

Entre lo global y lo local: las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social-Zidres en Colombia

Juanita Cuellar Benavides

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

e-mail: juanitacuellarbenavides@gmail.com

Resumen

Este trabajo busca avanzar en la discusión de la ley n. 1776 de 2016, por medio de la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Se argumenta que las Zidres responden a intereses, actores y pautas tanto a nivel global como a nivel local. A nivel global, las Zidres responden a las presiones por el acceso y control de nuevas tierras, ya sea para el avance del agronegocio o para fines especulativos. A nivel nacional, las Zidres reflejan las transformaciones que ha sufrido el campo colombiano desde la década del noventa, en donde se han privilegiado los sectores volcados hacia la producción agroexportadora, en detrimento de la economía campesina.

Palabras clave: Zidres; agronegocio; acaparamiento de tierras.

Entre o global e o local: as Áreas de Interesse de Desenvolvimento Rural, Econômico e Social-Zidres na Colômbia

Resumo

Este trabalho busca avançar na discussão da Lei n. 1776 de 2016, através da qual são criadas as Áreas de Interesse do Desenvolvimento Rural, Econômico e Social (Zidres). Argumenta-se que as Zidres respondem a interesses, atores e diretrizes tanto em nível global como local. Em nível global, as Zidres responderam às pressões pelo acesso e controle de novas terras, seja para o avanço do agronegócio ou para fins especulativos. Em nível nacional, as Zidres refletem as transformações pelas quais o campo colombiano passou desde a década de 1990, onde setores focados na produção agroexportadora foram privilegiados, em detrimento da economia camponesa.

Palavras-chave: Zidres; agronegócio; *land grabbing*.

Between Global and Local: The Areas of Interest for Rural, Economic and Social Development-Zidres in Colombia

Abstract

This work aims to advance in the discussion of Law n. 1776 of 2016, which creates the Areas of Interest of Rural, Economic and Social Development (Zidres). It is argued that the Zidres respond to interests, actors and guidelines both globally and locally. At a global level, the Zidres are the result of pressures for access and control over new lands, for the development of agribusiness or for speculative objectives. At a national level, the Zidres are related to the transformations that the Colombian countryside has undergone since the 1990s, where sectors focused on agro-export production have been privileged, to the detriment of the peasant economy.

Keywords: Zidres; agribusiness; land grabbing.

Introducción

En noviembre de 2016, el gobierno colombiano, en cabeza de Juan Manuel Santos (2010-2018), y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) firmaron el acuerdo de paz, después de más de cuatro años de negociación y de un conflicto social y armado de más de cincuenta años. Uno de los rasgos más impactantes del conflicto ha sido el desplazamiento forzado de comunidades campesinas, indígenas y negras, y el despojo de sus tierras. Se calcula que en Colombia hay cerca de 6,5 millones de desplazados y 8,3 millones de hectáreas de tierra despojada o abandonada por la fuerza (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2015). La ausencia de una verdadera reforma agraria, y el desplazamiento y despojo de tierras, han dado como resultado una estructura agraria extremadamente desigual, con un índice gini de tierras que ha aumentado de forma constante desde la década del ochenta, y que en 2014 llegó a 0,89 (OXFAM, 2017).

En la agenda de negociación con la guerrilla de las FARC-EP, el primer punto a discutir fue la Reforma Rural Integral (RRI), entendiendo la importancia de esta cuestión como factor determinante en el origen y permanencia del conflicto social y armado. Además, responde a una de las demandas históricas de esta guerrilla, que desde su nacimiento, en 1964, ha tenido como una de sus principales banderas la reforma agraria. Algunas de las medidas incluidas en la RRI incluyen la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, a través de la creación de un fondo de tierras de tres millones de hectáreas, y la formalización masiva de la propiedad de siete millones de hectáreas (GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP, 2016).

De forma paralela a las negociaciones de paz, a inicios del año 2016, el presidente sancionó la ley n. 1776, por medio de la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres. Esta ley busca establecer áreas en Colombia para el desarrollo de proyectos de agronegocio, en lugares que, de acuerdo con esta legislación, 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 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016). Esta legislación constituye un importante precedente para la expansión del agronegocio en Colombia, y surge en momentos en que la cuestión rural está en el centro del debate, debido a la discusión sobre la necesidad de democratizar la tierra a través de la RRI.

