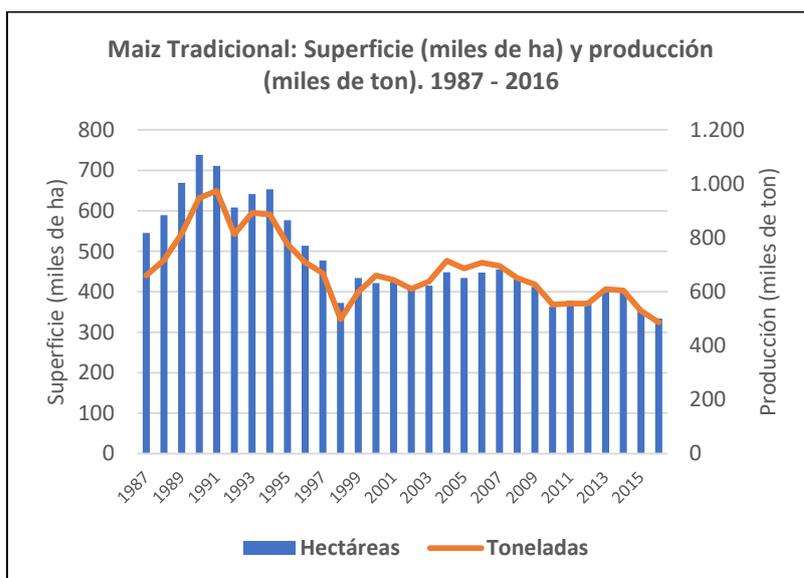
Gráfica 21. Superficie y producción de cebada (1987-2016).



Cebada. Este cultivo muestra una tendencia decreciente entre 1987 y 2016, tanto en superficie cosechada como en producción. El mayor descenso se presenta entre 1992 y 2001.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

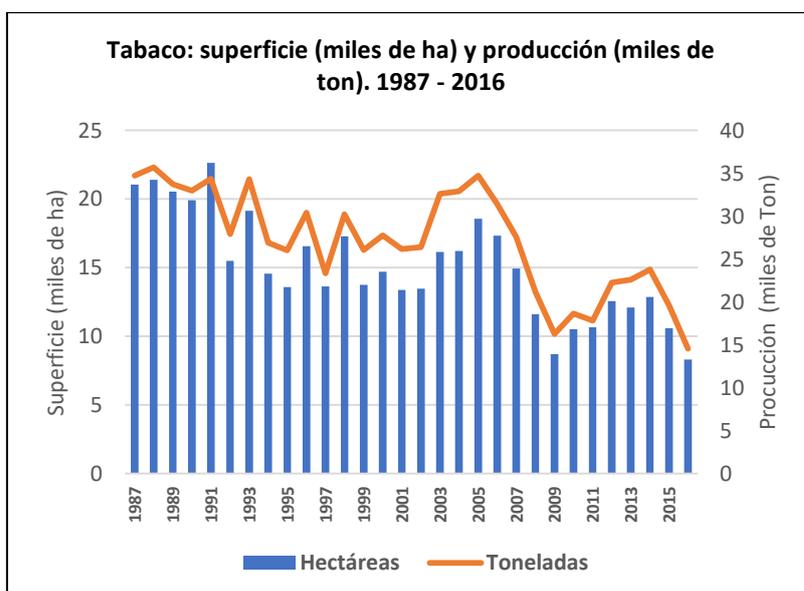
Gráfica 22. Superficie y producción de maíz tradicional (1987-2016).



Maíz tradicional. La producción y superficie cosechada presentan una tendencia decreciente a partir de 1992, alcanzando el menor valor, en ambos casos, en 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

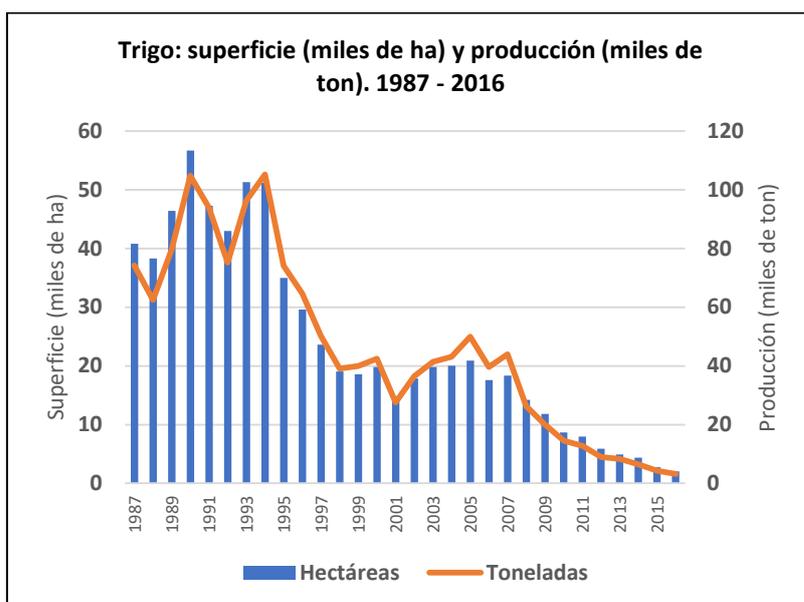
Gráfica 23. Superficie y producción de tabaco (1987-2016).



Tabaco. La producción presenta un comportamiento decreciente, con una fuerte caída entre 2006 y 2009. La superficie cultivada también presenta disminución.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Gráfica 24. Superficie y producción de trigo (1987-2016). Fuente:



Trigo. La producción y superficie cosechada presentan una tendencia decreciente, con una fuerte caída entre 1994 y el 2001. A partir de 2002 se presenta una relativa mejoría y vuelve a caer a partir de 2008, llegando a su nivel mínimo en 2016.

Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Con base en la información disponible sobre los cultivos predominantemente campesinos, puede concluirse que, a partir de la década del noventa, se presenta una transformación importante, debido a que cultivos de gran relevancia pierden terreno y algunos prácticamente desaparecen, como el trigo y la cebada. En el caso del trigo, cultivado principalmente en la región andina colombiana, en los departamentos de Boyacá, Nariño y Cundinamarca, el aumento de las importaciones de este cultivo, provenientes Estados Unidos y Canadá, generaron una crisis en los cultivadores, quienes sustituyeron este cultivo por flores de exportación, papa y otros cultivos para el mercado interno (ROA-CLAVIJO, 2018). Otros cultivos, aunque se mantienen, han perdido peso a nivel nacional. Es el caso del tabaco y el maíz tradicional. Sin embargo, las comunidades campesinas continúan teniendo un papel fundamental en la producción de alimentos. Así, se encuentra un aumento en cultivos como la papa, la yuca, el plátano, el ñame y el arroz manual, productos que hacen parte de la dieta de la población colombiana. En estos cultivos, el aumento de la superficie cosechada y la producción mantienen una tendencia similar. El cultivo del frijol presenta una tendencia creciente en términos de producción, más pronunciada que el crecimiento de superficie, al igual que se observa en el caso del plátano, en donde la producción presenta una

tendencia creciente más pronunciada que el crecimiento de superficie¹².

A continuación se presenta la información relacionada con los cultivos predominantemente capitalistas.

Tabla 6. Comportamiento quinquenal de los cultivos predominantemente capitalistas, en superficie (miles de ha) y producción (miles de ton) y variación quinquenal.

			1987- 1991	1992- 1996	1997- 2001	2002- 2006	2007- 2011	2012- 2016	Tendencia
Algodón	Superficie	ha	207,8	116,2	52,5	57,3	42,5	30,3	Decreciente
		var.		-44,1%	-54,8%	9,1%	-25,9%	-28,8%	
	Producción	ton.	344,0	192,6	108,4	115,8	95,9	62,2	Decreciente
		var.		-44,0%	-43,7%	6,8%	-17,2%	-35,2%	
Arroz mecanizado	Superficie	ha	412,4	351,7	395,8	431,7	442,9	450,6	Creciente
		var.		-14,7%	12,5%	9,1%	2,6%	1,7%	
	Producción	ton.	1858,6	1634,4	2104,9	2518,8	2515,9	2441,7	Creciente
		var.		-12,1%	28,8%	19,7%	-0,1%	-2,9%	
Caña de azúcar	Superficie	ha	111,3	166,4	197,0	180,3	179,4	202,5	Creciente
		var.		49,5%	18,4%	-8,5%	-0,5%	12,9%	
	Producción	ton.	13266,0	19841,9	21720,5	21811,5	21434,8	23254,4	Creciente
		var.		49,6%	9,5%	0,4%	-1,7%	8,5%	
Banano export.	Superficie	ha	28,7	42,9	41,2	42,5	46,0	47,9	Creciente
		var.		49,5%	-3,8%	3,2%	8,2%	3,9%	
	Producción	ton.	1230,6	1640,4	1501,9	1448,4	1755,5	1640,0	Creciente
		var.		33,3%	-8,4%	-3,6%	21,2%	-6,6%	
Maíz tecnif.	Superficie	ha	93,5	97,5	121,1	155,4	143,9	168,8	Creciente
		var.		4,3%	24,2%	28,3%	-7,4%	17,3%	
	Producción	ton.	242,8	272,6	407,4	596,2	577,8	815,7	Creciente
		var.		12,3%	49,5%	46,4%	-3,1%	41,2%	
Palma de aceite	Superficie	ha	75,6	122,4	148,6	180,9	269,2	426,8	Creciente
		var.		62,0%	21,4%	21,7%	48,8%	58,6%	
	Producción	ton.	222,5	366,4	485,8	623,8	887,1	1341,8	Creciente
		var.		64,7%	32,6%	28,4%	42,2%	51,3%	
Sorgo	Superficie	ha	259,0	196,3	72,8	68,4	24,5	5,7	Decreciente
		var.		-24,2%	-62,9%	-6,0%	-64,2%	-76,6%	
	Producción	ton.	724,8	606,6	229,5	221,1	69,4	16,5	Decreciente
		var.		-16,3%	-62,2%	-3,7%	-68,6%	-76,3%	
Soya	Superficie	ha	87,0	46,2	27,8	31,1	29,2	39,2	Decreciente- Creciente
		var.		-46,9%	-40,0%	12,2%	-6,2%	34,1%	
	Producción	ton.	169,3	94,3	59,0	58,8	60,9	98,0	Decreciente- Creciente
		var.		-44,3%	-37,4%	-0,3%	3,5%	60,9%	

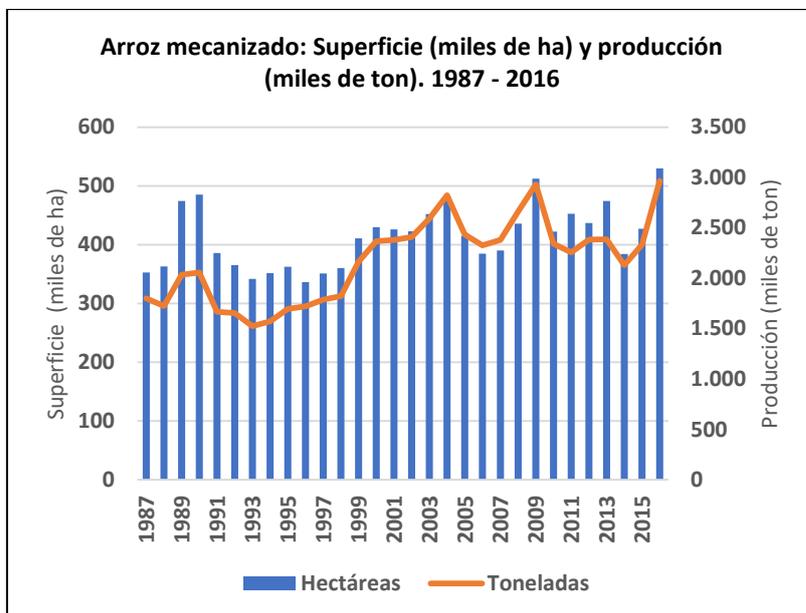
Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura (2019).

Los cultivos con tendencia creciente, predominantemente capitalistas, son el arroz mecanizado, el banano de exportación, la caña de azúcar, el maíz tecnificado y la palma de aceite. La soya se incluye en este grupo, ya que a pesar de que en los primeros

¹² En el caso del plátano, debe llamarse la atención para la divergencia de información sobre este cultivo, ya que en el Censo Agropecuario de 2014, el plátano aparece como el principal cultivo del país, por encima del café, con más de 915 mil hectáreas cosechadas, mientras que el valor en los Anuarios Estadísticos es cercano 400 mil hectáreas.

años de la década del noventa tuvo una drástica caída, ha vuelto a cultivarse en los últimos 15 años.

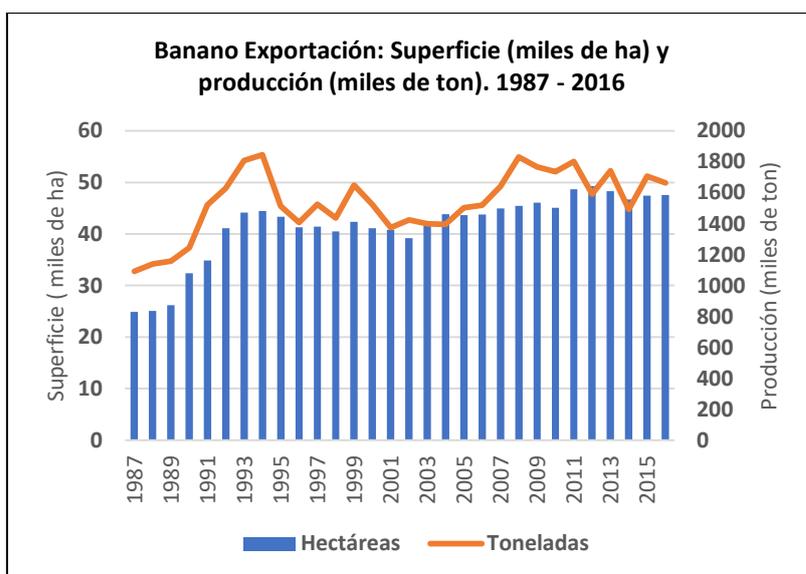
Gráfica 25. Superficie y producción de arroz mecanizado (1987-2016).



Arroz mecanizado. La producción presentó un crecimiento sostenido entre 1993 y 2004. A partir de ese año, ha presentado oscilaciones, con un aumento sostenido entre 2014 y 2016, año en el que alcanza su producción más alta. El número de hectáreas cosechadas ha presentado un comportamiento similar.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

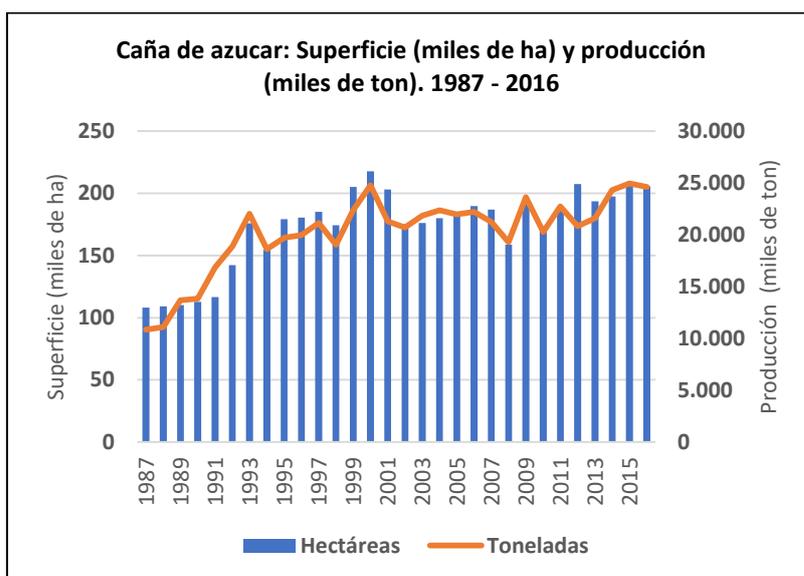
Gráfica 26. Superficie y producción de banano de exportación (1987-2016).



Banano de exportación. Entre 1987-1994 la producción tuvo una tendencia creciente. A partir de este año comienza a tener algunas oscilaciones. La superficie tuvo un crecimiento importante entre 1987 y 1993, y después tuvo un crecimiento leve.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

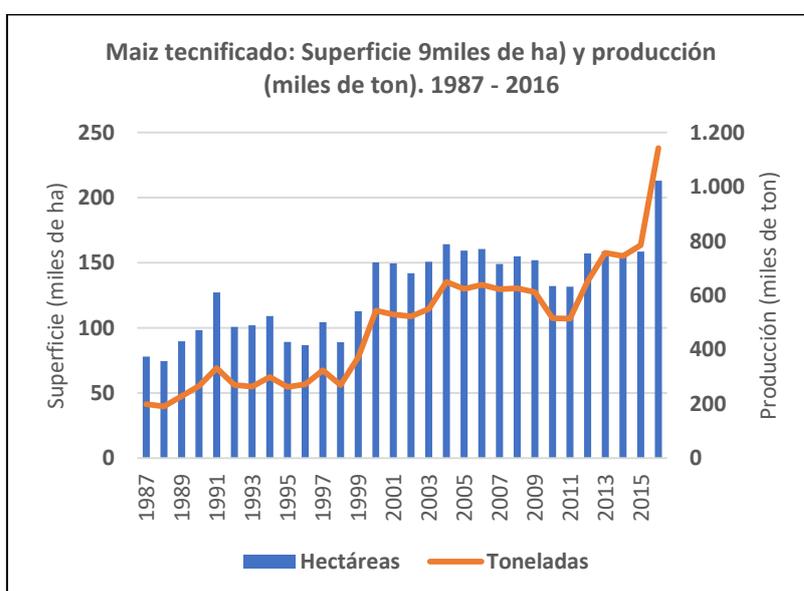
Gráfica 27. Superficie y producción de caña de azúcar (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Caña de azúcar. La producción y superficie presentaron una tendencia ascendente entre 1987 y el 2016, con un importante crecimiento entre 1987-1993. El punto más alto de producción y superficie se presenta en el año 2000, y alcanza un valor similar en el año 2015.

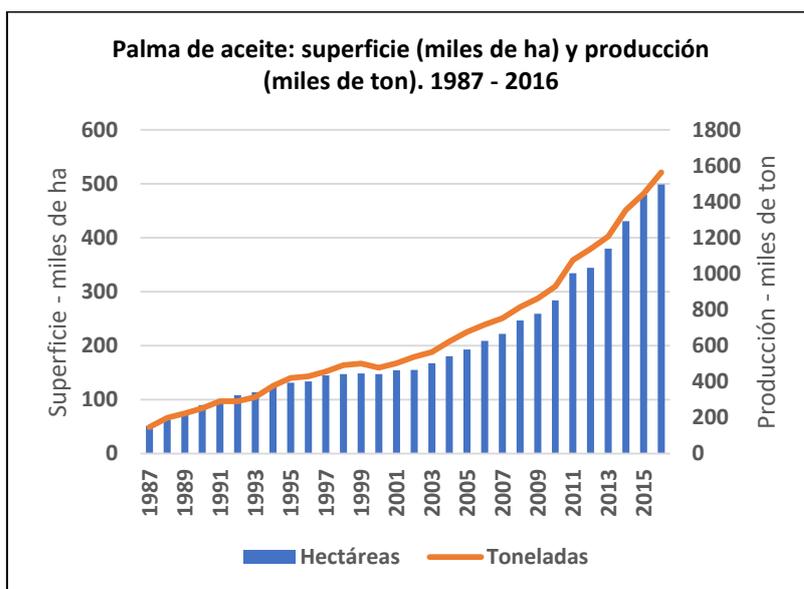
Gráfica 28. Superficie y producción de maíz tecnificado (1987-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Maíz tecnificado. La producción presenta una tendencia ascendente entre 1987 y el 2016, cuando alcanza su máximo nivel. Con relación a la superficie, se constata un crecimiento con algunas oscilaciones. La mayor superficie cosechada se encuentra también en 2016, en donde se presenta un importante aumento.

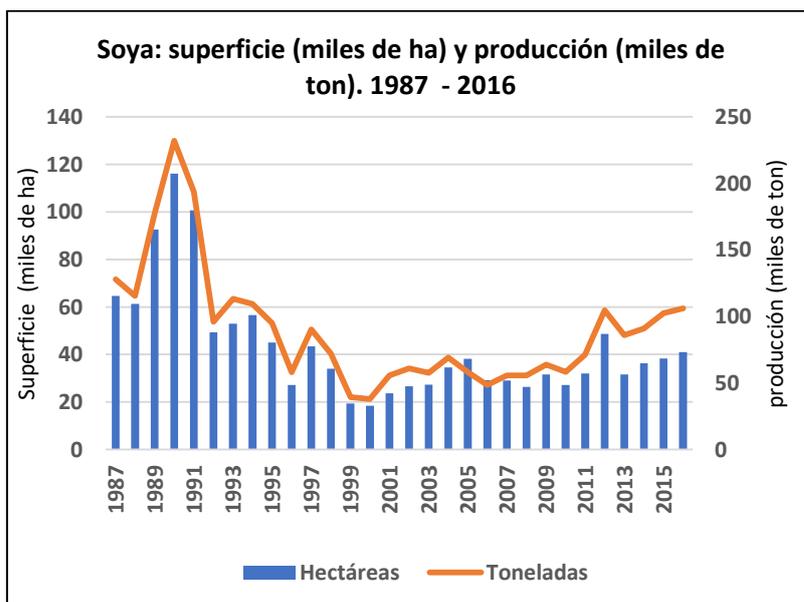
Gráfica 29. Superficie y producción de palma de aceite (1987-2016).



Palma de aceite. Tanto la producción como la superficie cosechada presentan un crecimiento sostenido en el periodo estudiado. De esta forma, la palma se constituye en uno de los principales productos en términos de superficie cosechada, con más de 500 mil hectáreas.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Gráfica 30. Superficie y producción de soya (1987-2016).

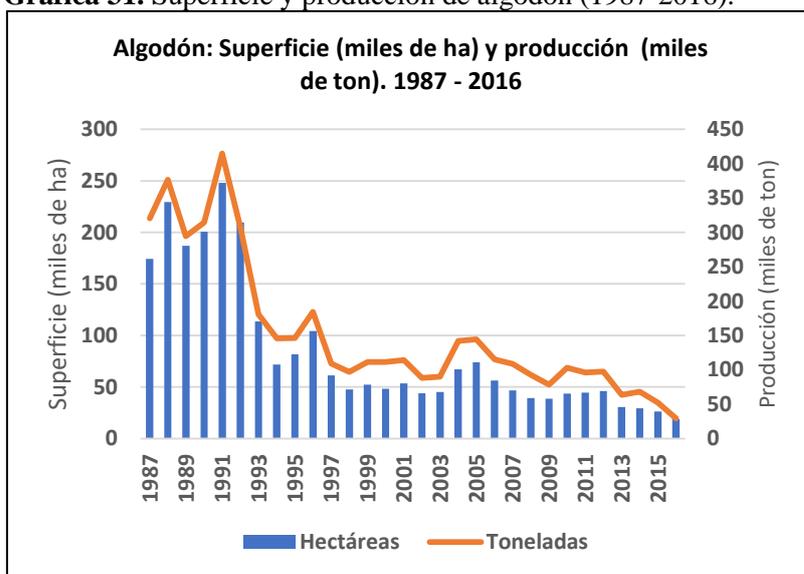


Soya. Aunque la producción y superficie presentan un comportamiento decreciente, con una fuerte caída entre 1991 y 1992, a partir de 1999 se presenta un incremento constante en la producción, hasta 2016, con un repunte en 2012. La superficie ha tenido un leve crecimiento, con oscilaciones, en los últimos años.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Por otro lado, con relación a los cultivos con tendencia decreciente, predominantemente capitalistas, se encuentran el algodón y el sorgo.

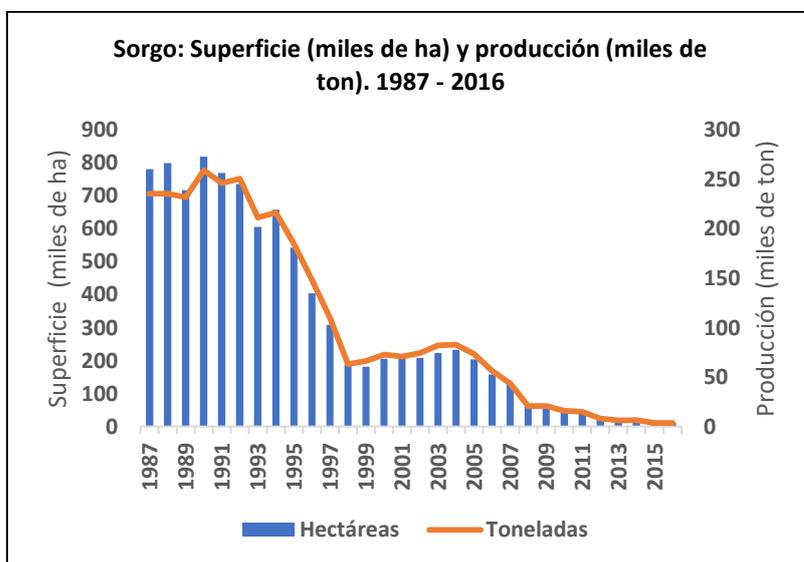
Gráfica 31. Superficie y producción de algodón (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Algodón. Este cultivo alcanzó su máximo nivel en 1991. A partir de este año la producción descende, presentando su máxima caída en 1992 y 1993. Entre 2004 y 2005 se registra un leve aumento, sin embargo, la tendencia en los siguientes años es decreciente. En 2016 alcanza su mínimo valor tanto en producción como en superficie.

Gráfica 32. Superficie y producción de sorgo (1987-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Sorgo. Entre 1987 y 2016 se presenta una tendencia decreciente en la producción y el área cosechada. La mayor caída en la producción se observa entre 1994 y 1998. Los valores más bajos se registran en 2015 y 2016. Este cultivo prácticamente desapareció.

Al observar el comportamiento de los cultivos predominantemente capitalistas entre 1987-2016 se constata que, como resultado de la adopción de las políticas neoliberales, hubo tanto ganadores como perdedores dentro de los sectores ligados a la agricultura de tipo empresarial. El sorgo y el algodón son dos productos que tuvieron

una disminución importante, mientras que los demás cultivos se han fortalecido. El algodón emplea semillas transgénicas y, de acuerdo con la información de Agrobio (2020), el 90% del algodón cultivado en el país usa semillas genéticamente modificadas.

Por otro lado, llama la atención que, con relación a los cultivos con tendencia creciente, a excepción del arroz mecanizado y el banano de exportación, los otros cuatro cultivos tienen una característica fundamental, y es que son considerados cultivos multipropósito, o los llamados *flex crops*. De estos cultivos, se tiene conocimiento de que el maíz tecnificado hace uso de semillas transgénicas. Estas semillas, además del algodón y el clavel, son las únicas que se registran en el país, sin embargo, dado que en los países latinoamericanos los cultivos de soya usan transgénicos en la mayoría de los casos, llama la atención que en Colombia no se tenga información al respecto¹³.

Una aproximación a los principales cultivos a nivel mundial permite constatar que, a excepción del banano, los demás cultivos catalogados como predominantemente capitalistas, con tendencia creciente, se encuentran dentro del grupo de los 15 principales productos cultivados a nivel mundial, como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 7. Principales cultivos cosechados a nivel mundial (2017)

Cultivo	Hectáreas cosechadas
Trigo	218.543.071
Maíz	197.185.936
Arroz	167.249.103
Soya	123.551.146
Cebada	47.009.175
Sorgo	40.674.113
Frijoles	36.458.894
Colza	34.740.403
Algodón	32.979.140
Mijo	31.244.432
Maní	27.940.260
Semilla de girasol	26.533.596
Yuca	26.342.330
Azúcar, caña	25.976.939
Aceite, nuez de palma	21.354.320

Fuente: FAOSTAT (información de 2017)

¹³ La información enviada por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) a través de derecho de petición radicado en el año 2019, informa que solo se están empleando semillas transgénicas para el algodón, el maíz y el clavel. Al preguntar si en el caso de la soya se tenía conocimiento del empleo de semillas transgénicas, afirmaron que no tenían información.

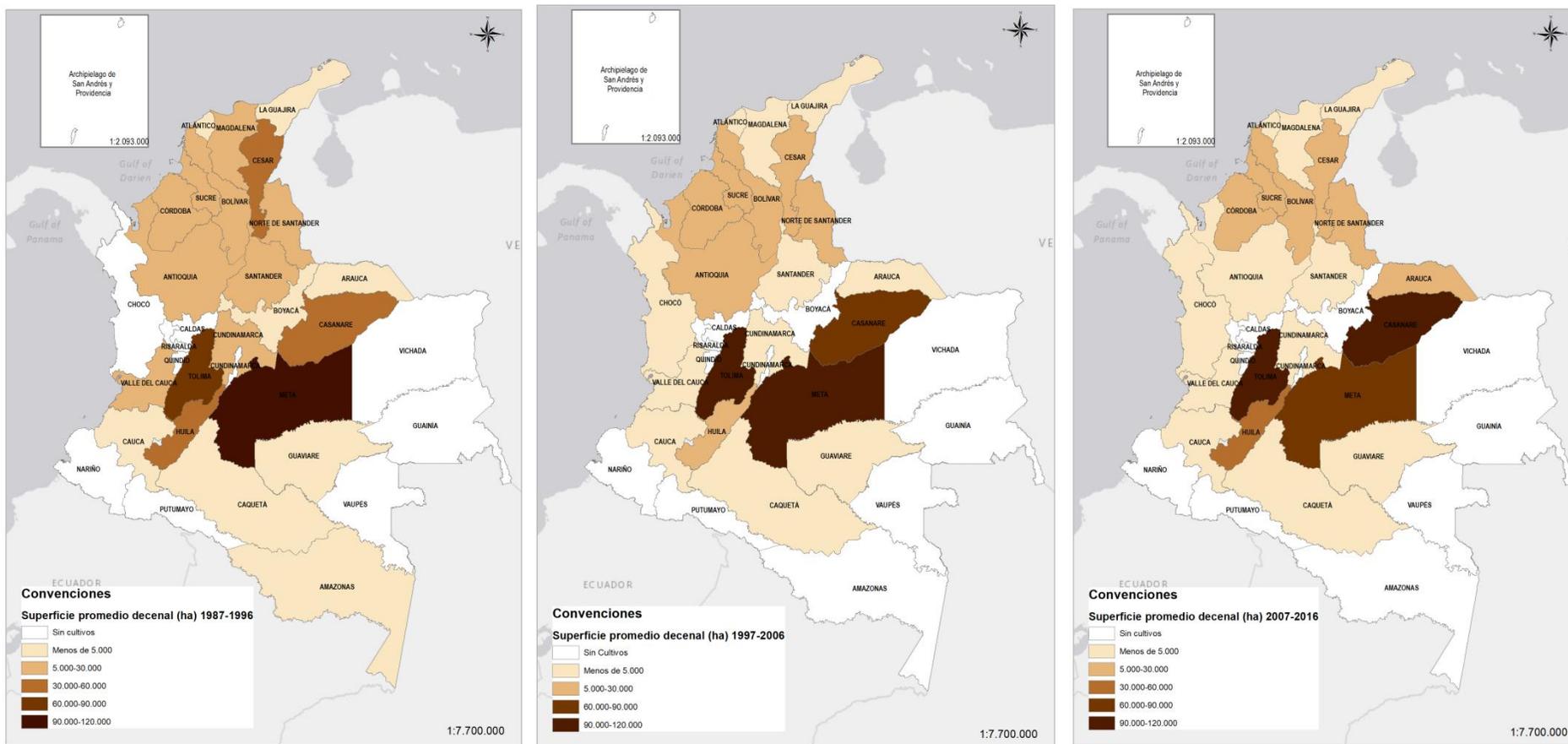
Lo anterior sugiere que la dinámica nacional está íntimamente relacionada con la demanda y tendencia a nivel internacional.

3.3.1. Cambios en el uso del suelo a nivel territorial

La bibliografía existente, así como el análisis de la información sobre el comportamiento de los cultivos en las últimas tres décadas, sugieren que en Colombia ha habido transformaciones importantes en el agro, específicamente a partir de la década del noventa. Como se vio, algunos productos, principalmente el algodón, la cebada, el trigo y el sorgo disminuyeron su producción –algunos prácticamente desaparecieron- mientras que se han ido fortaleciendo otros cultivos como la palma de aceite, el maíz tecnificado, la caña de azúcar, el arroz mecanizado y más recientemente, la soya. Estos cultivos, predominantemente capitalistas, requieren de grandes extensiones de tierra y de maquinaria, por lo que pueden implicar cambios en el uso del suelo, desplazamiento de poblaciones (sea o no a través de la violencia) y concentración de la tierra. El crecimiento de estos cultivos debe entenderse dentro de una tendencia global que se caracteriza por la expansión del agronegocio a partir, básicamente, de cultivos de uso flexible, los llamados *flex crops*.

Al preguntarnos cómo ha sido la evolución de los cultivos predominantemente capitalistas que han tenido una tendencia creciente en el periodo estudiado, es decir, el arroz mecanizado, el banano de exportación, la caña de azúcar, el maíz tecnificado, la palma de aceite y la soya, se encuentran importantes tendencias con relación a los cambios en el uso del suelo y expansión de la frontera agropecuaria. A continuación se presentan los mapas de estos seis cultivos, elaborados con información de los Anuarios estadísticos y analizada por decenios. La elaboración de los mapas contempla tres periodos: 1987-1996, 1997-2006 y 2007-2016. Se analiza la superficie de hectáreas cosechadas, por departamento.

Mapa 1. Evolución decenal del cultivo de arroz mecanizado por departamentos (1987-2016).



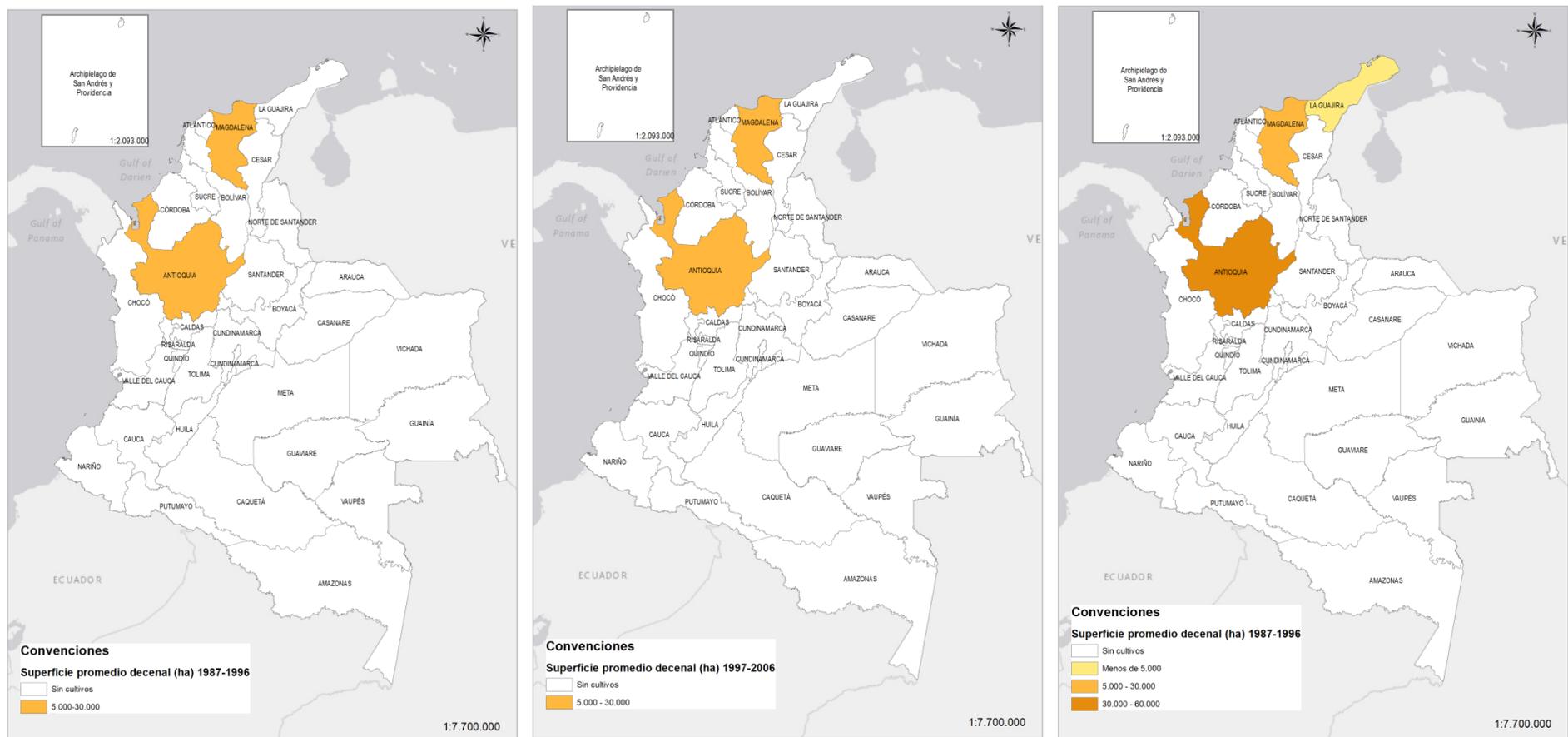
Fuente: Mapas elaborados por Natalia Torres, a partir de información organizada por la autora, con base en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

En el caso del arroz mecanizado, durante el periodo 1987-1996, 24 departamentos reportaron cultivos de arroz. Los principales productores durante ese decenio eran Meta y Tolima, que concentraban el 45% del total para ese periodo. Otros departamentos, como Cesar, Huila y Casanare también tenían una producción importante, con más de 30.000 hectáreas cosechadas de arroz. El promedio anual durante este decenio fue de 382.000 hectáreas cosechadas.

En el siguiente decenio (1997-2006), dos departamentos abandonan este cultivo con relación al decenio anterior: Amazonas y Boyacá. De igual forma, un departamento, Chocó, comienza a registrar cultivos de arroz mecanizado. Algunos departamentos tuvieron un aumento significativo en el número de hectáreas cosechadas. Es el caso de Casanare, que aumentó en más de 30.000 hectáreas su área cosechada, llegando a tener, en promedio, 61.851 hectáreas. Otros departamentos que tuvieron un aumento, aunque en menor proporción, son los departamentos de Tolima, con un aumento de 18.000 hectáreas, llegando a tener 94.000, y Sucre, que pasó de 16.600 hectáreas a 24.700. Otros departamentos, como Cesar, Córdoba y Magdalena, tuvieron una disminución en el área cultivada. En el caso del Meta, la tendencia se mantuvo parecida al decenio anterior, con más de 90 mil hectáreas. En total, el promedio anual de hectáreas cosechadas para este periodo fue de 413.700, es decir, hubo un incremento promedio de 8% frente al decenio anterior.

Por último, entre 2007-2016, los mismos 21 departamentos del decenio anterior reportaron tener cultivos de arroz mecanizado. En este periodo, algunos departamentos redujeron el número de hectáreas cosechadas, como Cesar, que tuvo una reducción de 7.200 hectáreas, mostrando una tendencia a la baja durante todo el periodo estudiado, y Meta, que redujo su área promedio en 13.800 hectáreas. Otros departamentos mostraron un aumento en la producción. Se destaca el caso de Casanare, que tuvo un aumento de 36.600 hectáreas, y Tolima, que aumentó en 11.600 hectáreas. Estos dos departamentos son los principales productores de arroz mecanizado y, junto con Meta (a pesar de la reducción del área cosechada), representan 62% del total de área promedio cosechada. En total, el promedio anual de área cosechada de arroz mecanizado para este decenio fue de 446.700 hectáreas, es decir, un aumento de 7,9%, manteniendo la tendencia creciente durante el periodo estudiado.

Mapa 2. Evolución decenal del cultivo de banano de exportación por departamentos (1987-2016).



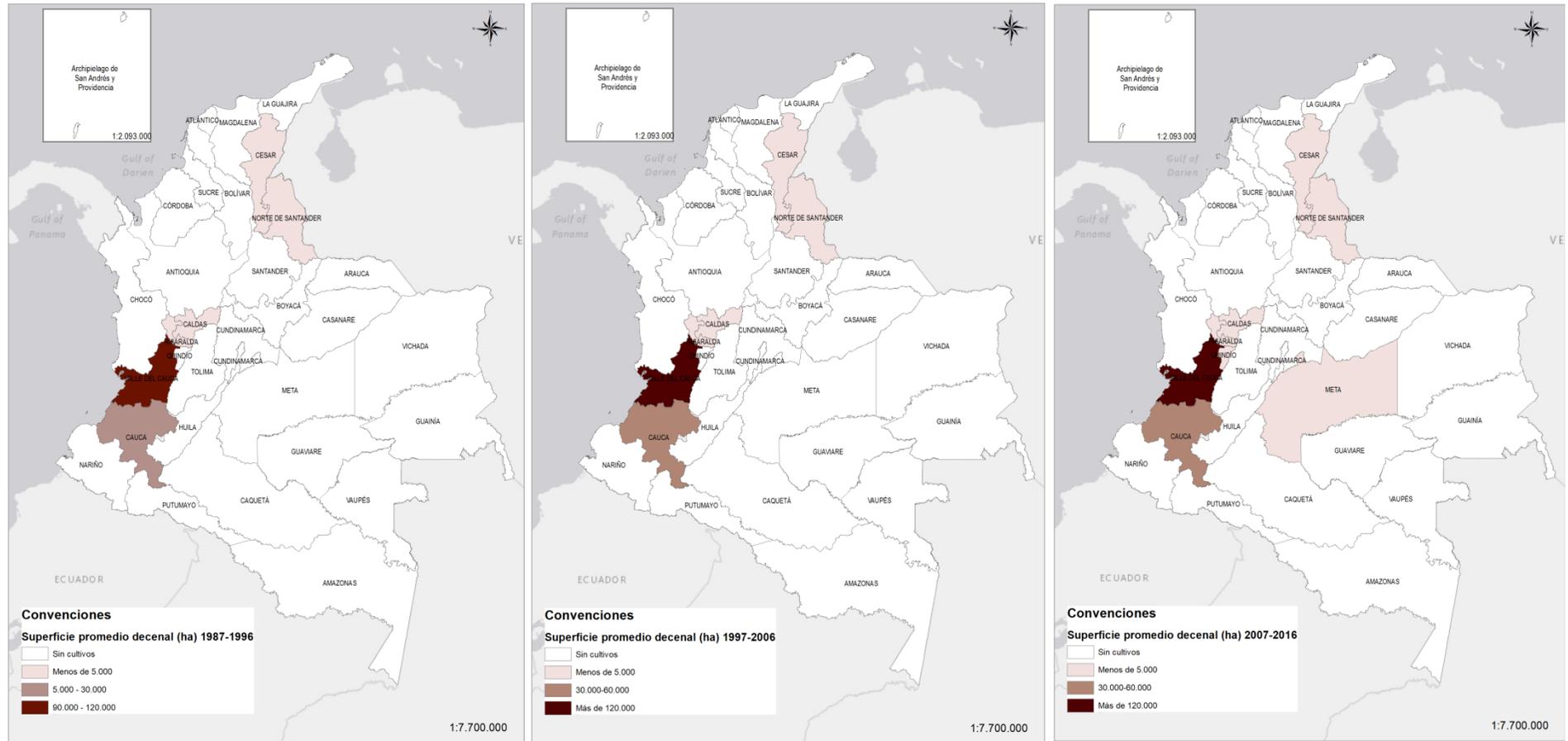
Fuente: Mapas elaborados por Natalia Torres, a partir de información organizada por la autora, con base en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

El banano de exportación, históricamente, se ha centrado en la región del Magdalena y Antioquia. Durante el decenio 1987-1996, este se cultivaba en estos dos departamentos. En Antioquia se cultivaba el 68,6%, mientras que el restante 31,4% se centraba en Magdalena. El promedio anual de hectáreas cosechadas durante este decenio fue de 35.769 hectáreas.

En el siguiente decenio, entre 1997-2006, se mantuvo la misma tendencia de los años anteriores, con relación a los departamentos con plantaciones, siendo Antioquia y Magdalena los únicos productores. Mientras que en el departamento de Antioquia se percibe un aumento de 5.442 hectáreas, la superficie en el caso del departamento de Magdalena se mantiene estable, con un leve aumento de 675 hectáreas. En total, el promedio anual de hectáreas cosechadas durante este periodo fue de 41.886 hectáreas, es decir, hubo un aumento del 17% en la superficie cultivada frente al decenio anterior.

En el decenio 2007-2016 se perciben dos tendencias importantes. Por un lado, la superficie destinada al cultivo de banano de exportación en el departamento de Antioquia continúa creciendo, alcanzando más de 30.000 hectáreas. Por otro lado, en el departamento de La Guajira comienzan a registrarse hectáreas cosechadas de banano de exportación, a partir del año 2007. Aunque el número de hectáreas no sobrepasa las 5.000 hectáreas, la ampliación de la frontera hacia el departamento de La Guajira constituye un dato importante. El promedio total durante este decenio fue de 46.748 hectáreas, es decir, 11,6% superior al decenio anterior.

Mapa 3. Evolución decenal del cultivo de caña de azúcar por departamentos (1987-2016)



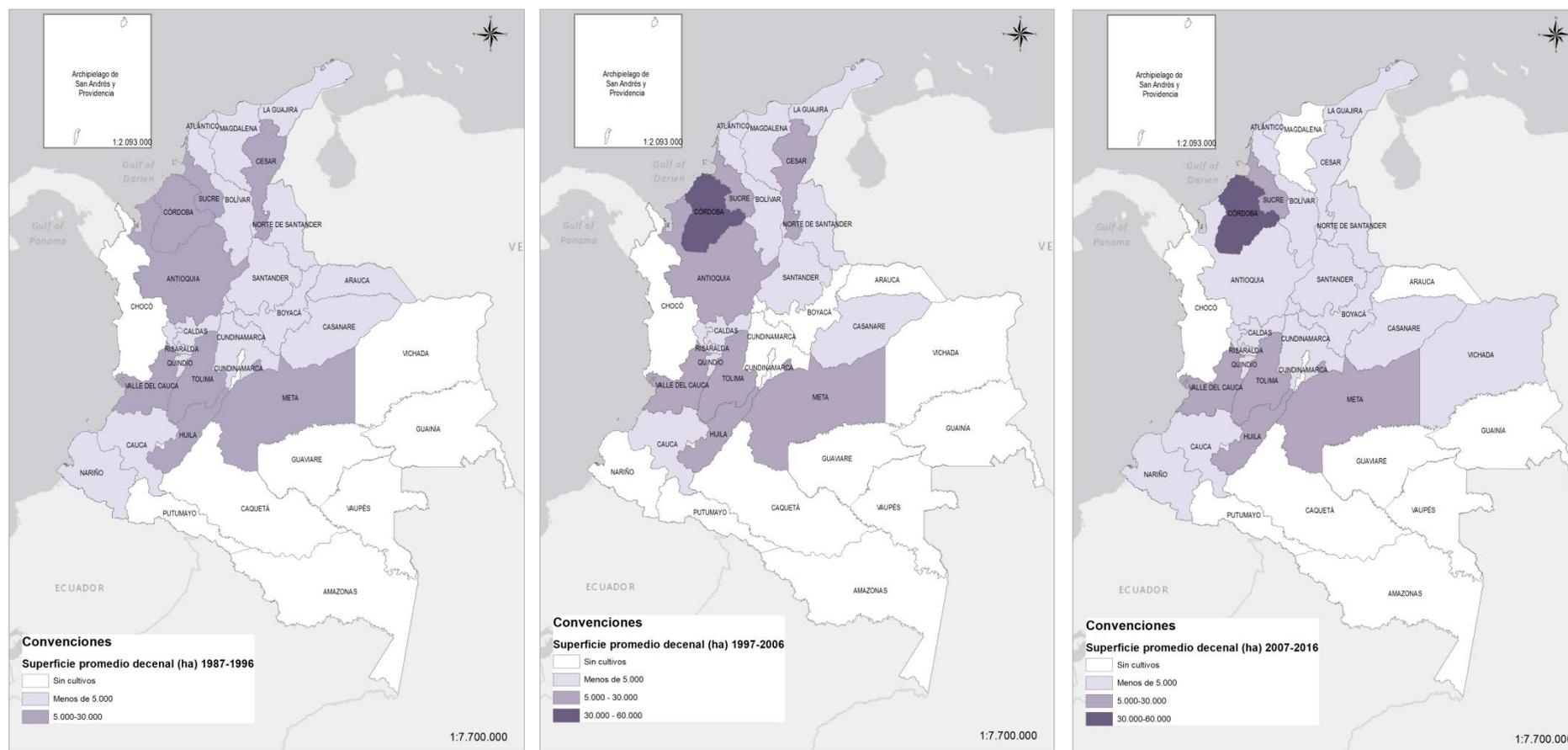
Fuente: Mapas elaborados por Natalia Torres, a partir de información organizada por la autora, con base en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

La caña de azúcar, en el periodo estudiado, se ha centrado en pocos departamentos. En el decenio 1987-1996 se cultivaba en seis departamentos: Cauca, Valle del Cauca, Risaralda, Norte de Santander, Cesar y Caldas. Sin embargo, el Valle del Cauca representaba el 76,6% del área cultivada, mientras que el Cauca representaba el 18%. Ambos departamentos representaban el 94,7% del total de área cosechada. Para ese momento, el promedio anual de hectáreas cosechadas era de 138.861.

En el decenio 1997-2006, el cultivo de la caña de azúcar no tuvo cambios en términos geográficos, es decir, se mantuvo en los mismos departamentos de la década anterior. Los principales cambios se dieron en el departamento del Cauca y del Valle del Cauca, donde hubo un importante aumento en la superficie. En el caso del Cauca, hubo un aumento de 8.700 hectáreas comparado con el decenio anterior, mientras que en el caso del Valle del Cauca, el aumento fue de 41.130 hectáreas. Ambos departamentos continuaron siendo los líderes, representando el 96,2% del área cosechada. En total, el promedio anual de hectáreas cosechadas durante este decenio fue de 188.648 hectáreas, lo que representó un aumento promedio de 35,8% frente al decenio anterior.

El último decenio estudiado (2007-2016) presenta las siguientes tendencias. Dos departamentos que no contaban con cultivos de caña de azúcar, comienzan a cultivar. Es el caso de Meta y Quindío. Este cultivo, sin embargo, continúa concentrado en los dos departamentos mencionados, Cauca y Valle del Cauca, que para este decenio representaron un porcentaje prácticamente igual al del decenio anterior: 95,9%. El área cosechada se mantuvo prácticamente estable, solo con un leve aumento, alcanzando un promedio anual de 190.914 hectáreas, que representó un crecimiento de 1,2% frente al decenio anterior.

Mapa 4. Evolución decenal del cultivo de maíz tecnificado por departamentos (1987-2016).



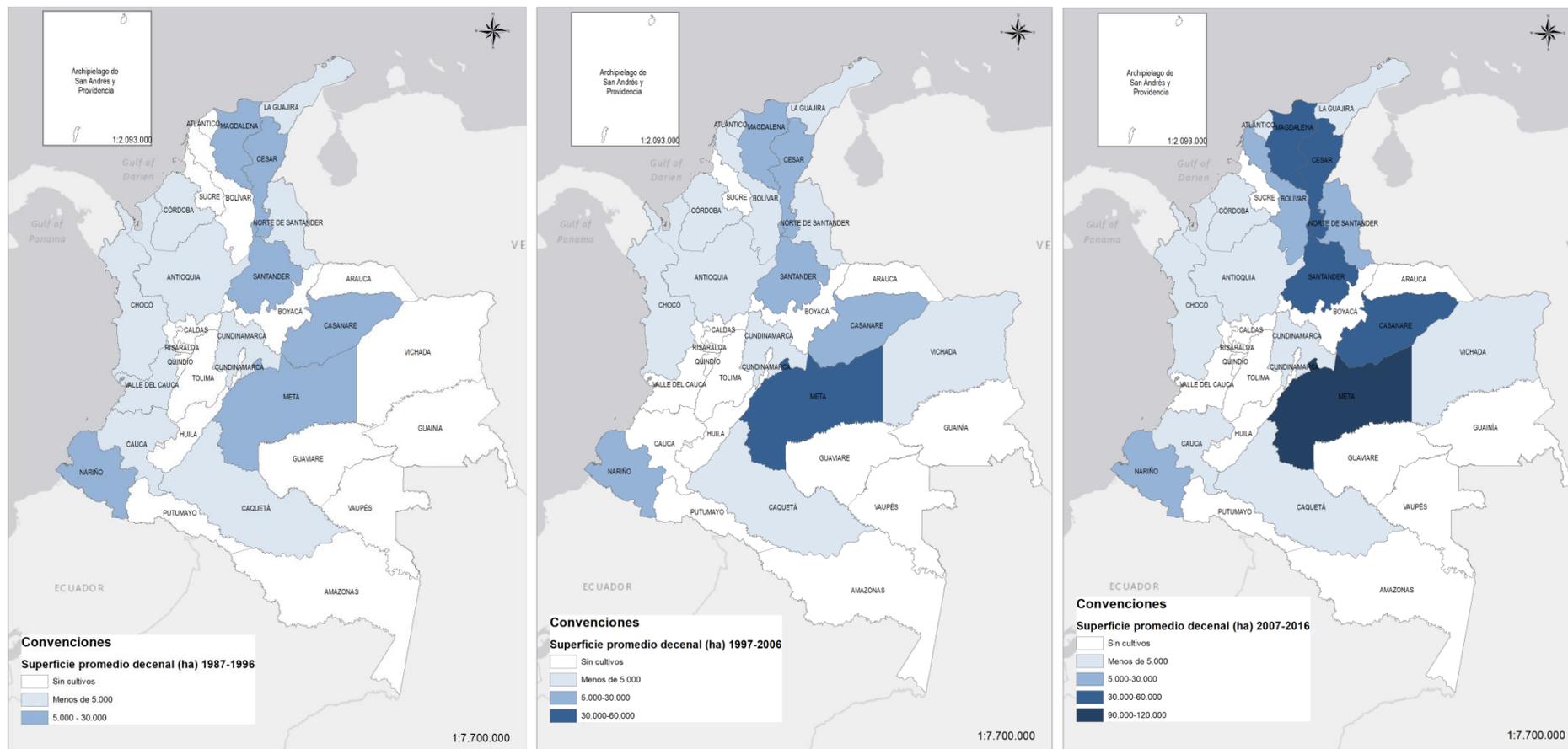
Fuente: Mapas elaborados por Natalia Torres, a partir de información organizada por la autora, con base en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura.

Con relación al cultivo de maíz tecnificado, en el decenio 1987-1996 este se cultivaba en 23 departamentos. Para este momento, todos los departamentos cultivaban menos de 30.000 hectáreas, y los principales productores eran Antioquia, Cesar, Córdoba, Huila, Meta, Sucre, Tolima, Valle del Cauca. Estos ocho departamentos concentraban el 79,5% del total de superficie cosechada de maíz tecnificado. El promedio anual de hectáreas durante este periodo era de 95.500.

En el siguiente decenio, entre 1997-2006, se observa, por un lado, que cuatro departamentos, Arauca, Boyacá, Cundinamarca y Nariño, abandonaron los cultivos de maíz tecnificado. No se encuentran nuevos departamentos cultivando maíz en este decenio, a pesar del aumento en el promedio total de superficie cultivada en el decenio, que fue de 40.000. Lo anterior significa un aumento en la superficie de los departamentos que ya se encontraban cultivando. El caso más evidente, como se observa en el mapa, es el de Córdoba, que pasó de 23.600 hectáreas cultivadas en promedio, en el decenio 1987-1996, a un promedio de 41.400 en el siguiente decenio. Otros dos departamentos que tuvieron un aumento importante son el Valle del Cauca, con un aumento de 10.000 hectáreas, el Tolima, con un aumento en 6.500 hectáreas y Sucre, con un aumento en casi 9.000 hectáreas. El promedio anual de hectáreas para este periodo fue de 138.241, que representó un aumento de 44,8% frente al decenio anterior.

En el decenio 2007-2016, se presenta un fenómeno interesante. Por un lado, cuatro departamentos, que no habían reportado cultivos en el decenio anterior, comienzan a hacerlo en este periodo. Es el caso de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Nariño y Vichada. Los primeros tres ya habían reportado cultivos de maíz tecnificado en el primer decenio estudiado. En el caso del Vichada, en los decenios anteriores no se había reportado cultivos en este departamento, lo que sugiere una expansión de la frontera hacia este departamento. Por otro lado, el Magdalena no reporta cultivos para este decenio. Como se observa en el mapa, Córdoba continúa siendo el principal productor de maíz tecnificado. Otros departamentos que también se posicionan como principales productores son Huila, Meta, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. Estos departamentos, junto con Córdoba, representan 84,3% del área promedio cultivada. En total, el promedio anual de hectáreas cosechadas en este periodo fue de 156.334, que equivale a un aumento de 13,1% frente al periodo anterior.

Mapa 5. Evolución decenal del cultivo de palma de aceite por departamentos (1987-2016).



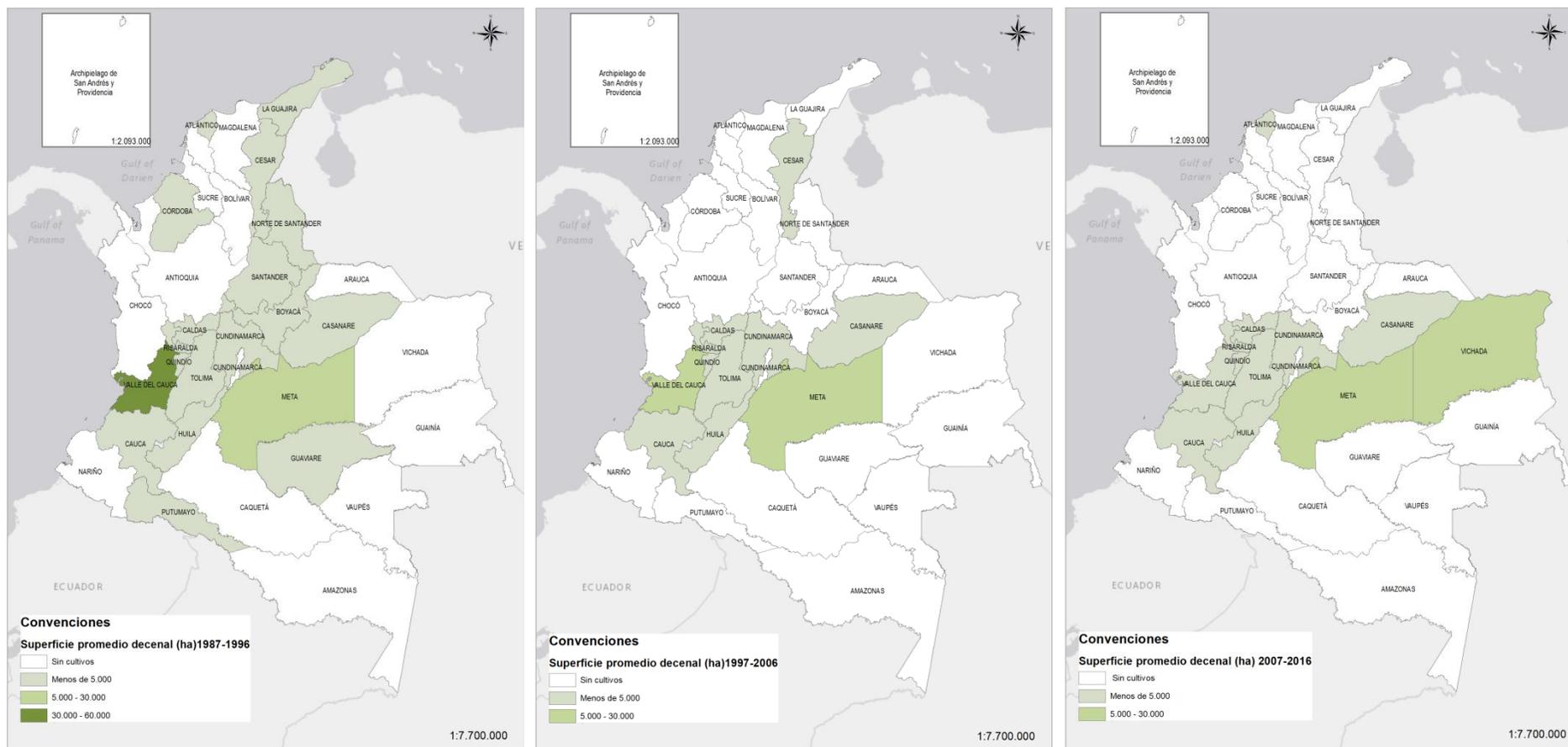
Fuente: Mapas elaborados por Natalia Torres, a partir de información organizada por la autora, con base en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura

La palma de aceite en Colombia, en el decenio 1897-1996, se cultivaba en 15 departamentos del país. Los principales productores eran Nariño, Meta, Casanare, Santander, Cesar y Magdalena, que representaban 94,9% del total de cultivos cosechados. Ningún departamento contaba con más de 30.000 hectáreas cultivadas de palma. El promedio anual de hectáreas durante este decenio era de 98.982.

En el siguiente decenio se evidencia, por un lado, que dos departamentos, Cauca y Valle del Cauca, abandonan el cultivo de la palma. Por otro lado, la palma comienza a aparecer en departamentos que antes no registraban presencia de este cultivo. Es el caso de Atlántico, Bolívar y Vichada. Se percibe, también, que el departamento del Meta aumenta significativamente su producción, pasando de un promedio de 29.800 hectáreas en el decenio 1987-1996, a 45.700 en el siguiente decenio, representando un aumento de 53%. El promedio anual de hectáreas cosechadas durante este periodo fue de 164.768, equivalente a un aumento del 66,5% con relación al decenio anterior.

Finalmente, en el tercer decenio (2007-2016) se evidencian transformaciones significativas con relación al cultivo de palma. Por un lado, en el departamento del Cauca se vuelven a reportar hectáreas cosechadas de palma. Por otro lado, en siete departamentos aumentó la superficie cosechada. Es el caso de Bolívar, Casanare, Cesar, Magdalena, Meta, Norte de Santander y Santander. De este grupo, tal vez la transformación más importante se evidencia en el caso del Meta, que pasó de un promedio de 45.700 hectáreas en el decenio anterior, a 115.300 hectáreas en el decenio 2007-2016, lo que representa un aumento de 152%. A nivel nacional, cinco departamentos concentran el 83% de la superficie cosechada: Casanare, Cesar, Magdalena, Meta y Santander. Durante este decenio, el promedio anual de hectáreas cosechadas fue de 347.962, lo que representó un aumento de 111,2% frente al decenio anterior. Como se vio en el capítulo dos, el desarrollo de este cultivo ha tenido una relación importante con las dinámicas del conflicto social y armado. Su expansión, en algunos lugares, se ha dado sobre tierras que originalmente pertenecían a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, quienes abandonaron sus tierras en un contexto de violencia, o fueron presionadas para vender sus tierras.

Mapa 6. Evolución decenal del cultivo de soya por departamentos (1987-2016).



Fuente: Mapas elaborados por Natalia Torres, a partir de información organizada por la autora, con base en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Agricultura

Entre 1987 y 1996, la soya se cultivaba en 19 departamentos del país. El principal productor era el departamento de Valle del Cauca, con 40.000 hectáreas cosechadas, seguido por el departamento del Meta, con 15.700 hectáreas. Estos dos departamentos representaban el 83,7% del total. El promedio anual de hectáreas cosechadas durante este periodo era de 66.633 hectáreas.

En el siguiente decenio, entre 1997-2006, se constata una caída en la superficie de soya cultivada. Con relación al decenio anterior, ocho departamentos abandonaron la producción: Atlántico, Boyacá, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo y Santander. El Valle del Cauca redujo significativamente su superficie, pasando de un promedio de 40.000 hectáreas a 10.000. Sin embargo, junto con Meta, continuaron siendo los principales productores de soya. Entre los dos, concentraban el 89,8% del total de la superficie de soya. Para este periodo, el promedio anual de hectáreas cosechadas era de 29.454 hectáreas, que representaba una reducción del 55,8% frente al decenio anterior.

En el decenio 2007-2016 se constatan tendencias importantes. Por un lado, continúa la caída de producción de soya en algunos departamentos. En los departamentos de Cesar desaparece el cultivo de soya, y en Valle del Cauca se mantiene la tendencia hacia la reducción del área cosechada, pasando de 10,323 hectáreas en el decenio anterior, a 3.763 hectáreas en este decenio, lo que representa una disminución de 63,5%. Por otro lado, en el caso del Meta, se mantiene estable el área cosechada, siendo uno de los principales productores de soya. Sin embargo, un elemento importante se evidencia en este último decenio. El departamento del Vichada, que no había presentado cultivos de soya en las décadas anteriores, registra, en el decenio 2007-2016 una producción importante de soya, con un promedio de 5.036 hectáreas. Vale la pena mencionar que en el caso de este departamento, los cultivos de soya comienzan a presentarse a partir del año 2012. Meta y Vichada, departamentos de la región de la Orinoquia, y más específicamente, los departamentos que componen la Altillanura, concentran 78% de la superficie de soya cultivada. Para este decenio, la superficie promedio anual de soya cosechada era de 34.183 hectáreas, representando un aumento de 16,1% frente al decenio anterior.

El estudio de los cultivos clasificados como predominantemente capitalistas, que presentan una tendencia creciente entre 1987-2016, permite llegar a algunas conclusiones. En primer lugar, el cultivo que sin lugar a dudas ha tenido una transformación fundamental en términos de hectáreas cosechadas ha sido la palma de aceite. Aunque el promedio de hectáreas cosechadas del decenio 2007-2016 era de 347.962, el número de hectáreas para el

año 2016 fue de casi 500.000 hectáreas. Se identifican, en el caso de la palma aceitera, dos núcleos principales en donde esta se ha intensificado en los últimos años. Estos son la región de la Orinoquia, específicamente los departamentos de Meta y Casanare, y la región del Magdalena Medio, específicamente los departamentos de Bolívar, Cesar y Santander. Junto con el arroz, constituyen los principales cultivos de tipo capitalista en Colombia. En el caso de la palma llama la atención la velocidad con la que se han producido estos cambios.

La información contenida en los mapas también permite observar cómo la región de la Orinoquia, y específicamente tres de los cuatro departamentos, esto es, Meta, Vichada y Casanare, tienen transformaciones importantes. En el caso del departamento de Casanare, se encuentra una tendencia hacia la intensificación del cultivo de arroz mecanizado al igual que de la palma de aceite. Este último cultivo se intensifica principalmente en la última década estudiada. Aunque este departamento tiene hectáreas cultivadas de maíz tecnificado y de soya, no constituyen una cantidad expresiva.

Con relación al departamento del Meta se encuentran algunos elementos que vale la pena resaltar. Por un lado, en este departamento comienzan a reportarse cultivos de caña de azúcar en el último decenio estudiado, específicamente a partir del año 2015. Por otro lado, el cultivo de palma se intensifica en esta región a lo largo de las tres décadas estudiadas. El cultivo del arroz mantiene su importancia en este departamento, aunque cae un poco en la última década estudiada con relación al periodo anterior. Este departamento también continúa con cultivos de soya y de maíz tecnificado, que ya se encontraban presentes desde la década del ochenta. Lo anterior significa que Meta es un departamento en el que se encuentran todos los cultivos capitalistas en expansión, a excepción del banano de exportación. De estos cultivos, cuatro son *flex crops*: palma, caña de azúcar, maíz tecnificado y soya. Al observar la tendencia seguida por otros cultivos en el departamento del Meta, se encuentra que este departamento fue uno de los que sufrió de forma clara las transformaciones en la agricultura como resultado de la implantación del neoliberalismo. Así, fue un departamento que llegó a ser un importante productor de algodón, a inicios de la década del noventa, así como de sorgo, hasta 1994, dos cultivos que desaparecieron de este departamento. Aunque continúa produciendo maíz tradicional, Meta redujo su producción a partir de 1995.

El caso de Vichada sugiere una ampliación de la frontera agropecuaria, principalmente hacia cultivos capitalistas, aunque otros cultivos propios de la economía campesina también han comenzado a crecer en este departamento. Así, se constata un aumento en cultivos como el maíz tradicional, especialmente a partir de 2008, llegando a su punto más alto en el año

2015, con 2.074 hectáreas cosechadas. Una tendencia similar se encuentra en el caso de la yuca, que comienza a tener un crecimiento también a partir de 2008, aunque su producción no alcanza las mil hectáreas. La palma de aceite comienza a aparecer en Vichada en el año 2004, mientras que el maíz tecnificado lo hace a partir del año 2010 y la soya en el 2012. Como puede observarse, las transformaciones en este departamento son recientes, y siguen la tendencia del Meta de privilegiar los cultivos flexibles. Estos importantes cambios sugieren la necesidad de prestar atención a lo que está ocurriendo en la región de la Orinoquía, específicamente en la Altillanura, que comprende una parte del departamento del Meta y todo el departamento del Vichada. La aproximación a esta región, conocida como el “Cerrado colombiano” se realizará en la siguiente sección.

3.4. El “Cerrado colombiano”: La región de la Altillanura

El estudio sobre los cambios en el uso del suelo en Colombia, a partir del análisis del comportamiento de los cultivos en el periodo 1987-2016, permitió identificar que, si bien el crecimiento de cultivos predominantemente capitalistas se ha dado en diversas regiones del país, en la región de la Orinoquia, específicamente en los departamentos de Meta, Vichada y Casanare, se percibe una importante actividad agrícola en los últimos años, que tiene una relación con la ampliación de la frontera agropecuaria. Asimismo, los cultivos principales en estos departamentos son los llamados *flex crops*. Son cultivos multipropósito, que pueden servir para la producción de agrocombustibles, ración animal, alimentación humana, entre otros. Además, son atractivos para los inversionistas ya que, por la facilidad con la que puede intercambiarse su uso, reduce el riesgo de las inversiones. En esta región se encuentran cultivos de palma de aceite, caña de azúcar, arroz mecanizado, soya y maíz tecnificado. A excepción del arroz, los demás cultivos son *flex crops*.

La región de la Altillanura hace parte de la Orinoquía, una de las seis regiones naturales en las que se divide Colombia. La Altillanura abarca alrededor de 13,5 millones de hectáreas y se extiende por siete municipios, tres en el departamento del Meta (Mapiripán, Puerto López, Puerto Gaitán) y los cuatro municipios que hacen parte del departamento del Vichada (La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño, Santa Rosalía). La región limita con Venezuela y Brasil. Se caracteriza por sus llanuras y por concentrar dos tercios de los recursos hídricos del país. Asimismo, tiene una baja densidad poblacional y tiene problemas de acceso a servicios públicos y deficiente infraestructura. En la región habitan pueblos indígenas como

los sikuanis, que históricamente han sido perseguidos y hostigados por diferentes actores para apropiarse de sus tierras.

La región de la Orinoquía ha despertado interés de distintos actores debido, entre otros motivos, a la gran cantidad de tierras baldías con las que cuenta. Además de la presencia histórica de comunidades indígenas, los baldíos ha sido ocupados por colonos-campesinos que llegaron de diferentes lugares, incluso hace más de 50 años, huyendo de la violencia de mediados de siglo (PNUD, 2011). La población que llegó a esta región en la década del cincuenta provenía, principalmente, de los departamentos de Boyacá, Tolima, Casanare, Cundinamarca, los Santanderes y Arauca (GÓMEZ NORE, 2015). Aunque los diferentes gobiernos han titulado algunas tierras en esta región en el marco de las acciones de reforma agraria (ARIAS, 2018), son muchos los ocupantes que aún no cuentan con los títulos de la tierra. Como lo expresa un analista político, experto en el conflicto armado, “El tema de fondo es que muchas de esas zonas son baldíos y muchas de esas zonas tienen campesinos que llegaron hace 40, 50 años en esos procesos de colonización, es gente que tiene posesión de la tierra pero no tiene el título” (Entrevista a analista político, Bogotá, enero, 2018).

Este territorio también ha visto llegar a narcotraficantes y empresarios de esmeraldas interesados no solo en la explotación de las tierras, sino también en la producción de coca y en el tráfico de la misma hacia Venezuela. Esto trajo consigo la implantación de la violencia paramilitar, en un área donde se contaba con la presencia del Frente 16 de las FARC-EP (RUTAS DEL CONFLICTO, sin fecha). De acuerdo con Patricia Gómez (2015), en la década del ochenta la coca fue introducida en la región, lo que llevó a desplazamientos de la actividad ganadera hacia el cultivo y procesamiento de la hoja de coca.

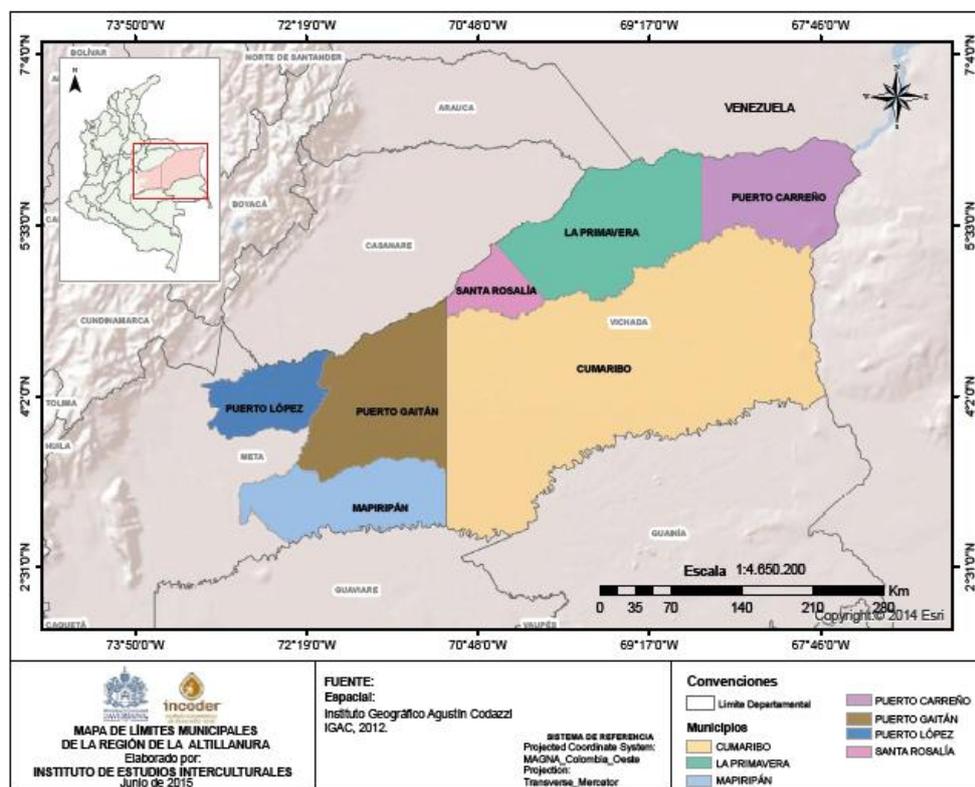
La Altillanura, por su historia de colonización, resulta ser un lugar complejo, en donde se encuentran diversos tipos de actores. Como lo afirma un entrevistado, experto en tierras y quien hizo parte de la Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) de un congresista, en la región existen actores pequeños, medianos y grandes, nacionales y transnacionales, a lo que había que añadirle, también, actores legales e ilegales:

Lo primero es que, hablando de la Altillanura, uno encuentra en esas regiones como diferentes actores, una colonización que comienza como en los años 70 y que continuó, agudizada por el conflicto armado y todo lo demás, pero que hace que haya unos colonos de diferente tamaño, unos grandes, unos pequeños y unos medianos, si se quiere unos que llegaron primero y otros que llegaron más recientemente, y algunos efectivamente que han logrado unas explotaciones agropecuarias más o menos considerables, haciendas más o menos bonitas, con varias cabezas de ganado, allí uno encuentra resistencias de esos sectores a que llegue el Estado a aclarar el problema de

la propiedad de la tierra, hay colonos o medianos o pequeños empresarios que llevan varias décadas en la región, que tienen problema con la titularidad de la tierra, difícil de resolver, entonces hay sectores con esas dos prevenciones, que llegue el Estado y se aplique la ley a rajatabla, no puede titularles y es recuperar las tierras que tienen estos sectores, y de otro lado el empresariado transnacional y las Zidres que quieren quedarse con esas tierras, ahí uno puede identificar tensiones (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, Bogotá, octubre, 2018).

Debido a las características de los terrenos, la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en la Altillanura oscila entre las 36 y 1.725 hectáreas, superando el promedio nacional. Es una región donde tradicionalmente ha predominado la explotación de petróleo y la ganadería extensiva. Es también un territorio donde el conflicto armado se ha sentido con bastante intensidad, ocasionando graves violaciones a los derechos humanos.

Mapa 7. Municipios de la Altillanura.



Fuente: La Rota-Aguilera y Salcedo (2016).

A partir de la segunda mitad de la década de 2000, el gobierno colombiano comenzó a promover las inversiones de empresas en esa región, argumentando que ésta sería la última frontera agrícola de Colombia y que, debido a sus características, solo la gran empresa podría

desarrollar su potencial productivo. Este momento coincide con el aumento del desplazamiento forzado. De acuerdo con información del Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) en el departamento del Meta, los años 2005, 2006 y 2007 son los de mayor abandono de tierras, y se presentan, además, niveles altos de desplazamiento forzado. Sobre este tema, llama la atención que, en el marco de los procesos de restitución de tierras, a partir de la ley 1448 de 2011, se radicaron 5 mil solicitudes en el departamento del Meta y 720 en Vichada, por parte de víctimas del conflicto que buscan recuperar sus tierras (MESA COPARTES MISEREOR - LLANOS ORIENTALES, 2017).

Entre 2005 y 2010, en el gobierno de Álvaro Uribe, hubo un cambio en los títulos de por lo menos 250 mil hectáreas en el departamento de Vichada (que hace parte de la Altillanura), fueron vendidos 2.953 terrenos y hubo un incremento en la titulación de baldíos. Los cambios que ocurrieron en este lugar, tales como la transformación de los pequeños propietarios en asalariados o en arrendatarios; la incorporación de terrenos tradicionalmente usados para la ganadería al mercado de tierras para uso de megaproyectos; la sustracción de áreas de reserva forestal para la ampliación de la frontera agrícola; y la entrega de baldíos a compañías nacionales y extranjeras, han generado tensiones en el territorio (SALINAS ABDALA, 2012). La precariedad de los derechos de propiedad se debe a diferentes motivos, como lo muestran los estudios de SOMO e Indepaz al respecto para el caso de Mapiripán y Puerto Gaitán, en donde se señalan diversas razones históricas, jurídicas e institucionales, como los procesos de colonización y los fracasos de las reformas agrarias; el origen irregular de la propiedad; la adjudicación irregular de tierras ancestrales a terceros no indígenas; las titulaciones de tierras baldías a personas ajenas a la región que no son sujetos de reforma agraria; además de los vacíos de información y prácticas de corrupción en entidades estatales. A esto se suman las dinámicas de conflicto armado y de narcotráfico pues, sin duda, el desplazamiento forzado de las comunidades facilitó el despojo de tierras (SOMO; INDEPAZ, 2016).

En este sentido, la región de la altillanura es un lugar estratégico para estudiar la expansión del modelo de agronegocio en Colombia, ligada a las dinámicas de acumulación de capital a través del acaparamiento de tierras, o *land grabbing*, como fue descrito en el primer capítulo. Además de las mencionadas transformaciones en el uso del suelo, en esta región se constata la presencia de empresas nacionales y extranjeras adquiriendo tierra, por lo que se observa una dinámica similar a la experimentada en diversos países del mundo, especialmente del Sur Global. La relevancia que ha adquirido la Altillanura en el marco de las

transformaciones recientes tanto a nivel global como nacional, ha generado numerosos estudios sobre el acaparamiento de tierras. En esta dirección, el trabajo de Patricia Gómez Nore (2015) es un buen ejemplo de las reflexiones académicas que han contribuido a comprender este fenómeno. Su trabajo, centrado en el municipio de Cumaribo, Vichada, muestra la forma como el territorio se ha ido transformando en los últimos años y el papel que juegan en esta dinámica empresas como ColombiaAgro, la filial de Cargill en Colombia.

La importancia de esta región en años recientes es explicada por un académico entrevistado, en los siguientes términos:

Han puesto los ojos en esta región porque el resto está prácticamente tomado y porque el resto es caro, una empresa transnacional si viene a Colombia le queda muy complicado quitar al arroz del Tolima o a los azucareros del Valle o a los ganaderos, quitarlos para colocar la soya o el maíz, es más fácil ir por las tierras baldías, es una colonización en grande, con todas las de la ley (entrevista a profesor universitario, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero, 2018)

En esta región se busca imitar el modelo del cerrado brasileiro, en donde, a partir de la corrección de la acidez de los suelos en la década del setenta, se ha podido desarrollar un modelo intensivo a gran escala, con un papel protagónico del agronegocio. Por tal motivo, algunos se refieren a esta región como el cerrado colombiano. La Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (Embrapa), ha dado asistencia técnica para el desarrollo de esa área. De acuerdo con el PNUD (2011),

en la región de la Orinoquia-Altiplanura, desde Puerto López hasta Puerto Carreño, desde hace casi una década tiene lugar uno de los más apasionantes procesos de “colonización-transformación” del territorio con participación de capital extranjero y nacional y el montaje de grandes empresas agroindustriales. Este proceso se inspira en el “cerrado” brasileño y se centra en soya-maíz, arroz, pastos, caña, palma, caucho y forestales, y cuenta con el interés del gobierno nacional para darle vía a la denominada “locomotora” de la agricultura (PNUD, 2011, p. 106).

La influencia del modelo brasileiro se hace evidente al observar los diversos encuentros organizados por la SAC en donde se incluyen invitados brasileiros, como se constata en la Revista Nacional de Agricultura. Por otro lado, Alyson Paulinelli, ex ministro de agricultura de Brasil y una figura clave en la expansión del agronegocio en ese país, ha tenido también

una importante influencia en las dinámicas recientes en la región de la Altillanura colombiana¹⁴.

Debido a que en esta tierra hay predominancia de baldíos y que, además, de acuerdo a la legislación colombiana no es posible acumular Unidades Agrícolas Familiares (UAF), las empresas usaron mecanismos irregulares para saltarse la ley y, de esta forma, lograr comprar tierras baldías para la expansión de sus cultivos. Por petición de los senadores del Polo Democrático, la Contraloría General de la República publicó, en 2014, un informe sobre el tema de la acumulación de baldíos en la Altillanura, en donde analiza 14 casos de presunta acumulación irregular de predios baldíos en esta región. Los casos son: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A, Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, Corficolombiana, Fiducia Helm Trust S.A, Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland-Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares del ministro del interior Augusto Iragorri, y Camilo Pabón Puente (CNMH, 2016).

La mayoría de los empresarios colombianos que comenzaron la búsqueda de tierras en esa región eran del sector forestal y de producción de caña de azúcar en el departamento del Valle del Cauca. Estas últimas industrias quedaron sin terrenos disponibles en ese departamento para la expansión de sus negocios y, por lo tanto, llegaron, a partir de 2008, al departamento de Vichada atraídos por los bajos precios de los terrenos (RUTAS DEL CONFLICTO, sin fecha). Los campesinos que experimentaron más de 20 años de intensa violencia, acabaron vendiendo sus tierras a intermediarios a precios bajos. Estos terrenos, posteriormente, terminaron en manos de empresas nacionales y extranjeras.

Arias (2018) recopiló información importante sobre las acumulaciones de tierra en la Altillanura e identificó tanto empresas nacionales como extranjeras:

Tabla 8. Listado de acumulaciones de tierra en la Altillanura.

Origen	Grupo	No. ha.	Cultivos	Municipio	Departamento
Nacional	Grupo Corficolombiana-Luis Carlos Sarmiento Angulo	32.900	Caucho, palma, soya, arroz	Puerto Gaitán, Puerto López, Cumaral	Meta
	Ingenio Riopaila	42.000	Palma de aceite	Santa Rosalía, La Primavera	Vichada
	Aceites Manuelita	37.000	Palma de aceite	San Carlos de Guaroa, Orocué	Meta, Casanare
	Grupo Aliar- La	40.000	Soya y maíz	Puerto Gaitán	Meta

¹⁴ Sobre este tema, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=KiF5q76gos0>

Fazenda					
	Familia Lizarralde-Campo	5.064	Caucho	Puerto Carreño	Vichada
	Alfonso Mattos (Agrícola El Encanto)	13.879		La Primavera	Vichada
	Reforestadora Guacamayas	5.005		La Primavera	Vichada
Extranjeras	Cargill	60.000	Maíz, soya	Santa Rosalía, Cumaribo, La Primavera	Vichada
	Mónica Semillas	13.000	Maíz, soya	Puerto Gaitán	Meta
	Poligrow	20.000	Palma	Mapiripán	Meta
	Forest First	20.000	Forestal	Puerto Carreño, La Primavera	Vichada
	Pacific E&P	54.749	Palma	Puerto Gaitán	Meta
	Grupo Timberland	13.000	13.000	La Primavera	Vichada

Fuente: Elaboración propia a partir de Arias (2018)

Por su parte, el Land Matrix (2019) presenta 59 transacciones de tierra en Colombia, sin incluir minería. De estas, el 30% se encuentra en la región de la Altillanura. Aunque se identifican transacciones domésticas, la mayoría son internacionales. En el municipio de La Primavera (Vichada) se encuentran 10 transacciones, todas para proyectos de silvicultura, y todas pertenecientes a Timberland Holding Limited, pero con nombres diferentes¹⁵ y con capital proveniente de las Islas Vírgenes Británicas. La empresa detrás de estas transacciones sería The Forest Company. De acuerdo con la información en la página web de la empresa, en Colombia cuenta con 24.000 hectáreas, de las cuales solo 6.000 se encuentran con plantaciones. Llama la atención también la presencia de menonitas, provenientes en su mayoría de México, en la adquisición de tierras en el municipio de Puerto Gaitán. Asimismo, se destaca la presencia de Cargill, a través de la empresa ColombiaAgro, y empresas de capital nacional como Riopaila Castilla y La Fazenda.

Tomando como base la tabla anterior, así como la información de Land Matrix, es posible comenzar a identificar algunos actores que configurarían el agronegocio en Colombia, considerando que si bien este no se desarrolla únicamente en la región de la Altillanura, en este lugar se perciben importantes cambios tanto a nivel productivo como en el mercado de tierras. Una investigación sobre los actores del agronegocio debe ser realizada con mayor

¹⁵ La Esperanza Timberland Holdings Limited, La Diana Timberland Holdings Limited, Las ventas Timberland Holdings Limited, Potosí Timberland Holdings Limited, La Libertad Wood Holding Limited, La Paz Wood Holding Limited, La Esperanza Wood Holding Limited, Canaguay Wood Holding Limited, El Morichal Wood Holding Limited, Paraíso Wood Holding Limited.

detalle, sin embargo, pueden inferirse algunos elementos.

En primer lugar, se identifican actores importantes a nivel nacional ligados al sector financiero. Es el caso de Corficolombiana, grupo que se define como “uno de los principales bancos de inversión en Colombia” y reporta, en su página web, inversiones en sectores de infraestructura, energía y gas, hotelería, agroindustria, servicios financieros, entre otros. Con relación a las inversiones en agroindustria, en la región de la Altillanura se encuentran inversiones en caucho natural y palma de aceite, a través de cuatro organizaciones: Organización Pajonales, Unipalma, Mavalle y Valora. Corficolombiana hace parte del conglomerado financiero del multimillonario Luis Carlos Sarmiento Angulo.

En segundo lugar, se identifican los ingenios de caña de azúcar del Valle del Cauca, que comienzan a incursionar en años recientes en la región de la Altillanura. El grupo Riopaila Castilla es una empresa tradicional de cultivo de caña de azúcar que comienza a reportar operaciones en esta región, específicamente en los municipios de Puerto López (Meta), Santa Rosalía y La Primavera (Vichada), a partir del año 2010. Su incursión en esta región es descrita como parte de las estrategias de diversificación del proyecto del azúcar. En el 2012 adquiere tierra en esta región, en la que tiene inversiones en palma de aceite, caña de azúcar y soya. Actualmente reporta también inversiones en ganadería. Por su parte, Aceites Manuelita, otro grupo empresarial tradicional de producción de azúcar en el Valle del Cauca, tiene negocios de palma de aceite, acuicultura frutas y hortalizas. Además de Colombia, tiene operaciones en Brasil, Chile y Perú. Sus negocios están ligados también a la producción de biocombustibles (etanol y biodiesel). En la región de la Altillanura tiene cultivos de palma de aceite a través de la empresa Manuelita Aceites y Energía.

La expansión de estos importantes grupos empresariales hacia la región de la Altillanura puede deberse, como lo mencionó un entrevistado, a la necesidad de contar con nuevas tierras para la expansión de los cultivos de caña de azúcar, por lo que la región de la Altillanura sería una opción para esas inversiones (Entrevista a profesor universitario, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero, 2018). Sin embargo, se percibe que no es solo una expansión de los cultivos de caña de azúcar hacia la región de la Altillanura, sino que también se evidencia la participación en otros negocios, como el de la palma de aceite.

En tercer lugar, deben mencionarse algunas empresas que han surgido en años recientes y que tienen también operaciones en esta región. Una de las principales empresas en la Altillanura es el Grupo Aliar-La Fazenda. Este grupo es la unión de 10 empresas y tiene una integración vertical de la cadena alimentaria de cerdo, incluyendo la adecuación de los

suelos, los cultivos de maíz y de soya, la producción de cerdos, embutidos, la logística y transporte y su comercialización. A diferencia de las otras empresas, esta es una empresa relativamente nueva, creada en el año 2003. El desarrollo de este negocio tuvo la asesoría de técnicos brasileros (MÉNDEZ LARRAÑAGA, 2016). Otra empresa que se encuentra en la región y que también es una empresa reciente es la Reforestadora Guacamayas. La empresa, creada en 2008 y con sede en Medellín, tiene operaciones en el departamento del Vichada, en el municipio de La Primavera, con cultivos maderables para la extracción de madera y venta de bonos de carbono.

En cuarto lugar, otro grupo de actores que se encuentra adquiriendo tierras en la Altillanura para el desarrollo de monocultivos lo constituyen algunos reconocidos personajes de la política colombiana, como es el caso de Alfonso Mattos (a través de la empresa Agrícola El Encanto) y la familia Lizarralde-Campo, compuesta por un ex ministro de agricultura del gobierno Santos y la ex Ministra de Educación durante ese gobierno.