El estudio de las dinámicas asociadas a la ley Zidres resulta fundamental para comprender la compleja cuestión agraria en Colombia. Por tal motivo, este artículo se

propone comprender la ley Zidres como el resultado de dinámicas y demandas que se presentan tanto a nivel global, como a nivel nacional. En su dimensión global, las Zidres son el resultado del proceso de expansión del modelo de agronegocio promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial. El concepto de agronegocio, de acuerdo con Gras (2013), se diferencia de la agroindustria, y bajo este concepto, se comprenden los cambios de esta nueva agricultura, que están asociados al desarrollo de conocimientos científicos y su impacto en la reorganización de los sistemas de innovación; modificaciones a nivel jurídico y regulatorio; cambios en los sistemas productivos, con una participación fundamental del capital financiero; y transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra, en la organización del trabajo y en el perfil de los actores participantes.

Las Zidres también tienen una relación con los procesos recientes de fiebre por la tierra, conocido como *land grabbing* o acaparamiento de tierras, que desde el 2008 ha significado un aumento rápido y exponencial de las transacciones de tierra a nivel global. El *land grabbing* 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 y de sus recursos asociados, debido a que sus usos son ahora determinados por los imperativos de acumulación del capital (BORRAS et al., 2012). Por las dimensiones de este fenómeno, el acaparamiento global de tierras se ha convertido en un asunto de gobernanza global, el cual está presente en la agenda de los grupos de los países más poderosos (como G8 y G20), al igual que en la pauta de los sectores de la sociedad civil, movimientos sociales transnacionales y de inversores y corporaciones (MARGULIS; MCKEON; BORRAS JR, 2013). Las adquisiciones rápidas y masivas de tierra han sido utilizadas en gran medida para la expansión del agronegocio, especialmente por medio de la siembra de cultivos flexibles o *flex crops*, que pueden servir para distintos propósitos, como la alimentación humana, animal, material industrial o agrocombustibles. Tal es el caso de la palma aceitera, la soya y la caña de azúcar. Sin embargo, el aumento en el número de transacciones de tierras tiene también una dimensión especulativa (GIRALDO, 2018).

A nivel nacional, la ley Zidres responde a procesos de avance de la agricultura empresarial, principalmente a partir de la década del noventa, cuando se implementan medidas neoliberales en el país, y se abandonan las políticas de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, para dar paso a la liberalización del mercado y la entrada de nuevos productos, lo que significó el decrecimiento de cultivos de gran tradición. Los posteriores Tratados de Libre Comercio (TLC), especialmente el TLC firmado con Estados Unidos, profundizaron esta tendencia. La reciente expansión del agronegocio se ha dado de forma intensa en la región de la altillanura colombiana. Como se verá, la ley Zidres responde también a las dinámicas de transformación de la agricultura en esta región.

En relación con los procedimientos metodológicos, el presente artículo ha sido construido a partir de información primaria y secundaria, de carácter cualitativo y cuantitativo. Además de la consulta de material bibliográfico sobre esta temática, se consultaron fuentes primarias asociadas a los sectores empresariales de Colombia, como la Revista Nacional de Agricultura, y documentos asociados al trámite de la ley N. 1776 de 2016 en el Congreso de la República, como actas de las audiencias públicas, debates en el Congreso y documentos de política. A nivel de información cuantitativa, se consultó el Anuario Estadístico del Sector Agropecuario, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con información consolidada de los cultivos en Colombia entre 1987 y 2016.

El texto está organizado de la siguiente forma. La primera parte realiza una caracterización general del contexto global en el que surgen las Zidres, para dar paso, en segundo lugar, a una discusión que busca comprender sus antecedentes a nivel nacional. En la tercera parte se hará referencia a los principales aspectos de la ley Zidres. Por último, se presentan las reflexiones finales.

La dimensión global de las Zidres: Neoliberalismo, acaparamiento de tierras y expansión del modelo de agronegocio

El modelo de expansión del agronegocio a través de las Zidres es el resultado de dinámicas globales, que tienen una configuración particular en el contexto nacional, es decir, sus elementos “fueron conjugados y puestos en juego en cada país de maneras específicas” (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013, p. 22). El carácter global de este modelo se enmarca dentro del neoliberalismo. David Harvey (2007) considera que en su concepción teórica, el neoliberalismo se apoya en la idea según la cual:

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, p. 8).