Por último, se destacan las empresas transnacionales, como Cargill, Mónica Semillas, Poligrow, Forest First, Pacific E&P y el grupo Timberland. Cargill es la mayor empresa comercializadora de materias primas agrícolas a nivel mundial y junto con Bunge, ADM y Luis Dreyfus (ABCD) son las que controlan el 90% del comercio mundial de cereales (OXFAM, 2013). En Colombia, Cargill opera a través de cuatro sociedades: Black River, Cargill Trading Colombia, Cargill de Colombia y Colombia Agro. Esta última es la subsidiaria que ha sido utilizada en el terreno, adquiriendo tierras en el departamento del Vichada para los cultivos de soya y maíz. Mónica Semillas, por su parte, es una empresa multinacional de capital brasiler, con presencia también en Bolivia, Brasil y Paraguay dedicada a los cultivos de soya y maíz. Su propietario, Sergio Marchett, ha sido vinculado, junto con su hija, Mónica Marchett, a un crimen relacionado con una disputa por tierras en Brasil (ANICÉZIO, 2020).

Otra de las empresas, Poligrow, es una empresa de capital extranjero. De acuerdo con Arias (2018), en una primera investigación se identificó que el capital de la empresa era de origen ítalo-español, aunque posteriormente trascendió que haría parte de un holding empresarial de Reino Unido. Tiene operaciones en el municipio de Mapiripán desde 2008, vinculadas a la palma de aceite. Adquirió tierras en la región con antecedentes de baldíos, los cuales, además, tenían medida de protección por inminencia de desplazamiento forzado, es decir, eran tierras de víctimas que buscaban ser protegidas. Forest First es otra de las empresas de capital extranjero que se encuentran en la Altillanura. La empresa, de capital

norteamericano, está dedicada al negocio de los bosques, ya sea para la producción de madera o para la captura de carbono. A través de fiducias fue adquiriendo tierras en esta región, lo que evidencia el papel del sector financiero en la adquisición de tierras (ARIAS, 2018).

La empresa Pacific E&P tiene sede en Canadá y nació en 2008 como resultado de la fusión de Rubiales Holdings Corp con Pacific Stratus Energy. Inicialmente estaba dedicada al negocio petrolero. En pocos años se configuró como la segunda mayor compañía productora de petróleo en Colombia, sin embargo, de forma rápida, sufrió una importante crisis. Las inversiones en la región de la Altillanura, principalmente en el municipio de Mapiripán, Meta, se centran en infraestructura, energía y tratamiento y reúso de las aguas para los cultivos de palma para la producción de agrocombustibles. La adquisición de predios en esta región se realizó mediante fiducias (SOMO; INDEPAZ, 2016). Por último, el Grupo Timberland, de acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República (2014) tiene su domicilio principal en las Islas Vírgenes (Británicas). Esta empresa se dedica a las plantaciones forestales en países como Brasil y Colombia.

Lo que llama la atención en el caso de estas empresas es la forma como han adquirido las tierras, en un territorio donde la mayoría son baldíos o fueron baldíos entregados a los campesinos en el marco de las acciones de reforma agraria. El grupo Mónica Semillas, por ejemplo, adquirió terrenos en la región estudiada por medio de la creación de siete empresas, todas con la misma razón social: producción y comercialización de productos agrícolas (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2014). Dado que no pueden ser entregadas tierras baldías por un tamaño superior a una UAF, la estrategia utilizada consistió en la creación de estas empresas con la asesoría de firmas de abogados colombianos, para de esta forma acceder, mediante varias empresas, a un mayor número de hectáreas y a los subsidios para la agricultura entregados por parte del gobierno nacional (incluyendo subsidios del programa Agro Ingreso Seguro-AIS, que será descrito en el próximo capítulo). De acuerdo con el informe de Oxfam (2013) Mónica Semillas adquirió, haciendo uso de esa estrategia, cerca de 13.000 hectáreas en los departamentos de Meta y Vichada.

El ex congresista Wilson Arias, uno de los que denunció el tema en el Congreso, afirma que este caso resultó emblemático porque, al ser una empresa extranjera, permitió abrir el debate sobre la extranjerización de tierras en Colombia. En su libro “Así se roban la tierra en Colombia” (2018), Arias se refiere a esta empresa como “la multinacional que le contó al presidente Uribe que había violado la ley”. Lo anterior se debe a que, en una comunicación

enviada por el representante legal de Mónica Semillas, Ricardo Cambruzzi, al entonces presidente Álvaro Uribe, escribía lo siguiente:

Se conformó el grupo empresarial Mónica Colombia con otras seis empresas subordinadas (...) En síntesis, inversionistas nacionales o foráneos con capacidad de explotar grandes extensiones se ven limitados porque no pueden adquirir terrenos que sobrepasen la medida establecida en hectáreas para la UAF. Este solo hecho desestimula la inversión, **pues hace recurrir a la creación de muchas sociedades, para poner en cabeza de socios o terceros, cada UAF que se adquiere para plasmar proyectos agrícolas** (ARIAS, 2018, p. 43)

Lo anterior evidencia la demanda con relación a la modificación de la UAF, pero además, se justifica una conducta irregular que fue también usada por otras empresas de la región.

En el caso de Cargill, esta empresa, considerada la mayor comercializadora de materias primas agrícolas del mundo, comenzó las inversiones en tierra a partir de 2007 (RUTAS DEL CONFLICTO, sin fecha). La forma como adquirió tierra en la región estudiada fue uno de los casos más conocidos por causa del estudio de Oxfam (2013) titulado "Divide y comprarás: Una nueva forma de concentrar tierras" y por otros estudios y denuncias sobre la forma como adquirieron los terrenos con antecedentes de baldíos. Algunos terrenos que habían sido baldíos y que fueron entregados en el marco de las acciones de reforma agraria, fueron adquiridos por inversionistas colombianos y posteriormente vendidos, solo algunos meses después, a Cargill, a precios bien superiores. Fajardo (2014) señala cómo en este caso, además de violar la ley No. 160 de 1994, se incrementó el precio de la tierra. Entre 2010 y 2012, esta multinacional adquirió 39 terrenos mediante la compra fraccionada, al igual que Mónica Semillas, esto es, a través de 36 empresas, para el cultivo de maíz y de soya. Todas ellas tenían la misma razón social (cultivo de cereales, legumbres y semillas oleaginosas), los mismos socios y la misma dirección comercial. De acuerdo con el informe de Oxfam, fueron adquiridas un total de 52.576 hectáreas, superando en 30 veces el tamaño máximo de la UAF estipulado para esa región. Esas tierras fueron adquiridas a través de empresas intermediarias creadas poco antes de ser realizada la transacción con las empresas de Cargill, y corresponden a terrenos localizados en municipios que sufrieron violencia como consecuencia del conflicto social y armado. El citado informe afirma, a partir del análisis de documentos relacionados con los terrenos en poder de Cargill, que todos ellos habían sido entregados a beneficiarios de la reforma agraria entre 1991 y 1998. De la misma forma, todos los terrenos son contiguos. El informe "Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra" evidencia otra cuestión, y es que

algunos de esos terrenos pertenecían a familiares de grandes empresarios de esmeraldas, los cuales usaron estas tierras como forma de inversión o como refugio de sus dineros (RUTAS DEL CONFLICTO, sin fecha).

La práctica de la compra de tierras a través de la creación de distintas empresas, todas del mismo dueño, es una estrategia utilizada por compañías nacionales y extranjeras. Por ejemplo, Riopaila-Castilla, de capital nacional, creó 28 empresas para adquirir un total de 42.000 hectáreas en el departamento del Vichada. Esta compañía contó con la asesoría de la firma de abogados Brigard & Urrutia, la misma que asesoró a Cargill (OXFAM, 2013). Las acciones de esas empresas fueron cedidas a cinco compañías españolas que tenían un único dueño, llamado Asturias Holding, con domicilio en Luxemburgo, cuyo dueño es Riopaila-Castilla (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2014). Así, la compra fraccionada de tierras ha sido un mecanismo predominante para evadir las restricciones legales para su adquisición en la Altillanura.

El caso de la Altillanura permite evidenciar la forma concreta cómo el modelo de agronegocio y el acaparamiento de tierras están presentes en el país. No son el único caso que existe, pero es un caso de bastante relevancia. La mayoría del territorio apto para establecer Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), como se verá en el próximo capítulo, se localiza justamente en esta región. Así mismo, en agosto de 2018 fue creada la primera Zidres, en el municipio de Puerto López (Meta) con cerca de 175 mil hectáreas (EL ESPECTADOR, 2018).

Este caso muestra la expansión del agronegocio especialmente en áreas de terrenos baldíos o con antecedentes de baldíos, principalmente para la producción de los llamados cultivos flexibles. Asimismo, los cultivos forestales comerciales tienen también un lugar relevante en esta región, y como se verá en las discusiones sobre la ley Zidres, el sector forestal tuvo una participación importante en los debates de la ley, que tiene como uno de sus principales motivaciones permitir el arrendamiento de tierras en esta región. Este territorio es generalmente asociado al discurso sobre disponibilidad de tierras o tierras marginales. Es decir, se reproduce un discurso de periferia y territorios vacíos como medio para legitimar la expansión del agronegocio. En este caso particular, el territorio de la Altillanura está siendo incorporado a la dinámica global a través de actividades de tipo extractivo, intensivo y extensivo (SERJE, 2013) siguiendo la lógica del agronegocio.

En esta corrida por la tierra a nivel global, el poder de las élites locales parece ser de gran relevancia en lo relacionado con la apropiación de tierras para el agronegocio, no solo

por parte de empresas nacionales, sino también de inversionistas individuales y personas vinculadas a la actividad pública. Este caso refuerza, además, la importancia del Estado en el contexto neoliberal, y su papel en la expansión del agronegocio. El Estado no desaparece ni pierde importancia. En ocasiones, la omisión del Estado es clave para permitir estas apropiaciones de tierra. En otros casos, como se verá en el siguiente capítulo con la ley Zidres, el Estado actúa buscando responder a intereses de los sectores empresariales con inversiones en esta región. Esta situación de la Altillanura constituye un marco de referencia fundamental para comprender las motivaciones detrás de la ley Zidres.

Capítulo 4: Las políticas del agronegocio: de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)

En el capítulo anterior se discutió sobre las transformaciones a nivel productivo que han ocurrido en Colombia en los últimos años, buscando entender cómo los cambios relacionados con la matriz productiva sugieren un proceso de construcción de un nuevo modelo en el agro colombiano. Este capítulo se enfoca en las transformaciones a nivel de las políticas públicas que han posibilitado la expansión de este modelo. Se parte de una revisión de la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), creada mediante la ley 160 de 1994, que aunque nunca ha sido implementada, constituye un importante paso en el proceso de construcción de políticas favorables al agronegocio. Las ZDE, además, han vuelto a ser objeto de debate durante el gobierno de Iván Duque (2018-). Posteriormente, se presentarán algunas medidas adoptadas durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2018). En la última parte, se dará centralidad a la ley que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), por considerarla, en esta tesis, una política exclusivamente diseñada a partir de las demandas de sectores agroempresariales y transnacionales que buscan la expansión de la frontera agropecuaria en Colombia para la producción de *commodities*.

4.1. Las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)

Como fue mencionado en el capítulo 2, en 1994 fue promulgada en Colombia la ley 160, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Esta constituye el marco más importante en el tema de tierras y, desde su promulgación, ha sido objeto de diversos debates y modificaciones. La ley hace parte de la reforma agraria de mercado impulsada por el Banco Mundial en diversos países, y en ella, se crea una importante dualidad, a través de dos figuras fundamentales: las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), descritas en el capítulo 2, y las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Esta última figura merece especial atención al hablar de antecedentes de políticas públicas que abrieron el camino para la expansión del agronegocio.

La figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) es creada mediante los artículos 82 y 83 de la ley 160, que establece la adjudicación de tierras baldías para el

establecimiento de áreas de desarrollo empresarial, que podrán ser usadas para la explotación de cultivos agrícolas o de ganadería. En su artículo 82, la ley establece lo siguiente:

ARTÍCULO 82. Previos los estudios correspondientes, el INCORA delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial de las respectivas regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1994).

Así mismo, en el artículo 83 se establece:

ARTÍCULO 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del Incora, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1994).

La posibilidad de constituir territorios para el desarrollo de la agricultura de tipo empresarial, a través de la adjudicación de baldíos, era una posibilidad real de acuerdo con esta ley. Es decir, los dos caminos de desarrollo, caminos que pueden caracterizarse como duales o inclusive contradictorios, que consisten en una vía enfocada en las comunidades campesinas y la agricultura de tipo familiar, a través de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y otra vía basada en el desarrollo agroempresarial, es una cuestión que ya estaba presente en la legislación de 1994. En este sentido, el uso exclusivo de los baldíos para sujetos de reforma agraria responde más al desarrollo de una jurisprudencia posterior, específicamente de la Corte Constitucional, que ha indicado en diversos pronunciamientos, que:

los baldíos están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional, como lo son los trabajadores agrarios y campesinos sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas (Corte Constitucional, 2016, *Apud* MENDEZ, 2019, p. 124).

Las ZDE serían el primer antecedente de las Zidres en Colombia. Sin embargo, las

ZDE nunca han sido llevadas a la práctica, a pesar de que siempre surgen en el debate sobre leyes a favor de los sectores agroempresariales. Por lo tanto, resulta fundamental intentar entender qué ocurrió con esta figura, y por qué no se usó esta legislación vigente. Estos elementos podrán servir para reflexionar sobre las limitaciones que tendría esta figura en caso de ser implementada en la actualidad. En términos legales, las Zidres no reemplazan las ZDE, sin embargo, sí llama la atención por qué durante el gobierno de Santos se recurrió a una nueva figura para el desarrollo agroempresarial, en lugar de reglamentar y desarrollar las ZDE. Las ZDE plantean, a diferencia de las Zidres, la adjudicación de baldíos a empresas.

Las diferentes entrevistas realizadas permitieron identificar al menos cinco motivos que explicarían por qué no se habrían implementado las ZDE y por qué se recurrió a la nueva figura de las Zidres.

Una primera explicación, proveniente de un académico y abogado experto en el tema de tierras, se refiere a una cuestión intrínseca al problema de la tierra en Colombia, y que justamente tiene que ver con los baldíos. Para este entrevistado, la dificultad propia que existe en Colombia de identificar con claridad los bienes baldíos con los que cuenta el Estado, dificulta el desarrollo de las ZDE, que son exclusivas para terrenos baldíos. De igual forma, y relacionado con lo anterior, los bienes baldíos, bajo la concepción del código civil y el código fiscal, cuyas raíces se encuentran en la ley 200 de 1936, serían aquellos terrenos que se encuentren vacíos, tema que genera mucha controversia en Colombia, pues los baldíos generalmente no se encuentran desocupados. Dicha situación generaría dificultades para la toma de decisión por parte del Estado para consolidar las ZDE (Entrevista a académico experto en tierras, Universidad Externado de Colombia, octubre, Bogotá, octubre, 2018). Un alto funcionario público de la UPRA coincide con esta apreciación, al considerar que lo que “jugó en contra de esta figura” fue justamente que no se cuenta con un inventario claro de baldíos o de predios de origen baldío, por lo que presumir que iban a identificarse los baldíos para dotar al desarrollo agropecuario era un tema que resultaba problemático (Entrevista a alto funcionario de la UPRA, octubre, 2018).

Una segunda explicación, relacionada con la anterior, se debe a la necesidad que existía de contar con un terreno baldío suficientemente grande para implementar proyectos de desarrollo agroindustrial, que tal vez sería difícil de encontrar, dado que algunos baldíos han sido adjudicados y otros se encuentran ocupados o en disputas judiciales. En este sentido, las Zidres permitirían el uso de terrenos tanto públicos como privados para el desarrollo agroindustrial, siendo que los terrenos públicos no serían adjudicados sino concesionados

(Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, Bogotá, octubre, 2018). Las ZDE, por el contrario, no garantizarían un terreno del tamaño requerido por los sectores agroempresariales (Entrevista a miembro de la rama judicial y académico, octubre, 2018).

Una tercera explicación consistiría en la resistencia que existía por parte del sindicato del Incoder, un sindicato que contaba con cierto poder y que impidió la reglamentación de las ZDE (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, octubre, 2018).

Una cuarta explicación tendría relación con los distintos desarrollos jurisprudenciales, que han llevado a reforzar la idea de que los baldíos deben ser adjudicados a sujetos de reforma agraria (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, Bogotá, octubre, 2018). Como no ha habido reglamentación de esta figura, esto hacía que los gremios y empresas interesadas en el desarrollo de proyectos agroindustriales no encontraran tan atractiva la figura de las ZDE (Entrevista a miembro de la rama judicial y académico, octubre, 2018). De acuerdo con un alto funcionario público de la UPRA, “en el tema de los baldíos de la nación está toda la discusión ideológica que si los baldíos son solo para las personas que no tienen tierra, y digamos que por eso seguramente, la figura de las ZDE nunca se reglamentó” (Entrevista a alto funcionario de la UPRA, Bogotá, octubre, 2018).

Por último, para una alta ex funcionaria del ministerio de la agricultura de la administración de Samper (1994-1998) la decisión de no desarrollar las ZDE pasó por una decisión política, pues durante ese periodo, hubo funcionarios del alto gobierno que se comprometieron con desarrollar y dar preferencia a las ZRC: “cuando estábamos en el poder los que teníamos una inclinación más social nos fuimos por las zonas de reserva” (Entrevista a alta ex funcionaria del Ministerio de Agricultura, Bogotá, octubre, 2018). Esta apreciación es compartida por un académico, experto en el tema de tierras, que considera que la legislación no permitía argumentar por qué dar prelación a las ZDE en lugar de consolidar las ZRC, que ya contaban con un desarrollo en su reglamentación, por lo que, para el entrevistado, la decisión de no desarrollar la figura de las ZDE tuvo un componente político (Entrevista a académico experto en tierras, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, octubre, 2018). Opinión similar manifestó un alto funcionario público de la UPRA entrevistado, quien considera que las ZDE no contaron con apoyo político ni institucional, ni hubo un ambiente favorable para su desarrollo (Entrevista a alto funcionario de la UPRA, octubre, 2018).

Este argumento cobra bastante fuerza al observar cómo durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), pese a la crisis de institucionalidad que vivió desde el inicio de su gobierno, se logró avanzar en la creación de las primeras Zonas de Reserva Campesina

(ZRC), que continuaron también en los primeros años del gobierno de Pastrana (1998-2002). Sin embargo, en este último gobierno hubo una drástica reducción del presupuesto para el sector agropecuario.

Las ZDE aún siguen siendo objeto de debate, especialmente en los momentos en que se discuten leyes para modificar el régimen de baldíos o para permitir su uso por parte de empresas. Sin embargo, las diferentes dificultades que se encuentran en su implementación llevaron a optar por nuevas figuras como las Zidres, aunque algunos sectores insisten en que esta figura podría ser más interesante para las empresas del sector agropecuario. La idea de revivir las ZDE parece estar tomando fuerza en el actual gobierno de Iván Duque.

4.2. Las políticas durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010)

Álvaro Uribe Vélez asumió la presidencia de Colombia en 2002, luego de los fallidos diálogos de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y la guerrilla de las FARC-EP. Uribe ganó con un discurso de mano dura frente a la guerrilla. Tuvo el apoyo de los sectores ganaderos, en gran medida ligados al paramilitarismo, sectores del agronegocio y narcotráfico (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Adicionalmente, logró la reelección, en 2006, y estuvo en el poder por ocho años, en los que Colombia asistió al debilitamiento del tejido social, las amenazas, el desplazamiento forzado y el asesinato de líderes sociales. Uribe logró construir su proyecto político-ideológico en el cual se fortalecieron las diferentes fracciones de la clase dominante, como los sectores ganaderos, que han tenido un papel fundamental en la historia del conflicto colombiano, así como los grupos más ligados al agronegocio, especialmente los sectores de la palma y la caña de azúcar. El debilitamiento de las clases subalternas fue un elemento importante para la consolidación de un gobierno con sesgo anticampesino.

Uribe estableció una relación fluida con los gremios empresariales, que se mostraron a favor de la lucha contrainsurgente y apoyaron el financiamiento de la misma. Estos sectores se beneficiaron de políticas de flexibilización del mercado laboral y de incentivos dados a los grandes empresarios agrícolas (GONZÁLEZ, 2014), a diferencia de los sectores campesinos, que recibieron poca atención en materia de políticas públicas durante el gobierno de Uribe. De acuerdo con García Trujillo (2018) durante este periodo, la política agrícola se basó en el apoyo a los latifundistas y sectores del agronegocio, al mismo tiempo en que se redujo el apoyo para el acceso a tierra, a servicios y la provisión de bienes públicos para los pequeños agricultores. Además del abandono de medidas tendientes a la distribución de la tierra,

durante este gobierno no hubo una condena al tema del despojo de tierras.

En este periodo, el sector agropecuario dio un importante giro a nivel institucional, con la eliminación de varias agencias del sector rural, como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). Estas entidades fueron reemplazadas por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), el cual tuvo problemas en su diseño, y no tuvo ni la capacidad administrativa ni los recursos para suplir las demandas de los pequeños agricultores (GARCÍA TRUJILLO, 2018; MACHADO, 2017). Para Machado, con estas medidas “se acentuó y consolidó el proceso de des-institucionalización de lo público en el sector rural” y se enterraron política y administrativamente las posibilidades de una reforma agraria.

Como se verá a continuación, las medidas adoptadas durante el gobierno de Uribe se basaron en: el apoyo a los sectores ligados a la producción de biocombustibles; la promoción de los esquemas de asociatividad entre los pequeños y los grandes productores, bajo el esquema de Alianzas Productivas; y los apoyos específicos a grandes empresarios y empresas para mitigar los efectos del TLC, a través del programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

Con relación a las políticas de biocombustibles, para los sectores ligados a la palma de aceite y la caña de azúcar, la llegada de Uribe Vélez al poder fue vista como positiva, dado su énfasis en el fortalecimiento de estos productos. Las palabras de Jens Mesa, presidente de Fedepalma, son relevantes en este sentido:

El doctor Álvaro Uribe Vélez llegó a la Presidencia de la República, en 2002, con la idea y la decisión de promover los biocombustibles. Asumió esta tarea como uno de los ejes estratégicos de su política agropecuaria y abrió unas posibilidades de desarrollo sectorial que no habíamos vislumbrado en el corto ni en el mediano plazo (MESA DISHINGTON, 2013).

Aunque Mesa Dishington (2013) considera que hubo algunos avances durante los gobiernos de Samper y Pastrana que ayudaron al posicionamiento del cultivo de la palma, las grandes transformaciones se dieron durante el gobierno de Uribe y de Santos.

Justamente, en el marco de las políticas de apoyo a los agrocombustibles se crea, en 2004, la Federación Nacional de Biocombustibles, Fedebiocombustibles, con el apoyo de Fedepalma. Este gremio busca representar los intereses de las empresas palmicultoras y cañicultoras enfocadas en la producción de etanol y diesel, así como de las plantas extractoras. A través de la ley 939 de 2006, y de la política de biocombustibles, contenida en

el documento Conpes 3510 de 2008, se dio apoyo a estos sectores, con medidas como la exención de impuestos, una política de precios favorable a estos productos, apoyos directos y la obligatoriedad de incluir un porcentaje de etanol en la gasolina, y de biodiesel en el diesel (GARCÍA ROMERO; CALDERÓN ETTER, 2012).

El apoyo a los biocombustibles tiene relación directa con el Tratado de Libre Comercio (TLC) que firmó el país con los Estados Unidos. Como resultado de la negociación, el gobierno se enfocó en apoyar los productos exportables, en detrimento de otros sectores. Para la SAC, tomar una posición de apoyo o de rechazo frente al TLC resultaba una decisión compleja, en la medida en que este es un gremio compuesto por diferentes gremios, que tienen diversos intereses. Algunos iban a perder con el TLC, mientras que otros podrían salir favorecidos. Así, la SAC sentó una postura crítica frente a lo acordado en el TLC, al mismo tiempo en que resaltó las bondades del mismo. Con relación a las críticas, la SAC sentía que el resultado de la negociación habría podido ser mejor:

Sin adoptar visiones ni posiciones en torno al proceso de negociación, para la SAC el resultado pragmático de lo acordado en materia agrícola, en su conjunto, podría haber sido más positivo, si se tiene en cuenta el arduo trabajo realizado por la Institución y sus afiliados para apoyar al Gobierno Nacional en su iniciativa negociadora con los Estados Unidos (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2006a).

Por otro lado, la SAC resaltó las oportunidades y el potencial exportador de Colombia en aceite de palma, etanol y biocombustible, debido a la decisión de Estados Unidos de minimizar su dependencia de los combustibles fósiles, lo que incrementaría la demanda por etanol y biodiesel (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2006a). El TLC, de alguna manera, significó un punto de inflexión en la profundización de los productos exportables y en la producción de agrocombustibles. Esto se expresa en la siguiente apreciación de la SAC:

Así como en México y Chile, la motivación del Cambio de la política comercial agropecuaria en Colombia se origina por la exposición a la competencia externa, en virtud de los acuerdos comerciales suscritos, especialmente el TLC con Estados Unidos (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2006b).

Con políticas favorables a este sector, la SAC volcó gran parte de sus esfuerzos al tema de los agrocombustibles. Al interior de este gremio comenzaron a promoverse discusiones y artículos sobre este tema en la Revista Nacional de Agricultura, con el objetivo de "abrir al interior de la SAC un espacio de discusión sobre el tema que oriente a los agricultores del país, inicie una nueva búsqueda de mercados y les permita mejorar y

diversificar sus ingresos" (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2006a). En su discurso en el XXXIV Congreso Agrario Nacional, en 2008, el entonces presidente Uribe señalaba "Con petróleo a más de 100 dólares, y condenado a desaparecer en 40 años, la opción de la energía agrícola es una gran opción en la que afortunadamente nosotros desde la hora cero del Gobierno empezamos a trabajar" (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2008a).

Por otro lado, uno de los mecanismos principales utilizados para incentivar el desarrollo del agronegocio durante este periodo fue por medio del programa de Alianzas Productivas. Este programa "es un instrumento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- que vincula a pequeños productores rurales con los mercados a través de un esquema de agronegocios con un aliado comercial formal" (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2018). En este sentido, se busca que la pequeña producción agropecuaria se alíe con las empresas ya posicionadas para vender sus productos a la empresa. El programa comenzó en 2002 y fue financiado por medio de un préstamo del Banco Mundial. En su programa piloto, fueron financiados proyectos de lácteos, cacao, tabaco, maíz, soya, hortalizas, palma y cultivos forestales (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2001). En este modelo participan tres tipos de actores: los pequeños y medianos productores, que aportan capital, tierra, trabajo y conocimiento y entregan sus productos al aliado comercial; los aliados comerciales e industriales, encargados de comercializar el producto y transformarlo para su venta; y por último, el Estado, encargado de apoyar el proyecto vía incentivos y asistencia técnica.

El cultivo de la palma ha sido uno de los que ha aplicado el modelo de las Alianzas Productivas. Tienen incluso el modelo de Alianzas Productivas de Indupalma, en el cual la empresa coordina los préstamos a los campesinos, los cuales están respaldados en sus tierras (VÁSQUEZ, 2017). Esta estrategia ha sido implantada en este sector como mecanismo para aumentar la competitividad a nivel internacional, al reducir los costos de producción. De acuerdo con Fajardo (2014) el programa de Alianzas Productivas consiste en el suministro de palma por parte de proveedores, normalmente pequeños productores, a empresas ancla, mediante contratos de exclusividad. Los productores aportan cerca del 30% de la inversión total, a través de capital y mano de obra, destinan sus tierras al proyecto y deben vender la producción a la empresa, volviendo a los campesinos dependientes de estas empresas. Este modelo ha traído diversos problemas para los proveedores, quienes tienen baja capacidad para negociar los precios de venta de las cosechas a las empresas. Salinas (2012), por su parte,

señala que este modelo del gremio palmero ha llevado a incrementos en el precio de la tierra en algunas regiones, además de los efectos que tiene para la producción de alimentos de la canasta básica, en la medida en que se prioriza el monocultivo para la producción de biodiesel.

Llama la atención la forma como el entonces presidente Uribe se refirió a la experiencia de Alianzas Productivas en el municipio de María la Baja, departamento de Bolívar, que sufrió masacres perpetradas por paramilitares a inicios del 2000:

Los pequeños propietarios de María La Baja tenían esas tierras condenadas a hacer unos rastrojos, como en rastrojos quedaron muchas de las viejas divisiones de tierra de la reforma agraria. Yo las conozco. Quedaron convertidas en microfundios. Con ranchos de pobreza para los diferentes miembros de la familia; dos cerdos, cuatro gallinas, cinco matas de yuca y unas matas de plátano. Cuánto mejor es ver la prosperidad de los pequeños empresarios de María La Baja. ¿Pero qué lo ha desatado? ¿Qué la ha logrado? Su integración con grandes empresas palmeras (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2010a).

Este modelo resulta de especial interés en esta investigación. De acuerdo con algunos entrevistados, el modelo de las Zidres es una adaptación de las Alianzas Productivas y, como se verá más adelante, existen puntos en común con relación a la forma como las comunidades van a ser incluidas en las dinámicas económicas de las Zidres.

Por último, se destaca el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), promovido por el gobierno mediante la Ley 1133 de 2007, con el objetivo inicial de mitigar los efectos del TLC con Estados Unidos. De acuerdo con la ley de creación, el programa estaba destinado a “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2007). AIS buscaba promover la competitividad y productividad de las actividades agropecuarias y, para tal fin, se destinó el 60% del presupuesto anual de inversión del Ministerio de Agricultura, entre 2007 y 2009, a este programa. Fueron financiados proyectos de café, maíz, plátano, arroz, caña azucarera, caña panelera, palma de aceite y cacao, entre otros.

Sin embargo, AIS fue fuertemente cuestionado ya que, por un lado, los recursos no fueron destinados a apoyar a la economía campesina, que fue la más afectada con el TLC, sino a las grandes agroindustrias, y por el otro lado, hubo diversos escándalos de entrega irregular de subsidios. La evaluación del programa mostró que la destinación de recursos para

subsidios privados no se tradujo en mejores indicadores en términos de competitividad (GARCÍA TRUJILLO, 2018). El programa AIS muestra el sesgo anticampesino y la construcción de políticas a favor de las clases dominantes, de forma clara y explícita. Como lo afirma Uribe López al referirse a AIS:

El “continuismo colombiano” al que se refiere el historiador Marco Palacios (1999:74) no es una fórmula retórica: Casi cincuenta años después, el Ministro de Agricultura de la administración de Álvaro Uribe Vélez defendió el argumento de subsidiar a la gente adinerada para reducir la desigualdad en el campo (URIBE-LÓPEZ, 2013).

En la cita anterior, Uribe López se refiere a la afirmación del ex ministro de agricultura, Andrés Felipe Arias, quien sostuvo que “los subsidios a los ricos sí ayudan a reducir la desigualdad” (OTERO; BARRERA, 2009). La evaluación del Programa AIS también evidencia el sesgo anticampesino:

Los resultados muestran que los pequeños productores aumentaron sus costos unitarios de producción, disminuyeron sus niveles de inversión, y, a pesar de haber aumentado sus ingresos, este incremento no fue suficiente para lograr impactos positivos sobre sus ingresos netos. Los grandes productores, por el contrario, lograron mantener sus niveles de inversión, disminuyeron costos unitarios de producción y lograron aumentar sus ingresos netos. Las empresas agropecuarias también fueron capaces de mantener altos sus niveles de inversión y de obtener ingresos netos positivos en algunos casos (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011a).

Además, Mondragón (2011) afirma que en Agro Ingreso Seguro, “161 beneficiarios recibieron en créditos la misma plata que 79 mil (\$420 mil millones)”. Se considera que cerca del 83% de los recursos del programa fueron absorbidos por los medianos y grandes productores (LÓPEZ, 2012). De acuerdo con información presentada por el senador Jorge Enrique Robledo, 45 empresarios del agro que recibieron subsidios en el marco de este programa, habían realizado aportes a la campaña de Uribe Vélez en 2002. Algunos están ligados a la producción de azúcar y etanol, así como al sector de la palma, banano, aceites y oleaginosas (LEWIN, 2009). Los diversos escándalos relacionados con este programa llevaron a su rediseño durante el gobierno de Juan Manuel Santos.

Las nuevas dinámicas relacionadas con los agrocombustibles, así como el fortalecimiento de los sectores agroempresariales durante el gobierno de Álvaro Uribe, desataron una nueva búsqueda y demandas por el acceso a tierras para aumentar la producción. Uribe había intentado resolver la demanda por tierras provenientes de los

diversos sectores dominantes agrarios por medio del Estatuto de Desarrollo Rural del 2007 (ley 1152), el cual permitía la privatización de bienes públicos, como las tierras y los recursos naturales, para los proyectos a gran escala. La ley incluía un artículo que permitía la titulación de predios ocupados por un periodo de cinco años, lo que abría la puerta para la legalización de tierras despojadas. De acuerdo con Jenly Méndez, “el problema central de este estatuto es que tal abordaje de la ruralidad concentraba su visión del problema ya no en la tenencia y distribución inequitativa de la tierra, sino en la productividad de la misma” (MENDEZ, 2019, p. 122). Sin embargo, el Estatuto fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, por no haber realizado la consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes.

La SAC presionaba para contar con una legislación que modificara el régimen de baldíos, para de esta forma eliminar las restricciones al tamaño de la tierra, como puede verse en el número de la Revista Nacional de Agricultura publicado en 2008:

buscaremos coordinar con el Ministerio de Agricultura la eliminación a la restricción al acceso y propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, cuando las extensiones exceden los límites máximos para su titulación, buscando tamaños óptimos de producción (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2008b).

En el siguiente número de la revista, la SAC insistió en el mismo tema:

Desde hace tiempo, hemos venido insistiendo en la necesidad de resolver los cuellos de botella que tiene el sector agropecuario, que no le permite crecer en forma sostenible y acorde a la realidad de la coyuntura local e internacional. Una de estas restricciones está ligada al acceso a la tierra por parte del sector agroempresarial, en donde la legislación vigente limita la adquisición de predios a no más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF)... se hace necesario revisar estos conceptos a la luz de las realidades agropecuarias de nuestros tiempos (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2009).

Resulta relevante ver el discurso de Uribe frente a los gremios, en el que manifiesta la dificultad para modificar la legislación:

Me han expresado la preocupación por el tema de la propiedad de la tierra. Ustedes saben que hay una limitación legal, que no se puede adjudicar, titular sino una unidad agrícola familiar que aquí están, también, ¿en cuánto? En mil hectáreas y parece poco cuando un proyecto que va a tener 40, 45 mil hectáreas como este proyecto. Allí hemos encontrado un problema legal y también una tremenda discusión política (URIBE VÉLEZ, 2008).

Frente a las limitaciones legales y políticas que existían para realizar modificaciones a la ley, Uribe recomendaba continuar con las alianzas productivas y con los contratos de participación. Afirmaba que con el ministro de agricultura, Andrés Felipe Arias, “hemos buscado mucha solución y no la encontramos. No vemos la posibilidad política en el Congreso de la República de pasar ahora una ley de esta naturaleza, que levante la restricción de la Unidad Agrícola Familiar para lo que es la titulación de tierras” (URIBE VÉLEZ, 2008). Así, sugería buscar posibilidades como el esquema de concesión, que podría darle seguridad jurídica a los inversionistas. Lo anterior significa que el cálculo político indicaba que no estaban dadas las condiciones para modificar la legislación de baldíos a través del Congreso, a pesar de las presiones que se sentían por parte de los gremios.

Haciendo un balance de este gobierno, puede afirmarse que los cambios en materia de agricultura fortalecieron un enfoque más agroempresarial volcado a la exportación. La demanda por modificaciones en la legislación para que las empresas pudieran tener acceso a tierras baldías, que en el caso colombiano debían ser destinadas principalmente para fines de reforma agraria, se relaciona con los cambios en el enfoque de la agricultura y en el sesgo anticampesino de las políticas durante este gobierno. Así, las medidas de política se enfocaron en apoyar los productos exportables en detrimento de la producción de alimentos, y compensar dicho desabastecimiento a través de la importación de alimentos. Esta tendencia se ha reforzado con los distintos tratados de libre comercio suscritos con diferentes países, como Estados Unidos, Chile, el Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala, El Salvador), Canadá y la Unión Europea. De acuerdo con Fajardo (2014), los grandes proyectos en agricultura siguen las directrices de instituciones como el Banco Mundial, en donde se parte de la premisa de que las únicas posibilidades para la pequeña propiedad son la empresarización o las alianzas productivas. Dichas políticas durante el gobierno de Uribe se implementaron en un contexto caracterizado por la represión y la estigmatización de los sectores populares.

4.3. Las políticas durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)

Como se vio en la sección anterior, uno de los temas de debate durante el gobierno de Uribe estuvo relacionado con la necesidad de levantar las prohibiciones en el uso de los baldíos por parte de empresas. Esto significaba modificar la legislación agraria, especialmente la ley 160 de 1994. En el gobierno de Santos, este fue un tema que generó gran debate y se intentó modificar la legislación en diferentes oportunidades. Estas discusiones abrieron el

camino para la aprobación de la ley Zidres.

Cuando Santos llegó al poder, en 2010, se esperaba que diera continuidad al gobierno de Uribe, ya que fue elegido con el apoyo del ex presidente. Sin embargo, como se verá en el capítulo cinco, la política de Santos en materia rural dio un giro inesperado. Sin abandonar el enfoque de fortalecimiento de los sectores del agronegocio que se había fortalecido durante el gobierno de Uribe, Santos incluyó en su agenda el tema del proceso de paz y con él, el de la Reforma Rural Integral (RRI). Desde una perspectiva poulantziana del Estado, podría decirse que Santos optó por políticas contradictorias que respondieran a diversos intereses. El tema de la RRI será detallado en el siguiente capítulo. En esta sección se hará énfasis en el fortalecimiento del agronegocio durante su gobierno, sin embargo, es importante no olvidar estas dos agendas divergentes que avanzaron al mismo tiempo durante este gobierno.

Como lo afirma García Trujillo (2018), Santos proviene de la élite bogotana. Además, ha mostrado, a lo largo de su trayectoria política, un compromiso con las ideas del libre mercado y ha tenido importantes lazos con los principales grupos económicos del país. Desde su campaña presidencial de 2010, el entonces candidato Juan Manuel Santos planteó en sus propuestas cambios en el manejo de los baldíos, levantando las restricciones a la Unidad Agrícola Familiar (UAF). En el documento "Buen gobierno para la prosperidad democrática. 109 iniciativas para lograrla" que contiene sus propuestas de campaña, en la propuesta número 69 dice lo siguiente:

No más limitaciones de escritorio a los agricultores. Permitiremos a los agricultores y campesinos definir extensiones necesarias para sus cultivos, sin la limitación burocrática de la llamada Unidad Agrícola Familiar (UAF), respetando las características económicas de los mismos y de la tierra (PARTIDO DE LA U, 2010).

Desde su llegada al poder, el sector agroempresarial hizo un llamado a Santos para realizar cambios en la legislación que permitieran la inversión en actividades agropecuarias. En el Seminario de Política Agropecuaria, el presidente de la SAC lo manifestó en los siguientes términos:

Colombia puede ser una despensa productiva para el planeta, tal como lo señaló el Presidente Juan Manuel Santos en su discurso de posesión el pasado 7 de agosto. Sin embargo, esto implica el compromiso del Gobierno Nacional de realizar los ajustes institucionales y legales que posibiliten y estimulen la inversión en las actividades agropecuarias. De hecho, se debe posibilitar el desarrollo de actividades y proyectos de gran escala, lo cual implica modificar las restricciones sobre la propiedad por cuenta de las UAF y el uso de las Zonas de Desarrollo Empresarial (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2010b).

En el Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno del presidente Santos (2010-2014), titulado Prosperidad para Todos, fueron definidos cinco sectores claves para promover el crecimiento económico en el país. En el documento, estos sectores son denominados "locomotoras", y serían aquellos que avanzarían más rápido que la economía del país. Una de esas locomotoras sería el sector agropecuario, el cual "es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial" (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011b). Es, sin embargo, un sector considerado con gran potencial:

Considerando el incremento previsto de la demanda mundial de alimentos y las perspectivas de precios altos de *commodities* para las próximas décadas, sumado a las ventajas comparativas que tiene Colombia en este sector, es indudable que nos encontramos ante una oportunidad que no podemos desaprovechar.

Así, se argumentaba la necesidad de transformar el sector agropecuario para ser un sector "de talla mundial que conduzca a más empleo y menor pobreza para la población rural" (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011b). De igual forma, en el plan de desarrollo se habla de una ventana de oportunidad para este sector "como resultado del crecimiento esperado de la demanda de alimentos en todo el mundo, especialmente por parte de países altamente poblados y con fuerte dinamismo económico como China e India". Así, "el campo colombiano tiene la oportunidad de convertirse en una despensa productiva para el mundo", para lo cual se requiere que sea "más competitivo, productivo e innovador". Para esto, afirma el documento, se hace necesario hacer un mejor uso del suelo, pues de 21,5 millones de hectáreas de vocación agrícola y silvo-agrícola, solo 4,9 millones son utilizadas para este fin (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011b).

El Plan de Desarrollo menciona el potencial de crecimiento del sector agropecuario colombiano debido a "la disponibilidad de tierras para la agricultura dentro de su frontera agrícola", y hace mención al informe de la FAO:

De acuerdo con información de la FAO (2009), se estima que existen en el mundo 2.600 millones de hectáreas aprovechables para el desarrollo de nuevos cultivos que no están siendo utilizadas en la agricultura. De este valor, 1.800 millones de hectáreas están ubicadas en los países en desarrollo y de este último, cerca del 50% se localiza en siete países.

Dentro de este grupo de siete países, se encuentra Colombia.

Uno de los temas priorizados en el plan de desarrollo se refiere a los megaproyectos con impacto regional y nacional, en donde se incluye el aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Orinoquía. En el mismo documento se prevé desarrollar:

mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad.

El Plan de Desarrollo menciona la necesidad de "revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF)" para lo cual será necesario "desarrollar el derecho real de superficie y promover el establecimiento de contratos de arrendamiento de largo plazo que ofrezcan seguridad jurídica a los campesinos propietarios de la tierra y a los inversionistas" (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011b).

En la ley 1450 de 2011 , que reglamenta el Plan de Desarrollo 2010-2014, se incluyeron tres artículos (artículos 60, 61 y 62), en el tópico de agropecuaria y desarrollo rural, los cuales preveían una modificación y adición a la ley 160 de 1994. La Corte Constitucional, sin embargo, los declaró inexecutable. Para el gobierno, a través de estos artículos se buscaba flexibilizar el concepto de la UAF, así como hacer operativa la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) contenidas en la Ley 160 de 1994, sin necesariamente adjudicar los terrenos.

El texto del artículo 60, titulado Proyectos especiales agropecuarios o forestales, buscaba una adición al artículo 72 de la ley 160 de 1994:

A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aún cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación.

Por su parte, el artículo 61, titulado Comisión de proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal, buscaba también ser una adición al artículo 72 de la ley 160 de 1994:

Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad

de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.

En el párrafo 1 de ese artículo, se menciona que en aquellos casos en los que la superficie sea inferior a 10 UAF, no se requerirá de autorización o aprobación de la comisión. Finalmente, el texto del artículo 62 buscaba modificar el artículo 83 de la ley 160 de 1994, el cual quedaría así:

Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.

Con estas modificaciones se buscaba, por un lado, sobrepasar el límite al tamaño de la tierra establecida por la UAF para aquellos proyectos vinculados al desarrollo agropecuario o forestal. De igual forma, se creaba una institucionalidad para tal fin mediante la comisión de proyectos especiales, la cual estudiaría y autorizaría los proyectos consolidados en superficies que excedieran las 10 UAF, permitiendo, además, que los proyectos en superficies menores a 10 UAF no pasaran por esa comisión. Y por último, se autorizaba el uso de terrenos baldíos para proyectos en Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) figura creada en la ley 160 de 1994, pero que nunca ha sido llevada a la práctica.

La Corte Constitucional recibió la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, que establece el Plan Nacional de Desarrollo. Esta demanda fue presentada por los congresistas Jorge Enrique Robledo y Wilson Arias, ambos del partido Polo Democrático Alternativo. Los congresistas argumentaron que estos tres artículos violaban las siguientes normas de la Constitución Política:

- Artículo 9, soberanía nacional
- Artículo 65, seguridad alimentaria
- Artículo 60, deber del Estado de promover el acceso a la propiedad
- Artículo 64, deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios
- Artículo 150, cláusula general de competencia del legislador
- Artículo 150, numeral 18, función del Congreso de dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

Los argumentos presentados por los congresistas en su demanda para la declaración de inconstitucionalidad de estos artículos, en términos generales, fueron los siguientes. En primer lugar, argumentaron que los artículos del Plan de Desarrollo iban en contravía de la Constitución Política, pues esta definía como deber del Estado promover el acceso a la propiedad y el acceso progresivo a la misma por parte de los trabajadores agrarios. Para los congresistas, estos artículos demandados profundizarían la concentración de la tierra en Colombia: "al eliminar las restricciones para la adjudicación y comercialización de bienes baldíos, los grandes propietarios, incluidos las empresas extranjeras, podrán adquirir la propiedad y el usufructo de miles de hectáreas de tierras estatales" (CORTE CONSTITUCIONAL, 2012). De esta forma, se reduciría la cantidad de hectáreas disponibles para ser adjudicadas a los trabajadores agrarios. En segundo lugar, consideraban que con estos artículos del plan de desarrollo se afectaba la seguridad y soberanía alimentaria, en la medida en que "permiten que las compañías y los gobiernos extranjeros compren o reciban como aporte ilimitadas hectáreas de tierras que originalmente fueron baldíos, y también, que el gobierno les entregue a los extranjeros el usufructo de estos inmuebles". Se estaría, de esta forma, autorizando "la extranjerización de los terrenos baldíos, situación que viola la seguridad alimentaria y la soberanía nacional". Consideraban que la adquisición de tierras agrícolas por inversionistas extranjeros lesionaría el principio de seguridad alimentaria, porque la finalidad sería la de abastecer mercados externos "dejando de lado las necesidades de los colombianos". Por último, consideraban que estos artículos violaban la reserva legal en materia de baldíos, es decir, para los congresistas que demandaron la norma, el Congreso sería el responsable de dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, por lo cual el Legislativo debía definir un marco jurídico aplicable a esta materia.