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. La construcción de dicha hegemonía se dio a través de la promoción del ideal político de dignidad y libertad individual. A nivel de la práctica, el neoliberalismo, que tuvo en el Consenso de Washington un importante punto de convergencia de diversos intentos y experimentos de políticas neoliberales en distintos países, se apoya en prácticas como la desregulación, la privatización y el abandono por parte del Estado de áreas de provisión social.

El neoliberalismo no ha generado riqueza, sino que la ha redistribuido en dirección a las clases altas y a los países ricos. La principal forma como esto se ha llevado a cabo ha sido a través de la acumulación por desposesión. Este concepto, elaborado por Harvey a partir de la acumulación originaria de Marx, resulta fundamental para comprender dinámicas recientes que tienen lugar en distintos lugares del mundo. Marx se refería a la acumulación originaria como precondition para el desarrollo del capitalismo, la cual se basaba en prácticas depredadoras. 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). Harvey considera que dichas prácticas continúan, y no estarían, entonces, limitadas al inicio del capitalismo. Llama la atención, además, para otras formas de acumulación por desposesión que han surgido, 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, de acuerdo con Harvey, una nueva ola de cercamientos de los bienes comunes. Aunque para este autor la 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. 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, 2005).

A nivel de la dinámica global de la agricultura, el neoliberalismo trajo consigo la liberalización y la mayor regulación privada del sector agroalimentario, lo que llevó a la configuración de un nuevo régimen alimentario de carácter global¹, que autores como McMichael (2016) llaman de régimen alimentario corporativo, el cual se basa en el agronegocio. En él, los Estados ya no cumplirían el papel de reglamentar los mercados, sino que los Estados estarían al servicio de éstos, privilegiando, así, los intereses de las transnacionales, las cuales buscan ampliar sus operaciones a nuevos territorios que no se encontraban incorporados al capitalismo mundial (GIRALDO, 2018). Así, “desregulación política a nivel local, liberalización e innovación tecnológica junto con la emergencia de nuevas formas de regulación a nivel global, constituyen elementos centrales que posibilitaron la emergencia del actual modelo de producción en el agro” (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013, p. 22), que es justamente el modelo conocido como agribusiness o agronegocio. Este modelo está basado en la conformación de grandes escalas productivas

¹ McMichael (2016) identifica tres regímenes alimentarios. El primero se centra en Gran Bretaña, entre 1870 y la década del treinta; el segundo está centrado en Estados Unidos (1950-1970), y el tercer régimen alimentario, llamado de corporativo, se presenta entre 1980-2000, el cual se enmarca dentro del proceso de globalización neoliberal.

(en las que predomina el monocultivo), a través de diversos mecanismos de control de la tierra (no solo la compra), con múltiples estrategias de financiamiento y de manejo del riesgo, con innovación tecnológica permanente y con una estructura organizativa de tipo corporativo (GRAS; HERNÁNDEZ, 2013). En el agronegocio predominan los llamados *flex crops*, esto es, cultivos que tienen múltiples usos (alimentación, ración animal, combustibles, material industrial) y que además, pueden intercambiarse de manera flexible. Estos cultivos, dentro de los que se destacan la soya, caña de azúcar, palma de aceite y maíz, se constituyen en un portafolio diversificado de productos, los cuales pueden responder a la volatilidad de los precios del mercado global, al reducir la incertidumbre y estabilizar o aumentar la rentabilidad (BORRAS et al., 2016).

En 2008 estalló una fuerte crisis, que se manifestó en sus múltiples dimensiones: crisis inmobiliaria, alimentaria, energética, financiera y productiva (RUBIO, 2011). A nivel de la crisis alimentaria, se constata una reducción en la oferta, que se asocia al uso de cosechas que anteriormente eran usadas para el consumo humano, las cuales comienzan a emplearse para la producción de ración animal y de agrocombustibles. Además, las *commodities* se han convertido en refugio de capitales especulativos, con un efecto sobre el precio de los alimentos. Con la crisis inmobiliaria en Estados Unidos, los fondos especulativos comenzaron a invertir en el mercado de futuros de materias primas, generando una burbuja y el aumento rápido de los precios de los alimentos en 2008. Dicha crisis generó, a nivel de la agricultura global, una nueva dinámica. Así, a partir de ese año comienza a percibirse un aumento exponencial de las transacciones de tierra a gran escala en diferentes países, fenómeno conocido como acaparamiento de tierras o *land grabbing*. Aunque no es un fenómeno que comience en 2008, la intensificación de las transacciones de tierra a partir de este año llamó la atención, por lo que se considera un marco de referencia para los estudios sobre acaparamiento global de tierras. Entre 2008 y 2009 hubo un aumento de 20 veces en las transacciones de tierras en comparación con el promedio de los últimos años (WOLFORD et al., 2013). Estas compras o transacciones de tierras fueron lideradas inicialmente por algunos gobiernos (como países del Golfo, China, India, Japón y Corea del Sur), además de fondos de pensiones y capitales ilegales provenientes de paraísos fiscales (GIRALDO, 2018).

Aunque el acaparamiento global de tierras fue percibido inicialmente como un fenómeno exclusivo de la región del África subsahariana, es un fenómeno con dimensiones globales, en donde se busca el control de la tierra (no necesariamente a través de la compra de la misma), y donde participan distintos actores, tanto del orden nacional como del orden internacional. Dichas transacciones de tierra tendrían un fuerte vínculo con el capital financiero internacional. En este sentido, Borrás *et al* (2012) consideran que el concepto de *land grabbing* estaría asociado a tener básicamente el control sobre la tierra y sobre otros

recursos asociados, como el agua y otros recursos naturales, y sacar beneficio de ese control. En este sentido, "land grabbing is essentially 'control grabbing'" (BORRAS et al., 2012, p. 850).

Estudiar la forma como este fenómeno de acaparamiento de tierras y de expansión del agronegocio se ha dado a nivel latinoamericano permite contar con herramientas para una mejor comprensión de las Zidres en Colombia. En este sentido, en América Latina la fecha de referencia con relación a las transacciones masivas de tierra es también el año 2008, cuando comienzan a promoverse inversiones de capital extranjero en las cadenas de agronegocio como parte de las estrategias para aumentar la producción y la exportación (PUYANA; COSTANTINO, 2015). Se percibe una expansión de los cultivos flexibles en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Guatemala (BORRAS et al., 2012). De la misma forma, se observa un interés en las plantaciones forestales y en las demandas por recursos naturales. Cabe destacar que en muchos países, la inversión extranjera recibe los mismos beneficios que la inversión local (PUYANA; COSTANTINO, 2015).

En este sentido, los Estados tienen un papel importante, al construir narrativas que acaban siendo útiles para las transacciones de tierra. Los territorios se presentan como tierras planas, ideales para los cultivos a gran escala, como sabanas semiáridas, llamadas de tierras marginales, como tierras aún no desarrolladas o que son propiedad del Estado, o tierras aisladas geográficamente (WOLFORD et al., 2013). Es decir, son discursos a través de los cuales los Estados acaban liberando gran cantidad de tierras para ser negociadas en el mercado de tierras. La complejidad de los procesos de *land grabbing*, y el importante papel que juegan los Estados, sirve para problematizar esta cuestión, y entender las apropiaciones de tierra más allá de un fenómeno que se da de arriba hacia abajo, dirigido por los mercados globales y los gobiernos extranjeros. Actores como los representantes del Estado, las élites locales y regionales, las organizaciones paramilitares, los pequeños productores, las comunidades indígenas y marginales, son también actores importantes en los procesos de apropiación de tierras (WOLFORD et al., 2013). De acuerdo con un estudio de GRAIN, (2016, p. 6) "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". Las inversiones en tierras en América Latina tienen otro componente, y es el fuerte protagonismo tanto de inversiones provenientes de la misma región, es decir, de las llamadas corporaciones translatinas, como de las élites naciones (latifundistas y capitalistas), que continúan realizando inversiones de peso en tierra y en el desarrollo del agronegocio (BORRAS et al., 2012).