Mediante la sentencia C-644 de 2012 la Corte Constitucional declaró inexecutable esos tres artículos de la ley 1450, al considerar que son regresivos respecto a los mecanismos de protección para garantizar el acceso a la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste, como la vocación de permanencia, la vivienda campesina, la productividad de la parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado. Son también regresivos respecto al derecho de seguridad alimentaria. De acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional, estas medidas regresivas no vinieron acompañadas por una justificación suficiente, y no presentaron un mecanismo proporcional para asegurar el balance entre empresas agroindustriales y campesinos, así, "estas disposiciones por sí solas

dejan al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad" (CORTE CONSTITUCIONAL, 2012).

En el segundo Plan de Desarrollo de Santos (2014-2018) se hacía referencia a la necesidad de hacer un uso eficiente del suelo y de los recursos naturales, y a la necesidad de promover proyectos “de gran envergadura de mediano y largo plazo que involucren a los pequeños productores e inversionistas en condiciones equitativas” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015b). Se buscaba, de esta forma, posibilitar la creación de zonas especiales de desarrollo rural y agropecuario en las que se pudieran establecer contratos de largo plazo sobre tierras de la nación y la “acumulación productiva de tierras que fueron baldíos sobre la base del involucramiento de los campesinos y pequeños productores de la región sin que necesariamente exista transferencia de dominio sobre la tierra explotada”. Se hacía referencia, también, a la región de la Altillanura. Debido a la disponibilidad de tierras para el desarrollo agropecuario, se proponía ordenar el territorio tanto productiva como socialmente, así como promover “el aprovechamiento de los baldíos que se encuentran en la zona a través de un nuevo modelo de administración de baldíos y acceso a la tierra”. Se planteaba la entrega a pequeños productores de baldíos de mejor calidad, y para los casos de baldíos de menor calidad, se planteaba su aprovechamiento vía contratos de arrendamiento, concesión u otras modalidades que no implicaran la transferencia de la propiedad. Se proponía, además, propiciar un entorno adecuado para los negocios en esta región, con seguridad jurídica (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015b).

El segundo Plan de Desarrollo de Santos no aborda el tema de los baldíos y la modificación de la UAF con la misma intensidad con que aparece en el primer Plan. Lo anterior no significa el abandono de esta pauta. Por el contrario, posterior a dicho Plan fue elaborado el proyecto de ley de Zidres. Sin embargo, la moderación en el tono y en la fuerza como se plantean estos temas en el segundo Plan, puede obedecer al momento en el que el este surge, que es justamente cuando se estaba llevando a cabo el proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP. Así, este gobierno se movió entre estas dos agendas, la del sector agroempresarial, por un lado, y la agenda de la paz, por el otro, como será discutido en el próximo capítulo.

El gobierno Santos realizó diversos intentos por sacar adelante una ley que permitiera modificar la legislación sobre baldíos, abriendo la posibilidad para la participación de empresas en el uso de estas tierras. La importancia dada a esta cuestión tiene una relación directa con la acumulación irregular de baldíos en la región de la Altillanura, y las presiones

para que pudieran ser legalizadas y permitidas las acumulaciones de UAF en esta región, que cuenta con la presencia de importantes empresas colombianas y de transnacionales como Cargill. Así, además del intento por incluir este tema en el Plan de Desarrollo 2010-2014, se elaboraron varios borradores de ley de baldíos. La primera versión proponía un contrato temporal con las empresas, en donde estas no podrían tener la titularidad de la tierra, pero podrían conservarla hasta por 30 años, mediante modalidades como el arrendamiento o el leasing. Otra versión de esta ley señalaba que si los antiguos baldíos no tenían prohibición de compraventa expresamente señalada en las matrículas inmobiliarias, los compradores no podían saber que venían de tierras destinadas a reforma agraria, y así, las transacciones habrían sido de buena fe. La presión del paro agrario de 2013 y las negociaciones de paz que estaban teniendo lugar habrían influido para que esta propuesta fuera descartada.

El 20 de noviembre de 2013 fue radicado por parte del entonces ministro de Agricultura, Rubén Darío Lizarralde, el proyecto de ley de baldíos, conocido como ley de un día, pues fue rápidamente retirado por parte del gobierno nacional, al no estar en sintonía con lo acordado en la Habana (RESTREPO; BERNAL, 2014). El proyecto, que no tenía el aval del presidente, preveía la alianza entre campesinos sin tierra con otros agentes, que podían ser personas naturales, asociaciones o sociedades. Por otro lado, el proyecto pasaba por alto la prohibición de concentración de tierras prevista en la ley de reforma agraria. De acuerdo con Restrepo y Bernal (2014), "lo que buscaba era sanear acumulaciones indebidas de baldíos que se han presentado en el pasado". Después de varios intentos, fue presentada y aprobada en el Congreso la ley 1776 de 2016, es decir, la ley Zidres. De este tema tratará la próxima sección.

Por último, vale la pena resaltar algunas acciones realizadas durante el gobierno de Santos, relacionadas con la región de la Altillanura. En 2014, el gobierno colombiano publicó el documento Conpes 3797, titulado "Políticas para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura-fase 1", el cual buscaba crear las condiciones sociales y económicas para el desarrollo en la región de la Altillanura. De acuerdo con Machado (2017), el documento Conpes recomienda la asociatividad entre campesinos y empresarios y se refiere, también, al aprovechamiento de las tierras baldías por medio de un nuevo modelo de administración y de acceso a tierra. Por otro lado, en 2015, el gobierno lanzó el "Plan Colombia Siembra", que buscaba aumentar el área cultivable del país en un millón de hectáreas para el año 2018. Los objetivos del programa consistían en aumentar la oferta agropecuaria para garantizar la seguridad alimentaria; incrementar el área y los rendimientos destinados a la producción y al fomento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales; impulsar el desarrollo de los

negocios agropecuarios para mejorar los ingresos de los productores; fortalecer el desarrollo tecnológico y los servicios en el sector agropecuario (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2015b).

Adicionalmente, el gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) solicitaron a la empresa argentina Los Grobo un estudio de competitividad de las cadenas agrícolas en la región de la Altillanura titulado “Colombia siembra en la altillanura”. De acuerdo con Gustavo Grobocopatel, el empresario argentino conocido como el “rey de la soya”, “la altillanura puede convertirse en una región líder en el desarrollo productivo de Colombia”, sin embargo, señala que para que esto sea posible, se requiere “de un gran esfuerzo ya que se necesitan cambios estructurales que vinculen la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, formas de organización e inclusión de los diferentes grupos de interés, y políticas públicas que faciliten estas transformaciones”. La Altillanura podría producir soya, maíz y arroz para sustituir las importaciones. El estudio señala que se requieren cambios en los siguientes aspectos (GROBOCOPATEL, 2016):

- Definición de los derechos de propiedad y tenencia de tierras, pensando en soluciones innovadoras, como la ley Zidres;
- Planeación territorial, que permita conocer las posibilidades de utilización del territorio;
- Infraestructura para el desarrollo de la producción;
- Transferencia de conocimientos, logrando que personas calificadas vivan y desarrollen sus actividades en la Altillanura;
- Facilitar la llegada de flujo de capitales;
- Innovar en las organizaciones, estimulando la creación de empresas proveedoras de servicios, la tercerización y la creación de empresas coordinadoras;
- Favorecer el ecosistema emprendedor, la inclusión y el diálogo con diversos actores;
- Un Estado ágil y flexible.

Las cuestiones debatidas durante el gobierno de Santos, así como las decisiones de política adoptadas, se encuentran alineadas con las discusiones y demandas que venían pautando los sectores agroempresariales a nivel local. A nivel global, responden a los enfoques de organismos internacionales, como el Banco Mundial y, especialmente, a las dinámicas propias de acaparamiento global de tierras descritas anteriormente, en donde diversos actores, tanto globales como locales, buscan el acceso a tierras principalmente para la

expansión del agronegocio. Es decir, puede afirmarse que fue durante este gobierno que las presiones provenientes del conjunto de transformaciones que a nivel global se estaban presentando, fueron incorporadas al debate nacional, y esto implicó la adecuación de la legislación agraria para poder responder a los intereses del agronegocio, que incluye no solo a empresas transnacionales, sino también a empresas nacionales.

4.4. La ley Zidres

La ley 1776 de 2016, o ley Zidres, es considerada en esta tesis como la legislación más importante relacionada con el agronegocio en Colombia. Expresa la disputa hegemónica por el modelo de agro en Colombia a nivel de las políticas públicas, materializada en la sociedad política. Con esta ley, se estaba jugando la posibilidad de contar con un piso jurídico para la expansión de monocultivos en áreas baldías, pero además, era el contrapunto para negociar un modelo de campo diferente al que estaba siendo plasmado en el acuerdo de paz, como será discutido en el siguiente capítulo.

Esta ley surge de alguna forma como una respuesta, por un lado, al contexto internacional que, como se vio en el primer capítulo, está marcado por la expansión del modelo de agronegocio y el acaparamiento global de tierras. Por otro lado, surge como resultado, a nivel nacional, de los cambios en la agricultura que se dieron durante el siglo XX, especialmente a partir de las reformas neoliberales de la década del noventa y los Tratados de Libre Comercio firmados en la década de 2000, que significaron importantes transformaciones en la composición de la agricultura colombiana. La ley también constituye una respuesta inmediata a la situación de ilegalidad en la compra de tierras por parte de empresas nacionales y extranjeras en la región de la Altiplanura, como fue discutido en el capítulo 3. Así, aunque la ley Zidres no habla de forma explícita de esta región, sí parece responder, al menos parcialmente, al interés de las empresas en este territorio.

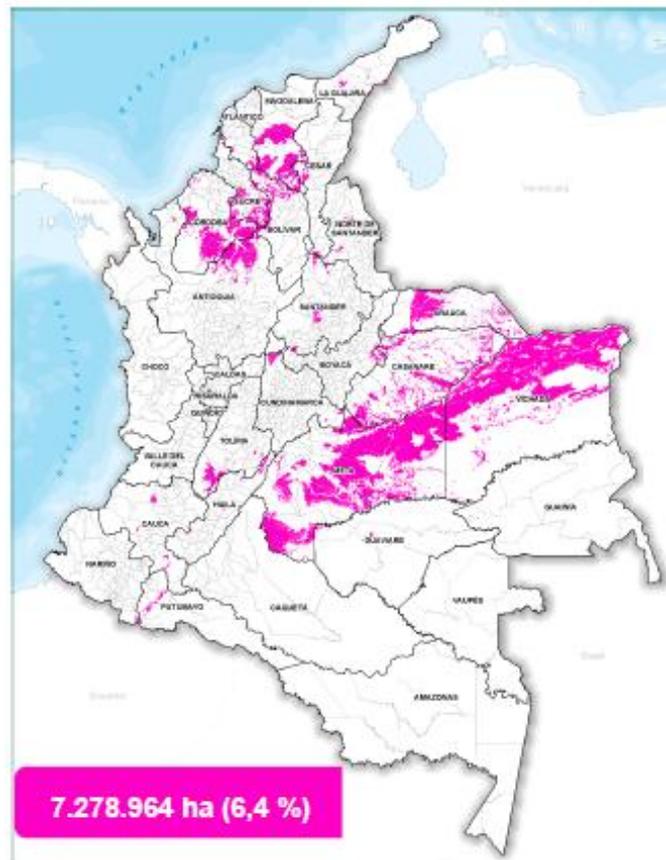
Este apartado busca, en primer lugar, presentar los principales componentes de la ley Zidres, para comprender su importancia en la legislación agraria colombiana. En segundo lugar, debido a la importancia de la ley en la disputa hegemónica del modelo agropecuario de Colombia, busca aproximarse a los discursos de los actores en torno a la defensa y oposición a esta ley, intentando identificar las cadenas de equivalencia construidas en los dos discursos dominantes. Por último, se hará referencia a los cambios que tuvo el proyecto de ley durante sus debates previos y los temas pendientes que no fueron incluidos en la ley.

4.4.1. Entendiendo la Ley Zidres: principales componentes

El proyecto de ley que dio origen a la ley Zidres fue presentado por el gobierno de Juan Manuel Santos después de varios intentos de proyectos de ley anteriores que buscaban modificar la legislación sobre tierras baldías en Colombia. Este proyecto de ley comenzó su trámite en mayo de 2015, y pasó primero por la Cámara de Representantes, y después por el Senado. En las dos cámaras pasó primero por la Comisión Quinta -encargada de temas relacionados con el régimen agropecuario, medio ambiente y recuperación de tierras, entre otros-, y posteriormente pasó por la plenaria. La ley Zidres contó con un apoyo mayoritario en el Congreso, e incluso, en este tema, el partido Centro Democrático, del ex presidente Uribe, que se oponía a las políticas de Santos, votó a favor de la ley (REVISTA SEMANA, 2015). Para el trámite de la ley en el Congreso, el gobierno escogió como sus defensores al entonces Superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, y al Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo. Fue, además, un proceso coordinado por la ministra consejera María Lorena Gutiérrez (BERMUDEZ, 2014). El Ministro de Agricultura de la época, Aurelio Iragorri, no participó formalmente debido a que se encontraba impedido por denuncias hechas en su contra por adjudicación y concentración de baldíos que involucraban a su familia (DEJUSTICIA, 2014). Desde el momento en que el proyecto de ley fue presentado, hasta su aprobación, en enero de 2016, hubo diversos debates en medios de comunicación, audiencias públicas y foros sobre este tema. Después de su promulgación, la Corte Constitucional evaluó las demandas de inconstitucionalidad presentadas a la misma, y en febrero de 2017 declaró la exequibilidad de la ley, con algunas modificaciones en el articulado.

La ley 1776 de 2016 crea la figura de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, económico y Social (Zidres) en donde podrán adelantarse proyectos agrícolas, pecuarios, forestales y piscícolas, a partir de unos planes de desarrollo rural integral. El objetivo es desarrollar un nuevo modelo de desarrollo económico regional. Estos proyectos podrán ser adelantados por personas jurídicas, naturales o empresas asociativas, y deberán estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016a). La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), de acuerdo con esta legislación, es la entidad encargada de definir los territorios potenciales para el establecimiento de las Zidres. En 2018, la UPRA publicó el siguiente mapa con las áreas donde podrán establecerse Zidres, definiendo un total de 7.278.964 hectáreas, correspondientes al 6,4% del territorio continental de Colombia.

Mapa 8. Área de referencia como insumo para la identificación de las Zidres



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018)

Aunque las Zidres pueden localizarse en diferentes departamentos, el territorio disponible se encuentra principalmente en el área de la Altillanura, en los departamentos de Meta y Vichada, los cuales cuentan con el 67% de las tierras aptas para establecer proyectos de este tipo. Los territorios fueron definidos tomando en cuenta unos requisitos que deben cumplir: i) encontrarse aislados de los centros urbanos más significativos; ii) demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; iii) tener baja densidad poblacional; iv) presentar altos índices de pobreza; v) o carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. De alguna forma, estos elementos, que definen los territorios donde podrán establecerse las Zidres, guardan una estrecha relación con las características generales de diferentes territorios en Colombia, como la región de la Altillanura, que es un territorio con baja densidad poblacional, altos índices de pobreza, con dificultades en el cuanto a infraestructura y en donde se afirma que, debido a las características del suelo, se requiere de altas inversiones de

recursos, por lo que solo la gran empresa podría volver productiva esta área.

La siguiente tabla ilustra de forma resumida la distribución departamental de las Zidres:

Tabla 9. Distribución departamental de las áreas de referencia Zidres

Departamento	No. Hectáreas	% de participación en área total de referencia
Vichada	2.483.806	34,1
Meta	2.391.192	32,9
Córdoba	449.548	6,2
Magdalena	448.299	6,2
Casanare	404.475	5,6
Otros	1.101.647	15

Fuente: elaboración propia a partir del documento CONPES (2018)

Con relación a las restricciones, las Zidres no podrán constituirse en territorios declarados como resguardos indígenas, territorios indígenas en proceso de titulación como resguardos, Zonas de Reserva Campesina (ZRC) debidamente establecidas, o en territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras. Tampoco se podrán establecer en áreas declaradas o delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales. Resulta importante mencionar que con relación a la constitución de Zidres en los resguardos, en territorios colectivos de comunidades negras o en ZRC, la limitación se refiere a territorios que ya estén constituidos o que estén en proceso de titulación, lo que sugiere que las aspiraciones por crear o ampliar estos territorios no estarían protegidas por la legislación. En el caso, por ejemplo, de las ZRC, en Colombia existen solo seis constituidas, y otras 58 en proceso de constitución, ya sea en trámite o proyectadas (OSEJO *et al.*, 2018), por lo que la restricción de las Zidres solo aplicaría para las seis ZRC constituidas legalmente.

Uno de los principales elementos de esta ley es que permite el uso de bienes inmuebles de la nación, es decir, los baldíos, por medio de la solicitud al gobierno para "la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016a) para la ejecución de los proyectos. En términos prácticos, si bien es cierto que la ley

Zidres no se refiere al tema de la propiedad de la tierra baldía, como sí ocurría en la propuesta de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), la propuesta puede llegar a resultar más ambiciosa, en la medida en que, bajo la figura de arrendamiento, es posible constituir grandes extensiones de tierra, entre tierras públicas y privadas, para el desarrollo de los cultivos de agronegocio. De acuerdo con la legislación, el ejecutor del proyecto podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios adquiridos de forma lícita o asociarse con propietarios hasta completar el área requerida para el proyecto (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016a). Un académico entrevistado argumentaba que, justamente, las ZDE tenían el inconveniente de que no necesariamente se cuenta con un gran lote de tierra para el desarrollo del monocultivo. En este sentido, las Zidres, de cierta forma, resolverían ese problema. Asimismo, afirmaba el entrevistado, el arrendamiento “empata perfectamente con los modelos más actuales de cómo hacer el negocio rural, porque hoy en día, a muy pocos empresarios les interesa tener el dominio sobre la tierra” (Entrevista a académico, Universidad Javeriana de Cali, Bogotá, enero, 2018). Este modelo de arrendamiento de tierras de alguna forma imita la utilizada en el caso argentino. Sin embargo, a pesar de que la figura sea el arrendamiento o la concesión por un periodo de tiempo, en el corazón del debate sobre esta ley se encuentra justamente el tema de los baldíos, es decir, para quién son los baldíos, si para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, o para grandes proyectos de agronegocio.

El tema de la asociatividad entre pequeños y grandes para el desarrollo de proyectos productivos en las áreas de Zidres resulta de gran importancia, no solo en relación con el tema de tierras para campesinos, sino también en términos de incentivos y estímulos que se recibirán en los casos en que los proyectos integren como asociados al pequeño o mediano productor. Los incentivos y estímulos se refieren a líneas de crédito especiales; mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos; estímulos a la promoción, formación y capacitación de campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales; incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo de los proyectos productivos; y respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos cuando se requiera, teniendo en cuenta el perfil del tomador del crédito y número de pequeños y medianos productores incorporados como asociados. De alguna forma, el modelo de asociatividad planteado en la ley Zidres, guarda relación con el modelo de Alianzas Productivas, impulsado principalmente en el cultivo de palma aceitera en Colombia.

Otro componente importante que vale la pena resaltar se refiere al tema de la seguridad jurídica incluida en esta legislación. Así, la ley prevé que, con el objetivo de dar

seguridad a las inversiones, el Estado "no modificará los contratos celebrados o que se celebren" a menos de que exista acuerdo con el inversionista o en casos de fuerza mayor. En caso de modificación de la legislación agraria, de fomento agroindustrial y de incentivos tributarios para el sector, los derechos adquiridos por los inversionistas se dejarán a salvo, aunque puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley. La ley contempla garantías para la plantación, es decir, que "toda plantación forestal, agroforestal o silvopastoril de carácter productivo realizada con recursos propios, implica el derecho de su titular al aprovechamiento o a darle el destino que determine" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016a).

Por último, la ley Zidres abre la posibilidad para que diversos actores, no necesariamente del sector agropecuario, realicen la cofinanciación de los proyectos productivos. En este sentido, se autoriza a empresas industriales y comerciales del Estado, a entidades territoriales, a entidades de carácter mixto público-privado, a los fondos de pensiones, a corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, a efectuar inversiones en los proyectos productivos y en la construcción de redes de producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos originados en la economía campesina u otra forma de pequeña producción (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016a). La participación de actores ajenos al sector, realizando inversiones en el campo, y específicamente la participación de fondos de pensiones en estas inversiones, son rasgos fundamentales de la financiarización de la agricultura.

4.4.2. Discursos y actores en acción

La ley Zidres debe entenderse dentro de un contexto de disputa hegemónica por el modelo de campo colombiano, cuando en el país se hablaba de una agenda de paz y de Reforma Rural integral (RRI) con la guerrilla de las FARC-EP, que tenía como una de sus principales banderas históricas la reforma agraria. Así, en esta sección se busca identificar los principales elementos de los discursos a favor y en contra de la ley Zidres, con el ánimo de comprender cómo se articularon las demandas de los distintos actores en la disputa por la hegemonía que se estaba materializando a través de esta ley.

Con base en los documentos relacionados con el trámite de la ley Zidres, como actas de las audiencias públicas convocadas por el Congreso, actas de las plenarias de votación en Cámara y Senado y los documentos de demanda de inconstitucionalidad, además de algunos

debates en medios de comunicación, se busca realizar el análisis de los discursos en torno a la aprobación de la ley. Tomando como referencia la teoría del análisis del discurso, se identifican dos discursos maestros o principales que disputarían la hegemonía. El primero sería el discurso a favor de la ley Zidres, que se articula en torno a alimentar el mundo. El segundo sería el discurso contra las Zidres, que se articula a partir de la defensa de la democratización de la tierra y de las tierras baldías para los campesinos. Los dos discursos se construyen a partir de cadenas de equivalencia entre las diferentes demandas y actores.

Siguiendo la propuesta de Errejón Galván (2011) de operacionalización de la teoría del discurso a partir del *frame analysis*, se identifican tres momentos importantes en el análisis del discurso de los sectores a favor de la ley Zidres y en contra: el marco de diagnóstico, el marco de pronóstico y el marco de motivación, recordando que la lucha hegemónica se da en contextos de antagonismos. Esto significa que las demandas de los diferentes sectores son articuladas en torno a una oposición común, que representaría una amenaza para el conjunto. El marco de diagnóstico se refiere a la identificación de un problema, que antes recibía poca atención y que aparece como problema principal, que hace parte de lo que se denomina una injusticia mayor. El pronóstico hace referencia a la dimensión ganadora del problema, es decir, a la que surge como solución frente al diagnóstico. El marco de motivación, por último, se refiere a la ideologización de la frontera, que busca movilizar a favor de la injusticia identificada, haciendo uso de cualidades y elementos morales. En este proceso, se traza una frontera que ordena el campo político en torno a una oposición fundamental, que consta de un “ellos”, responsable por la injusticia, y de un “nosotros”, que se asociaría a la solución (ERREJÓN GALVÁN, 2011).

4.4.2.1. Alimentar el mundo: el discurso a favor de la ley Zidres

Los sectores dominantes ligados al agronegocio, en especial los ligados a la producción de palma de aceite y de caña de azúcar, se habían visto beneficiados durante el gobierno de Álvaro Uribe con políticas a favor de estos sectores. El gobierno de Juan Manuel Santos, por su parte, asume, desde el inicio de su mandato, el compromiso de resolver problemas que constituían, a los ojos de estos grupos, barreras para el desarrollo del sector rural en Colombia. La cuestión central consistía en posibilitar el uso de baldíos para fines diferentes a los de reforma agraria, sin las restricciones asociadas a la Unidad Agrícola Familiar (UAF). A medida en que el proceso de paz con las FARC-EP fue avanzando, los sectores agroempresariales comenzaron a presionar para contar con una ley para este sector.

Así, después de diversos intentos por presentar una ley que modificara el tema de las adjudicaciones de baldíos, el gobierno de Santos presentó el proyecto de ley de Zidres que, a pesar de no estar planteado bajo los moldes exactos de estos sectores, sí era una buena apuesta para lograr garantizar el piso jurídico que necesitaban.

El marco de diagnóstico

Los discursos construidos en torno a la ley Zidres constituyen un elemento fundamental para identificar las demandas de los sectores y la forma como dichas demandas fueron articuladas. Así, se identifica por parte de los sectores dominantes agrarios ligados al agronegocio, así como por funcionarios públicos y miembros del Congreso, un primer problema asociado a la falta de productividad del campo colombiano, que ha causado una dependencia importante de los alimentos importados. Para la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el problema tiene que ver con que el país, a pesar de tener un potencial para satisfacer la oferta de alimentos, no está aprovechando estas tierras y además está importando gran cantidad de alimentos: “de los 22 millones de hectáreas que estamos teniendo en Colombia con vocación agrícola, usamos solamente cinco millones, tenemos un consumo aparente de 37 millones, pero importamos el 28% de los alimentos” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Para el asesor de la época del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y también columnista del diario El Espectador, Indalecio Dangond, en el país estamos importando “tres millones y medio de toneladas de maíz amarillo desde bien lejos, desde los Estados Unidos, cuando podíamos producirla acá” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

El gremio de los cultivadores de cereales y leguminosas (Fenalce) también resaltó esta cuestión, asociada específicamente a la importación de maíz, en la medida en que se consumían cerca de seis millones de toneladas de maíz, y de ese total, se importan cuatro millones, y adicionalmente, se tiene una perspectiva de aumento de la demanda y por lo tanto de las importaciones (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b). Alfonso Santos, de Fedebiocombustibles, recalcó que, con relación a la palma africana, Malasia e Indonesia son los principales productores, tienen siete y cinco millones de hectáreas sembradas, respectivamente, y Brasil tiene 3 millones, mientras que Colombia tiene solo 400 mil hectáreas (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). Desde el Congreso, el Representante a la Cámara Rubén Darío Molano consideraba que “aunque se han hecho esfuerzos de diferentes maneras, tenemos un sector agropecuario que no arranca, que no cumple las

expectativas que tiene, sabiendo todos además que ese sector agropecuario tienen un enorme potencial para el país y para el desarrollo” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b).

En segundo lugar, se identifica un problema asociado a la existencia de la figura de Unidad Agrícola Familiar (UAF), que impide que se realice la producción de cultivos a gran escala, debido a que la UAF limita el tamaño de las inversiones. En este sentido, para el Representante a la Cámara por el departamento del Meta, Fernando Sierra, "el país merece una mejor legislación que esa atrasada ley de concebir las UAF, aquí hay que darle una cirugía de corazón abierto" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

En tercer lugar, se identifican dificultades asociadas a la falta de seguridad jurídica, que habría comprometido inversiones, especialmente en la región de la Altillanura. La directora de Asorinoquía afirmaba que “un asunto que es realmente preocupante y que ha implicado la desinversión por parte de varias empresas en nuestra región y el freno en su desarrollo, es la incertidumbre jurídica”, pues “los empresarios de agro están comprometidos con el país en invertir en proyectos productivos que generen empleo y desarrollo, pero esta incertidumbre jurídica los tiene sumergidos en un limbo que ha detenido su ritmo de inversión” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). De acuerdo con Fedepalma, “es necesario tener una señal clara que permita solucionar algunas brechas que se han abierto sobre la propiedad privada y que han puesto a los empresarios del campo en unas situaciones muy desventajosas” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). Un representante de la gobernación del departamento de Vichada afirmaba que, a pesar de que este departamento contaba con una amplia disponibilidad de tierras con vocación agrícola, y era la “última frontera agrícola de Colombia”, en la región se constataba "una ausencia de reglas claras para la inversión privada en el campo", motivo que habría causado el retiro de inversionistas por falta de seguridad jurídica, “porque no tienen estabilidad para poder hacer esas Inversiones", por lo que en esta región "predomina una alta informalidad de la propiedad rural, o sea, son tierras que tienen una ocupación de hecho, pero que no tienen una titulación" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

En resumen, los principales problemas identificados por sectores ligados a los gremios empresariales del sector rural, así como por funcionarios del gobierno y algunos congresistas, fueron la falta de productividad del campo colombiano, que ha causado una dependencia importante de los alimentos importados; limitaciones a las inversiones por la existencia de la UAF; y falta de seguridad jurídica para las inversiones. Estos problemas identificados en el

diagnóstico, se encuadrarían en una injusticia mayor¹⁶, que se referiría al rezago del campo colombiano, que no permite su desarrollo, debido a limitaciones en el uso de tierras públicas, que condenan el campo a la pobreza, impiden el progreso, el mejoramiento de las condiciones de vida y alejan a los inversionistas del país.

Marco de pronóstico

En el marco de pronóstico, se presenta y nomina la propuesta general de solución al problema identificado. En este sentido, la ley Zidres aparecería como una solución vencedora, que permitiría contribuir a resolver el problema de la productividad en el campo colombiano, y específicamente en la región de la Altillanura; daría las bases para alcanzar la seguridad jurídica que requieren las inversiones; y permitiría la incorporación de nuevas tierras a la producción. De esta forma, Colombia podría aprovechar las posibilidades que tiene de ampliar la frontera agrícola y suplir la demanda de alimentos a nivel global. Así se refería el ministro del Interior de la época, Juan Fernando Cristo, al proyecto de ley de Zidres:

...crear zonas productivas que se conviertan en ejes de Desarrollo Económico y Social, especialmente hay que decirlo con claridad, en la altillanura colombiana, que giran en torno a la productividad y también al Desarrollo Productivo Estratégico en alianzas entre distintos sectores, pensando más en la productividad, en la competitividad, en el desarrollo del campesino que en la propia titularidad de la tierra (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

El Ministro, además, afirmó que el proyecto de ley buscaba “generar confianza a los inversionistas” ya que “hoy en día la inversión en muchas zonas del país en materia del Sector Agropecuario está absolutamente paralizada por cuenta de la ausencia de una reglamentación y de una definición legal que dé seguridad jurídica en esta materia” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

Uno de los principales defensores de esta ley en el Congreso de la República, así como en los diferentes espacios de discusión y debate, fue Jorge Enrique Vélez, Superintendente de Notariado y Registro. Para Vélez, “Colombia es uno de los seis países que tiene mayor reserva de tierras para producir comida y este es el eje fundamental, toda la Altillanura y la Orinoquia”. Afirmó, además, que “la tierra tiene que producir independientemente en manos

¹⁶ La teoría de marcos o *frame analysis* usa la categoría de injusticia como elemento que permite la identificación de un síndrome general, el cual articula las dolencias políticamente. Permite entender el agravio como una injusticia y atribuir responsabilidades a los culpables de esta injusticia (ERREJÓN GALVÁN, 2011).

de quién esté y de quien sea el propietario". Con las Zidres se busca poner a producir la tierra "con la garantía y la seguridad jurídica que eso implica, porque también tenemos que darle seguridad jurídica a las personas que de alguna forma hacen parte de estos proyectos Zidres" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

Para la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el proyecto de ley Zidres "puede ser parte de lo que debemos estar haciendo y debe serlo, que es producir alimentos, no solo para satisfacer la demanda interna, sino también la demanda externa" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). En este sentido, la ley:

responde a la función social, aquí no hablamos solo de la función económica, sino también social de la propiedad rural, garantiza seguridad alimentaria, incentiva el crecimiento sostenible, promueve la productividad, competitividad y estimula la inversión privada y asociatividad (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

El Representante a la Cámara por el departamento del Tolima, Ángel María Gaitán (Partido Liberal) mencionó que esta no sería una ley de acumulación, ni de titulación, ni de baldíos. Es una ley que dará productividad y competitividad a zonas apartadas de Colombia, "en uno de los temas que reclama el mundo, producir alimentos" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Para el Representante a la Cámara por el Vichada, Marco Rodríguez (Partido Liberal), el proyecto de ley Zidres era un excelente proyecto, y manifestó que la región del Vichada iba a transformarse con el proyecto. La ley Zidres, además, sería una ley adecuada para la región de la Altillanura, de acuerdo con la apreciación de un funcionario de la gobernación del Meta, que consideraba que la región "requiere necesariamente grandes inversiones, de grandes empresas" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b). En esta misma línea, Daniel Aguilar, de la UPRA, afirmaba:

queremos cambiar y abrir las puertas a una nueva agricultura, esta clase de proyectos son zonas donde difícilmente se pueden hacer desarrollos en modelos competitivos de agricultura familiar, no, son modelos de escala... es un tema que trasciende más allá de los recursos... si el Estado les diera a todos estos productores la maquinaria, asistencia técnica y otra serie de factores de producción, difícilmente podrían ser exitosos, porque hay que ir más allá, hay que ir a conocer la clase de negocios, de mercado en el que estamos y ser exitosos es saber moverse en esos escenarios.

Por su parte, el director de la Fundación para el Desarrollo Industrial de la Altillanura (Fundallanura), afirmó que "este proyecto de ley nos ha caído en muy buen momento como una alternativa para la solución de nuestros problemas" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

2016b). Jens Mesa, presidente de Fedepalma, afirmaba, sobre la ley Zidres, en entrevista al diario Portafolio: “tenemos que apoyar esta iniciativa aunque no sea la solución definitiva al tema de tierras” (PORTAFOLIO, 2015).

Así, hubo un respaldo a las Zidres por parte de gremios empresariales del sector rural, algunos congresistas y funcionarios públicos del Ministerio del Interior, Superintendencia de Notariado y Registro y la UPRA, al considerar que la ley contribuiría a solucionar las problemáticas identificadas, ya que permitiría el uso de tierras públicas para el desarrollo de proyectos a gran escala, especialmente en la región de la Altillanura.

Marco de motivación

Por último, a nivel del marco de motivación, Errejón Galván (2011) resalta la forma como se atribuyen características morales a la división dicotómica de la sociedad, con el fin de movilizar adeptos y seguidores a favor de un discurso. Un elemento fundamental en la construcción del discurso a favor de la ley Zidres fue la referencia a la posibilidad que tendría Colombia no solo de alimentar el país, sino de alimentar el mundo. Es en ese momento que el discurso adquiere su contenido universal, ya no se referiría solo a los intereses de algunos sectores específicos, sino que se habla de un interés general, de un papel fundamental del país en suplir la demanda de alimentos a nivel mundial.

El eje central del contenido moral, relacionado con alimentar al mundo, hacía referencia específicamente a la Altillanura. Para el Superintendente de Notariado y Registro, esta región “es la gran despensa que tiene el país en materia de seguridad alimentaria”, pero además, afirmó que “nosotros somos la despensa, no de los colombianos, sino la despensa de todos los países vecinos” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). También desde el lado del gobierno, el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, defendía el tema de la siguiente forma:

es nuestra responsabilidad especialmente con los campesinos de esas zonas apartadas del país presentar un panorama y un escenario legal y un escenario de productividad que permita que Colombia y esa zona de Colombia que tiene y que es considerada una gran despensa agrícola a nivel global, pueda comenzar a desarrollar todas estas potencialidades (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

Los gremios empresariales, que actuaron como importantes voceros de las empresas durante el debate de la ley Zidres, también manifestaron la oportunidad que Colombia tenía de convertirse en productor de alimentos para el mundo. El presidente del principal gremio del

sector agropecuario, la SAC, afirmaba:

la FAO nos está diciendo: va a haber una mayor demanda de alimentos, hay que incorporar cerca de tres punto siete, cinco millones de hectáreas anuales durante treinta años para satisfacer la oferta de alimentos, no de Colombia, del mundo; y Colombia es un país privilegiado, es de los que tiene mayor potencial, somos siete países que estamos en esa clasificación (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

En esta misma dirección, Clara Leticia Serrano, de Asorinoquía, afirmaba que “Colombia ha sido señalada como uno de los países con mayor potencial para la expansión de su Frontera Agrícola” y especialmente, haciendo referencia a la Orinoquía, consideraba que esta región “es una de las potenciales despensas de alimentos en el mundo y promover su desarrollo es trabajar por garantizar la seguridad alimentaria de los colombianos” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Para Luciano Grisales, Representante a la Cámara por el Quindío, era necesario “cumplir con esa responsabilidad que tenemos delante del mundo de convertirnos en proveedores de alimentos”.

Como fue mencionado, en la construcción de discurso se requiere generar un trazado de frontera entre el “nosotros” y el “ellos”, que permita la atribución de características morales que sustenten la motivación para la movilización. Así, se identifica un “nosotros”, compuesto por los sectores empresariales, funcionarios públicos y congresistas que defienden el papel que puede cumplir Colombia como productor de alimentos, que buscan la seguridad alimentaria para los colombianos, la productividad y modernización del campo, la coexistencia de diferentes modelos para lograr el desarrollo y la generación de empleo. En su orilla antagónica se encontraría el “ellos”, que hace referencia a los culpables de la injusticia. En el caso de los debates en torno a la ley Zidres, estos sectores serían aquellos que se oponen a esta legislación, dejando que el campo continúe sumido en el atraso. Son también los que ideologizan el debate, que se basan en el falso dilema de agroindustria vs. campesinos, y que defienden la prelación del acuerdo de paz sobre otras propuestas legislativas para el campo colombiano.

Nosotros: Alimentar el mundo	Ellos: dejar al campo sumido en el atraso
Productividad	
Mejoramiento de las condiciones de vida	Ideologización del debate
Asociatividad	Falso dilema: agroindustria vs. Campesinos

Coexistencia de diferentes modelos en el campo	Defensa del acuerdo de paz limitando otros desarrollos en el campo
Seguridad alimentaria	
Generación de empleo	

En el discurso del “nosotros”, de los defensores de las Zidres, se articularon demandas de diferentes actores. En este orden de ideas, se destacan los principales actores, que serían los gremios del sector agropecuario (SAC, Fedepalma, Fenalce, Fedebiocombustibles, Asocaña, Fedemaderas, Asorinoquía, Fundallanura), los funcionarios públicos del gobierno (UPRA, Ministerio del Interior, Superintendencia de Notariado y Registro), así como congresistas que le apuestan al desarrollo del sector agropecuario colombiano (Partido Liberal, Partido de la U, Cambio Radical, Conservador, Centro Democrático). La producción de alimentos para suplir la demanda mundial, como significativo vacío, actuó como punto nodal, a través del cual fueron articuladas distintas demandas.

- *Productividad.* Este se considera el “pilar esencial” del proyecto. La productividad no implicaría la titularidad de los baldíos, ya que el proyecto no se basaría en la propiedad de la tierra (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Mejoramiento de las condiciones de vida.* La ley Zidres permitiría mejorar las condiciones de vida de la población, ya que busca garantizar “una vida digna para nuestros campesinos en esas zonas del país”, en lugares que tienen potencial, pero donde hasta ahora no ha llegado el desarrollo. Sería un proyecto, además, que generaría acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial, con miras a fortalecer el nivel de ingreso de los campesinos (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b).
- *Asociatividad.* La ley Zidres permitiría un esquema de asociatividad por medio de la integración, en los proyectos, de los pequeños, medianos y grandes productores. En este sentido, no sería un proyecto de “unos contra otros, sino unos al lado de los otros y apoyando a los otros” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Fedepalma resaltaba que este modelo de asociatividad era similar al que aplica el sector palmero, el cual “como modelo, reporta beneficios sociales en materia de formalización, de

empleo, de seguridad alimentaria, desarrollo de las regiones y mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). En una de las entrevistas realizadas con un miembro de un gremio empresarial, se afirmaba que la ley buscaba la integración entre pequeños, medianos y grandes, porque si se deja solo al pequeño "no son capaces, no pueden" (Entrevista a asesor de gremio de biocombustibles, octubre, 2018).

- *Coexistencia de diferentes modelos en el campo.* Las Zidres, de alguna forma, plantean un nuevo modelo en el agro colombiano, enfocado en la productividad y el desarrollo de proyectos de gran envergadura, que además permitirían la coexistencia entre diferentes modelos de desarrollo. El Ministro Cristo lo afirmaba así: "en Colombia hay campo para todos en el campo". Para la SAC, Colombia "es un país en que podemos caber y cabemos pequeños, medianos y grandes" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Seguridad alimentaria.* La propuesta de la ley Zidres fue defendida desde la perspectiva de la seguridad alimentaria que traería para Colombia, en la medida en que permitiría el acceso a alimentos por parte de los menos favorecidos a precios más competitivos, y de esta forma, esta población destinaría menos recursos en alimentos y más en ahorro y educación (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Generación de empleo.* Los defensores de la ley Zidres apelaron, también, a la importancia de esta ley para la generación de empleo. Así, podrían llegar a generarse 313 mil empleos con proyectos de arroz, caña de azúcar, caucho, maíz, palma de aceite, soya, plantaciones forestales comerciales y ganadería (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

Por otro lado, el trazado de frontera que articuló el "ellos" incluía a aquellos actores que se opondrían a las Zidres y dejarían al campo sumido en el atraso, siendo además contrarios a su progreso. Son también defensores del acuerdo de paz por encima de otras posibilidades de desarrollo del sector agropecuario colombiano y, adicionalmente, ideologizan el debate creando un falso dilema entre agroindustria y campesinos. Aunque no se señala con precisión cuáles serían estos sectores, sí parece hacer referencia a sectores que en los debates cuestionaban las Zidres, como los representantes de la Asociación de Zonas de Reserva

Campesina (ANZORC), las ONGs que participaron en los debates, así como Congresistas que mostraron una clara oposición a la ley Zidres, como Inti Asprilla (Partido Verde), Alberto Castilla y Jorge Enrique Robledo (Polo Democrático Alternativo).

- *Ideologización del debate.* Los opositores a la ley Zidres habrían ideologizado el debate y por lo tanto, se le debía quitar el sesgo ideológico a la discusión y pensar en las posibilidades que la ley ofrecía en términos de alianzas entre pequeños, medianos y grandes propietarios. En palabras del Representante a la Cámara, Rubén Darío Molano, “no podemos seguir nosotros bajo ningún punto de vista en discusiones ideológicas y bizantinas cuando el país tiene un reto inmenso de producir desarrollo, de cambiar su esquema y sus ejes del desarrollo”. El Ministro del Interior también llamaba a hacer “un debate desideologizado”, pensando en los intereses nacionales (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Falso dilema: agroindustria vs. Campesinos.* Se consideraba que en el debate a la ley Zidres, se había caído en un debate ideológico que partía de un falso paradigma “de agroindustriales versus campesinos alrededor del tema de las Unidades Agrícolas Familiares”. Además, este falso dilema pondría en riesgo el potencial de Colombia como exportadora de alimentos, así como la seguridad alimentaria (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Defensa del acuerdo de paz limitando otros desarrollos en el campo.* La negociación de las Zidres de forma simultánea al acuerdo de paz hizo que este tema apareciera en las discusiones. El Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca, Rubén Darío Molano (Partido Centro Democrático) argumentaba que no se podía limitar o esperar a que finalizaran los acuerdos de la Habana para poder implementar la política de desarrollo rural:

Nosotros no podemos por lo menos desde la perspectiva nuestra, limitar o esperar que se finalicen los Acuerdos de La Habana para poder implementar la política de desarrollo de este país... hoy no solamente hay campesinos en el sector rural sino que hay medianos, hay grandes empresarios, hay gente dedicados (sic) a otras actividades como las actividades turísticas, que son personas que viven del desarrollo rural, esas personas nosotros no las podemos seguir sometiendo a la inactividad y a la inercia por cuenta de unos Acuerdos que todavía tienen muchas dificultades y que no sabemos cuánto se van a demorar (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

En una posición similar, Alfredo Molina, Representante a la Cámara por el Tolima (Partido de la U), manifestaba que "no podemos estar esperando negociar con ilegales para tomar posiciones en Colombia" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

En términos generales, el modelo de las Zidres se sustenta en la idea de traer progreso y desarrollo para todos. En el discurso de este sector, se identifica el problema de la productividad de la tierra, y las barreras relacionadas con la legislación que limitan el uso de tierras públicas y no dan seguridad jurídica para las inversiones. Como solución ganadora emerge la ley Zidres, que aunque no es la mejor solución para todos, sí es una opción a ser apoyada, pues va a sentar precedentes importantes. Como marco de motivación que permite movilizar en torno a este discurso, se plantea la oportunidad que tiene Colombia de suplir la demanda mundial de alimentos y la posibilidad de convertirse en la despensa mundial. De esta forma, estos sectores lograron articular un discurso que ponía a las Zidres como una opción para el bienestar general de la población, para así disputar hegemonía.

4.4.2.2. Los baldíos para los campesinos: el discurso contra la ley Zidres

A diferencia de los sectores dominantes ligados al agronegocio, como los gremios de la palma y caña que tuvieron beneficios importantes durante el gobierno de Uribe, los sectores populares en Colombia, como los campesinos, indígenas, comunidades negras, al igual que los sectores de izquierda, sufrieron una fuerte represión. Adicionalmente, hubo un aumento en la importación de alimentos, afectando seriamente a los campesinos, que son importantes productores de alimentos. En este sentido, estos sectores, que apoyaron el proceso de paz con las FARC-EP, y durante el gobierno de Santos lograron tener mayor protagonismo, en gran medida por el Paro Agrario, como se verá en el próximo capítulo, se opusieron a la ley Zidres, al considerar que era contraria a los sectores campesinos y, además, era una contradicción frente al acuerdo de paz. Estos sectores buscaron participar en las audiencias públicas y en los medios de comunicación, ocupando espacios donde pudieran poner sus posiciones sobre la mesa y debatir sobre esta legislación, que para ellos, resultaba nociva para el campo colombiano.

El marco de diagnóstico

Al estudiar el discurso construido en contra de la ley Zidres, se identifica, con relación al marco de diagnóstico, un primer problema que tendría que ver con la posibilidad de que

con las Zidres se legalizara la acumulación indebida de tierras baldías por parte de empresas, lo que afectaría la progresividad en materia de derechos sociales. En segundo lugar, aunque las comunidades campesinas cuentan en la legislación agraria con la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que permite la definición tanto de un mínimo como de un máximo del tamaño de la tierra, esta medida ha sido atacada constantemente. En este sentido, las Zidres representaban una amenaza frente a la figura de la UAF, pues “aniquilarían la Unidad Agrícola Familiar (UAF), único antídoto contra la concentración de la tierra” (PORTAFOLIO, 2014).

En tercer lugar, el esquema de asociatividad planteado en la ley Zidres significaría una relación desigual, que pondría al campesino en una situación de desventaja frente a los grandes empresarios, por lo que sería un modelo nocivo para los campesinos. Así lo señaló el Contralor Delegado para el Sector Agropecuario, Andrés Bernal, quien mencionó en uno de los debates del proyecto de ley, que la relación de asociatividad “no es realmente simétrica” y es muy difícil “generar entre pequeños y grandes productores alianzas sin dar el marco de garantías suficiente” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). De igual forma, Luis Alejandro Jiménez, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), argumentaba, sobre la asociatividad, que “no se trata de generar un Proyecto que nos lleve a que nos metamos y seamos socios de mentiras, estas asociaciones tienen que ser en condiciones de igualdad”. Adicionalmente, afirmó que “no es socio el que va a ser convidado solamente como jornalero” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

En cuarto lugar, se argumentaba que la delimitación de las Zidres podría generar nuevos conflictos territoriales, en la medida en que podría coincidir con otros reclamos territoriales de los campesinos, como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Así lo afirmó César Jerez, de ANZORC. Una preocupación similar fue levantada por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) del Vichada, que pidió “celeridad en los procesos de protección de la posesión de las tierras de los territorios ancestrales y tradicionales”, y solicitó que el proyecto fuera consultado con las comunidades indígenas “para no tener problemas con el territorio” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

Por último, había un cuestionamiento relacionado con la seguridad alimentaria, pues, de acuerdo con el vocero de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) “cuando uno escucha todas las distintas intervenciones, se ve que esto está orientado a un tipo de cultivos que no son exactamente la comida, entonces digamos eso con claridad, ¿cuál es el tipo de cultivos que se van a promover acá? ¿son de verdad alimentos?” (CONGRESO DE

LA REPÚBLICA, 2015b). Sandra Enciso, campesina de la Altillanura, manifestaba que “estas Zidres atentan contra la seguridad alimentaria de todo un país” y que, además:

no están hechas para nosotros los campesinos, no están hechas para los llaneros, están hechas para entregarle las tierras de los llaneros a las multinacionales extranjeras, para entregárselas a Monsanto, a Cargill, a Riopaila, a todas estas multinacionales que no nos van a dar la comida a nosotros que produzcan allí, la van a exportar y luego la van a procesar y nos la van a traer costosa aquí al país” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b).

El marco de diagnóstico da cuenta de una serie de preocupaciones de diversos sectores en torno a la legalización de la acumulación indebida de baldíos, la afectación de la figura de la UAF, las alianzas desiguales con las empresas y la soberanía alimentaria, entre otros. Estos problemas, evidenciados por los distintos sectores, se encuadran en lo que, siguiendo a Errejón, sería una injusticia mayor, que apunta a una cuestión histórica de lucha por el acceso y democratización de la tierra, que aún no ha sido resuelta. Para la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), el problema de la tierra “es estructural, es de acceso a la tierra... gente que no tiene tierra, gente que tiene muy poquita y un pequeño grupo de latifundistas en el poder” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). El vocero de la ANUC consideraba que con esta ley se le estaría dando al tema del acceso a tierras para los campesinos “cristiana sepultura” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). La ley Zidres aumentaría la concentración de la tierra, profundizaría la desigualdad en el campo, dejaría por fuera a los campesinos, y traería consigo medidas regresivas en términos de reforma agraria y soberanía alimentaria.

El marco de Pronóstico

En el marco de pronóstico, se presenta y nomina la propuesta general de solución al problema identificado. En este sentido, teniendo en cuenta todas las dudas y amenazas que representaba el proyecto de ley Zidres, la solución que emerge por parte de estos grupos se basó en oponerse de forma frontal al mismo, por considerar que iría en contravía del campesinado colombiano. En palabras del presidente de la ANUC, José Martínez, “no vemos en este proyecto la representación de los intereses campesinos, que estamos dispuestos a seguir en esta discusión” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b). César Jerez, de ANZORC, afirmó que ellos se oponían al proyecto de ley porque:

este es el 6º intento en lo que van los gobiernos del señor Santos, de imponer

prácticamente una ley que busca legalizar los baldíos adquiridos ilegalmente, adjudicados ilegalmente y fundamentalmente darles los baldíos a grandes Empresarios y a intereses poderosos en este país.

La oposición a la ley se llevó a cabo en distintos escenarios. Por un lado, en las audiencias públicas realizadas en el marco de las discusiones del proyecto de ley, se contó con la participación de distintas voces de los sectores campesinos, indígenas y de ONGs que se opusieron al proyecto. Por otro lado, en el Congreso, hubo oposición de algunos representantes. En la Cámara, Inti Raúl Asprilla, del Partido Verde, presentó ponencia negativa y solicitó archivar el proyecto. Asprilla argumentaba que el proyecto de ley Zidres debía archiversse por una serie de razones técnicas, políticas y jurídicas, entre las que se encontraban la ausencia de información técnica y de evidencia científica confiable con relación al estado actual de los bienes baldíos de la nación; la inconveniencia de la ley debido a la negociación en La Habana; y el riesgo que esta ley podría generar para el proceso de paz, por considerar que ya existía una jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al tema de los baldíos, por lo que esta ley sería cosa juzgada, entre otras razones (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015c). La oposición en el Congreso también se sintió con fuerza por parte de Jorge Enrique Robledo, del Polo Democrático Alternativo, quien argumentó que con la ley, una empresa como Cargill podría legalizar las hectáreas que posee ilegalmente. Además, argumentaba que el proyecto podría servir para especulación inmobiliaria. Por último, un grupo diverso de actores, compuesto por académicos, miembros de ONGs, congresistas, miembros de organizaciones campesinas, se unieron para demandar la ley.

Marco de motivación

En el marco de motivación se identifican los elementos que buscan apelar a la dimensión moral, para movilizar adeptos y seguidores a favor de este discurso. Así, un elemento fundamental en la construcción del discurso contra la ley Zidres fue la defensa de las tierras baldías para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, pues esto permitiría la democratización de la tierra y la justicia social. En este sentido, el discurso apela a la figura del campesino colombiano, productor de alimentos, que históricamente ha luchado por la tierra. Además de la dimensión moral, la defensa de la tierra para los campesinos apeló también a cuestiones legales, como lo argumentó la coalición de organizaciones conformada por la Cumbre Agraria, Dignidad Agropecuaria y distintas ONGs como Codhes, Cinep, Planeta Paz, la Mesa de Incidencia Política de Mujeres Colombianas y la Comisión Colombiana de Juristas, que de forma enfática afirmó que el mandato constitucional,

ratificado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, establece que “las tierras baldías deben destinarse a los campesinos que carecen de ella” y en este sentido, “antes de promover la inversión privada urge resolver la inseguridad jurídica que afecta los baldíos, preservando su función social y avanzando hacia una mayor democratización de la propiedad de la tierra” en lugar de legitimar “la expansión del latifundio y privatización del patrimonio estatal” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).

Con relación al trazado de frontera, se construyeron identidades políticas antagónicas que articularon elementos positivos, asociados al “nosotros” frente a elementos negativos, representados en el “ellos”. En el “nosotros” se encuentra el discurso de los sectores que se oponen a la ley Zidres, que argumentan la necesidad de que la tierra baldía sea para los campesinos, la defensa de la UAF, la viabilidad de la economía campesina sin necesidad de alianzas desiguales con empresas y la defensa de la función social de los baldíos. En el “ellos” se encontrarían los sectores culpables de la injusticia, representados por aquellos que buscan acaparar tierras, legalizar acumulación irregular de tierras baldías, eliminar la UAF y afectar el corazón de la negociación del acuerdo de paz en materia rural.

Nosotros: Tierras baldías para los campesinos	Ellos: apropiación de tierras baldías por parte de empresas nacionales y extranjeras
<p style="text-align: center;">Defensa de la UAF</p> <p style="text-align: center;">Viabilidad de la economía campesina</p> <p style="text-align: center;">Función social de los baldíos</p>	<p style="text-align: center;">Legalización de acumulación ilegal de baldíos y acaparamiento de tierras</p> <p style="text-align: center;">Eliminación de la UAF</p> <p style="text-align: center;">Afectación al proceso de paz</p>

En el discurso del “nosotros”, de los sectores opositores a las Zidres, se articularon diferentes demandas provenientes de distintos actores, como las diferentes expresiones del movimiento campesino (Cumbre Agraria, ANZORC, Dignidad Agropecuaria, ANUC), partidos políticos (Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo), algunas ONGs (Cinep, Codhes, Planeta Paz, Mesa de Incidencia Política de Mujeres Colombianas, Comisión Colombiana de Juristas, Oxfam), así como otros expertos en la materia y organismos de control, que mostraron sus dudas sobre la ley Zidres (Contraloría, Defensoría del Pueblo). El discurso fue articulado a partir de una cadena de equivalencias en torno a la defensa de las tierras baldías para los campesinos, cuestión que asumió la característica de punto nodal.

- *Defensa de la UAF:* si para los defensores de la ley Zidres la UAF debe ser revisada, modificada o eliminada, para los sectores que se oponen a las Zidres, esta es una medida que, aunque puede ser mejorada, busca evitar la concentración de la tierra. Es decir, al defender la UAF, se estaría defendiendo un instrumento fundamental para los sectores campesinos. Para Adriana Rodríguez, de Oxfam, la UAF es un instrumento que aunque con imperfecciones, ha evitado la concentración de las tierras en Colombia. Para la ambientalista Alegría Fonseca, la UAF ha sido tratada en los debates del proyecto de ley como unidad de la pobreza, sin embargo, “la UAF es algo muy importante para el desarrollo de las comunidades campesinas” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Viabilidad de economía campesina.* Mientras para los defensores de la ley Zidres la necesidad de esta legislación se debe a que le imprimiría competitividad al campo colombiano, en lugares como la Altillanura, en donde solo la gran empresa podría realizar inversiones debido a los altos costos de las mismas, los sectores contrarios a la ley consideraban que se estaba partiendo de falsas premisas, al asegurar que el campesino no podría ser productivo y competitivo. Según Adriana Rodríguez, de Oxfam, “la exposición de motivos [del proyecto de ley] parte de la premisa de que en la Altillanura en particular...la eficiencia se logra a través del desarrollo de proyectos productivos a gran escala”, sin embargo, citó la investigación liderada por el profesor Jaime Forero, “que desmiente esta afirmación”, ya que el estudio permite evidenciar que los campesinos en la Altillanura pueden ser productivos y pueden seguir un modelo de agricultura familiar altamente eficiente, sin necesidad de las grandes empresas agroindustriales y sin alianzas productivas con ellos (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Por su parte, Inti Asprilla afirmó que “seguimos partiendo de falsas premisas, la premisa de que el campesinado por ser campesino no puede ser productivo” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Función social de los baldíos.* La coalición de organizaciones, compuesta por sectores del movimiento campesino y por ONGs, se refirió a la función social de los baldíos: “... evitar un mayor detrimento del patrimonio público, preservar la función social de los baldíos, facilitar el acceso progresivo a los pobladores rurales y proteger el derecho

al territorio de los pueblos indígenas y las comunidades negras y campesinas” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a), por lo que estos debían defenderse.

El análisis del discurso da una importancia fundamental a los antagonismos. Así, frente al discurso a favor de la defensa de la tierra para los campesinos, la función social de los baldíos, la democratización de la tierra, la defensa de la UAF y la viabilidad de la economía campesina, se construía un discurso contrario, que reforzaba los antagonismos y definía unos responsables por la situación problemática identificada. En el “ellos” se identificaba a aquellos actores, especialmente sectores empresariales y algunos funcionarios del gobierno, que buscaban legalizar, a través de la ley Zidres, la acumulación ilegal de baldíos (como en el caso de Cargill, Mónica Semillas y Riopaila) y oponerse al proceso de paz, a partir del apoyo a una legislación contraria a lo que estaba siendo negociado en La Habana.

- *Legalización de acumulación irregular de baldíos y acaparamiento de tierras.* Los sectores populares y ONGs que se oponían a las Zidres, consideraban que esta ley estaba siendo promovida por sectores empresariales que buscaban legalizar la acumulación irregular de baldíos, especialmente en la región de la Altillanura. Adriana Rodríguez, de Oxfam, afirmaba que algunas empresas, para saltarse las limitaciones de la UAF, “crearon múltiples sociedades pantalla para adquirir la tierra en forma fraccionada, y lograr así acaparar miles de hectáreas que estaban destinadas a la economía campesina” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). La Contraloría identificó 14 casos de acumulación ilegal de predios de origen baldío en la región de la Altillanura, por lo que “de aplicarse lo que propone el proyecto de ley estos casos podrían presentarse como proyectos productivos y la acumulación irregular quedaría legalizada” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). La opinión de Inti Asprilla iba en la misma dirección, al señalar que el proyecto de ley, como fue presentado, “no es preciso y no es riguroso en dejar claro que no va a legalizar la acumulación indebida de baldíos por parte de las multinacionales” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a).
- *Eliminación de la UAF.* Para la coalición de organización que se opuso a las Zidres, con esta ley se estaría eliminando la UAF: “el proyecto de ley elimina la Unidad

Agrícola Familiar (UAF), en las zonas que se definan como Zidres”, una figura fundamental para evitar la concentración de la tierra.

- *Afectación al proceso de paz.* Para los sectores que se oponían a la ley Zidres, los defensores de esta ley estarían acabando con lo que estaba siendo negociado en el acuerdo de paz con las FARC-EP. Como lo afirmaba Alegría Fonseca en uno de los debates de la ley Zidres: “vamos a llegar a una negociación con los grupos armados, van a llegar en ese momento estas negociaciones, cuando ya tengamos la tierra repartida entre empresarios y campesinos de forma injusta”. Por lo tanto, consideraba que la ley Zidres “se está atravesando como un palo en la rueda a un futuro proceso de paz” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). César Jerez mencionaba que diversos sectores estaban haciendo un “esfuerzo enorme para salir del conflicto armado” y que creía que los representantes a la Cámara, ponentes de la Ley Zidres, “no han leído ni el punto en el documento que se llama Acuerdo General para la Terminación del Conflicto, ni han leído los Acuerdos Parciales, ni han leído los puntos pendientes” porque, de lo contrario, “no estarían proponiendo nuevamente esta ley” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). Para él, “los acuerdos de La Habana plantean una solución estructural al problema de la tierra y a la cuestión agraria en Colombia” y en este sentido, considera que:

es increíble a estas alturas del partido pensar que con el sofisma de la productividad no es importante el acceso o incluso garantizar el derecho de propiedad, ¿a quién se le ocurre eso?, es necesario garantizar el acceso de tierra a los campesinos, a los que tienen poca y a los que no la tienen.

Por lo tanto, haciendo referencia a las comunidades de la región de la Altillanura, afirmó que “es fundamental llevar desarrollo con política pública e inversión social a esos territorios antes de plantearse el beneficio para unos señores que no son de estas tierras” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b).

El discurso contra la ley Zidres se basa en la defensa de un modelo de desarrollo campesino que puede ser viable en la medida en que se garanticen unas condiciones de apoyo a estos sectores, se permita el acceso a tierras, y se defiendan la democratización de la tierra. El discurso parte por entender una serie de problemas que se agravarían con la ley Zidres, por lo que la oposición a la misma aparece como la principal estrategia o solución ganadora, a partir de elementos que resaltan el valor de la economía campesina, al mismo tiempo en que se

señalan los elementos negativos asociados tanto a la ley como a algunos sectores que la defienden.

4.4.3. Balance de los debates en torno a la ley Zidres

El estudio de las leyes constituye un campo privilegiado para observar a los distintos actores, que emergen en las discusiones de política. Aunque muchos actores hacen un lobby difícil de percibir en documentos oficiales, es interesante ver cómo los discursos son contruidos en las disputas que se manifiestan en las leyes. Las leyes expresan los pulsos internos, las contradicciones, tornan concretas las demandas de los actores. Asimismo, responden a intereses movilizados y constituyen un importante elemento de la sociedad política, que expresa las disputas por hegemonía que tienen lugar en la sociedad civil.

Al realizar el análisis de la ley Zidres usando herramientas del análisis del discurso, se constata que la dimensión ganadora que permitió crear un discurso en torno a la defensa de esta legislación, incluyó como punto nodal la idea de alimentar el mundo, logrando con esta dimensión ganadora, presentar los intereses de los sectores dominantes como si fueran del conjunto de la sociedad, elemento fundamental en la disputa hegemónica sobre el modelo de agro que se debía implantar. En este sentido, “alimentar el mundo” se convierte en un significativo vacío, en los términos de Laclau, que hace referencia a lo universal. Es un elemento recurrente en los sectores del agronegocio en otros países y se asocia también a los postulados del Banco Mundial. Es decir, el agronegocio a nivel internacional usa el “alimentar el mundo” o la “despensa del mundo” como elementos legitimadores del modelo.

La estrategia de los sectores a favor de la ley Zidres parece haber sido la de ir incorporando demandas de los sectores campesinos a la legislación, o modificar aquellos temas que generaban más dudas. Así, en la construcción hegemónica de este discurso, se percibe que la primera versión de la ley no incluía la categoría de “campesinos” ni “mujeres rurales”, que posteriormente fueron incorporadas en la ley. Otro tema importante, que aparecía en la primera versión del proyecto de ley y después desapareció, fue la referencia a la categoría de baldíos. De alguna forma, el debate de la ley Zidres expresa la preocupación por el futuro de los baldíos y para quiénes serían estas tierras públicas. La forma de lograr un discurso más amplio, fue eliminando de la ley la referencia a las tierras baldías, que en la mayoría de los casos, fue sustituida por “bienes inmuebles de la nación”. Esto, además, lo corrobora una experta en el tema, miembro de una ONG:

...luego viene el tema de la ley Zidres, donde en un comienzo se le llamaba la ley de baldíos, pero hubo tanta resistencia por parte de las comunidades de decir esta ley lo que pretende es legalizar el acaparamiento que se hizo y las actuaciones fraudulentas de estas empresas, y ponerles en bandeja de plata los baldíos y todas las ayudas e incentivos económicos por parte del Estado, entonces en cada proyecto de ley que se hacía iban modificando el lenguaje, las narrativas, lo limpiaban con guantes de seda... y quedó como una ley de productividad (Entrevista a coordinadora de Incidencia Política, ONG, Bogotá, octubre, 2018)

De esta forma, modificar el lenguaje de la ley fue una estrategia utilizada para intentar desarticular los argumentos de la oposición y así lograr construir hegemonía.

Sin embargo, las leyes no son el resultado solo de la imposición de los intereses de un grupo en el aparato administrativo del Estado. Por lo tanto, debe percibirse la complejidad del Estado, y las posibilidades que los sectores contrahegemónicos tienen de alterar, aunque sea parcialmente, las correlaciones de fuerza. En este sentido, la ley Zidres no fue aprobada siguiendo el molde exacto de los intereses de los grupos dominantes. Aunque sin duda fue una victoria de estos sectores, que además son sectores poderosos, con influencia en el Estado y, por lo tanto, con capacidad mayor de alterar la balanza a su favor, la disputa por la legislación, e incluso la propia agenda del acuerdo de paz que estaba ocurriendo de forma simultánea, llevaron a que la ley tuviera importantes modificaciones, o que no recogiera todas las demandas de los sectores dominantes agrarios.

En este sentido, la ley incluyó, solo de forma parcial, las demandas de los sectores agroempresariales relacionadas con la seguridad jurídica. Al ser una ley de productividad, dejó pendientes demandas que avanzaran en una legislación específica que permitiera, por un lado, la propiedad de tierras baldías, y por otro, sanar las acumulaciones de baldíos, lo que implicaba una modificación a la ley 160 de 1994 y los cambios o eliminación de la UAF. Estos van a ser temas pendientes, que van a estar presentes en las discusiones posteriores sobre legislación de tierras. Ya en los debates de ley, se evidenciaba este malestar: “[El proyecto de ley] no incluye la aclaración de los tiempos, o mejor, de la aplicación temporal de la Ley 160 de 1994” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Por otro lado, la SAC mencionaba la necesidad de discutir la UAF: “queremos también que dentro de lo que esta ley debe tener, debería ser una discusión de la UAF; la UAF se volvió el sistema de perpetuar la pobreza de nuestros campesinos, porque los tiempos han cambiado, pero no hemos cambiado con ese concepto” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a). Este mismo gremio advertía que, de no resolver el tema de la seguridad jurídica, “seguramente que nos quedaríamos cortos

en la solución a los problemas que responderían de manera adecuada a la productividad, al incentivo a la inversión en el sector agropecuario colombiano” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b).

Llama la atención la forma como la representante de Asorinoquía ilustró en uno de los debates, las demandas que no pudieron ser incluidas en la ley Zidres. Para este gremio, la ley debería poder sanar las irregularidades que, de acuerdo a la ley 160 de 1994, fueron cometidas en el acceso a tierras. Así, en el caso de predios adquiridos antes de la vigencia de la ley 160 de 1994, que fueron adjudicados como baldíos y fueron transferidos a propiedad privada, no se debería aplicar las restricciones a la compra para extensiones mayores a una UAF: “en otras palabras, que para predios baldíos adjudicados antes del 5 de agosto de 1994, no hay restricción, esto es dar claridad sobre la no retroactividad de la ley”. Con relación a las tierras acumuladas posterior a la Ley 160, la propuesta era que “la restricción a la compra de extensiones mayores a una UAF en predios que inicialmente fueron baldíos” aplicara solo en los casos en que “en el Acto Administrativo de adjudicación de baldío, esté explícitamente inscrita la limitación” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015a), algo que, para los estudiosos del tema agrario, prácticamente nunca ocurre. Así, se buscaba sanear todas las acumulaciones, tanto las anteriores a la ley 160 de 1994, como las posteriores.

Un gremio que manifestó que la opción del arrendamiento de tierras no sería suficiente fue Fedemaderas. Su representante, José Luis Romero, quien participó en la audiencia pública en el Vichada, afirmó que, aunque se mencionaron en los debates distintas formas de acceder a la tierra, como el arriendo, las concesiones y el usufructo, “para muchos de los inversionistas que quieren acceder a estas grandes extensiones de tierras...la propiedad de la tierra es la que asegura su Inversión (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2015b). Por su parte, la secretaria Jurídica de Fedepalma, Myriam Conto, aseguró que, “es necesario tener una señal clara que permita solucionar algunas brechas que se han generado sobre la propiedad privada y que han puesto a los empresarios de campo en situaciones muy desventajosas”, por lo que se requería de seguridad jurídica: “los asuntos relacionados con la acumulación de las UAF y las adjudicaciones de baldíos por sentencias judiciales, requieren urgentemente pronunciamientos expresos del legislador, que pongan fin a la especulación sobre diferentes interpretaciones” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016b).

Por otro lado, las dos demandas de inconstitucionalidad presentadas¹⁷, así como la

¹⁷ Una primera demanda fue interpuesta por Rocío del Pilar Peña Huertas, Ricardo Daniel Álvarez Morales, María Mónica Parada Hernández, Luis Enrique Ruíz González y Santiago Zuleta Ríos contra la totalidad de la Ley 1776 de 2016 por vicios de procedimiento, y contra los artículos 3, parágrafo 3; 4, inciso 4 (parcial); 13, 15

sentencia de la Corte Constitucional, constituyen elementos valiosos para ilustrar la complejidad de la disputa hegemónica. Las demandas de inconstitucionalidad agruparon a numerosos actores, algunos de los cuales habían participado activamente de los debates de la ley Zidres. Los cargos por vicios materiales o de fondo incluían: el carácter regresivo de la ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos; violación del derecho de acceso a la propiedad privada y reserva de ley en materia de adjudicación de baldíos; vulneración de la libertad de asociación y otras garantías, al territorio; vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial; vulneración al principio de interés general y “libre ejercicio de la potestad legislativa”; vulneración del derecho de acceso a la propiedad de los campesinos; omisión legislativa en la protección de territorios indígenas. La Corte Constitucional declaró exequible la ley, en 2017. En opinión de una experta en tierras, “la Corte Constitucional compra la tesis de que esta no es una ley de baldíos sino de productividad” (Entrevista a coordinadora de Incidencia Política, ONG, Bogotá, octubre, 2018). Por otro lado, un abogado y académico experto en tierras, entrevistado en el marco de esta investigación, afirma que la Corte partió de un supuesto falso de que en el país “hay tierras buenas y tierras malas para adjudicar a los campesinos, y que las Zidres se dedican a las tierras malas, entre comillas, luego entonces no había una regresividad, es decir, no estaba tocando la tierra buena o que es apta para titularse a los campesinos” (Entrevista a miembro de la rama judicial y académico, octubre, 2018). De esta forma, la sentencia de la Corte argumenta que no habría regresividad en el tema de acceso a tierras para campesinos.

Sin embargo, hubo un tema fundamental que se incluyó en la ley como resultado de la revisión realizada por parte de la Corte Constitucional, y que sería una conquista de los sectores opositores. La Corte establece que para declarar una Zidres, se requiere de un proceso de concertación con los entes territoriales. Así lo informaba una abogada, ex asesora de un congresista, que participó en la demanda contra la ley Zidres:

y 29 de la misma ley por considerar que vulneran los artículos 1, 7, 8, 13, 64, 287 y 313 de la Constitución Política. La segunda demanda fue interpuesta por Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Alberto Castilla Salazar, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo, Blanca Irene López, Nury Peralta, Jhenifer María Mojica Flórez, Sebastián Quiroga, Paula Mogollón, Jimmy Alexander Moreno, Wilson Ignacio Galindo Hernández, Luz Perly Mosquera, César Jerez, Astolfo Aramburo Vivas, Eberto Díaz, Fabián Laverde, Adriana Marcela Castro Ángel, Claretiana Norman Pérez Bello, Andrés Fuerte Posada, Carlos Alberto Suescún Barón, Juan Ricardo Garnica, Paola Fonseca, Daniel Alzate Mora, Ana Jimena Bautista Revelo, Viviana Tacha Gutiérrez y Adriana Lizeth López, contra el inciso segundo (literales a, b, c, d, e), y los párrafos 3° y 4° del artículo 3°; los párrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 (parcial); el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21, todos de la Ley 1776 de 2016, por considerarlos incompatibles con varios preceptos constitucionales.

creo que esa es la gran ganancia de la sentencia, y es el problema de la coordinación nación-territorio, porque en la versión de la ley que ellos sacaron, era la Upra y el ministerio quienes decidían, eso era mucho más fácil, pero como la Corte, eso lo ganamos, la Corte sí condiciona el asunto de que los concejos municipales, se dice que es constitucional en el entendido de que se respete la coordinación con los entes territoriales... eso les puso una talanquera bien fuerte (Entrevista a abogada, ex asesora de congresista, Bogotá, enero, 2018).

Otro experto en tierras, que trabajó como ex asesor de un congresista, afirmaba que con la sentencia de la Corte se logró territorializar la pelea, porque debe haber diálogo entre el Estado nacional y las regiones. En este sentido “para que haya una Zidres en cada territorio hay un procedimiento, y eso creo yo que significa que en cada caso habrá que dar una disputa y en cada caso, dependiendo de las fortalezas del movimiento social y campesino, habrá mejores elementos para dar la pelea” (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, Bogotá, octubre, 2018).

Sin embargo, la concertación con el territorio se convierte también en una forma de ganar legitimidad del modelo de agronegocio a nivel territorial. Así lo afirmaba una ex funcionaria pública vinculada actualmente a uno de los principales gremios del sector agropecuario “...después fue más complejo con el tema de la Corte, porque pidieron consulta con los concejos municipales, eso no estaba en la ley, pero no es del todo malo, porque tu entras de alguna manera validado al territorio” (Entrevista a miembro del equipo de trabajo de gremio empresarial, ex funcionaria pública, Bogotá, octubre, 2018)

Por último, el apoyo que la ley Zidres recibió por parte de los gremios empresariales y de los Congresistas, con una amplia mayoría, invita a pensar en la relación que existe entre las élites del agronegocio y las élites políticas, tema que requiere ser estudiado con mayor detenimiento y, por lo tanto, solo se hará una breve mención aquí. Para algunos entrevistados, la ley Zidres fue aprobada porque hay intereses de los sectores políticos en los negocios de tierra: o son propietarios, o tienen inversiones, o quieren invertir. Una alta ex funcionaria del ministerio de Agricultura y ex senadora afirmaba que “debajo de cada curul hay una cabeza de ganado” (Entrevista a alta ex funcionaria del Ministerio de Agricultura, Bogotá, octubre, 2018), como forma de mostrar cómo los congresistas son en muchos casos propietarios de tierras. Pero además, la financiación de las campañas por parte de algunas empresas hace que las votaciones de leyes como estas no sean objetivas. Esta misma persona entrevistada afirmaba que “cualquier cosa que afecte los grupos de poder, yo creo que va a ser muy difícil que pase porque esta gente está financiada por los cuatro ricos de este país”. Un entrevistado,

ex asesor de un congresista, llamaba la atención sobre la necesidad de estudiar detenidamente la forma como los diferentes actores usan prácticamente las mismas palabras para defender la ley. La siguiente frase requiere una atención especial:

esos discursos reiterados de congresistas, sobre todo cuando se trata de personas que no manejan el tema, que no son expertos en el tema, pero que repiten el libreto, cuando uno ve esas coincidencias lo que detecta es que claramente la SAC les pone el libreto, la SAC y el gobierno les dicen, lo que hay que decir es esto, hay inseguridad jurídica, aquí hay problemas de producción de alimentos, de la despensa agrícola, diga esto, y cuando uno identifica que personas diferentes dicen lo mismo, sin saber nada, claramente es que ahí está la incidencia de los gremios (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, octubre, 2018).

Habría que profundizar en investigaciones que permitan comprender mejor cómo ocurre el lobby, y cómo puede detectarse. De hecho, como fue visto en este capítulo, los argumentos de los diferentes sectores giraron en torno a los mismos puntos, lo que permitió constituir un discurso articulado a favor de las Zidres. Sin embargo, las motivaciones detrás de esto y el poder de influencia de los sectores empresariales y gremios sobre actores políticos, como los congresistas, requiere ser estudiado.

Otro investigador en el tema de tierras, abogado, afirmaba que, más allá de los intereses particulares de los congresistas en las tierras, hay un apoyo a una visión de campo colombiano, que cree en el agronegocio como la mejor forma de desarrollar el país, logrando, a través de monocultivos, el aumento de la producción en territorios como la Altillanura y el aumento en las exportaciones (Entrevista a miembro de la rama judicial y académico, octubre, 2018). En este sentido, el tema parece ser aún más complejo, y aunque puede haber intereses particulares de los congresistas, hay también un trabajo de construcción hegemónica del agronegocio, que lleva a creer en este modelo como la vía de desarrollo y, por lo tanto, a apoyarlo.

Capítulo 5: La disputa por la hegemonía: el agronegocio y la Reforma Rural Integral

Hablar de agronegocio en Colombia, de forma simultánea a la Reforma Rural Integral (RRI) contenida en el acuerdo de paz con las FARC-EP, significa acercarse, en el contexto nacional, a lo que sería la cuestión agraria en el siglo XXI, que adquiere una nueva dinámica en el marco de la globalización neoliberal. Por un lado, se constata una tendencia hacia la adopción del agronegocio evidenciada a partir de las transformaciones productivas y territoriales y de las medidas de política pública que han buscado facilitar este proceso. Por otro lado, las reivindicaciones campesinas y el modelo de producción basado en la pequeña o mediana propiedad han tenido mayor visibilidad en los últimos años y están disputando hegemonía debido a la RRI y al papel adquirido por estos sectores durante el Paro Nacional Agrario de 2013.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) se asistió a una disputa hegemónica frente al sentido y énfasis que debían tener las políticas rurales en Colombia. En el caso estudiado, se identifican como principales fuerzas a dos bloques de poder, que tienen sus raíces en las disputas históricas por la tierra. Esta caracterización se apoya en el trabajo desarrollado por Pinzón, Salgado y Duarte (2013) relacionado con las configuraciones más recientes de los bloques de poder, en el marco del Paro Nacional Agrario de 2013, y que refleja bien el momento de disputa que se vivió durante el gobierno de Santos.

Un primer bloque de poder estaría compuesto por la agricultura de subsistencia no formalizada, la agricultura de transición y la agricultura consolidada o de pequeños clústeres productivos. Sería una pequeña y mediana producción campesina que incluye fuerzas heterogéneas, como los medianos productores nacionales, campesinos y trabajadores rurales sin tierra, y familias que subsisten en pequeñas parcelas. Como afirman los autores, “el campesinado colombiano es diverso en sus formas de producción, como también son heterogéneas sus formas de organización, sus identidades ideológicas y los intereses políticos que los cohesionan” (SALCEDO, et al., 2013, p. 6). Estos actores, que protagonizaron las movilizaciones del Paro Nacional Agrario y que además defienden la Reforma Rural Integral (RRI), vienen de trabajos de base y articulaciones anteriores, con procesos políticos y sociales, en donde se destaca el papel de la Federación Nacional Sindical Unitaria

Agropecuaria (Fensuagro), el movimiento Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos, el Coordinador Nacional Agrario (CNA) y las Dignidades Agropecuarias¹⁸, es decir, procesos que reúnen diversas formas de producción y organización. A partir de 2014, las distintas organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas han construido dos espacios de articulación que tienen impacto nacional: la Cumbre Agraria, Nacional, Étnica y Popular y la Dignidad Agropecuaria. En el marco del proceso de paz, este bloque, especialmente el movimiento articulado en la Cumbre, junto con sectores académicos y políticos, encuentran en la Reforma Rural Integral la posibilidad de realizar cambios en la política rural y, por lo tanto, se organizan en torno a la defensa del acuerdo de paz, de la soberanía alimentaria y de los territorios campesinos.

El segundo bloque de poder es justamente el que ha sido estudiado en esta tesis, es decir, aquel que busca defender el *statu quo* rural. Por un lado, incluye a fracciones que defienden la propiedad extensiva de carácter rentista, compuesto por grandes propietarios ganaderos, así como latifundistas que tradicionalmente han ejercido un poder político en las regiones (SALCEDO et al, 2013). Estos sectores se beneficiaron de las políticas del gobierno de Uribe, como el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), y algunos de sus representantes han tenido nexos con grupos paramilitares. Este sector ejerció una oposición importante al gobierno de Santos, especialmente en pautas relacionadas con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y con el proceso de paz. De alguna forma, son sectores que buscan mantener el campo de la forma que está, es decir, sin mayores claridades sobre la propiedad privada, ni condenas por desplazamientos y apropiaciones de tierras por parte de los sectores latifundistas. Rechazan los ejercicios de verdad sobre lo que ha sucedido en el campo en los años de conflicto social y armado.

La otra fracción sería aquella ligada al monocultivo agroindustrial, es decir, a los sectores que aquí se consideran del agronegocio, que ha mostrado un apoyo, aunque sea formal, a políticas rurales impulsadas durante el gobierno de Santos. Es una fracción más ligada a la inversión extranjera, orientada hacia la modernización y empresarización del campo. Son los sectores que demandan el uso de terrenos baldíos para actividades agropecuarias y tienen interés particular en la región de la Altillanura. Aunque esta fracción requiere ser caracterizada de forma más detallada, puede decirse que incluye a inversores extranjeros, empresas tradicionales de la caña de azúcar que están incorporando en el negocio de los biocombustibles, así como nuevas empresas que tienen una integración vertical y

¹⁸ La Dignidad Agropecuaria agrega movimientos gremiales o por sectores, como la Dignidad Cafetera, la Dignidad Papera, la Dignidad Cacaotera, entre otras. Son, por lo general, medianos propietarios.

horizontal. Son empresas ligadas a la producción, principalmente, de *flex crops*. De alguna forma, promueven cambios a nivel del campo colombiano, pues requieren garantizar el uso de baldíos para su expansión, por lo que parecen estar interesados en contar con un respaldo legal para la consolidación del agronegocio.

Este bloque de poder va a mostrar divisiones importantes en el marco del proceso de paz, sin embargo, converge en el discurso en torno a la defensa de la propiedad privada y, aunque algunas fracciones de clase pueden posicionarse a favor del acuerdo de paz, no se evidencia un compromiso real con la redistribución de la tierra.

El gobierno de Santos se basó tanto la continuidad y profundización de las políticas enfocadas en el agronegocio, principalmente a través de la ley Zidres, así como en la ruptura, que abrió posibilidades para el surgimiento de una agenda distributiva en materia rural, principalmente a través de dos elementos: la restitución de tierras y la RRI. De esta forma, el Estado, a través de políticas públicas, actuó en una arena compleja, de forma contradictoria, intentando responder a los diferentes intereses en el marco de la coyuntura del acuerdo de paz. El estudio de estos dos procesos, que ocurren de forma simultánea, permite aproximarse a las discusiones en torno al modelo de campo que busca construirse en Colombia, en donde la lucha por la hegemonía se da en una arena de intereses distintos y de correlaciones de fuerza entre los sectores. Comprender la complejidad del Estado, más allá de la lectura de éste como aparato de dominación de las clases, hace parte de las reflexiones de este capítulo.

El capítulo está estructurado de la siguiente forma. La primera parte busca realizar una contextualización general sobre los antecedentes del acuerdo de paz, incluyendo la Ley de Víctimas, el surgimiento de la agenda de paz y de la RRI y el protagonismo adquirido por los sectores campesinos, especialmente durante el Paro Nacional Agrario de 2013. La segunda parte se enfoca en la participación de los sectores dominantes agrarios en el acuerdo de paz, prestando atención a la forma como influyeron en el acuerdo y su fase inicial de implementación. La tercera parte reflexiona sobre las Zidres y el acuerdo de paz.

5.1. La ruptura en las narrativas sobre la cuestión rural: La restitución de tierras, la Reforma Rural Integral y el protagonismo de los sectores campesinos

Desde la década del ochenta, Colombia ha sido escenario de diversos procesos de paz con los diferentes grupos guerrilleros, incluyendo a las FARC-EP. Antes del proceso de paz en el gobierno de Santos, el último proceso de paz con esta guerrilla se había llevado a cabo durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). El proceso duró tres años, entre el 7 de

enero de 1999 y el 20 de febrero de 2002, y tuvo lugar en la llamada zona de distensión, que consistía en un territorio compuesto por cinco municipios (42 mil km²) sin presencia militar. Pastrana embarcó en el proceso de paz con las FARC-EP ya que existía una expectativa en algunos sectores frente a lograr una salida política al conflicto armado, pero sobre todo, esta fue la carta usada para ganar la presidencia (GARCÍA TRUJILLO, 2018). El fracaso de esta negociación puede explicarse debido a que ninguna de las partes pareció totalmente comprometida con la paz y, por el contrario, durante estos años las partes se fortalecieron militarmente. Es así como durante este periodo, el gobierno de Estados Unidos ofreció una significativa ayuda militar como condición para la restructuración de las fuerzas armadas y el fortalecimiento de la lucha contra las drogas (GARCÍA TRUJILLO, 2018).

La llegada al poder de Álvaro Uribe en el año 2002 fue el resultado, en gran medida, del desgaste producido por el proceso de paz fallido entre el gobierno de Pastrana y la guerrilla de las FARC-EP. En medio de una campaña a la presidencia que giró en torno a la guerra (TICKNER; PARDO, 2003), Uribe Vélez fue elegido en la primera vuelta, con su discurso de “mano dura”. Con su programa de la Seguridad Democrática, logró reorientar la política, pasando de la negociación a la confrontación (GARCÍA TRUJILLO, 2018). La imagen de la guerrilla estaba por el piso, lo que sin duda fue determinante en el giro político hacia un gobierno de extrema derecha en el espectro político. Durante este gobierno, la guerrilla de las FARC-EP fue catalogada como grupo terrorista. Amparándose en la resolución de la ONU No. 1373 sobre terrorismo, algunos Estados, así como organismos como la OEA y la Unión Europea, incluyeron a las FARC-EP en la lista de organizaciones terroristas (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Clasificar esta guerrilla como terrorista tiene un efecto fundamental, porque prácticamente cierra las puertas para la negociación. Asimismo, Uribe logró crear un discurso muy fuerte de enemigo común, de enemigo interno, que generó en sectores de la sociedad una legitimidad hacia sus políticas de mano dura. Con relación a la cuestión agraria, Francisco Gutiérrez considera que, durante los dos mandatos de Uribe, esta agenda estuvo bastante cerrada, y hubo un alineamiento con los despojadores de tierras, no solo en términos de orientaciones de política y reconfiguración institucional del sector rural, sino también en la negación de la existencia del conflicto armado (GUTIÉRREZ, 2019).

En las elecciones de 2010, Juan Manuel Santos fue elegido como sucesor de Uribe y, por lo tanto, se esperaba continuidad en sus políticas relacionadas con la “mano dura” frente a las guerrillas. Fue la imposibilidad de una segunda reelección de Uribe lo que dio lugar a la elección de Santos como su candidato, sin embargo, Santos comenzó a distanciarse del

gobierno de Uribe desde los primeros días de su gobierno. En materia rural se percibieron importantes cambios que generaron una apertura de oportunidades para realizar cambios favorables para los campesinos en materia rural, los cuales incluso comenzaron antes del proceso de paz. Así, la continuidad y la ruptura acompañaron estos ocho años de gobierno. Mientras que la continuidad se percibe en el *statu quo* que beneficia a las élites rurales, principalmente a la fracción ligada al agronegocio, en detrimento de políticas favorables al campesinado colombiano, como se vio en el capítulo anterior, la ruptura se percibe en dos grandes ejes: la restitución de tierras y la Reforma Rural Integral (RRI) contenida en el acuerdo de paz.

5.1.1. La ley de víctimas y restitución de tierras

Como se vio en el capítulo 2, en Colombia se calcula que existen 10 millones de desplazados y al menos 6 millones de hectáreas abandonadas. Una de las principales formas como se ha buscado el reconocimiento de este tema ha sido por medio de una ley de víctimas. Durante el gobierno de Álvaro Uribe el Partido Liberal lideró el proyecto de ley en el Congreso para contar con una ley de víctimas. Sin embargo, este intento generó diversas disputas, pues el gobierno no estaba de acuerdo con el texto que sería aprobado. Así, el uribismo logró sepultar el proyecto basado en dos argumentos. Primero, argumentó que el proyecto ponía al mismo nivel a grupos terroristas y a fuerzas armadas; segundo, que el proyecto no era viable fiscalmente (CARRANZA *et al.*, 2019). Sin embargo, con la llegada de Santos al poder, en 2010, éste impulsó una ley de víctimas que reconocía la relación entre tierra, despojo y conflicto armado. Por medio de la ley 1448 de 2011, sancionada en junio de 2011, “se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2011). Esta ley busca dar respuesta a dos consecuencias del conflicto armado: el desplazamiento forzado y el despojo o abandono forzado de tierras. Como resultado de esta ley, se creó la Unidad de Víctimas, así como la Unidad de Restitución de Tierras.

El interés de Santos en este tema envió no solo un mensaje de reconocimiento del conflicto social y armado colombiano, sino que también significó una clara postura de diferenciación frente a Uribe. Este proyecto de ley, a diferencia del presentado durante el gobierno de Uribe, no era una iniciativa de un senador, sino que hacía parte de la agenda del gobierno de la Unidad Nacional, que incluía a los partidos Liberal, Conservador, Partido de la

U y Cambio Radical (CARRANZA *et al.*, 2019). Además, la ley contempla la restitución como una medida de reparación integral, que busca emprender acciones para restablecer las situaciones anteriores al abandono o al despojo de tierras. Incluye como titulares del derecho a la restitución a las víctimas en condición de propietarios, poseedores u ocupantes de baldíos, que tuvieron que abandonar sus tierras o fueron despojados de las mismas entre enero de 1991 hasta la vigencia de la ley. Las acciones de reparación consisten en la restitución jurídica y material de los predios, o una restitución por el equivalente, y la compensación (MONTERO; MACHUCA, 2019).