Aunque estas transacciones de tierras suelen excluir a las poblaciones, siguiendo la lógica de la *acumulación por desposesión* de Harvey (2005), Giraldo (2018) llama la atención para la necesidad de comprender el fenómeno del acaparamiento de tierras no solo a partir de la expulsión de las poblaciones de sus tierras, sino también a partir de la incorporación de dichas poblaciones a las lógicas de acumulación. En esta perspectiva, este autor considera que organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y el Banco Mundial promueven discursos que propenden por la necesidad de incluir a las poblaciones campesinas e indígenas mediante la subcontratación, las empresas de participación conjunta, vínculos empresariales entre las cadenas de agronegocio, así como a través de cooperativas de pequeños productores. En este sentido, las comunidades afectadas por procesos de acaparamiento de tierras responden de diferentes formas a estas dinámicas. Así, las “reacciones políticas desde abajo” (HALL et al., 2015) pueden incluir procesos de resistencia, movilizaciones para mejorar las compensaciones por expulsiones, o exigencias por parte de trabajadores para incluir sus demandas en las transacciones de tierras. Es decir, los procesos son complejos y por lo tanto, las respuestas de los actores afectados no son homogéneas. Aunque en algunos casos se encuentren procesos de resistencia efectiva a los acuerdos de tierras, en otros casos se buscan acuerdos con el Estado y con el capital privado, que no incluyen una confrontación directa (HALL et al., 2015).

Esta breve caracterización de las dinámicas globales de tierra, contribuye a comprender el caso colombiano, específicamente la legislación objeto de estudio de este artículo. La complejidad de estos procesos invita a considerar la forma como a nivel nacional se ponen en marcha estas dinámicas, lo que incluye estudiar las particularidades marcadas por el territorio donde ocurren, la historia de luchas en esos lugares, así como el papel del Estado que, como se vio, resulta clave para la comprensión de los procesos de acaparamiento de tierras.

Transformaciones agrarias en Colombia: los antecedentes de la Ley Zidres

A partir de la comprensión de la relación entre la ley que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) y la dinámica de expansión del agronegocio y acaparamiento global de tierras, es preciso estudiar las Zidres en el contexto local, comprendiendo sus particularidades y su surgimiento en el contexto agrario colombiano. La ley Zidres cuenta con un diseño jurídico novedoso, que permitió liberar más de siete millones de hectáreas para el avance del agronegocio (ver mapa 1), incluyendo tanto tierras de propiedad privada como tierras públicas (baldías). Estas últimas, de acuerdo con la legislación agraria, debían ser destinadas preferencialmente a campesinos sin tierra o

con tierra insuficiente, es decir, la finalidad de los baldíos estaría asociada a cuestiones de reforma agraria. Las Zidres, en este sentido, expresan el avance y consolidación del agronegocio en Colombia, afectando el uso de las tierras baldías, y de esta forma, resignifican la disputa histórica por la tierra.

Comprender la forma como el Estado colombiano llegó a promulgar esta ley en el año 2016, pasa por un estudio de las transformaciones recientes que ha tenido la agricultura colombiana, a partir del abandono del modelo de sustitución de importaciones y la implantación de las políticas neoliberales en la década del noventa, especialmente durante el gobierno del presidente del Partido Liberal, César Gaviria (1990-1994). En este sentido, las políticas de liberalización económica significaron el decrecimiento y en algunos casos el abandono de cultivos tradicionales. Al analizar el área cosechada, se constatan transformaciones profundas. En el caso del sorgo, entre 1990 y 2016, hubo una disminución del 97% del área cosechada. En el caso del algodón, aunque es un cultivo que tiene relevancia en Colombia, la disminución en el área cosechada en estos años fue del 92%. La cebada y el trigo, que contaban cada uno con más de 50 mil hectáreas cultivadas en los primeros años de la década del noventa, tuvieron una reducción de cerca del 96%. El maíz tradicional, aunque continúa teniendo gran relevancia en la economía local, redujo en más del 50% el área cosechada entre 1987 y 2016 (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2019).