La creación de un marco legal e institucional para restituir tierras a las víctimas del conflicto significó el reconocimiento por parte del Estado de la ilegalidad e ilegitimidad de las apropiaciones de tierra por parte de grupos armados y de terceros (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Las sentencias de restitución han ayudado a comprender mejor que el desplazamiento forzado y la pérdida de la propiedad rural no serían un efecto o consecuencia de la guerra, sino que la tierra ha sido el motivo de la guerra, entendiendo así que el abandono de tierras y el despojo han servido a diversos intereses militares, económicos y políticos de los actores armados (MONTERO; MACHUCA, 2019). Adicionalmente, esta política sirvió para darle legitimidad y credibilidad al gobierno Santos frente a algunos sectores del campo más progresista y de izquierda, elemento fundamental para iniciar los diálogos con la guerrilla de las FARC-EP. Al ser una ley anterior al proceso de paz, le dio margen de maniobra al gobierno para avanzar en esta dirección, sin depender de los resultados de la negociación en La Habana. Por otro lado, como afirma Francisco Gutiérrez, la ley “abrió de manera más bien drástica la agenda agraria. De repente, análisis y propuestas de todo tipo sobre el mundo rural colombiano, y el hecho mismo del despojo, entraron al debate público” (GUTIÉRREZ, 2019, p. 14).

Con relación a las cifras de restitución, la Unidad de Restitución de Tierras registra que a noviembre de 2019, 373.533 hectáreas se encuentran con sentencia restitutiva (URT, 2020). Sin embargo, aunque este proceso ha significado el acceso a tierra por parte de algunas víctimas del conflicto, la ley se ha enfrentado a diversos enemigos. La fracción de clase más ligada a la ganadería extensiva, y específicamente Fedegán, se opuso a esta ley. Su presidente, José Félix Lafourie, junto con el procurador nacional de la época, Alejandro Ordóñez, lanzaron en el departamento de Magdalena, uno de los más golpeados por el despojo a manos de paramilitares, una campaña contra la restitución (GUTIÉRREZ, 2019). Estos dos personajes van a aparecer de nuevo para oponerse al proceso de paz, como se verá más adelante. En este

sentido, la lucha de estos sectores se basó en buscar recuperar la hegemonía del *statu quo* de la tierra a través de la férrea oposición a esta política, al igual que al proceso de paz. Así, como lo afirman Montero y Machuca (2019), la ley se enfrenta a la deslegitimación del proceso, a la falta de garantías para los beneficiarios y a la violación de su derecho a la restitución.

Haciendo un balance, podría decirse que la política de restitución de Santos sirvió, de alguna forma, para que los terratenientes, ligados al violento despojo de tierras, perdieran poder e influencia (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Fue así como el tema rural comenzó a dar signos de cambio, tendencia que se fortaleció, sin duda, con el proceso de paz, considerado aquí el segundo eje de ruptura frente al *statu quo*. En este sentido, Santos logró posicionar de nuevo la agenda de la paz, después de ocho años de confrontación militar y de innumerables violaciones a los derechos humanos durante el gobierno de Uribe.

5.1.2. El proceso de paz con las FARC-EP

La ley de víctimas y restitución de tierras constituyó un importante antecedente para generar el ambiente propicio para la negociación con las FARC-EP y, en 2012, fue anunciado públicamente el inicio de los diálogos de paz con esta guerrilla. El proceso de paz se extendió por cuatro años y culminó en el año 2016. La agenda de discusión incluyó seis puntos sobre los que debía existir acuerdo: Reforma Rural Integral (RRI), participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas ilícitas, víctimas y mecanismos de implementación y refrendación. El primer punto discutido fue la RRI, entendiendo que la guerrilla de las FARC-EP tiene su origen en los conflictos y luchas por la tierra.

De acuerdo con Reyes (2016), los actores involucrados partieron de dos visiones distintas al momento de dar inicio a la negociación. Por un lado, para la guerrilla de las FARC-EP, las causas del conflicto estaban asociadas a la expansión del latifundio y la expulsión violenta de los campesinos. De igual forma, consideraban como nuevas amenazas para los territorios de las comunidades campesinas los biocombustibles, la minería empresarial, los hidrocarburos, el acceso a grandes extensiones de tierra por parte de multinacionales y la continuación del despojo por parte de las bandas criminales, que serían la continuación del paramilitarismo. Consideraban, a su vez, que debía establecerse un límite a la propiedad para extranjeros y regular a los inversionistas con poder financiero. En ese sentido, proponían abolir el latifundio para democratizar la tenencia de la tierra y defender la

territorialidad campesina, indígena y negra. Las FARC, además, rechazaban la eliminación de la UAF para grandes proyectos, defendían las zonas de reserva campesina (ZRC) y consideraban la seguridad alimentaria como un asunto de soberanía nacional. Por parte del gobierno nacional, se consideraba que el campo había sido un espacio vulnerable al conflicto y al narcotráfico y, por lo tanto, su población habría soportado las consecuencias de la confrontación armada, que concentró la propiedad y empobreció a las comunidades. El gobierno consideraba necesario realizar un catastro rural que sentara las bases para gravar la tierra improductiva.

Aunque la guerrilla de las FARC-EP siempre había reivindicado el término reforma agraria, este concepto, de acuerdo con Fajardo (2014) "desapareció de las políticas hacia el campo e incluso entró a formar parte del léxico no permitido en el lenguaje oficial". De esta forma, en el acuerdo de paz no aparece la reforma agraria, y por el contrario, el término utilizado fue Reforma Rural Integral. En el texto del acuerdo se define que ésta "sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural -hombres y mujeres- y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera" (GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP, 2016). Algunos analistas consideran que el concepto de Reforma Rural Integral plantea una perspectiva más amplia, que no se enfoca solo en la entrega de tierras. Sin embargo, para otros actores, era prácticamente inviable el uso de este concepto en el marco de la negociación. Vale la pena hacer referencia a la opinión de un líder campesino entrevistado:

hablar de reforma agraria en este país se convirtió en un tabú, en un sinónimo de guerra, de agresión, entonces por eso las Farc creo que fueron astutas, ellos también en su saber dijeron, vamos a tratar de que esto no genere tanto rechazo, que no genere en la opinión pública una desfavorabilidad para los acuerdos de paz, entonces hablemos más suave, hablemos de reforma rural (Entrevista a líder campesino, miembro de la Cumbre Agraria, Bogotá, octubre, 2018).

De acuerdo con García Trujillo (2018), el proceso de paz se convirtió en una ventana de oportunidades que permitió introducir temas como el desarrollo rural que en otros contextos habría sido difícil. El gobierno Santos, afirma el autor, a pesar de su compromiso con los grupos económicos poderosos, introdujo medidas de reforma a favor de los campesinos, logrando alterar el *statu quo* que se había fortalecido durante el gobierno Uribe con relación a las políticas rurales. Como afirman Restrepo y Bernal (2014) "se ha vuelto a hablar de desarrollo rural. Ya no es un asunto trivial o indeseable. El asunto estaba

completamente proscrito de la agenda pública". Opinión similar tiene una alta ex funcionaria del Ministerio de Agricultura entrevistada, quien lo expresa de la siguiente forma: "Ahí surge el primer punto de la Habana, que es el primer reconocimiento explícito que se hace en Colombia de que hay que volver a mirar en serio el sector agropecuario, y por sobre todo, a la población rural" (Entrevista a alta ex funcionaria del Ministerio de Agricultura, Bogotá, octubre, 2018).

Vale la pena mencionar que, aunque el acuerdo logró poner sobre la mesa la cuestión rural, el gobierno colombiano decidió que algunos puntos no serían negociados. Así, definió que no sería objeto de discusión en la mesa de conversaciones ni el modelo económico y político del país, ni tampoco la propiedad privada (REVISTA SEMANA, 2012), lo que se traduciría en que el gobierno no accedería a llevar a cabo una reforma agraria basada en la masiva expropiación del latifundio, ni renegociaría los acuerdos comerciales, ni el modelo de país basado en la dependencia de la extracción de recursos naturales (GARCÍA TRUJILLO, 2018). No discutir estos temas le permitió tener el respaldo de sectores empresariales, a quienes les garantizó que sus intereses económicos no se verían afectados por el acuerdo. Cuidar los intereses de los sectores empresariales, mayoritariamente ligados al capital transnacional era de gran importancia para Santos.

Finalmente, en mayo de 2013 el gobierno colombiano y las FARC-EP llegaron a un acuerdo sobre el primer punto de negociación, el cual llamaron de Reforma Rural Integral: Hacia un nuevo campo colombiano (GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP, 2016). En términos generales, el primer punto acordado se estructura a partir de tres ejes: 1) Tierras. Acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); 3) Planes nacionales para la Reforma Rural Integral. El primero, relacionado con Tierras, incluye la democratización del acceso a la tierra para comunidades campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual dispondrá de tres millones de hectáreas durante los primeros 12 años de creación. Las tierras que harán parte del fondo provendrán de seis fuentes diferentes: 1) tierras de extinción judicial de dominio a favor de la Nación; 2) tierras recuperadas a favor de la Nación (baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios); 3) tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal; 4) tierras inexploradas (recuperadas a través de la aplicación de la extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad); 5) tierras

adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública; 6) tierras donadas. Otros mecanismos incluyen los subsidios para la adquisición de tierras y líneas especiales de crédito. Este componente contempla también planes de vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción.

Este primer eje también incluye la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural como medida para garantizar los derechos de las personas que son las legítimas dueñas y poseedoras de la tierra y evitar así el despojo. Se contempla la formalización progresiva de los predios ocupados por parte de la población campesina y se establece una meta de siete millones de hectáreas formalizadas de la pequeña y mediana propiedad rural, priorizando las áreas relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y otras que el Gobierno defina. Se incluye también una nueva jurisdicción agraria que buscará resolver conflictos relacionados con tenencia y uso, y la formación del catastro multipropósito, que en un plazo de siete años deberá concretar información y actualizar el catastro rural. Otro punto incluido tiene que ver con el cierre de la frontera agrícola y la protección de las zonas de reserva, con el objetivo de crear alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir. Para esto, se propone desarrollar un plan de zonificación ambiental para delimitar la frontera agrícola y apoyar la estructuración de planes para el desarrollo de las comunidades que colindan o hacen parte de las áreas. Con relación a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) se establece la promoción del acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, apoyando los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, para que promuevan la economía campesina, contribuyan al cierre de la frontera agrícola, aporten a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal.

El segundo componente tiene que ver con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales buscan lograr la transformación estructural del campo y el relacionamiento equitativo entre campo y ciudad. Buscan alcanzar el bienestar y buen vivir de la población en zonas rurales, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras por medio del acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Busca, también, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, a través de inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, el reconocimiento y la

promoción de las organizaciones de las comunidades para hacer del campo un escenario de reconciliación. Las zonas más necesitadas serán priorizadas con PDET, de acuerdo con los niveles de pobreza, grado de afectación derivado del conflicto, debilidad de la institucionalidad y la presencia de cultivos de uso ilícito.

El tercer punto, relacionado con los Planes nacionales para la Reforma Rural Integral, busca la superación de la pobreza y la desigualdad de la población rural así como la integración y cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De esta forma, se busca garantizar el acceso a bienes y servicios públicos. Las medidas específicas incluyen planes de infraestructura vial y adecuación de tierras, infraestructura eléctrica y de conectividad, planes de desarrollo social (salud, educación, vivienda, agua potable, erradicación de la pobreza), planes para estimular la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, comercialización, formalización laboral y protección social). Finalmente, incluye el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural. Puede decirse que los puntos acordados presentan una nueva narrativa en cuanto al tema rural, dándole relevancia a los territorios, a las condiciones de vida de la población en el campo y la garantía al acceso a bienes públicos.

5.1.3. El Paro Nacional Agrario

En medio de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP, hubo un acontecimiento importante que ayudó a consolidar el entendimiento sobre la necesidad de realizar cambios en materia agraria. Unos meses después de haber llegado a un acuerdo sobre la RRI en la mesa de negociaciones, específicamente el 19 de agosto de 2013, comenzó el Paro Nacional Agrario. El paro significó una masiva movilización campesina, con bloqueos en algunas carreteras del país, lo que afectó el transporte y la provisión de alimentos en las ciudades y aumentó el precio de los mismos (ROA-CLAVIJO, 2018). La forma como esta protesta logró visibilizar y fortalecer a los sectores campesinos merece ser destacada. Después de ocho años del gobierno de Uribe, caracterizado por una fuerte represión, en el gobierno Santos la movilización social aumentó, lo que se relaciona con una nueva estructura de oportunidades políticas que surge debido al gobierno reformista de Santos, que embarcó en el proceso de paz (ROA-CLAVIJO, 2018). Como fue mencionado, las negociaciones de paz y específicamente la discusión del punto 1 de La Habana, abrieron la agenda de la cuestión

agraria en Colombia.

Este proceso reunió a pequeños y medianos propietarios, campesinos sin tierra, así como indígenas y afrodescendientes, mostrando diferentes identidades presentes al interior de los sectores campesinos. Aunque las reivindicaciones de los sectores populares rurales históricamente han girado en torno al acceso y redistribución de la tierra, en este caso, la movilización articuló en una cadena de equivalencias diferentes demandas en torno a un punto nodal específico, que fue la provisión y abastecimiento de alimentos. Adicionalmente, debido a la afectación de transporte de alimentos, la provisión de alimentos constituyó el eje fundamental que permitió conectar a los productores con los consumidores, reforzando así el papel fundamental de los productores de alimentos para alimentar a las ciudades. La movilización sirvió para cuestionar, también, el discurso del gobierno en torno a que Colombia sería la despensa para alimentar el mundo (elemento destacado en las discusiones de la Ley Zidres), ya que esta propuesta no beneficia a las comunidades rurales, productoras de alimentos, sino a los sectores agroindustriales.

Por otro lado, resulta fundamental ver cómo en esta movilización surgieron dos importantes movimientos agrarios con impacto nacional: la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular y la Dignidad Agropecuaria. Roa-Clavijo (2018) menciona la necesidad de hablar de movimientos campesinos en Colombia, en plural, debido a las diferencias entre estos dos movimientos, las cuales muestran distintos tipos de sujeto agrario. Por un lado, La Cumbre Agraria tiene una perspectiva o agenda más integral, que incluye cuestiones asociadas a la agricultura, pero también sobre derechos sociales y cuestiones ambientales. Dentro de sus reivindicaciones se incluye el acceso a la tierra, la agroecología y los derechos humanos. Aunque el proceso organizativo en torno a la Cumbre Agraria es el resultado del Paro Agrario, en este movimiento convergen organizaciones campesinas, negras, indígenas y sindicatos agrarios ya existentes¹⁹.

Por otro lado, La Dignidad Agropecuaria se enfoca más en una agenda de desarrollo agrícola, que incluye la oposición a los tratados de libre comercio, la defensa de la producción nacional de alimentos y el rechazo a la minería en tierras agrícolas. Parte de una alianza entre organizaciones, basada en las cadenas de valor. Así, está compuesta por movimientos

¹⁹ Hacen parte de la Cumbre Agraria: Organización nacional Indígena de Colombia (ONIC), Congreso de los Pueblos, Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, Coordinador Nacional Agrario (CNA), Mesa Nacional de Interlocución y Acuerdo (MIA), Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), Proceso de Comunidades Negras (PCN), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Mesa de Unidad Agraria (MUA), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Asociación Campesina Popular (ASOCAMPO).

sectoriales creados recientemente, denominados “dignidades”, que no encontraban en los gremios empresariales, como la Federación Nacional de Productores de Papa (FEDEPAPA) o la Asociación Nacional de Cultivadores de Caña (ASOCAÑA) una verdadera representación. De este modo, se constituyeron movimientos como: Dignidad Cafetera, Dignidad Papera, Dignidad Panelera, Dignidad Cacaotera, Dignidad Cebollera, Dignidad Lechera y Dignidad Arrocer. En el marco de la movilización de agosto de 2013, comienza la articulación y posterior creación de Dignidad Agropecuaria. Como lo afirma Roa-Clavijo (2018), la emergencia de Dignidad Agropecuaria muestra cambios en la sociedad rural colombiana, pues evidencia el surgimiento de una clase media rural.

El paro de 2013, de alguna forma, visibilizó las contradicciones presentes en el gobierno Santos con relación a la cuestión rural. Tobón Quintero (2016) sintetiza las causas del paro agrario en tres grandes factores: 1) el rechazo al modelo de desarrollo rural que prevalece en el país desde mediados del siglo XX; 2) la lucha contra los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados, especialmente el TLC con Estados Unidos; y 3) la resistencia de los campesinos frente al sesgo de las políticas agrarias que privilegian la agroindustria y empobrecen a los pequeños y medianos campesinos. El paro logró mostrar la necesidad urgente de tomar medidas de fondo para solucionar el problema agrario en Colombia, permeando así el proceso de negociación en La Habana (MENDEZ, 2019).

5.2. Los sectores dominantes agrarios y la paz: ¿poder de veto?

Entender la forma como los sectores dominantes agrarios -empresas y gremios empresariales ligados al sector rural- participaron en el proceso de paz, resulta de gran importancia, teniendo en cuenta que históricamente estos sectores han bloqueado las reformas agrarias (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Con el ánimo de caracterizar cómo fue la participación de estos sectores en el proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP, que dio como resultado el acuerdo de paz, resulta pertinente aproximarse a la manera como el sector empresarial, en general, y el ligado al agro, en particular, han actuado frente a los diferentes procesos de paz que se han llevado a cabo en el país y cómo se evidencia su participación en el reciente proceso con las FARC-EP. Se destaca que, aunque puedan tener posiciones en contra, son actores que han estado presentes en los acuerdos, ya sea de forma individual o colectiva.

Rettberg (2013) ha caracterizado minuciosamente la forma como los sectores empresariales han participado en los procesos de paz en Colombia, así como los distintos

repertorios de acción utilizados. En este sentido, aunque en ocasiones su papel ha sido indirecto, en otros casos han asumido un papel activo y visible. Sus opiniones y respaldo a los procesos difieren entre sectores y actores, por lo que no es posible hablar del sector empresarial como un ente monolítico y homogéneo. En algunos casos, la participación se ha dado por parte de reconocidos empresarios y, en otros, son los gremios empresariales los que asumen la vocería de este sector. De acuerdo con Offe y Wiesenthal (1984) el capital tendría diversas formas de actuación, siendo una de ellas la participación directa e individual de empresarios. Sin embargo, la asociatividad también sería una estrategia a través de la cual el capital defiende sus intereses y, en este sentido, los gremios serían la concreción de la asociatividad de este sector. De acuerdo con Dossi y Lissin (2011), “son las asociaciones las que cumplen un rol central al aglutinar, organizando en numerosas ocasiones intereses diversos y muchas veces contradictorios”.

Son diversos los repertorios de acción utilizados por el sector empresarial para posicionarse o participar en los procesos de paz, de acuerdo con la información recopilada por Rettberg y Landínez (2013). Dentro de estos repertorios se incluyen: las declaraciones públicas, reuniones con negociadores del gobierno o con el presidente; la creación y participación en foros, grupos de trabajo y mesas de trabajo empresariales; el contacto con actores armados; la participación activa en mesas de negociación; la participación como veedores o verificadores de los acuerdos de paz; la creación de iniciativas por parte de empresarios para promover la paz (think tanks); el pago de cargas fiscales para temas de paz; y la participación en políticas de reintegración de desmovilizados.

Al estudiar la participación de estos sectores en los procesos de paz en Colombia a partir de la década del ochenta, se evidencia la diversidad de actuaciones, posiciones y actores del sector empresarial que han participado en los procesos de paz. En la década del ochenta, específicamente en las negociaciones de paz llevadas a cabo durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), ya se percibía una influencia de los empresarios en los procesos de paz como una de las fuerzas que participaban en la arena política nacional (CNMH, 2016). Betancur fue el primer presidente en llevar a cabo un proceso de negociación con las guerrillas, considerándolas, así, actores políticos: “a las guerrillas, tradicional problema considerado de desorden público, se les dio un estatus claramente político” (LEAL BUITRAGO, 2016). Así, durante este gobierno hubo algunos acuerdos de cese al fuego con las FARC-EP, el EPL y el M-19. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), que en ese momento era el vocero y principal gremio del país, afirmaba que la paz

debía ser un objetivo nacional. En este sentido, organizaciones pertenecientes a la ANDI y algunos miembros individuales de la misma hicieron parte del equipo negociador durante dicho gobierno, aunque a título individual, no como representantes del sector privado colombiano (RETTBERG, 2013). En 1985, frente a las críticas al gobierno en política de paz, Betancur creó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, en donde participaron el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), que además eran los gremios que más críticas realizaban al proceso de paz y los que más escépticos se mostraban frente a sus resultados.

A finales de la década del ochenta e inicios de los noventa, es decir, al final del gobierno de Virgilio Barco y a inicios del gobierno de César Gaviria, se produce la desmovilización de grupos guerrilleros como el M-19, el Ejército Popular de Liberación – EPL-, el Partido Revolucionario de los Trabajadores –PRT- y el grupo Quintín Lame, así como de disidencias del ELN (GONZÁLEZ, 2014). Durante este periodo hubo desconfianza del sector empresarial frente al tema de la paz, debido al aumento de la violencia en algunas regiones del país, como la región del Urabá y la Costa Caribe (RETTBERG; LANDINEZ, 2013). Los empresarios fueron los que manifestaron mayores críticas a la política de paz del gobierno anterior, hecho que explica el respaldo de los gremios empresariales a la implantación del impuesto de guerra, que tenía como objetivo fortalecer a las Fuerzas Militares frente a los ataques de grupos insurgentes. Pese a la desconfianza y críticas, los empresarios y líderes gremiales participaron en la Comisión Asesora de Reinserción.

Aunque durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) hubo algunos acercamientos con la guerrilla, hubo desconfianza de los gremios, en especial de la SAC y Fedegan. Hacia el final del gobierno de Samper, la agenda de la paz emerge con fuerza y se convierte en la bandera del candidato Andrés Pastrana (1998-2002), quien se muestra comprometido con la solución negociada al conflicto armado. Durante este periodo, y especialmente en los primeros años de gobierno, hubo un protagonismo mayor del sector privado en las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC-EP como parte del equipo negociador. En 1999, un grupo de empresarios creó la Fundación Ideas para la Paz como centro de pensamiento empresarial enfocado en la solución negociada al conflicto armado. No obstante, al interior de los gremios, de acuerdo con la versión del Consejo Gremial Nacional (CGN), el proceso de paz generaba tensiones y posiciones divergentes:

el desarrollo de las conversaciones de paz generó muchas tensiones en el CGN. Unos pocos creían en la posibilidad de llegar a un acuerdo; otros lo consideraban inconveniente, pues partían de que las FARC estaban

negociando la rendición del aparato estatal colombiano, y, **posiblemente, la mayoría pensaba que mientras se lograba un fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y un impacto de las inversiones del Plan Colombia, no había otra alternativa para comprar tiempo** (JUNGUITO *et al.*, 2015) (negritas de la autora).

Rettberg y Landinez (2013) consideran que el respaldo a la paz, durante este periodo, tuvo como protagonistas del sector empresarial a los empresarios, de forma individual, y no a los gremios empresariales, lo que puede explicarse, de alguna forma, debido a las divisiones y posiciones divergentes al interior del sector empresarial con relación al proceso de paz. Esta división de posiciones se constató al interior del Consejo Gremial Nacional (CGN) cuando la presidencia de este gremio fue asumida por el presidente de Fedegán, en febrero de 2000. Este sector se oponía al proceso, lo que generó tensiones al interior del CGN (JUNGUITO *et al.*, 2015). En este sentido, la participación de los empresarios se dio de forma individual. En marzo de 2000, más de 10 de los más importantes empresarios del país se desplazaron hacia la zona de distensión donde se llevaban a cabo los diálogos de paz con las FARC-EP, con el objetivo de reunirse con el máximo líder de esta guerrilla, Manuel Marulanda Vélez, alias Tirofijo, y con otros de líderes de la guerrilla. Sin embargo, ese mismo año, las FARC-EP anunciaron la entrada en vigencia de la ley 002, que buscaba cobrar un impuesto a personas naturales o jurídicas con un patrimonio superior a un millón de dólares, lo que generó rechazo hacia la salida negociada.

Tras la ruptura de las negociaciones de paz con la guerrilla, en febrero de 2002, la tendencia en el sector privado fue la de posicionarse a favor de una solución militar al conflicto social y armado, apoyando, de esta forma, a Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República. Los ganaderos, en especial, "recibieron con beneplácito la presidencia de Uribe" (RETTBERG; LANDINEZ, 2013). Durante este periodo las fuerzas militares se fortalecieron y Uribe se enfocó en mostrar resultados contra las guerrillas y en reivindicar un clima propicio para la inversión extranjera, la cual tuvo un fuerte crecimiento a partir de 2003. La SAC apoyó al gobierno de Uribe y su política de Seguridad Democrática:

Señor Presidente, reafirmamos el apoyo hacia su política de Seguridad Democrática, reconociendo que nuestro sector es hoy en día muy diferente gracias a las acciones realizadas por ella. Para nuestras fuerzas armadas, nuestra más profunda admiración, respeto y respaldo de nuestro sector (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2008b).

Al estudiar los procesos de paz en una perspectiva histórica, se constata que "son los ganaderos los que, mayoritariamente, se oponen o dan a conocer una desconfianza resuelta

ante los procesos de paz en el país" (RETTBERG; LANDINEZ, 2013). De igual forma, los sectores ligados al campo, como la SAC, Fedegán y Fedepapa, históricamente se han mostrado desconfiados con relación a los procesos de paz: "Si bien éstos se mostraban a favor del cese del conflicto armado, fueron insistentemente desconfiados frente a las negociaciones de paz con las guerrillas" (RETTBERG; LANDINEZ, 2013). Al estudiar la durabilidad de la guerra en Colombia, Uribe-López (2013) considera que "una parte del bloque en el poder pudo llevar a cabo negocios al margen de la guerra, por lo que no era prioridad ni hacer la paz, ni ganar la guerra". La afirmación del presidente de la ANDI, Fabio Echeverri Correa, en 1987, constituye un buen ejemplo de esto. En pleno recrudecimiento del conflicto, afirmó que "La economía va bien, el país va mal" (URIBE-LÓPEZ, 2013). Uribe López considera que, en este sentido, ha habido un desinterés en la paz por parte de las fracciones de la élite colombiana. Esto sin contar con que otros sectores se han beneficiado de la guerra, como se vio en el capítulo 2 con relación al despojo de tierras.

A lo largo del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP, los sectores dominantes agrarios participaron de diversas formas, lo que de alguna forma permitió que sus intereses fueran preservados en momentos en que la cuestión rural aparecía en el centro del debate. De acuerdo con Rettberg (2013), durante las actividades previas al inicio formal del proceso de paz, los sectores empresariales tuvieron una participación importante. La autora menciona cómo miembros del sector empresarial financiaron los gastos de viaje de funcionarios y miembros de la guerrilla en los diálogos exploratorios anteriores al proceso de paz. De igual forma, un día después del anuncio formal del inicio del proceso de paz con las FARC, el presidente Santos se reunió con el Consejo Gremial Nacional para entregar directamente información sobre el proceso de paz que acababa de iniciar. De acuerdo con este gremio, en la reunión mostraron preocupación sobre el primer punto de la agenda de negociación, referente a la Reforma Rural Integral (RRI) pues, según ellos, había temor con relación a "un posible discurso de reforma agraria expropiatoria", por lo que el presidente manifestó que la cuestión de la propiedad privada no haría parte de la negociación (JUNGUITO *et al.*, 2015). El proceso de paz, de alguna forma, blindó los intereses del sector privado al definir, como fue mencionado, una serie de condiciones innegociables antes del inicio oficial de los diálogos de paz, como la estrecha consulta a los representantes del sector privado sobre la agenda de negociación; no ceder ante el cese al fuego; el compromiso de acabar definitivamente con los secuestros; y la exclusión de discusiones sobre reformas sustanciales a la estructura social y económica del país,

incluyendo la protección a los derechos de propiedad (RETTBERG, 2013).

En el equipo negociador del gobierno participaron algunas personas ligadas al sector empresarial: Frank Pearl, ex presidente de Valorem, uno de los principales holdings empresariales; Alejandro Éder, perteneciente a una de las principales empresas de caña de azúcar y de agrocombustibles en el país; Sergio Jaramillo, ex director de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), creada por un grupo de empresarios; y Luis Carlos Villegas, ex presidente de la ANDI y del CGN (RETTBERG, 2013). Posteriormente hizo parte del equipo negociador Gonzalo Restrepo, reconocido empresario antioqueño (LA SILLA VACÍA, 2016). Rettberg (2013) considera que el apoyo al proceso de paz por parte de algunos de los principales gremios empresariales puede deberse, por un lado, a un tema de seguridad, y por otro, a los beneficios económicos que puede traer. Así, el éxito en términos económicos depende en gran medida de la internacionalización de la economía, lo que a su vez exige seguridad a las inversiones y capacidad institucional, elementos que podrían fortalecerse con un acuerdo de paz.

Ya en el proceso de negociación, los empresarios tuvieron “puntos de acceso” que influyeron en las decisiones del gobierno con relación a la implementación del acuerdo (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Estos puntos de acceso, de alguna forma, reflejan proyectos en disputa. Los sectores agroempresariales intentaron ejercer su poder para influir en los puntos de negociación del proceso de paz. Esto se vio a lo largo del proceso: durante la negociación, en la fase de modificación debido a los resultados del plebiscito y, por último, en las acciones relacionadas con la implementación de la RRI. A continuación se abordarán las formas como los sectores dominantes rurales participaron en el proceso de paz a partir de la aproximación a tres sucesos: el foro de Desarrollo Agrario Integral (2012), el plebiscito por la paz (2016) y el decreto 902 de 2017.

5.2.1. El foro de Desarrollo Agrario Integral

Además de la participación a través de personas ligadas al sector empresarial en el equipo de negociación, en el tema de desarrollo rural los gremios empresariales tuvieron un papel importante, ocupando espacios de discusión sobre esta temática. Sobre este punto, se resalta la participación de algunos sectores gremiales en el foro sobre el punto de la RRI, organizado por la Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas en diciembre de 2012 como parte de los acuerdos en la mesa de negociación. El foro de Desarrollo Agrario Integral tenía como objetivo conocer y discutir las propuestas de las organizaciones de la

sociedad civil en las negociaciones de paz. En este foro participaron 1314 personas pertenecientes a 522 organizaciones del país. Hubo participación significativa de los sectores campesinos, los cuales presentaron sus ponencias en distintos grupos de trabajo. En este foro también se contó con la participación empresarios, mujeres, víctimas, afrodescendientes, indígenas, iniciativas de paz, entre otras (RESTREPO; BERNAL, 2014). En la relatoría del foro se afirma que hubo una participación significativa del sector empresarial y de los gremios, con 182 representantes, siendo el segundo grupo con mayor participación²⁰ (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; NACIONES UNIDAS, 2012).

La SAC, en la ponencia radicada en el foro, mencionó que para el sector agropecuario, es muy importante que el Gobierno Nacional haya planteado, al inicio de las negociaciones, que el modelo económico no es negociable. Los elementos esenciales del modelo vigente que debemos destacar son el respeto a la propiedad privada y la actividad productiva en el marco de la economía de mercado (MEJÍA, 2012).

Mencionó que el sector agroexportador está desaprovechado, teniendo en cuenta su potencial en términos de recursos naturales y diversidad climática del país. Se refirió, igualmente, a la seguridad jurídica: “la clara definición de los derechos de propiedad, uso y usufructo y su eficaz protección son indispensables para proveer la seguridad jurídica que requieren las inversiones en el campo”. Con relación a la UAF, la ponencia resalta que, si bien es un mecanismo que busca el acceso a tierra, conlleva inflexibilidades que impiden el desarrollo de inversiones productivas de tamaño significativo e impiden que los beneficiarios de programas se vinculen a proyectos productivos empresariales. Para la SAC, el desarrollo empresarial y la inversión pública y privada pueden ayudar a superar la pobreza rural. Reiteró que Colombia puede convertirse en una despensa productiva para el planeta, por lo cual se requiere posibilitar el desarrollo de proyectos de gran escala y modificar las restricciones de la UAF. Con relación a los biocombustibles, la SAC señala que si bien ha habido inquietudes sobre los efectos que puede traer su producción para la seguridad alimentaria, estudios recientes señalan que su producción no compite con la seguridad alimentaria, por lo que se requiere de políticas que faciliten el crecimiento sostenible tanto de los alimentos como de los biocombustibles. Afirma que la promoción de la inversión extranjera en el sector

²⁰ Por parte de los sectores empresariales, participaron del foro: la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), la Asociación Nacional de Productores de Leche (Analac), la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz), la Asociación Colombiana de Porcicultores (Asoporcicultores), la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar (Asocaña) y la Asociación Nacional de Caprinocultores y Ovinocultores de Colombia (Anco), entre otros (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; NACIONES UNIDAS, 2012).

agropecuario constituye una estrategia adecuada para incrementar la inversión en el campo, impulsar la transferencia tecnológica y la comercialización. Por último, la ponencia cierra con la siguiente frase: “La asociatividad y el desarrollo empresarial no deben ser ajenos a la sociedad rural; por el contrario, constituyen una respuesta estructural a la problemática del campo colombiano y un camino para la paz” (MEJÍA, 2012).

La ANDI también envió sus propuestas al Foro, en donde señaló que se debe promover el uso eficiente de la tierra a través de “compromisos con quienes tienen la propiedad de la misma para que se desarrollen proyectos productivos económicos, social y ambientalmente sostenibles” (SALCEDO, 2012). La ponencia también se refiere a la necesidad de definir cuáles son los terrenos baldíos con los que cuenta Colombia y, en este sentido, señala que “si las tierras son baldías, el Estado puede conservar la propiedad de las mismas entregándolas en calidad de concesión por un mínimo de 20 años, previa aprobación del proyecto productivo económico, social y ambientalmente sostenible”. De igual forma, plantea en su ponencia revisar el modelo asistencialista del sector agropecuario para volverlo un sistema que use adecuadamente los bienes públicos e incentive la productividad. Una de las estrategias planteadas son las alianzas productivas “que permitan a la industria o a los compradores de materias primas jalonar la producción agropecuaria, la tecnificación y el incremento de la calidad, sin que el productor se convierta en ‘dependiente’”(SALCEDO, 2012). Por su parte, Fedepalma se enfocó en diseñar propuestas basadas en el modelo de Alianzas productivas para el postconflicto, en el cual los pequeños productores le venden a una empresa ancla (CNMH, 2016).

La Federación de Ganaderos, Fedegán, no participó del Foro de Desarrollo Agrario Integral y su presidente, José Félix Lafaurie, envió una carta explicando los motivos de su ausencia. Argumentó que los ganaderos no son enemigos de la paz “porque hemos sido las principales víctimas de la guerra y quienes más directamente la hemos sufrido” y que han sido estigmatizados por parte de “todos los grupos guerrilleros y sus agentes oficiosos -los sectores radicales de la llamada izquierda democrática” quienes los catalogan como gremio paramilitar y victimario (LAFAURIE, 2012):

Hemos concurrido a muchos eventos de todo tipo con los representantes de la izquierda radical, en los que, sin excepción, el debate argumental es reemplazado por la estigmatización del ganadero como victimario, paramilitar y terrateniente, esto último como si la tenencia legítima de tierras fuera un delito.

Justificó su ausencia en el foro debido a que considera que en La Habana se están

discutiendo temas que no pueden ni deben ser negociados con las FARC, como el desarrollo rural y la tierra. Afirmó, además, que “si no compartimos que el desarrollo del campo se negocie con quienes lo han destruido durante décadas, ¿por qué habríamos de asistir a un foro que le brinda insumos a una negociación que no compartimos?” (LAFaurIE, 2012). Lafaurie se refirió también al sector de agronegocio en Colombia, en el que participan extranjeros y grandes grupos económicos, que están “comprando la Orinoquia a ganaderos quebrados”. Ellos estarían generando las condiciones para el desarrollo rural:

nos parece encomiable y necesario que estos nuevos jugadores le apuesten a la gran agricultura empresarial y a la ganadería moderna y sostenible, que son las que generan empleo y bienestar. Al Gobierno también le parece muy bien, y lo ha manifestado expresamente. Pero a las Farc no les parece bien, y no podemos olvidar que es con ellas con quienes se está negociando el desarrollo rural (LAFaurIE, 2012).

Mientras la posición de los sectores que representan intereses más de tipo agroempresarial fue la de enviar sus propuestas al foro, ocupando ese espacio de participación y haciendo énfasis en sus demandas, relacionadas principalmente con la modernización de la agricultura, la asociatividad entre pequeños y grandes y su interés en que los baldíos puedan ser usados para la agricultura empresarial vía concesión, el caso de Fedegán muestra una posición totalmente contraria a la negociación de paz. Estos sectores dominantes agrarios parecen no ser un ente monolítico que actúa en bloque. Así, se evidencian algunas posturas más moderadas en los casos de la fracción dominante ligada a los sectores agroempresariales, y posturas mucho más radicales y de oposición directa al proceso de paz por parte de la fracción más tradicional ligada al sector ganadero (DE MENEZES FERNANDES; CUÉLLAR BENAVIDES, 2019).

Lo anterior muestra un quiebre en las clases dominantes, con un sector que apela a una defensa de la paz “en abstracto” (ESTRADA, 2019), es decir, con posiciones que parecen estar apoyando la salida negociada y, en ese escenario, buscan articular sus demandas. De alguna forma, existiría una lectura dentro de estos sectores sobre las posibilidades que en términos económicos podría traer la paz, como forma de ampliar sus estrategias de expansión territorial. Por otro lado, a la extrema derecha del espectro político, se encontraría una posición que defiende el orden social vigente y la salida militar al conflicto. Lafourie, presidente de Fedegán, resume en la siguiente frase la ruptura de los sectores dominantes frente a la pauta de la paz, así como su oposición al acuerdo: “El Gobierno quería el apoyo unánime de los gremios, pero encontró la voz disonante de Fedegán, cuestionando con verticalidad y argumento la claudicación de negociar la producción agropecuaria, la política

de tierras y la vida rural” (EL ESPECTADOR, 2016). Fedegán se convirtió en una voz fundamental del presidente Uribe y en uno de los principales opositores del gobierno Santos. Para Estrada, además, existiría una diferencia importante al interior de estos sectores dominantes. La posición más a la derecha busca continuar con prácticas de acumulación violenta y despojo de tierras, mientras que la otra posición defiende la modernización capitalista del campo, impulsando la salarización y financiarización de la tierra. El despojo estaría presente en los dos casos, uno bajo una violencia estructural, y el otro bajo el despojo financiero, que promueve la especulación y el endeudamiento.

5.2.2. El plebiscito y la lucha hegemónica frente a la paz

El acuerdo de paz entre el gobierno colombiano, en cabeza de Juan Manuel Santos, y la guerrilla de las FARC-EP, fue firmado el 26 de septiembre de 2016 en la ciudad de Cartagena, Colombia. Sin embargo, uno de los puntos acordados fue la refrendación del mismo por parte de la ciudadanía a través de un plebiscito, que tendría un carácter vinculante. La consulta fue realizada el 2 de octubre de ese mismo año, con la pregunta: ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? Aunque las encuestas realizadas antes del plebiscito mostraban el triunfo del Sí, las fuerzas que apoyaron el acuerdo de paz perdieron en las urnas. Así, El No ganó el plebiscito, con un estrecho margen de diferencia (49,78% voto sí y 50,21% votó No) y una amplia abstención, de 62,57%.

La comprensión de este resultado pasa por examinar los antagonismos que se crearon en torno a la paz. Es decir, la paz se convirtió en un significativo vacío, en el punto nodal alrededor del cual se gestó la disputa hegemónica entre dos fuerzas que se fueron moldando a lo largo del gobierno Santos. Las elecciones de 2014, en las que Santos logró reelegirse, ya mostraban el pulso político en torno a la paz. Santos ganó las elecciones con el apoyo de fuerzas alternativas que, aunque eran críticas de su gobierno, apoyaban la salida negociada al conflicto social y armado. De acuerdo con Heredia (2016), la paz surge como el significativo vacío que permite el triunfo de Santos, a partir del apoyo de sectores diferentes. En “la paz” se identificaban grupos opuestos al gobierno, como el partido Polo Democrático, que entendía la paz como una demanda histórica, así como otros sectores que consideraban que a través de la paz se solucionarían grandes problemas del país. Otros sectores, como víctimas del conflicto, académicos y grupos sociales progresistas se unieron en torno a la paz, que para cada uno

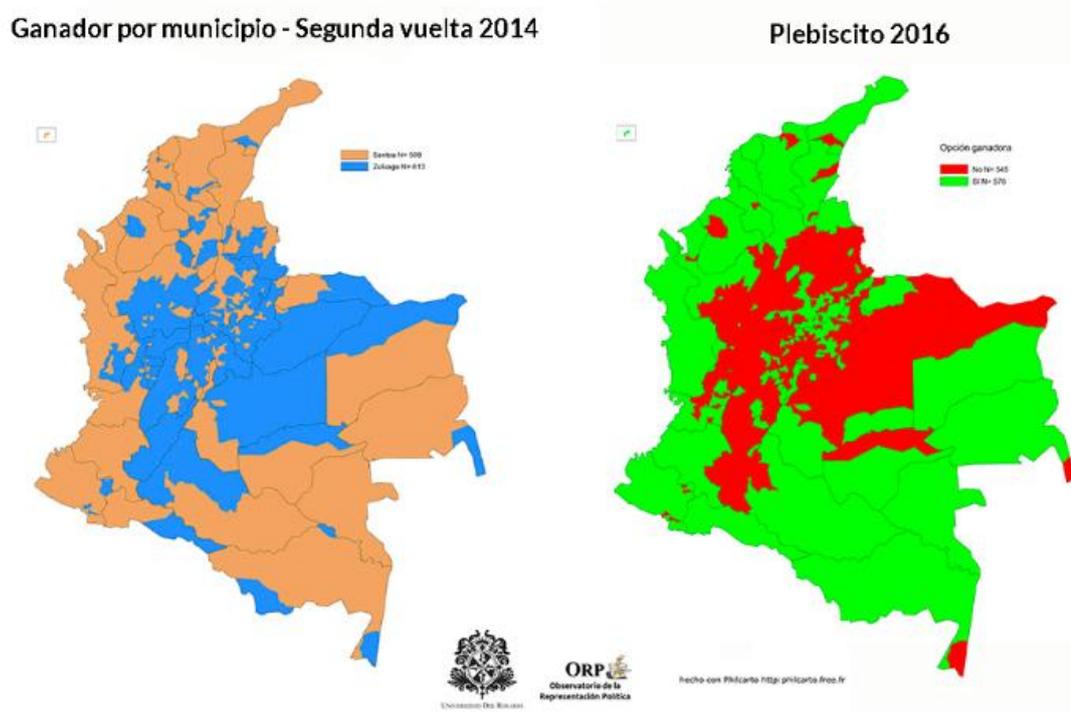
podía tener significados diferentes. Pero además, Heredia (2016) considera que en torno a la paz se articularon, en una cadena de equivalencia, una serie de demandas sociales, como lo ilustra la siguiente frase de Santos:

Estoy convencido de que estamos frente a una gran oportunidad: lograr una Colombia en paz. Una Colombia que deje atrás esas cadenas de violencia, de pobreza, de desempleo, de injusticia, que nos han atado y nos han frenado durante tanto tiempo [...] No quiero un país dividido. Quiero un país unido. Quiero una Colombia en paz y con prosperidad para todos (SANTOS, 2013, *Apud HEREDIA*, 2016, p. 302).

Huertas, López y Jerez (2019) hacen una lectura de la paz, también, como significativo vacío: “se puede afirmar que la “paz” es un significativo vacío y es un escenario de disputa ideológica y política con relación a la terminación del conflicto armado en Colombia”. De alguna forma, la paz dividió a los sectores nacionales en dos bloques: los que estaban a favor de la paz y los que estaban en contra del acuerdo firmado, argumentando que el acuerdo de paz, tal como había sido diseñado, significaba una paz con impunidad. Los autores consideran que el discurso de Santos con relación a la paz se apoya en tres categorías. Primero, la paz relacionada con la democracia liberal: participación política, gana la democracia y gana la paz. Segundo, la paz entendida a partir de los acuerdo de paz: como conjunto de compromisos articulados para ponerle fin al conflicto y construir una paz estable y duradera; y por último, la paz asociada a la economía: la paz como elemento que va a traer beneficios económicos. El discurso de Uribe contra la paz, por otro lado, se basa en considerar que la paz con las FARC es una paz con impunidad, pues permite la participación en política sin sanciones o con sanciones “risibles” y es impune, al no considerar las condenas privativas de la libertad para los miembros de la guerrilla.

Aunque Santos logró ganar las elecciones de 2014 y reelegirse, los antagonismos, que ya estaban presentes, se exacerbaron dos años después alrededor del plebiscito por la paz. Este evidenció la profunda división del país en torno a estos dos proyectos. Al ver los resultados de la segunda vuelta presidencial, en 2014, en donde se enfrentaron Juan Manuel Santos y el candidato de Uribe, Oscar Iván Zuluaga, y al comparar estos resultados con la votación del plebiscito, se constata una división a nivel territorial que mantiene su tendencia en el plebiscito de 2016, aunque en 2014 con un peso a favor de Santos y en 2016, en contra.

Mapa 9. Comparación de ganador por municipio en segunda vuelta presidencial (2014) y plebiscito (2016)



Fuente: ARBELAEZ (2018)

La campaña de los del No en el plebiscito fue construida a partir de una cadena de equivalencias que permitió articular distintas posiciones y actores en torno a la oposición al acuerdo de paz, incluyendo temas como la ideología de género (proveniente de sectores ultraconservadores y organizaciones religiosas que criticaban el enfoque de género incluido en el acuerdo), hasta la preocupación por la propiedad privada y la oposición a la participación política de la guerrilla. De esta forma, lograron generar en el imaginario colectivo el miedo hacia el acuerdo.

El resultado de la votación generó una profunda crisis relacionada con la validez del acuerdo de paz. Como solución, el gobierno propuso abrir el acuerdo para escuchar las propuestas de aquellos que representaban a los sectores que habían votado No en el plebiscito. Se recibieron propuestas de los expresidentes Uribe (2002-2010), Pastrana (1998-2002), de sectores del partido conservador, representados por Marta Lucía Ramírez (actual vicepresidenta de Colombia), el ex procurador Alejandro Ordoñez, (ligado a sectores de la iglesia y parte de la coalición de derecha que disputó las últimas elecciones presidenciales) y los representantes de las iglesias neopentecostales.

Las propuestas para modificar el acuerdo de paz en el punto 1 (Reforma Rural

Integral) provinieron en su mayoría de Álvaro Uribe y, en menor medida, de Martha Lucía Ramírez y Andrés Pastrana (LEWIN, 2016). Algunas de las propuestas fueron las siguientes:

- Explicitar la agroindustria en el acuerdo, es decir, incluir en el texto la existencia de la producción empresarial de mayor escala y la obligación del Estado de promoverla; incluir la posibilidad de que el sector empresarial invierta en el campo a través de infraestructura, proyectos agroindustriales, agroturísticos, biotecnológicos o de otra naturaleza; y fundamentar el texto de la RRI en un balance entre el modelo de agricultura campesina y la promoción del desarrollo agrario y comercial, garantizando la seguridad alimentaria sin que esto implique la exclusión del modelo de producción agroindustrial y de agricultura comercial;
- Respetar el derecho a la legítima propiedad privada;
- Determinar el uso económico de la tierra basado en el libre mercado;
- No favorecer o dar atención preferencial a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) ni darles autonomía administrativa o política;
- Respetar la propiedad de las tierras baldías ocupadas de buena fe, para que estos predios no hagan parte del fondo de tierras;
- Precisar el concepto de baldío de la nación y los procesos de su conversión a propiedad privada a partir de la ocupación de buena fe;
- Explicitar en el acuerdo la promoción de la asociatividad de los pequeños propietarios preexistentes y los nuevos;
- Incluir en el texto del acuerdo que no se restringirá el uso de semillas mejoradas, híbridas y otras;
- Actualizar el catastro, pero no aplicar el principio de progresividad en el impuesto predial.

A partir de las propuestas recibidas por parte de estos sectores, el acuerdo fue modificado. Se destacan aquí cambios importantes con relación a la agroindustria que quedaron en el acuerdo final, luego del proceso de ajuste. Así, se incluyó en el texto del acuerdo el principio de Desarrollo integral del campo, como forma de responder a las demandas relacionadas con el sector agroindustrial. De acuerdo con el nuevo texto, el desarrollo integral del campo:

depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, **agroindustria**, **turismo**, **agricultura**

comercial de escala-; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con **visión empresarial y fines productivos** como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento (GOBIERNO DE COLOMBIA Y FARC-EP, 2016, negritas de la autora).

Con relación a la propiedad privada, se explicitó en el nuevo texto que “nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”. Por otra parte, el nuevo acuerdo define que el gobierno tramitará una ley con el fin de promover “otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria”. Con relación a las semillas, se incluyó la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas “sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridas y otras”. Se incluyó, también, el principio de asociatividad:

el Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores. Para ello brindará asistencia técnica, jurídica y económica (crédito o financiamiento) a los pequeños productores con el fin de garantizar proyectos de economía familiar y asociativos, equilibrados y sostenibles.

Con relación al catastro rural, a partir de las modificaciones realizadas, se precisó que el avalúo catastral será de acuerdo con las leyes vigentes. En opinión de un analista político entrevistado:

lo que ellos querían era evitar que les toquen la ruralidad, por eso ellos metieron lo del catastro, que quedó diciendo que cuando se haga, en todo caso no condicionará el impuesto de la propiedad rural. **Eso es evasión de impuestos y quedó en los acuerdos.** Lo que querían los empresarios era aprovechar todo para que no les tocaran nada sin que los beneficiara (Entrevista a analista político, Bogotá, enero, 2018. (negritas de la autora).

En términos generales, las modificaciones realizadas al texto del acuerdo lo aproximaron más de los intereses de los sectores agroindustriales. El acuerdo no desconocía la agroindustria como forma de desarrollo, sin embargo, los cambios tendieron a ampliar el

objetivo del acuerdo, incluyéndola de manera explícita. En esta misma dirección, se incluyó el tema de las alianzas productivas (esquemas de asociatividad) y de las semillas híbridas. Es decir, aquellos temas que habían sido pautados durante el proceso de paz por parte de los sectores dominantes agropecuarios, lograron ser incluidos en la renegociación del mismo. Sin embargo, para los líderes del No, sus principales preocupaciones y demandas no fueron contempladas en el nuevo acuerdo. Estas se referían, principalmente, a la participación de las FARC en política, tema que no fue modificado por el gobierno Santos.

Cabe mencionar que de forma paralela a las negociaciones para salvar el acuerdo de paz, en noviembre de 2016, los sectores agroindustriales realizaron el foro "El agro empresarial y la agroindustria son el camino", de cuyas discusiones surgió el documento con el mismo nombre, en defensa de este modelo, argumentando que: i) facilita la adopción de tecnología para la modernización del campo y promueve la formación de capital humano, factores decisivos para responder a la creciente demanda internacional de alimentos y de materias primas agrícolas, así como a las necesidades alimentarias de los colombianos; ii) contribuye al uso sostenible de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad a través de buenas prácticas productivas empresariales y el aprovechamiento de la biomasa; iii) contribuye a mejorar la gobernanza territorial y el relacionamiento institucional en las regiones, entre las comunidades rurales y los actores de la sociedad civil, además de fomentar la cultura de la legalidad y la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones en los territorios; iv) requiere de una institucionalidad articulada para el desarrollo rural, liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con políticas públicas de largo plazo y con reglas de juego claras que garanticen la provisión de bienes y servicios públicos en los territorios. La declaración fue firmada por los principales gremios empresariales, así como por empresarios²¹. Dicha declaración, presentada en medio de la crisis que había generado el proceso de paz, significó, de alguna forma, una batalla por la hegemonía del modelo de agronegocio en Colombia.

²¹ Los gremios firmantes fueron: Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Augura, Fedearroz, Federación Nacional de Cafeteros, Fenavi, Asocolflores, Asocaña, PorkColombia, Fedecacao, Conalgodón, Asohofrucol, Anco, Fedemaderas, Asobúfalos, Asorinoquia, Sociedad de Agricultores de Santander (SAS), Federación de Ganaderos de Santander, Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Valle del Cauca (SAG).

5.2.3. El decreto 902 de 2017

En la etapa de implementación del acuerdo, posterior a la firma del mismo por las partes en noviembre de 2016, los sectores empresariales también tuvieron una importante participación, específicamente en la implementación de la RRI. El *fast track*, o vía rápida, fue el mecanismo a través del cual se tramitaron las leyes y reformas asociadas al proceso de paz. Este mecanismo permitió la reducción del número de debates en el Congreso para la aprobación de estas normas, que buscaban “aterrizar” el acuerdo de paz firmado con las FARC-EP (REVISTA SEMANA, 2016). En el proceso de implementación, García Trujillo (2018) identifica tres factores que afectaron la capacidad del gobierno Santos para implementar los acuerdos: 1) poco desempeño institucional en la preparación e implementación inicial de la RRI; 2) una coalición política fragmentada y basada en el clientelismo; 3) lobby continuo por parte de las élites del agronegocio. Dado el énfasis de esta tesis en el proceso de construcción del agronegocio en Colombia, y en el papel de estos actores en la defensa de sus intereses en el marco de la negociación e implementación del acuerdo de paz, nos enfocaremos en el último punto señalado por García Trujillo, esto es, el lobby de las élites del agronegocio.

Los sectores del agronegocio, como fue visto anteriormente, a diferencia de los ganaderos ligados principalmente a Fedegan, no tuvieron una posición formal de oposición al proceso de paz. Sin embargo, mostraron preocupación a lo largo de las negociaciones. En la etapa de implementación tuvieron un papel fundamental, ejerciendo su poder de veto en algunos aspectos relacionados con la implementación de la RRI. Esta fracción del agronegocio tenía una comunicación directa con el presidente y, por lo tanto, el lobby fue hecho directamente, por medio de conversaciones con el presidente o con alguno de sus ministros. En 2017 fue creado un comité que permitiría que los sectores empresariales estudiaran e hicieran sugerencias sobre las normas desarrolladas para la implementación del acuerdo, incluyendo las relacionadas con la implementación de la RRI (GARCÍA TRUJILLO, 2018). De esta forma, los sectores empresariales lograron tener acceso preferencial a estos documentos, por medio de este comité. El Consejo Gremial Nacional (CGN) pudo realizar comentarios al contenido de los decretos y otras normas que pasarían a través del *fast track*, adquiriendo una influencia fundamental en la implementación del acuerdo. Incluso, con relación a estas legislaciones, actuaron como una agencia pública, con miembros de su equipo de trabajo participando en las reuniones del gobierno y en la edición de las normas. La

legislación que el gobierno estaba preparando con relación al catastro rural, riego, innovación agrícola y política de tierras, entre otras, fueron previamente consultadas con el CGN (GARCÍA TRUJILLO, 2018).

Su influencia fue evidente en el decreto 902 de 2017, “por el cual se adoptan 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” (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, 2017). Como lo relata García Trujillo (2018), hubo diversas discusiones en torno al decreto, en donde el sector del agronegocio llegó a tener la influencia que ninguna otra organización de la sociedad civil llegó a tener.

Posterior a una reunión con los sectores del agronegocio, se incluyeron, en uno de los borradores del Decreto, algunos temas que no habían podido ser incluidos en la ley Zidres. Es decir, se intentó aprovechar el momento de implementación del acuerdo para incluir en el decreto temas que no eran objeto del acuerdo de paz. Carlos Duarte (2017) realiza una minuciosa descripción de los borradores del Decreto 902, en donde se evidencia el pulso entre los diferentes sectores y la forma como el decreto quiso ser utilizado para propósitos más amplios y en algunos casos ajenos a la RRI. Duarte muestra que la primera versión del decreto por parte del gobierno, que data de abril de 2017, incluía 170 artículos, mientras que la versión final aprobada el 29 de mayo de 2017 incluye solo 82 artículos. Siguiendo a este autor, una primera conclusión salta a la vista: el decreto estaba siendo usado para crear una nueva ley de tierras. Algunos elementos de esta versión del decreto, que no fueron aprobados en la versión final, incluían un tema que resulta fundamental para los sectores dominantes agrarios, que es justamente la amnistía sobre las acumulaciones indebidas de UAF. Este tema, como fue mencionado en el capítulo anterior, se refiere a las preocupaciones de los sectores del agronegocio por la acumulación irregular de baldíos principalmente en la región de la Altillanura. Por lo tanto, el borrador del decreto establecía que los particulares que con posterioridad a agosto de 1994 (refiriéndose a la ley 160, de ese año) hubieran violado el inciso 9 del artículo 72, referente a la adquisición de terrenos baldíos por extensiones superiores a la UAF, podrían celebrar contratos de uso con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entregando la propiedad al Estado, o mantener la propiedad del inmueble, compensando al Estado con un predio alternativo (DUARTE, 2017).

Otro elemento contemplado en el borrador del decreto se refiere a la convivencia entre la UAF y las Unidades de Producción Rural (UPR), esta última como una nueva unidad de

medida, que tendría como característica la posibilidad de ser mayor que la UAF, por requerir, para el desarrollo de un proyecto productivo, una cantidad superior a la mano de obra familiar, manteniendo la lógica del uso de la tierra bajo la figura del arrendamiento, siguiendo la tendencia planteada en la ley Zidres. Las UPR solo podrían otorgarse cuando en las zonas focalizadas objeto de barrido predial no existieran potenciales beneficiarios de las UAF, o cuando los ocupantes de baldíos demostraran la consolidación de su explotación económica con anterioridad a la expedición de la ley 160 de 1994. Con relación a las figuras de ordenamiento social de la propiedad rural, se planteaba la creación de Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario (ZEIA), buscando garantizar que las actividades de producción de alimentos para consumo humano tuvieran prelación sobre otras actividades. Además, se buscaba asegurar que las áreas rurales contiguas a las áreas urbanas se destinaran a este tipo de producción.

Un entrevistado, ex asesor de un congresista, llama la atención sobre el borrador del decreto 902:

hubo oportunidades en las que el gobierno intentó aprovechar la implementación del acuerdo para profundizar el modelo, y por eso es tan grave la primera versión del decreto de ordenamiento social de la propiedad, que es lo que vino a ser después el 902, pero que en su primera versión era nefasto, terrible (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, octubre, 2018).

Como fue mencionado, estos puntos aquí resaltados, si bien se incluyeron en la versión inicial propuesta por el gobierno, no quedaron incluidos en la versión final. En este sentido, la solución dada por el gobierno del presidente Santos fue comprometerse con los gremios agroempresariales para presentar un proyecto de tierras más amplio, donde se incluyeran sus demandas con relación a la legalización del uso indebido de los baldíos, especialmente en la región de la Altillanura. Esto, a cambio de que no sabotearan el decreto (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Sin embargo, un último pulso se llevaría a cabo frente al texto del decreto. Cuando este iba a pasar a consulta por parte de las comunidades étnicas, que era uno de los requisitos para el trámite del decreto, la presión del CGN se hizo evidente, buscando reemplazar el texto del decreto por una nueva versión revisada. El proceso de consulta con las comunidades étnicas se frenó debido a las modificaciones realizadas al texto. El gobierno tuvo que volver atrás con la nueva versión del decreto, y así, fue puesta a consideración de las comunidades étnicas la versión aprobada en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) de forma conjunta con las FARC.

Finalmente, el gobierno presentó un proyecto para una nueva ley de tierras, que

recogía las demandas de los sectores del agronegocio. Este proyecto de ley intentó superar los obstáculos del capital financiero ligado a la transnacionalización de la economía, relacionados con la titulación y la ilegalidad de predios para la expansión de las actividades agroenergéticas (CARRERO BARÓN, 2019). Como lo afirma un académico entrevistado:

yo me imagino que la nueva ley agraria...entraría a favorecer el modelo empresarial sobre todos los otros, porque así fue como fue hecho ese proyecto de reforma de ley agraria, que claramente muestra hacia dónde van los intereses de gobierno (Entrevista a académico, Universidad Javeriana de Cali, Bogotá, enero, 2018).

En este sentido, tanto las discusiones en torno al decreto 902 y las demandas de los sectores del agronegocio, como el proyecto de ley de tierras, de alguna forma intentan afectar el espíritu de la RRI y, como lo afirma Méndez, lo anterior evidencia la continuidad de una tendencia observada durante el siglo XX y lo corrido de este siglo “según la cual iniciativas transformadoras son neutralizadas mediante dispositivos legales, reafirmando el campo jurídico como escenario persistente de disputa por la tierra” (MENDEZ, 2019, p. 115).

5.3. Las Zidres en medio de los diálogos de paz: ¿compensación, contradicción o complementariedad?

Es una cuestión esquizofrénica porque de entrada son modelos antagónicos, modelos que chocan, es muy complicado usted pensar que va a introducir reformas democratizadoras sobre el uso de la tierra, la explotación de la tierra, y simultáneamente va a impulsar el modelo del agronegocio. No tiene sentido²².

Hablar de *statu quo* en el agro colombiano puede a veces parecer una lectura muy superficial, que no considera las luchas, tensiones y conquistas de sectores populares por defender la economía campesina y la reforma agraria, es decir, la lucha contrahegemónica que lideran esos sectores. Sin embargo, expresa una tendencia general que se ha mantenido con algunos momentos de excepción. El gobierno de Santos, como se ha dicho, es de continuidad y de ruptura. Dos agendas que de alguna forma se desarrollaron al mismo tiempo, expresando deseos, voluntades y demandas de sectores distintos. Porque, como lo mencionaba Poulantzas, las luchas hegemónicas también se dan al interior de los aparatos estatales.

Como se vio en el capítulo anterior, la ley Zidres nace como resultado de un proceso de expansión del agronegocio en Colombia y de la necesidad de contar con reglas que

²² Entrevista a profesor universitario, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero, 2018.

permitieran el uso de tierras baldías por parte de los sectores ligados al agronegocio, una vez que las estrategias de apropiación ilegal de baldíos habían salido a la luz pública. La necesidad de contar con la llamada seguridad jurídica para garantizar inversiones extranjeras era otro tema fundamental. Sin embargo, además de todo el desarrollo histórico del agronegocio, resulta importante también prestar atención al momento en el que surgen las Zidres, es decir, en medio del proceso de paz con las FARC-EP. Los intentos de ley que la anteceden también ocurrieron de forma simultánea a las negociaciones de paz. ¿Cuál es, entonces, la relación entre Zidres y paz? Esta sección busca responder a esta pregunta, tomando como punto de partida las entrevistas realizadas a diferentes actores en el marco de esta investigación.

Al estudiar la ley Zidres en perspectiva histórica, se encuentra que ésta hace parte de las diferentes estrategias utilizadas por los sectores dominantes para mantener el control sobre la tierra, en detrimento de políticas de democratización de la tierra. El segundo capítulo de esta tesis muestra esta tendencia: los intentos de reforma agraria o de políticas de redistribución de la tierra han estado acompañados de bloqueos que impiden el avance de estas medidas. Así, a lo largo de la historia se identifica una tensión permanente entre dos proyectos relacionados con la tierra, que chocan entre sí. Fajardo plantea este debate en el momento actual en los siguientes términos:

vuelve a editarse un viejo problema en torno a la tierra que ya es hora de superar: el que representa la confrontación de dos proyectos de país: uno excluyente, el de las grandes concesiones, hoy ZIDRES, enfrentado a una propuesta incluyente, en la cual caben desde las formas asociativas, como son los resguardos indígenas, las zonas de reserva campesina, los consejos comunitarios y otras formas similares, hasta la mediana propiedad y aún una gran empresa respetuosa, capaz de coexistir con esas otras formas de organización para la vida y la producción (FAJARDO, 2019, p. 103).

El momento de surgimiento de las Zidres genera algunas opiniones que ven a esta ley como una clara contradicción frente al acuerdo de paz. La cuestión de la tierra estaría en el centro del debate, es decir, para quién son los baldíos, si para entregar a los campesinos sin tierra, o para entregar al agronegocio a través de las Zidres. El tema de la entrega de baldíos a las empresas, vía concesión, generó desconfianza con relación al real cumplimiento de los puntos incluidos en el acuerdo de paz. En la opinión de una entrevistada experta en tierras y miembro de una ONG:

eso fue un tema que se trató de discutir en la Habana con las Farc, porque ahí también se decía que usted cómo va a negociar, por un lado, una **reforma**

rural integral cuya principal herramienta es un fondo de tierras que incluye predios que deben ser recuperados, que están indebidamente ocupados, baldíos, y por el otro está negociando a nivel interno una ley Zidres que justamente lo que hace es **entregar en concesión estos baldíos a grandes empresarios** para el desarrollo de la agricultura a gran escala, entonces sí estaba esa dicotomía en su momento, pero desafortunadamente la ley se aprueba en 2016 (Entrevista a coordinadora de Incidencia Política, ONG, Bogotá, octubre, 2018)

La opinión de otro entrevistado, ex asesor de un congresista, lo expresa de la siguiente forma:

el problema está en la implementación del acuerdo, que coincide en el tiempo con la aprobación de las Zidres. Cuando se aprueban las Zidres ya habíamos leído el capítulo de la RRI, osea que se negociaron al tiempo, entonces uno diría, en tiempos de post acuerdo, en nombre de quién se gobierna y en nombre de quién se legisla, si de los empresarios que ya tienen mucha tierra, o del campesinado que sigue siendo marginalizado, y ahí es donde está la contradicción (Entrevista a experto en tierras, ex asesor de congresista, octubre, 2018).

Además de la contradicción que se percibe entre Zidres y paz, resulta interesante ver cómo las Zidres también parecen cargar consigo la marca de la compensación. Es decir, de alguna forma, el presidente Santos habría tenido que mandar un mensaje a los sectores agroempresariales, algo así como un “parte de tranquilidad”, frente al miedo de ellos con relación al proceso de paz. En la opinión de un analista político entrevistado, “Las Zidres pasan por la polarización, la presión del empresariado rural era muy grande, había mucho miedo” (Entrevista a analista político, Bogotá, enero, 2018). La opinión de otro entrevistado, experto en tierras y funcionario de la rama judicial, lo expresa de la siguiente forma:

creo que en muchos sentidos los gremios decían, de lo que se conoce del acuerdo de paz, el gobierno le apuesta a una preferencia por la pequeña economía campesina, plantea mecanismos que en criterio de algunos gremios afectan o pueden llegar a afectar la propiedad privada, entonces lo que algunos gremios veían era, ya que usted está haciendo esto con el acuerdo de paz, saque una ley para nosotros, y el gobierno creo que compró esa lógica, está bien, **dado que estamos promoviendo por un lado la economía campesina con el acuerdo de paz, con las Zidres promovamos una ley que sea favorable a los intereses empresariales**, sin desconocer, porque ya hay precedentes de la Corte que le dicen que no puede desconocer a los campesinos en los esquemas asociativos, entonces **démosle gusto a los empresarios**, pero con el requisito de asociar a campesinos, y creo que ese es el resultado de la ley, así quedó la ley (Entrevista a miembro de la rama judicial y académico, octubre, 2018).

Un líder campesino también considera que las Zidres fueron, de alguna forma, “una compensación a los temores de los empresarios ante el proceso de paz. En este sentido:

El proceso de paz creó un nerviosismo en los empresarios del campo, en los latifundistas, en los terratenientes en el poder, que de alguna u otra manera, han disfrutado los grandes propietarios de tierras en el poder. Yo considero que el gobierno como tranquilizante, cuando los empresarios les proponen a ellos las Zidres, el gobierno accede a esa propuesta, **como un tipo de compensación** a los posibles peligros (Entrevista a líder campesino, miembro de la Cumbre Agraria, Bogotá, octubre, 2018).

Un académico y ex asesor del proceso de paz, relata cómo el tema apareció justo cuando ya había sido negociado el punto 1 en La Habana, es decir, la RRI:

... desde el 2014 el gobierno empieza con la idea de sacar una ley para favorecer a los empresarios en los temas de baldíos, y eso nos generaba problemas a nosotros en la negociación, porque las Farc decían, cómo así que acordamos aquí una RRI y la primera ley de tierras que quiere sacar el gobierno es una ley para favorecer a los empresarios, esto es totalmente contradictorio, entonces este mensaje, de alguna manera, los negociadores se lo transmitían al presidente, diciéndole esto no es conveniente, yo entiendo que usted le tiene que dar algo a los empresarios, que era como la idea del presidente, yo tengo que manejar este tema de La Habana para que lo de la negociación con las Farc avance y la RRI tiene como esa lógica, pero **también tengo que darle algo a los empresarios, en esa lógica de tener a todo el mundo contento** (negrita de la autora) (Entrevista a ex asesor del proceso de paz, Bogotá, octubre, 2018).

La idea de las Zidres entendida, aunque sea parcialmente, como una compensación a los empresarios, es una idea que también apareció en una entrevista con una funcionaria de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y ex funcionaria pública, una persona que participó activamente como enlace del sector privado en el ministerio:

Las Zidres se desarrollaron pensando en qué señales se le podrían dar al sector privado de que la inversión nacional o extranjera en el sector agropecuario era un hito importante para el gobierno en su momento... Lo que pasó fue que había muchas quejas de los empresarios de que no había una figura que respaldara la inversión de la agroindustria, y también, producto de las negociaciones del acuerdo de paz, hubo interpretaciones, malas o buenas, no las voy a calificar, y el gobierno tomó la decisión de que esa era una línea importante, que querían mandar un mensaje, y que un buen camino era tramitar una ley que creara unas zonas que fueran focalizadas y tuvieran todo el acompañamiento del gobierno para desarrollar agroindustria... **por eso dijimos, saquemos las Zidres para que ellos entiendan que la agroindustria es un tema importante para el gobierno** (Entrevista a miembro del equipo de gremio empresarial, ex funcionaria pública, Bogotá, octubre, 2018).

Podría decirse que un análisis de las Zidres solo como compensación no considera otros elementos históricos, que dieron origen a esta ley. Sin embargo, dice algunas cosas sobre el momento en el que esta ley surgió, es decir, existiría una relación entre la aprobación de la ley y el momento de la negociación de paz. Como fue visto, los comentarios de algunos entrevistados así lo interpretan.

La idea de las Zidres como contradicción no es una tendencia homogénea entre los entrevistados. A pesar de que algunos entienden las Zidres como compensación, eso no significa que consideren que es una contradicción. Así, se encuentra dentro de los entrevistados una posición que argumenta que las Zidres no estarían relacionadas directamente con el proceso de paz, sino con la agenda inicial del gobierno de fortalecer el agronegocio. Es decir, con o sin proceso de paz, esta agenda iba a avanzar. Así lo expresa un analista político entrevistado: “El gobierno lo que dijo es, yo no estoy negociando el modelo de desarrollo y yo tengo que hacer convivir muchas formas para entender el desarrollo rural, pero yo no voy a parar mi agenda por el proceso de paz” (Entrevista a analista político, Bogotá, enero, 2018). Un académico y funcionario público entrevistado considera que en un estado de justicia transicional, en donde el Estado debe pasar de un escenario de conflicto a postconflicto, esto puede implicar dos posibilidades: “una, que el Estado se detenga funcionalmente y únicamente se dedique a mirar el tema de la reconstrucción del estado del país, o que paralelamente, en las metas de su proyección a corto, mediano y largo plazo, continúe pero paralelamente vayan corriendo los derroteros de la paz” (Entrevista a académico experto en tierras, Universidad Externado de Colombia, octubre, 2018). Lo anterior sugiere entonces que, desde otra perspectiva, las Zidres no necesariamente serían una contradicción, pues son dos modelos que podrían coexistir. Desde un modelo neoliberal, en que se enmarca el gobierno Santos, hay toda una discusión sobre las posibilidades de tener distintos modelos de desarrollo que coexistan, aunque el modelo de agronegocio sea hegemónico.

Más allá de las Zidres, lo que se evidencia es una disputa por la hegemonía del modelo rural del país, con un peso fundamental de los actores del agronegocio, por un lado, y de todo un marco normativo, con apoyo popular, que se condensa en el acuerdo de paz y la RRI. Esta disputa comienza a tomar un nuevo aire con la llegada al poder de Iván Duque en 2018, pues marca un nuevo camino en la disputa por la hegemonía de las diversas fuerzas que buscan defender sus agendas en un escenario diferente al del gobierno Santos. Duque ganó la presidencia siendo el candidato del Centro Democrático, partido de Álvaro Uribe, y de esta

forma, los avances logrados en términos de paz y de restitución de tierras hoy en día sufren enormes dificultades para consolidarse. Así,

se asiste a un intensa lucha entre las fuerzas que pretenden habilitar las condiciones para una consumación de la perfidia y del incumplimiento por parte del Estado, por una parte, y aquellas que -con diferenciada intensidad y alcance- insisten en el potencial transformador y reformista de lo pactado (ESTRADA, 2019, p. 15).

Los sectores que apoyan el proceso de paz continúan defendiendo el acuerdo y luchando para que éste sea implementado. Sin embargo, identifican dificultades que ponen en riesgo la paz. En palabras de una alta ex funcionaria pública entrevistada:

Me parece que estamos en un momento muy complicado, en donde está perdiendo mucho peso el acuerdo de La Habana, a este gobierno no le interesa, tiene un ministro de agricultura supremamente flojo que viene de un gremio...la SAC ha sido muy reacia a los cambios sociales, los movimientos campesinos están muy débiles en Colombia, los han dejado morir. Después del gobierno de Santos, del acuerdo de la Habana, eso se ha diluido (Entrevista a alta ex funcionaria del Ministerio de Agricultura, Bogotá, octubre, 2018).

Más de tres años después de la firma del acuerdo de paz, pueden constatarse algunos elementos de lo que ha sido la implementación del acuerdo, por un lado, y el avance del agronegocio y la ley Zidres, por otro lado. Así, con relación a la implementación de acuerdo de paz, Estrada (2019) considera que el gobierno de Duque estaría buscando desvalorizar el acuerdo, mostrándolo como un hecho sin transcendencia. Además, la persistencia de la violencia política fortalecería la idea de inutilidad del acuerdo de paz y de la necesidad de volver a la política de seguridad democrática del gobierno Uribe. En la etapa de implementación, Colombia está asistiendo al asesinato sistemático de líderes sociales, a masacres de población civil, especialmente jóvenes, y al asesinato de ex integrantes de las FARC-EP, que firmaron el acuerdo. El informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst relata que en Colombia, “la gran mayoría de las personas defensoras de los derechos humanos están en peligro, y su riesgo ha aumentado en los últimos tres años desde la firma del Acuerdo de Paz” (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, 2020). Quienes estarían en mayor riesgo son los líderes y lideresas que defienden el acuerdo de paz, la tierra, los derechos de los pueblos étnicos y del ambiente. En el informe se relata que cerca de 400 defensores y defensoras de derechos humanos han sido asesinados entre 2016 y 2019. Estos asesinatos buscan destruir los procesos de poder social desde abajo, en las palabras de Estrada. Para este autor, la

implementación del acuerdo debe entenderse como un campo en disputa, en donde entran en juego proyectos políticos de mayor alcance (ESTRADA, 2019, p. 39).

Como se mencionó, el acuerdo de paz puso sobre la mesa las diferencias entre las fracciones de clase al interior de los sectores dominantes agrarios. Una fracción se opone de forma directa al acuerdo de paz, impidiendo además el esclarecimiento de la verdad y el reconocimiento de las responsabilidades en el marco del conflicto (como por ejemplo, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado). En este sentido, resulta pertinente mencionar el libro publicado por Fedegán, y titulado “Acabar con el Olvido” en donde posiciona a los ganaderos como víctimas del conflicto, con testimonios de ganaderos que han sido señalados de vínculos con paramilitares y de compra de tierras despojadas (SACHEZ, 2020). Como lo afirma Fajardo, las dificultades no solo en la negociación sino en la etapa de implementación del acuerdo, tienen que ver con “las ventajas que ha traído la guerra para algunos sectores y las desventajas que para ellos representa su terminación” (FAJARDO, 2019, p. 93). Esta fracción dominante, que en el gobierno de Santos se había debilitado, ha retornado con fuerza y se posiciona, de nuevo, como un sector fundamental en la disputa hegemónica. Otros sectores han apoyado la paz “abstracta” o la paz formal, intentando preservar el régimen de propiedad. El capital transnacional se encontraría a la expectativa, frente a la premisa según la cual el acuerdo de paz traería consigo mejores posibilidades para la inversión extranjera, debido a la entrada de nuevos territorios que antes estarían vetados por causa de la confrontación armada (ESTRADA, 2019).

Por otro lado, con relación a los avances en la agenda del agronegocio, específicamente con relación a la ley Zidres, se evidencian obstáculos importantes, que han significado barreras concretas para la expansión. En primer lugar, la ley, tal como fue redactada, no parece responder totalmente a los intereses de los sectores del agronegocio. Aunque para algunos sectores el tema de la propiedad de la tierra podía resolverse siguiendo el “modelo argentino” es decir, la expansión del agronegocio podría darse sin necesidad de tener la propiedad de la tierra, solo la concesión, otros sectores consideran necesario avanzar hacia la titulación de los baldíos. En segundo lugar, en el articulado de la ley no se incluyen soluciones a las apropiaciones ilegales de baldíos, que continúa siendo una demanda por parte de las empresas del agronegocio que se apropiaron de tierras baldías o de origen baldío. Por último, la ley, tal como quedó, es extremadamente burocrática, lo que impediría su ejecución. En opinión de un académico entrevistado, la ley, como quedó al final, después de haber sido

revisada por la Corte, “no hace las cosas tan fáciles para los agroindustriales” (Entrevista a académico, Universidad de los Andes, Bogotá, octubre, Bogotá, octubre, 2018).

Recientemente, el gobierno ha buscado revivir la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) mencionadas en el capítulo 4, figura creada en la ley 160 de 1994 y que nunca ha sido implementada. Es decir, este gobierno parece estar abandonando la posibilidad de implementar las Zidres, buscando revivir una figura que solo requeriría de su reglamentación, y que además permitiría la adjudicación de baldíos a empresas. Así, en resumidas cuentas, la ley Zidres, aunque expresa un momento importante en el avance del modelo de agronegocio en Colombia, puede estar siendo reemplazada por otro mecanismo que responda un poco más a los intereses de estos sectores. Las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) parecen ser la apuesta del gobierno de Duque.

Conclusiones

Esta tesis tuvo como punto de partida la reflexión sobre el agronegocio en Colombia, tomando como eje de análisis su proceso de construcción y la disputa hegemónica con otras formas de producción en el campo. Para avanzar en esta reflexión, fue realizado un recorrido histórico que resaltó algunos elementos de la lucha histórica por la tierra y los cambios que han ocurrido en las últimas tres décadas, asociados a la implantación del neoliberalismo. El énfasis estuvo en las transformaciones productivas y territoriales, así como en los instrumentos de política que han acompañado este proceso en los últimos años. Finalmente, se buscó darle centralidad a la disputa hegemónica durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) en el cual el proceso de paz con las FARC-EP fue un elemento fundamental, en la medida en que puso sobre la mesa la importancia de la democratización de la tierra y la economía campesina. Así, se concluyó que en Colombia aún es difícil hablar de una hegemonía del agronegocio, sin embargo, lo que los resultados de esta investigación sugieren, es que éste, principalmente en los últimos años, estaría disputando hegemonía.

La hegemonía no necesariamente es algo fijo o un punto de llegada. Es más un proceso, es dinámica, está en abierto. Ernesto Laclau resaltaba justamente la contingencia de la hegemonía. Por este motivo, la observación sobre la disputa hegemónica debe ser permanente, pues puede llegar a alterarse rápidamente. En este sentido, la categoría de hegemonía parece válida para estudiar el desarrollo del agronegocio y comprender el desarrollo que este modelo ha tenido en Colombia. Permite también comprender cómo el agronegocio, en su construcción hegemónica, va atravesando las diferentes dimensiones, tanto en la base material, como en la superestructura. Significa casi como tomar una foto en el momento actual, que puede servir para realizar nuevas lecturas a futuro, que confirmen las tendencias observadas, o permitan constatar cambios importantes.

Además de la hegemonía, la investigación también tomó como categoría analítica el agronegocio, al considerar que, metodológicamente, funciona como concepto que permite iluminar una serie de procesos ligados no solo a las transformaciones productivas, sino también a nuevos actores que surgen ligados a estas nuevas dinámicas, al uso de biotecnología, a la financiarización de la agricultura, así como al surgimiento de políticas públicas que posibilitan o abren el camino para el avance de estas transformaciones. El agronegocio fue estudiado independientemente de si los actores usaban esta categoría para

referirse a estos cambios. Sin embargo, en este proceso, pareció relevante explorar, aunque de forma preliminar, qué tanto estaba siendo empleada esta categoría por diferentes actores de la sociedad civil y de la sociedad política. Se partió de la premisa de que esta no sería una categoría dominante a nivel nacional por ninguno de los actores vinculados a la sociedad civil o política. Ahora, esto tenía que ser corroborado, por lo que se realizó una aproximación a algunas fuentes primarias y documentos, que permitieron relativizar un poco esta primera impresión.

A nivel de los medios de comunicación escritos, llama la atención que aunque no es la palabra dominante para referirse a estas transformaciones, cada vez es más empleada en los medios. Las noticias provenientes de Brasil sin duda tienen un efecto importante, pues el uso de la palabra agronegocio en el país vecino, ha llevado a que en la traducción de las noticias se emplee este término. Sin embargo, resulta pertinente ver cómo su uso cada vez más común puede llegar a significar la incorporación, aunque lenta, de este concepto. Por otro lado, a nivel de los programas académicos, se encuentran una serie de elementos interesantes que sugieren que desde la academia se están pensando nuevas formas de producción y de organización de los negocios en el campo, los cuales parecen estar asociados a la categoría de agronegocio. Esto se da, mayoritariamente, en programas ligados a administración de empresas, lo que constituye un elemento fundamental para mostrar las nuevas dinámicas del campo colombiano, cada vez más enfocadas en un nuevo modelo de producción, así como de nuevos actores involucrados, que no necesariamente están ligados a las actividades meramente productivas. Por último, a nivel de los actores, la revisión realizada en las revistas de la SAC no sugiere un uso muy recurrente, por lo que, a diferencia de Brasil, en donde el agronegocio sirvió como categoría aglutinadora y diferenciadora de los actores, esto no parece estar sucediendo, por lo menos hasta ahora, en el caso estudiado. En la sociedad política, un primer acercamiento no permite constatar un uso muy frecuente. Su uso está asociado, principalmente, al programa de Alianzas Productivas, que contemplan la asociación entre pequeños y grandes para la comercialización de los productos.

La revisión realizada a nivel internacional sobre el neoliberalismo y el agronegocio, buscaron presentar la forma como, a nivel global, se constatan tendencias importantes que han llevado a la adopción de este modelo en diferentes países, cada uno con sus particularidades y especificidades. En este sentido, se dio centralidad al concepto de agronegocio, tomando como punto de partida una mirada más latinoamericana, específicamente de los dos países líderes en la región: Brasil y Argentina. Son también los países por los que transitó como

investigadora, aunque en el caso de Argentina por un periodo de tiempo corto. Es importante mencionar la influencia de estos dos países, pues fueron los que suministraron herramientas analíticas para estudiar el caso colombiano.

La aproximación al caso estudiado fue realizada a partir de un abordaje histórico, que toma como punto de partida la estructura agraria colombiana, heredada de la colonia, y las constantes luchas por la tierra. Para las comunidades campesinas, el acceso a la tierra siempre ha sido una cuestión esencial, que no ha sido resuelta. El estudio de las legislaciones agrarias pareció pertinente, en la medida en que las leyes de alguna forma expresan o surgen a partir de conflictos sociales en torno a esta cuestión, y en muchos casos, las batallas entre las diferentes fuerzas sociales se libran -aunque no exclusivamente- en el campo del derecho. Las diferentes leyes expresan las tensiones entre las diversas fuerzas sociales, especialmente relacionadas con la reforma agraria y las medidas de democratización de la tierra. Los intentos en esta dirección, adelantados durante el siglo XX, fueron bloqueados constantemente por fracciones dominantes que se opusieron a estos procesos y que impidieron avanzar en una pauta de democratización de la tierra. Este tema se pone de presente, de nuevo, en el gobierno de Juan Manuel Santos, especialmente por la guerrilla de las FARC-EP, que dio centralidad a la cuestión agraria. Su origen de guerrilla campesina, y su lucha histórica por la reforma agraria, llevaron a que esta reivindicación estuviera presente en las negociaciones de paz en La Habana y que ocupara el primer punto en la agenda de negociación. En este sentido, Santos, con su agenda de la paz, abrió el espacio para el protagonismo de formas campesinas de producción en el campo. Esta puerta había estado cerrada en años anteriores.

Los principales cambios que han ocurrido en las últimas décadas en Colombia fueron observados a partir dos ejes de análisis. El primero, relacionado con las transformaciones productivas y territoriales en los últimos 30 años. El segundo, asociado a las medidas de política pública que han permitido el desarrollo de estos procesos. Con relación a la primera dimensión, se tomó como punto de partida la implantación del neoliberalismo en Colombia y los cambios que este modelo suscitó en la estructura productiva. Fue posible constatar que el efecto de la apertura económica a inicios de la década del noventa fue un punto de quiebre fundamental en el sector agrícola. El país se había tornado, antes de las políticas neoliberales, en un país prácticamente soberano en materia alimentaria. Sin embargo, la apertura golpeó la economía campesina, así como también lo hizo con otros sectores más ligados a la agricultura de tipo empresarial. La lógica volcada hacia la exportación de los productos competitivos en el mercado externo, y la importación de alimentos se volvió la práctica común. Así, se

fortalecieron cultivos como el maíz tecnificado, la caña de azúcar y fundamentalmente la palma de aceite, la cual avanzó a pasos agigantados en los últimos años, implantándose en algunas regiones del país con mayor intensidad. Estos desarrollos de la palma han tenido una relación con el conflicto social y armado colombiano, en la medida en que el desplazamiento forzado de comunidades campesinas, indígenas y negras y el despojo de tierras fueron elementos centrales para la expansión de la palma en lugares donde predominaba la economía campesina y donde las comunidades no tenían, en general, los títulos de las tierras que cultivaban.

Las mudanzas más representativas en la última década se perciben en la Altillanura colombiana. Esta región se ha convertido en el lugar considerado con disponibilidad de tierras para la expansión, por lo que ha congregado diferentes actores, que se han vinculado a cultivos como la caña de azúcar, la palma de aceite, el maíz tecnificado, el arroz mecanizado y en los años recientes, la soya. Dentro de las empresas en la región se encuentra Cargill y Mónica Semillas, esta última de capital brasilero; a nivel nacional, además de empresas tradicionales como Riopaila Castilla y Aceites Manuelita, se encuentran empresas más recientes como La Fazenda, que cuenta con una integración vertical de su negocio, así como corporaciones del sector financiero, como Corficolombiana. Los narcotraficantes, así como familias tradicionales vinculadas a la política, también han adquirido terrenos en esta región.

En la dimensión asociada a las políticas públicas, se partió del estudio de la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) contenidas en la ley 160 de 1994, y que nunca han sido llevadas a la práctica. Las ZDE aparecieron en las entrevistas realizadas como los primeros antecedentes de la ley Zidres, promulgada en 2016. Además de las ZDE, se estudiaron otras medidas adoptadas durante el gobierno de Álvaro Uribe, que profundizaron el sesgo anticampesino en Colombia y fortalecieron a las fracciones ligadas a la palma de aceite y a la caña de azúcar. Adicionalmente, otros sectores latifundistas también se beneficiaron. Esto se dio en un contexto de altísima represión, principalmente hacia los sectores populares. Aunque había una demanda de los actores del agronegocio por permitir el uso de baldíos para sus cultivos, en la práctica, algunas empresas ya se encontraban haciendo uso de estas tierras. Sin embargo, se percibe un cálculo político importante, y Uribe considera que no se contaría con el respaldo político para aprobar una ley en esta dirección. La demanda de estos sectores llega al gobierno Santos, quien desde su campaña presidencial se comprometió con estos cambios. Santos quiso, desde el inicio, resolver a favor del agronegocio el tema de las tierras baldías. Hubo diversos intentos, hasta que finalmente, se llegó a la ley Zidres, que aunque no

dejó tan satisfechos a estos sectores, sí parece haber sido un elemento fundamental para darle un sustento legal al tema, e incluso para avanzar hacia otras legislaciones, tomando como base la ley Zidres.

El estudio a profundidad de esta legislación fue realizado tomando como referencia elementos del análisis del discurso, para estudiar la forma como los discursos se conforman y disputan hegemonía. Esta aproximación fue realizada a partir de desarrollos metodológicos, principalmente de Iñigo Errejón, que combinan la teoría de la hegemonía, desde su base más tradicional, con estudios del análisis crítico del discurso y la teoría de *frame analysis*, para lograr identificar los discursos maestros, y la forma como se construye hegemonía a partir de la práctica discursiva. Se optó por analizar los debates públicos en torno a la ley Zidres, identificando dos discursos principales. El primero, asociado a los sectores a favor de la ley Zidres, que usaron como elemento aglutinador de sus intereses la posibilidad de alimentar el mundo, para lo cual la aprobación de la ley abriría esta posibilidad. La falta de productividad del campo colombiano, la dependencia de los alimentos importados, las limitaciones legales para la expansión de la frontera y el uso de tierras públicas, así como la falta de seguridad jurídica para las inversiones, fueron mencionados como principales problemas que estarían impidiendo el progreso y el mejoramiento de vida de las poblaciones. Los actores se hicieron visibles en este debate. Los gremios empresariales se movilizaron para defender sus demandas, siempre jalonando para la construcción de un interés general, y contaron con el respaldo de congresistas y de funcionarios públicos de alto nivel, que promovieron esta legislación. La ley abriría las posibilidades para aumentar la productividad, mejorar las condiciones de vida, establecer esquemas de asociatividad, mejorar la seguridad alimentaria del país y generar empleo. Para los defensores de la ley, habrían sectores que se opondrían a la misma basados en un falso dilema entre agroindustria vs campesinos, los cuales además, habrían ideologizado el debate y estarían limitando el desarrollo de esta legislación basados en la defensa de un acuerdo de paz, lo que estaría limitando el desarrollo de otras formas de producción en el campo.

El segundo discurso identificado se relaciona con la necesidad de garantizar el uso de los baldíos para los campesinos. La ley Zidres generó preocupación entre estos sectores, al considerarla un mecanismo que legalizaría las acumulaciones indebidas de baldíos, afectaría la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), promovería alianzas desiguales entre las empresas y tendrá un efecto nocivo sobre la soberanía alimentaria. Así, estos sectores se articularon en torno a la oposición a esta ley, por considerar que profundizaría problemas

históricos del acceso y democratización de la tierra, aumentaría la concentración de la misma y generaría mayor desigualdad en el campo. Resulta interesante ver cómo los sectores campesinos tuvieron un lugar fundamental en la disputa en torno a esta legislación, levantando su voz y articulando sus demandas con otros sectores, como ONGs, académicos y algunos congresistas. Dicha resistencia se dio, también, en la demanda a la ley, luego de su aprobación por parte del Congreso. Se argumentó la necesidad de defender la UAF, la viabilidad de la economía campesina, así como la defensa de la función social de las tierras baldías. Para estos sectores, los defensores de la ley buscaban, mediante esta legislación, legalizar la acumulación de baldíos y el acaparamiento de tierras, eliminar la UAF y afectar el proceso de paz que al momento de los debates, estaba en curso.

El análisis de los discursos permitió acercarse a la disputa hegemónica en torno a una legislación, que traía consigo una discusión en torno al modelo del campo colombiano. Evidenció, también, que para los sectores del agronegocio, la región de la Altiplanura se ha convertido en un lugar estratégico para la ampliación de la frontera agropecuaria. Sin embargo, parece importante, para estas empresas, no solo apropiarse de estas tierras, sino resolver la cuestión jurídica, es decir, que su permanencia en las mismas cuente con un respaldo legal. Esto puede tener relación con el interés de empresas extranjeras por invertir en la tierra, para lo cual, habría una presión por permitir su uso, garantizando seguridad jurídica, como fue mencionado en diversas oportunidades a lo largo del debate del proyecto de ley. A nivel internacional, por ejemplo, el Banco Mundial ha hecho énfasis en esta cuestión, que no necesariamente se resolvería con la propiedad de la tierra, sino con mecanismos como el arrendamiento o concesión de las tierras. Este aspecto resulta de gran relevancia, en la medida en que sugiere que los cuestionamientos en torno a las apropiaciones ilegales de tierra pueden no ser atractivos para el capital transnacional, que busca invertir en tierras con alguna seguridad.

Por otro lado, llama la atención que el principal argumento para promover la ley se relaciona con la posibilidad que tendría Colombia de alimentar el mundo, o de volverse la despensa del mundo. Parece un mantra que se escucha en los sectores del agronegocio en diversos países. ¿Qué tanto esto ayuda a la soberanía alimentaria? Es una pregunta que se planteaban algunos contradictores de la ley y que parece pertinente para este debate. ¿Qué tan cierto es que se va a alimentar el mundo (o al menos el país) a partir del desarrollo de este modelo? Otros elementos que vale la pena destacar de esta ley, es que parece que en la misma convergieron una serie de actores, agrupados en las entidades de representación, o gremios

empresariales. Es decir, estas entidades parecen haber cumplido un importante papel en términos de representar los intereses de los sectores en el debate público. En privado, algunas informaciones recolectadas en entrevistas sugieren que hubo un lobby directo de algunas empresas, aunque el protagonismo público y oficial fue de los gremios.

Tal vez la conclusión más importante al estudiar la ley Zidres es que muestra, como fue mencionado en una de las entrevistas realizadas, que más allá de las explicaciones al apoyo a estas leyes en el Congreso, relacionadas con el posible interés particular de los congresistas y, aunque esto pueda ser cierto en muchos casos, hay un tema más profundo relacionado con el apoyo a una visión de campo, a la creencia en el modelo de la empresarización y de la participación de empresas transnacionales en la producción como elementos positivos. Esta visión se acompaña de la idea de que el campesino no puede desarrollar una extensión grande de tierra, por lo que, más allá de la oposición a estos sectores, hay un cuestionamiento relacionado con la viabilidad de la economía campesina, que lleva a apoyar al agronegocio como modelo de desarrollo del agro colombiano. Por eso el estudio del agronegocio, tomando como lente de análisis la hegemonía, cobra sentido, porque enriquece el análisis y permite evidenciar una dada visión de mundo que está siendo construida y que permitiría el avance más potente del agronegocio en los próximos años.

La tesis termina con un capítulo que busca poner en perspectiva la disputa hegemónica que se presenta durante el gobierno de Juan Manuel Santos entre un sector que apoya la Reforma Rural Integral del acuerdo de paz y que plantea también una serie de reivindicaciones relacionadas con la soberanía alimentaria y el apoyo a la economía campesina y por otro lado, el sector del agronegocio que apoya formalmente la paz, pero que busca aprovechar el momento político para poner sobre la mesa sus intereses. En este sentido, durante el gobierno de Santos se da la reconfiguración de la disputa por la tierra. Además del protagonismo que adquirieron los sectores populares, la fracción del agronegocio también se consolidó y expandió. Esta se caracteriza por contar cada vez más con la participación de los sectores ligados al capital financiero y empresas transnacionales interesadas en el control sobre la tierra. Este sector, que se fortalece durante la presidencia de Santos, es diferente del sector latifundista tradicional y, entre ellos, se evidencia una disputa en torno al uso de las tierras, muchas de las cuales están ocupadas en actividades de ganadería extensiva y podrían ser usadas para monocultivos. La fracción del agronegocio, aunque no estuviera de acuerdo con la negociación en La Habana, sí mostró un apoyo formal, que se diferencia de la oposición radical a la paz y a la restitución de tierras proveniente de los sectores como

Fedegán y el partido de Álvaro Uribe, el Centro Democrático.

Los dos primeros años del gobierno de Iván Duque sugieren un cambio en la dinámica seguida durante el gobierno de Juan Manuel Santos en materia agraria. Por un lado, los acontecimientos recientes apuntan a que la democratización de la tierra (sea bajo la categoría de reforma agraria o de Reforma Rural Integral) está siendo bloqueada, de nuevo, como ocurrió durante el siglo XX. El asesinato constante de líderes sociales, de ex guerrilleros que firmaron el acuerdo de paz y se comprometieron con su implementación, así como los desplazamientos forzados que se han intensificado de nuevo, muestran que la disputa por la tierra y por el territorio continúa. El abandono a la pauta de la paz parece evidente, mientras el territorio se disputa entre los diferentes intereses, que incluyen el control territorial de bandas ligadas al narcotráfico. Asimismo, Duque le apuesta a la erradicación forzosa de cultivos de coca, siguiendo las orientaciones del gobierno de Estados Unidos, e insiste en el uso del glifosato para fumigar estos cultivos. La estigmatización de líderes de izquierda, la persecución a periodistas independientes o críticos, el control sobre los diferentes poderes, así como la interferencia en el poder judicial, han minado el camino de la paz, que continúa siendo defendida por diferentes sectores en Colombia, desde las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, pasando por líderes políticos de centro-izquierda e izquierda, académicos, ONGs y organismos internacionales de derechos humanos. En este sentido, el espacio que la defensa de la solución política al conflicto social y armado ocupó en los ocho años de Santos, parece encontrar en el gobierno de Duque a su enemigo.

Por otro lado, los sectores ligados a las clases agrarias tradicionales, como los latifundistas, han ganado de nuevo espacio en el gobierno Duque. Especialmente, Fedegán, que durante el gobierno de Santos había sufrido un duro golpe, cuando el gobierno le quitó la administración de los recursos provenientes del Fondo Nacional del Ganado, ahora retoma el control de los mismos. Este gremio se había mantenido en la oposición al gobierno Santos y ahora se posiciona como gran aliado de Duque. Por su parte, la fracción dominante del agronegocio parece continuar teniendo un protagonismo importante en este gobierno, que les ha prometido una nueva ley de tierras, o en su defecto, la implementación de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) para garantizar y legalizar la apropiación indebida de baldíos. El fortalecimiento de este sector durante el gobierno Duque es un tema que requiere atención, pues interesa conocer qué tanto se está profundizando el modelo, o si se está dando una disputa entre las fracciones dominantes agrarias, es decir, el agronegocio y los latifundistas más tradicionales.

Esta tesis estuvo en gran medida influenciada por la experiencia brasilera y argentina, por los desarrollos teóricos y conceptuales y discusiones que en el campo académico se han dado con relación al agronegocio en estos dos países. De alguna forma, fueron una importante inspiración en la definición del tema de investigación y pareció pertinente hacerse preguntas relacionadas con el caso colombiano, a partir del caso argentino o brasilero. Muchas preguntas, sin duda, quedaron sin ser respondidas. Pero esto constituye una oportunidad para diseñar una agenda de investigación para los próximos años. Así, algunos temas fueron trabajados de forma tangencial, o quedaron sueltos en el análisis del agronegocio en Colombia. Otros temas han surgido como nuevas preguntas, a partir del desarrollo de la tesis. En este sentido, se identifican cinco puntos que valdría la pena explorar a futuro.

En primer lugar, además de haber transitado por Brasil y Argentina durante esta tesis, hay un tema que llama la atención y que puede constituir una línea de investigación interesante. Justamente, se refiere al papel de estos dos países en la adopción del agronegocio en Colombia. Tanto en las entrevistas realizadas como en las fuentes primarias y secundarias consultadas, se hace mención a la influencia de estos dos países en Colombia. Por ejemplo, el argentino Gustavo Grobocopatel, del grupo Los Grobo, asistió a La Habana en el marco de las negociaciones del acuerdo de paz, con el objetivo de plantear este modelo como una posibilidad en el posacuerdo. De igual forma, el modelo de las Zidres, basado en la concesión de tierras, parece estar influenciado por el modelo argentino, en donde se da prelación al arrendamiento y no tanto a la compra de las mismas. Por el lado del país vecino, se sabe que la empresa Mónica Semillas, de capital brasilero, está presente en la Altillanura. Pero además, la referencia a esta región como el Cerrado colombiano, sugiere una influencia mayor, que tiene que ver no solo con la tecnología para hacer más productiva la tierra en la Altillanura, sino con la incorporación de todo un modelo de desarrollo y gestión en el campo. Así mismo, en los congresos de la SAC, por ejemplo, se vieron algunos nombres asociados al empresariado en estos dos países, por lo que son una referencia fundamental para los sectores del agronegocio en el país. En este sentido, habría toda una red de académicos y expertos de estos dos países influyendo en el avance del agronegocio en Colombia.

En segundo lugar, y ligado también con Argentina y Brasil, en estos dos países el tema de las organizaciones de representación de los intereses del agronegocio constituye un importante campo de investigación, porque permite, a través del estudio de las entidades, observar la forma como los sectores dominantes agrarios buscan articularse para pautar sus demandas. Muestra, igualmente, la manera como el agronegocio ha obligado a contar con

nuevas entidades de representación, marcando una diferencia con organizaciones y pautas más tradicionales. En Colombia, el estudio de Jesús Antonio Bejarano sobre la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) constituye un valiosísimo documento para estudiar los llamados gremios empresariales como organizaciones que influyen directamente la elaboración de políticas públicas y participan de la sociedad política. Sin embargo, actualizar este debate y prestar atención tanto a los actores del agronegocio como a nuevas formas de representación de estos sectores, constituye un campo de investigación que no parece estar siendo muy estudiado en Colombia.

En tercer lugar, la aproximación a los programas académicos en Colombia abre una línea de investigación fundamental, que requiere ser explorada, en la medida en que esto permite vislumbrar cambios en la forma de organización de la producción, en los perfiles de los profesionales y en los sectores en los que son empleados. Así, vale la pena preguntarse cuáles son los temas de investigación que se están desarrollando, qué empresas están contratando a estos profesionales, qué contenidos específicos están siendo impartidos, cuál es el perfil de los profesores y qué relación habría entre estos programas y las empresas, es decir, si habría algunos programas promovidos específicamente por algún sector agroempresarial.

En cuarto lugar, aunque en la tesis fue mencionado el Banco Mundial como una importante organización en la promoción del agronegocio a nivel internacional, se plantea la necesidad de profundizar mucho más en el papel que ha tenido en el caso colombiano. El Banco Mundial ha sido un actor fundamental en las decisiones de política que adoptan los Estados. En Colombia, se ha visto su influencia en políticas como el Desarrollo Agrario Integrado (DRI) en la década del setenta y la reforma agraria de mercado, en la década del noventa. Incluso, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), en su diseño inicial, contaron con el apoyo del Banco Mundial en la implementación del plan piloto que dio como resultado las primeras ZRC. El Banco también financió el esquema de Alianzas Productivas, a partir del año 2000. Este programa, que plantea un esquema de asociatividad entre pequeños y grandes, ha sido retomado en la ley Zidres. Sin embargo, se requiere hacer un análisis mucho más detallado de cómo otras políticas han sido influenciadas y cómo se da este proceso. Es decir, hace falta realizar la investigación analizando la forma como las políticas del Banco son aterrizadas en el contexto nacional. Otra organización que también ha tenido un papel fundamental a nivel internacional ha sido la FAO, por lo que se requiere estudiar mejor cómo los estudios y directrices de estas organizaciones son asimiladas y puestas en marcha a nivel local.

Por último, aunque algunos elementos del gobierno de Duque han sido mencionados en estas conclusiones, se hace necesario continuar acompañando su evolución y entender mejor hacia dónde va el campo colombiano en este gobierno. Específicamente, requiere ser analizado qué está pasando en la Altillanura y cómo este gobierno está actuando frente a esta región. Esto implica caracterizar mejor los actores del agronegocio, las fracciones dominantes que están disputando hegemonía y prestar atención, con detalle, a la financiarización de la agricultura, aspecto que fue mencionado de forma muy general en esta tesis, pero que sin duda va a ser fundamental en la expansión y consolidación del agronegocio. Es importante prestar atención, también, a los pocos avances que se están teniendo en el apoyo a la economía campesina y continuar actualizando el debate sobre la hegemonía, entendiéndola como un proceso. Esto puede abrir perspectivas interesantes de investigación.

Bibliografía

ACEVEDO GUERRERO, Tatiana. **Los pantanos de Laureano**. El Espectador, 2011. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/opinion/los-pantanos-de-laureano-columna-274496/>>.

AGRONEGOCIOS. **Los protagonistas de Agronegocios**. Agronegocios, 2012a. , v. 70, p. 23.

_____. **Campesino quiere ser más empresarial**. Agronegocios, 2012b, v. 58.

ALBÁN, Álvaro. **Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia**. Revista de Economía Institucional, 2011 , v. 13, p. 327–356. Disponible en: <<https://www.economiainstitutional.com/pdf/No24/aalban24.pdf>>. Consultado el: 11 ago 2018.

ALVES FERREIRA, Fabio. **Para entender a Teoria do Discurso de Ernesto Laclau**. Revista Espaço Acadêmico, v. 11, n. 127, p. 12–18, 2011.

ANEIA. **Agronegocios e industria de alimentos**. Disponible en: <<https://agronegocios.uniandes.edu.co>>. Consultado el: 1 sept 2020.

ANICÉZIO, Raiane. **Mais de 20 anos depois do crime, Juiz decreta prisão de Mônica Marchett**. Agoramt, 2020. Disponible en: <<https://www.agoramt.com.br/2020/10/mais-de-20-anos-depois-do-crime-juiz-decreta-prisao-de-monica-marchett/>>.

ARBELAEZ, Natalia. **“La clave de la polarización está en el territorio, no en el discurso de Petro”**. La Silla Vacía, 9 Mar 2018. Disponible en: <<https://lasillavacia.com/silla-academica/universidad-del-rosario/la-clave-de-la-polarizacion-esta-en-el-territorio-no-en-el>>.

ARIAS, Wilson. **Así se roban la tierra en Colombia**. Bogotá: [s.n.], 2018.

ÁVILA ROMERO, Agustín; RODRIGUES DE OLIVEIRA, Adriano; ÁVILA ROMERO, León Enrique. **Acumulación de capital, despojo y disputas de espacios agrarios en brasil y méxico**. Boletim Goiano de Geografia, v. 38, n. 2, p. 297–316, 2018.

BALCAZAR, Alvaro; LÓPEZ, Nelson; OROZCO, Martha Lucía; VEGA, Margarita. **Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria**. Serie Desarrollo Productivo. Cepal., Santiago de Chile, 2001. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4493/1/S019751_es.pdf>.

BALCÁZAR, Álvaro. **Transformaciones en la agricultura colombiana entre 1990 y 2002**. Revista de economía institucional, v. 5, n. 9, p. 128–145, 2003.

BALSA, Javier. **Las tres lógicas de la ciudadanía**. Revista Theomai. Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo, n. 14, p. 16–36, 2006.

BEJARANO, Jesús Antonio. **Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario**

colombiano, 1871-1984. Bogotá: CEREC, 1985.

BERMUDEZ, Andrés. **Salvavidas para los cacaoos, pero solo hacia adelante.** La Silla Vacía, 9 Oct 2014. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/historia/salvavidas-para-los-cacaos-pero-solo-hacia-adelante-48764>>. Consultado el: 4 ago 2018.

BERRY, A. **¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?** Revista de Economía Institucional, v. 4, n. 6, p. 24–70, 2002.

BETANCOURT, Milson. **El movimiento de campesinos cocaleros del Putumayo en Colombia.** Aportes Andinos, 2004.

BORRAS, Saturnino M; FRANCO, Jennifer; GÓMEZ, Sergio; KAY, Cristóbal; SPOOR, Max. **Land grabbing in Latin America and the Caribbean.** The Journal of Peasant Studies, v. 39, n. 3–4, p. 845–872, 2012.

BORRAS, Saturnino M; FRANCO, Jennifer. **Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis.** Journal of Agrarian Change, v. 12, n. 1, p. 34–59, 2012.

BRUNO, Regina. **Agronegocio, palavra política.** VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, 2010.

BUENFIL BURGOS, Rosa Nidia. **Ernesto Laclau y la investigación educativa en Latinoamérica: implicaciones y apropiaciones del Análisis Político del Discurso.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO (CAJAR). **Informe a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No-Repetición: “El Rol de las Empresas en el Conflicto armado y la Violencia Sociopolítica”.** Bogotá, 2020.

CARRANZA, Francy; GÓMEZ, Alexandra; LÓPEZ, Cristian; OSPINA, William Esteban. Límites en el diseño de la restitución de tierras en Colombia. GUTIÉRREZ, F; PEÑA, R.; PARADA, M. M. (Org.). **La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia.** Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. p. 39–74.

CARRERO BARÓN, Diego Fernando. “Modelo económico”, contradicciones fiscales e implementación del Acuerdo de paz. ESTRADA, J. (Org.). **El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH). **Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas.** Bogotá: CNMH, 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Acta de audiencia pública al proyecto de ley 223 Cámara.**, 13 Mayo 2015 a.

_____. **Acta de audiencia pública al proyecto de ley 223 de 2015 Cámara.** , 21 Mayo 2015 b.

_____. **Ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley 223 de 2015** Cámara. Gaceta del Congreso, v. XXIV, n. 356, 2015c.

_____. **Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social**, Zidres. , 2016 a.

_____. **Audiencia pública- Foro 2015. proyecto de ley 223 Cámara**. Gaceta del Congreso, v. XXV, n. 80, 2016b.

_____. **Ley 1133 de 2007. Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS**. , 2007.

_____. **Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones**. , 2011.

_____. **Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones**. , 1994.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. **Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Visita a Colombia**. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2020.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Informe de Actuación Especial (ACES) Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder. “Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana” (año 2012)**. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República. , 2014

CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-644/12**. . [S.l: s.n.]. , 2012
COTULA, Lorenzo. **The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers**. Journal of Peasant Studies, v. 39, n. 3–4, p. 649–680, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo y política. La dualidad de poderes y otros ensayos**. [S.l.]: Colección Socialismo y Libertad, 1994.

COX, Robert W. **Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método**. Relaciones Internacionales, n. 31, p. 137–153, 2016.

CUÉLLAR BENAVIDES, Juanita. **A Zona de Reserva Camponesa de Cabrera: Uma história de lutas e resistências**. 2016. CPDA/UFRRJ, 2016.

DANE. **Censo Nacional Agropecuario 2014. Sostenibilidad Ambiental en las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA)**. . Bogotá, 2015.

_____. **Pobreza monetaria en Colombia. Año 2018. Boletín técnico**. . Bogotá, 2019.

_____. **Tercer Censo Nacional Agropecuario**. Bogotá, Colombia: DANE, 2016

DARDOT, P; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo - Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, John H; GOLDBERG, Ray A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

DE MENDONÇA, Daniel. **Como olhar “o político” a partir da teoria do discurso**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 0, n. 1, p. 153–169, 2009.

DE MENEZES FERNANDES, Afonso; CUÉLLAR BENAVIDES, Juanita. **La participación de las clases dominantes agrarias en la construcción de nuevos pactos sociales: una aproximación al proceso de redemocratización brasilera y a los acuerdos de paz en Colombia**. Papel Político, v. 24, n. 1, 2019.

DEININGER, Klaus. **Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** BYERLEE, Derek . DEININGER, K (Org.). Washington DC, 2011.

DEJUSTICIA. **El negocio redondo tras la conquista de la última frontera agrícola**. La Silla Vacía, 17 Out 2014. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/ley-de-baldios-negocio-redondo-tras-la-conquista-de-la-ultima-frontera-agricola-48866>>. Consultado el: 4 ago 2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3111. Autorización al gobierno nacional para contratar un crédito externo con el Banco Mundial por US\$32 Millones para financiar el proyecto Alianzas Productivas para la Paz**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2001.

_____. **Documento Conpes 3917. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)**. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2018

_____. **Evaluación de impacto al programa Agro Ingreso Seguro -AIS-**. Bogotá, 2011a.

_____. **Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**. . Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación., 2011b

_____. **Misión para la Transformación del campo**. . Bogotá, 2015a.

_____. **Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país**. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación. , 2015b

DEVIA, Claudia. **Orinoquia colombiana, la influencia del agronegocio y la actividad petrolera: territorialidades en disputa**. Revista NERA, v. 18, n. 28, p. 68–91, 2015.

DOSSI, Marina; LISSIN, Lautaro. **La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado**. Revista Mexicana de Sociología, v. 73, n. 3, p. 415–443, 2011.

DUARTE, Carlos. **Rogue-One: Las Farc, el 902 y La Reforma Rural Integral**. La Silla Vacía, 21 Jun 2017. Disponible en: <<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/rogue-one-las-farc-el-902-y-la-reforma-rural-integral-61446>>.

EDELMAN, Marc; OYA, Carlos; BORRAS, Saturnino M. **Global Land Grabs: Historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories**. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1517–1531, 2013.

EL ESPECTADOR. **Borrador de primera zidres, abierto para los comentarios del público**. *El Espectador*, 26 Jul 2018. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/economia/borrador-de-primera-zidres-abierto-para-los-comentarios-del-publico-articulo-802579>>. Consultado el: 31 jul 2018.

_____. **Congreso de Fedegán, marcado por la oposición al Gobierno**. *El Espectador*, 2016. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/noticias/economia/congreso-de-fedegan-marcado-por-la-oposicion-al-gobierno/>>.

ERREJÓN GALVÁN, Iñigo. **La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): Un análisis discursivo**. 2011. Universidad Complutense de Madrid, 2011.

ESTRADA, Jairo. Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. ESTRADA, J. (Org.). **El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 23–60.

_____. Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal. CEDEÑA, A. E. (Org.). **Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado**. Clacso ed. Buenos Aires, 2006. p. 247–284.

FAJARDO, Darío. El Punto Agrario del Acuerdo de paz: una larga historia. ESTRADA, J. (Org.). **El Acuerdo de paz en Colombia : entre la perfidia y la potencia transformadora**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 93–108.

FAJARDO, Darío. Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2015. p. 361–4419.

_____. **Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980**. Bogotá: Oveja Negra, 1988.

_____. **Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010**. Bogotá: ILSA, 2014.

FAL, Juan; ALLAMI, Cecilia. **Agroindustrias, biotecnología y desarrollo: reflexiones acerca del discurso y praxis del Banco Mundial en Argentina (1997-2010)**. n. 50, p. 127–150, 2017.

FAO. **Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030**, 2002.

FARC-EP. **Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC**. 1964. Disponible en: <http://www.archivochile.com/America_latina/Doc_paises_al/Co/farc/al_farc0007.pdf>.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio. **Land Market and Land Grabbing in Brazil during the Commodity Boom of the 2000s**. Contexto Internacional, v. 39, n. 2, p. 393–420, 2017.

FORERO, Jaime. Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia.
FORERO, J. (Org.). **El campesinado colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad**. Bogotá: Facultad de estudios ambientales y rurales, Pontificia Universidad Javeriana., 2010.

_____. **La economía campesina colombiana 1990 – 2001**. Cuadernos Tierra y Justicia, v. 2, 2002.

GARAY, Luis Jorge; BARBERI, Fernando; CARDONA, Iván. **Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia**. . Bogotá, 2010.

GARCÍA ROMERO, H; CALDERÓN ETTER, L. **Evaluación de la política de Biocombustibles en Colombia**. Bogotá, 2012.

GARCÍA TRUJILLO, Andrés. **Yes but No: Havana Peace Agreement's Ambiguous Sway on Colombia's Rural Development Policy**. 2018. University of Waterloo, 2018.

GIARRACCA, Norma; TEUBAL, Miguel. Las actividades extractivas en la Argentina.
GIARRACCA, NORMA; TEUBAL, M. (Org.). **Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?** Buenos Aires: Antropofagia, 2013. p. 8–22.

GIRALDO, Omar Felipe. **Ecología Política de la Agricultura. Agroecología y posdesarrollo**. San Cristobal de las Casas: El Colegio de la Frontera Sur, 2018.

GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP. **Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**. 2016.

GÓMEZ NORE, Patricia. **Vichada: Acaparamiento de tierras en la última frontera agraria**. 2015. Universidad de los Andes, 2015.

GONZÁLEZ, Fernán. **Poder y violencia en Colombia**. Bogotá: Odecofi, Cinep, Colciencias, 2014.

GRAIN. **El Nuevo acaparamiento de tierras en América Latina**. A contrapelo, p. 1–3, 2010b. Disponible en: <www.grain.org/acontrapelo/>.

_____. **El informe del Banco Mundial sobre acaparamiento de tierras: más allá del humo y los espejos**. 2010b. Disponible en: <<https://www.grain.org/es/article/4022-el-informe-del-banco-mundial-sobre-acaparamiento-de-tierras-mas-alla-del-humo-y-los-espejos>>. Consultado el: 26 ago 2020.

GRAJALES, Jacobo. **Land grabbing, legal contention and institutional change in Colombia**. Journal of Peasant Studies, v. 42, n. 3–4, p. 541–560, 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno**. Buenos Aires: EDICOL y Libros de la Araucaria, 2017.

GRAS, Carla; HERNÁNDEZ, Valeria. Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales. GRAS, CARLA; HERNÁNDEZ, V. (Org.). **El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013. p. 17–46.

_____. **Radiografía del nuevo campo argentino**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2016.

GRAS, Carla. **Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales**. desiguALdades.net Working Paper Series., n° 50. Berlín, 2013.

GRAS, Carla; CÁCERES, Daniel M. **El acaparamiento de tierras como proceso dinámico: Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico**. Población y sociedad, v. 24, n. 2, p. 163–194, 2017.

GROBOCOPATEL, Gustavo. **Colombia siembra en la Altillanura**. Revista A, p. 10–13, 2016.

GUTIÉRREZ, Francisco. Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional. GUTIÉRREZ, F; PEÑA, R.; PARADA, M. M. (Org.). **La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019. .

_____. Una historia simple? Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2015. p. 521–561.

HARVEY, David. **A Acumulação Via Espoliação. O Novo Imperialismo**. Edições Loyola, 2004.

_____. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid: Ediciones Akal, 2007.

_____. **El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira. **Sociedade e economia do “agronegócio” no brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 25, n. 74, p. 159–176, 2010.

HEREDIA, Elkin Andrés. **La Teoría del discurso de Laclau y su aplicación al significante “la paz”**. Analecta Política, v. 6, n. 11, p. 283–303, 2016.

HUERTAS, Omar; LÓPEZ, Daniela; JEREZ, Luis Santiago. **La “paz” como escenario de disputa ideológica**. IUSTA, v. 50, p. 19–38, 2019.

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO. **Plan Estratégico Institucional Instituto Colombiano Agropecuario. Plan Diamante 2016-2022**. Bogotá, 2017.

ISAAA. **Global status of commercialized biotech/GM Crops in 2017: Biotech crop adoption surges as economic benefits accumulate in 22 Years**. Ithaca, NY, 2017. Disponible en: <http://www.agrobio.org/wp-content/uploads/2016/03/ISAAA-Brief-53-Executive-Summary_June252018-1-1.pdf>.

JUNGUITO, Roberto; PEÑA, Angélica; ARBELÁEZ, Consuelo; RAMÍREZ, Andrés. **Historia del Consejo Gremial Nacional**. Bogotá: Consejo Gremial Nacional, 2015.

KALMANOVITZ, Salomón; LÓPEZ, Enrique. **La agricultura colombiana en el siglo XX**. Fondo de Cultura Económica, 2006.

LA ROTA- AGUILERA, María José; SALCEDO, Leonardo. La Altillanura: desafíos y posibilidades del ordenamiento territorial en la nueva frontera agrícola colombiana. DUARTE, C. (Org.). **Desencuentros Territoriales. Caracterización de los conflictos en las regiones de la Altillanura, Putumayo y Montes de María**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), 2016.

LA SILLA VACÍA. **Gonzálo Restrepo López**. La Silla Vacía, 2016. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/gonzalo-restrepo-lopez>>.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LAFABURIE, José Félix. **Carta de Fedegán a las Naciones Unidas**. Bogotá, Colombia, 2012

LAHIFF, E; BORRAS, S; KAY, C. Market-led Agrarian Reform: Policies, performance and prospects. LAHIFF, E; BORRAS, S; KAY, C (Org.). **Market-led Agrarian Reform. Critical perspectives on neoliberal land policies and the rural poor**. Oxon: Routledge, 2008.

LAND MATRIX. **Colombia - LAND MATRIX**. Disponible en: <https://landmatrix.org/en/get-the-detail/by-target-country/colombia/?order_by=&starts_with=C>. Consultado el: 21 sept 2019.

LEAL BUITRAGO, Francisco. **Estudios sobre el estado y la política en Colombia : la contribución de Francisco Leal Buitrago. Tomo II**. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

LEGRAND, Catherine. **Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)**. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

LEITE, Sergio Pereira. **Dinâmicas de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: Por uma sociologia das transformações agrárias**. ReLaER. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales, v. 4, n. 7, p. 1–22, 2019.

LEVIEN, Michael. **Da Acumulação Primitiva Aos Regimes De Desapropriação**. Sociologia & Antropologia, v. 4, n. 1, p. 21–53, 2014.

_____. **Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones**.

Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land, p. 185–210, 2013.

LEWIN, Juan Esteban. **Estos son los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro que aportaron a campañas de Uribe.** La Silla Vacía, 2009. Disponible en: <<https://lasillavacia.com/historia/5033>>.

_____. **Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas.** 15 Oct 2016. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>>.

LI, Tania Murray. **What is land? Assembling a resource for global investment.** Transactions of the Institute of British Geographers, v. 39, n. 4, p. 589–602, 1 Oct 2014.

LIAUDAT, María Dolores. **Hegemonía, discursos e identificaciones en el agro pampeano. Análisis de los agronegocios y su eficacia interpelativa en los actores agropecuarios.** 2018. 413 f. Universidad Nacional de Quilmes, 2018.

LONDOÑO, Rocío. **Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984).** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.

LÓPEZ, Cecilia. **Agro Ingreso Seguro no es una telenovela.** Portafolio, 10 Oct 2012. Disponible en: <<http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/agro-ingreso-seguro-telenovela-104620>>.

MACHADO, Absalón. **De la estructura agraria al sistema agroindustrial.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

_____. **El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia.** Bogotá: Debate, 2017.

_____. **La reforma rural, una deuda social y política.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2009.

MARGULIS, M E; MCKEON, N; BORRAS JR. **Land grabbing and global governance: Critical perspectives.** Globalizations, v. 10, n. 1, p. 1–23, 2013.

MARÍN-BURGOS, Victoria. **Access, power and justice in commodity frontiers. The political ecology of access to land and palm oil expansion in Colombia.** 2014. University of Twente, Enschede, The Netherlands, 2014.

MARX, Karl. **El capital. Crítica de la economía política.** Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1946.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias.** São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016.

MEJÍA, M; MOJICA, J. **Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colombia. Apuntes esenciales preguntas y respuestas.** Bogotá: Oxfam, 2015.

MEJÍA, Rafael. **Lecciones para dinamizar la agricultura**. Agronegocios, 2016a.

_____. **Asistencia Técnica, una necesidad para 2016**. Revista Nacional de Agricultura, n. 968, 2016b.

_____. **La agricultura colombiana próspera, el camino para la paz**. 2012, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Naciones Unidas, 2012.

MÉNDEZ LARRAÑAGA, Juan Diego. **El proceso creativo de Jaime Liévano Camargo y La Fazenda (Aliar S.A.)**. 2016. Universidad Industrial de Santander (UIS), 2016.

MENDEZ, Yenly Angélica. La implementación en un contexto de contrarreforma agraria. ESTRADA, J. (Org.). **El Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora**. Bogotá: CLACSO, 2019. .

MENDONÇA, Sônia. **O Estado Ampliado Como Ferramenta Metodológica**. Marx e o Marxismo - Revista do NIEP-Marx, v. 2, n. 2, p. 27–43, 2014. Disponible en: <<http://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/35>>.

MESA COPARTES MISEREOR - LLANOS ORIENTALES. **Despojar y desplazar: estrategia para el desarrollo de la Orinoquía**. Bogotá D.C.: Impresol Ediciones, 2017.

MESA DISHINGTON, Jens. **Lo gremial, pilar del desarrollo palmero**. Bogotá: Fedepalma, 2013.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. **Alianzas productivas. Sistematización de una experiencia exitosa**. 2015a.

_____. **Colombia Siembra**. 2015b. Disponible en: <<https://www.minagricultura.gov.co/Colombia-Siembra/Paginas/default.aspx#beneficios>>.

_____. **Resumen Ejecutivo 2018. Proyecto de inversión “Formulación y ejecución de las alianzas productivas”**. Bogotá, Colombia: MADR, 2018.

MISAS ARANGO, Gabriel. **Regímenes de acumulación y modos de regulación: Colombia 1910-2010**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2019.

MOLANO, Alfredo. Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). **Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia**. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2015. p. 565–623.

MONDRAGÓN, H. **Colombia: O mercado de tierras o reforma agraria**. Bogotá, Colombia: Fensuagro, 2002

_____. **Especulación con la tierra contra la soberanía alimentaria**. Deslinde, v. 49, 2011.

MONTERO, L; MACHUCA, D. Las cuentas pendientes de la política de víctimas: Desarrollos y retrocesos en materia de restitución de tierras. ESTRADA, J. (Org.). **El**

Acuerdo de paz en Colombia: entre la perfidia y la potencia transformadora. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. *Duas lógicas da ação coletiva: Notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização.* OFFE, C. (Org.). **Problemas estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OSEJO, A; MARÍN, W; POSADA, V; SÁNCHEZ, S; TORRES, S. *Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto. Una herramienta comunitaria para el manejo de la biodiversidad.* MORENO, L. A; RUEDA, C; ANDRADE, G. I. (Org.). **Biodiversidad 2017. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia.** Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2018.

OTERO, Silvia; BARRERA, Victor. **Agro Ingreso Seguro. Una nueva versión del conflicto entre el hacha y el papel sellado.** Cien Días Vistos por el Cinep, v. 68, 2009.

OXFAM. **Divide y Comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia.** (Crece; Oxfam, Org.). Bogotá, Colombia: Crece; Oxfam., 2013

_____. **Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.** Bogotá, Oxfam, 2017.

PALACIOS, Marco. **Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994.** Bogotá: Editorial Norma, 2003.

PARTIDO DE LA U. **Buen gobierno para la prosperidad democrática. 109 Iniciativas para lograrla.** 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma Análise do Programa Político do Banco Mundial após o Consenso de Washington.** Dados, v. 58, n. 2, p. 461–498, 2015.

_____. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes; FAJARDO, Darío. **A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil (1994-2002).** Revista Brasileira de História, 2015.

PERFETTI, Juan José; BOTERO, Jesús; OVIEDO, Sandra; FORERO, David; HIGUERA, Sebastián; CORREA, Manuel; GARCÍA, José. **Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia.** Bogotá, Colombia: Universidad Eafit; Fedesarrollo, 2017

PERRY, Santiago. **El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana.** Cepal ed. Santiago de Chile, 2000.

PIÑEROS, Robinson. **La territorialización del agronegocio de la Palma de Aceite y la Caña de Azúcar en la altillanura colombiana. Aportes para el estudio de sus efectos a las condiciones de trabajo de los asalariados rurales.** 2016

PNUD. **Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011**. Bogotá: INDH PNUD, 2011

PORTAFOLIO. **Al proyecto de ley de las Zidres ya le sobran detractores**. Portafolio, 24 Out 2014. Disponible en: <<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/proyecto-ley-zidres-le-sobran-detractores-57330>>.

_____. **“Si no se resuelve tema de tierras, el agro no tiene futuro”**. Portafolio, 2 Jun 2015. Disponible en: <<https://www.portafolio.co/economia/finanzas/resuelve-tema-tierras-agro-futuro-35878>>.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, poder y socialismo**. México: Siglo XXI Editores, 1979.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. **Decreto 902 de 2017. Por el cual se adoptan 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**. , 2017.

RAMÍREZ, Edwar. **La competitividad de los agronegocios en Colombia: una reflexión académica**. Magazín Empresarial, v. 9, n. 22, p. 29–34, 2013. Disponible en: <<http://revistas.usc.edu.co/index.php/magazin/article/view/365/324>>.

RAMÍREZ, M.C. **Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo**. Bogotá: ICANH, Colciencias, 2001.

RAMÍREZ, Ximena. **Un nuevo agro, una iniciativa que debe tener eco**. Agronegocios, Ago 2014.

RESTREPO, Juan Camilo; BERNAL, Andrés. **La cuestión Agraria. Tierra y posconflicto en Colombia**. Bogotá: Debate, 2014.

RETTBERG, Angelika. **Peace is Better Business, and Business Makes Better Peace: The role of the private sector in Colombian peace processes**. GIGA Working Papers, n. 240, p. 22, 2013.

RETTBERG, Angelika; LANDINEZ, Jaime. **La empresa de la paz. Negociaciones de paz y empresarios en Colombia (1982-2006)**. Serie Documentos del Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes, v. 20, 2013.

REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA. **Balance del TLC Colombia-Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC**. Revista Nacional de Agricultura, n. 946, p. 8–15, 2006a.

_____. **Visión del sector privado agropecuario colombiano sobre la asignación de apoyos directos**. Revista Nacional de Agricultura, n. 947, 2006b.

_____. **Discurso del Doctor Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la República de Colombia**. Revista Nacional de Agricultura, v. 951, p. 14–27, 2008a.

_____. **Discurso del doctor Rafael Mejía López, presidente de la SAC en la**

instalación del xxxiv congreso agrario nacional. Revista Nacional de Agricultura, v. 951, 2008b.

_____. **Intervención del Presidente de la República, Doctor Álvaro Uribe Vélez.** Revista Nacional de Agricultura, n. 954, 2010a.

_____. **Intervención de Rafael Mejía López, Presidente de la SAC.** Revista Nacional de Agricultura, n. 956, p. 5–8, 2010b.

_____. **Fondos de Capital, una tarea bien distribuida.** Revista Nacional de Agricultura, n. 966, p. 36–37, 2015a.

_____. **Los modelos de negocio en el agro que cobran relevancia.** Revista Nacional de Agricultura, n. 967, p. 12–14, 2015b.

_____. **Fondos de capital privado: clave para impulsar la inversión y el empleo en el agro.** Revista Nacional de Agricultura, n. 970, p. 18–20, 2016.

_____. **Oportunidad desperdiciada para el agro.** Revista Nacional de Agricultura, n. 991, p. 10–11, 2019.

_____. **Tierra a la vista?** Revista Nacional de Agricultura, n. 952, 2009.

REVISTA SEMANA. **¿Qué es el “fast track”?** Revista Semana, 13 Dic 2016. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/fast-track-que-es-y-por-que-es-importante/509302/>>.

_____. **La ley que unió a Santos y a Uribe.** Revista Semana, 18 Dic 2015. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-uribe-unidos-por-la-ley-sobre-zonas-de-produccion-agricola/454008-3/>>.

_____. **Santos: “El modelo económico y político no está en discusión con las FARC”.** Nov 2012. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-modelo-economico-politico-no-esta-discusion-farc/267919-3>>.

REYES, Alejandro. **La reforma rural para la paz.** Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, 2016.

ROA-CLAVIJO, Felipe. **Rethinking Rural Development, Food and Agriculture in Colombia: Examination of Competing Narratives During the Agrarian Strikes and Negotiations 2013-2016.** University of Oxford, 2018.

RODRÍGUEZ, Flavio Bladimir. **Regímenes, sistema y crisis agroalimentaria.** El Otro Derecho, n. 42, 2010.

RUBIO, Blanca. **La nueva fase de la crisis alimentaria mundial.** Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN, v. VI, n. 24, p. 21–32, 2011.

RUTAS DEL CONFLICTO. **Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra.** Disponible en:

<http://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra_hombres_sin_tierra.html>.

SACHEZ, Nicolás. **La información que falta en el libro entregado por Fedegán para hacer memoria**. El Espectador, 2020. Disponible en:

<<https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-informacion-que-falta-en-el-libro-entregado-por-fedegan-para-hacer-memoria-articulo-906999/>>.

SALCEDO, L., PINZÓN, R., DUARTE, C. **El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano**, 2013

SALCEDO, Gilberto. Ponencia ANDI. 2012, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Naciones Unidas, 2012.

SALGADO, Carlos. Economías campesinas. MACHADO, A. (Org.). **La academia y el sector rural**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004. .

SALINAS ABDALA, Yamile. El caso de Colombia. SOTO BAQUERO, F; GÓMEZ, S. (Org.). **Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización**. Santiago de Chile: FAO, 2012. p. 179–208.

SALINAS ABDALA, Yamile; SEEBOLDT, Sandra. **Responsabilidad y sostenibilidad de la industria de la palma. Son factibles los principios y criterios de de la RSPO en Colombia?**. Bogotá: Oxfam Novib, Indepaz, 2010

SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

SEMILLAS. **Cultivos transgénicos en Colombia. Impactos ambientales y socioeconómicos. Acciones sociales en defensa de las semillas criollas y la soberanía alimentaria. Informe país 2018**. Bogotá, 2019.

SERJE, Margarita. **El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia**. Cahiers des Amériques latines, v. 71, 2013.

SOMO; INDEPAZ. **Petróleo: Acumulación de agua y tierras en la Altillanura. El caso Pacific: Multinacional-local en Colombia**. SOMO & INDEPAZ (Org), 2016

THE WORLD BANK. **Agricultura para el desarrollo 2008**. Washington DC: The World Bank, 2008

_____. **Promoting Agro-Enterprise and Agro-Food Systems Development in Developing and Transition Countries. Towards an Operational Strategy for the World Bank Group**. Washington DC, 2003

TICKNER, Arlene; PARDO, Rodrigo. **En busca de aliados para la “seguridad democrática”: la política exterior del primer año de la Administración Uribe**. Colombia Internacional, v. 56–57, p. 64–81, 2003.

TNI. Flex crops: A primer. DE LOS REYES, JULIE; SANDWELL, K. (Org.). [S.l.]: Transnational Institute (TNI) Agrarian Environmental Justice Program, 2018. .

TOBÓN QUINTERO, Gabriel. **Colombia. Paro Nacional Agrario 2016 y proceso de paz- El fin de la guerra interna**. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, n. 37, 2016.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA; NACIONES UNIDAS. Foro Política de Desarrollo Agrario Integral (enfoque territorial). 2012, Bogotá, 2012.

URIBE-LÓPEZ, Mauricio. **La Nación vetada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

URIBE VÉLEZ, Álvaro. **Palabras del Presidente Álvaro Uribe Vélez en su visita al complejo agroindustrial ‘La Fazenda’**. Puerto López: Presidencia de la República. 2008. Disponible en:
<http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/junio/fazenda_24062008.html>.

VARESI, Gastón Ángel. **Apuntes para una teoría de la hegemonía en Gramsci**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Bitácora Ediciones, 2016.

VÁSQUEZ, Adrián. **Las alianzas productivas en el sector de la palma de aceite. Informe especial de la ENS**. Agencia de Información laboral, 24 Ago 2017. Disponible en:
<<http://ail.ens.org.co/informe-especial/las-alianzas-productivas-sector-la-palma-aceite-informe-especial-la-ens/>>.

VEGA CANTOR, Renán. **Gente muy rebelde. Indígenas, campesinos y protestas agrarias (1909-1929)**. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico, 2002.

ZAMBRANO, Fabio. **Alimentos para la ciudad. Historia de la agricultura colombiana**. Bogotá: Editorial Planeta, 2015.

ZAMOSC, León. Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo. CHIRIBOGA V., M.; ZAMOSC, L.; MARTÍNEZ BORREGO, E. (Org.). **Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)**. 1996. p. 75–132.