Durante este periodo se constata también el crecimiento de cultivos propios de la economía capitalista, es decir, cultivos que hacen uso de capital, tierra, trabajo (asalariado) y tecnología, como instrumentos de generación de ganancias (PNUD, 2011). Dentro de estos se destaca el arroz mecanizado, la caña de azúcar, el banano de exportación, el maíz tecnificado, la soya y la palma de aceite, este último con un crecimiento exponencial. Entre 1987 y 2016, el arroz mecanizado tuvo un aumento del 50% de la superficie cosechada, llegando a tener, en 2016, 530.000 hectáreas. En el caso de la caña de azúcar, se percibe, entre 1987-2016, un aumento –con oscilaciones- en el área cosechada, pasando de 108.000 hectáreas en 1987, a 205.531 hectáreas en 2016, es decir, un aumento del 90% en el área cosechada. El banano de exportación, que ha tenido una gran trayectoria en el país, tuvo un aumento en el área cosechada del 91%. En el caso del maíz tecnificado, se observa un incremento exponencial durante el periodo estudiado (1987-2016), lo que sugiere que éste puede estar sustituyendo el maíz tradicional. Este cultivo ha tenido un aumento en el área cosechada del 173%, alcanzando, en 2016, 213.045 hectáreas cosechadas.

El cultivo de la soya, por su parte, requiere una atención especial. Durante el periodo estudiado (1987-2016), el año 1990 registra la mayor área cosechada, con 116.150 hectáreas. Sin embargo, en la década del 90 comienza a decrecer su producción. En años recientes, se percibe un aumento de este cultivo, llegando a tener en el año 2016, 40.920

hectáreas, con un aumento en el rendimiento. Por último, con relación a la palma de aceite, se observa un crecimiento exponencial y sostenido en las últimas décadas en Colombia, pasando de 51.560 hectáreas cosechadas en 1987, a 498.962 hectáreas en 2016, lo que significa un incremento del 860%.

A excepción del arroz mecanizado y el banano de exportación, los otros cuatro cultivos tienen una característica fundamental, y es que son considerados *flex crops*. Por otro lado, los incrementos en estos cultivos guardan relación con decisiones de política, y discusiones al interior de los sectores empresariales, en donde, frente a la apertura económica, se optó por privilegiar cultivos como la caña de azúcar y la palma (MESA DISHINGTON, 2013), y hubo un apoyo a través de medidas de política concretas para beneficiar a estos sectores.

Al estudiar la década del 2000 se identifican acciones que son clave para la comprensión de las transformaciones agrícolas, y que se relacionan con el modelo de agricultura que fue adoptando el país en años recientes. Tres elementos requieren ser destacados. El primer elemento sería el avance de la agricultura empresarial durante el gobierno de Álvaro Uribe, quien ganó las elecciones en 2002, por el movimiento Primero Colombia. Uribe fue elegido luego del fracaso del proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC-EP. Así, el discurso del nuevo presidente estuvo enfocado en la lucha contrainsurgente y en la derrota militar de la guerrilla. Uribe, además, consolidó 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). Durante este periodo se promovieron los monocultivos como el café, el cacao, y se dio impulso a los cultivos para la producción de agrocombustibles, como la palma de aceite y la caña de azúcar (SALINAS ABDALA; SEEBOLDT, 2010).

Uno de los programas emprendidos durante este periodo fue el modelo de Alianzas Productivas. El programa es definido como “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, p. 1). 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 a través 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, los cuales 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 el Estado, encargado de apoyar el proyecto a través de 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 el gremio palmicultor, como mecanismo para aumentar la competitividad a nivel internacional, a través de la reducción de 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 la empresa ancla, a través de 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.

Por otro lado, en 2006 se firma el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos², un país que subsidia gran parte de su agricultura. Lo anterior significó, en la práctica, dar mucho más valor a los productos exportables, en detrimento de otros sectores. La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), gremio que representa a diversos sectores agrícolas en Colombia, realizó críticas al TLC, por considerar que la negociación en materia agrícola habría podido ser más positiva. Sin embargo, resaltó del acuerdo 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 estos productos (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2006).

Como una medida para compensar y preparar a los productores para la intensa competencia que traería el TLC, el gobierno de Uribe implementó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) en 2007. 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

² El TLC con Estados Unidos fue firmado en 2006 y entró en vigor en 2012.

DE LA REPÚBLICA, 2007 Art. 1). El programa buscaba promover la competitividad y productividad de las actividades agropecuarias. Para tal fin, se destinó el 60% del presupuesto anual de inversión del Ministerio de Agricultura, entre 2007 y 2009. 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 los subsidios de este programa. El programa AIS muestra el sesgo anticampesino y la construcción de políticas a favor de las clases dominantes, de forma clara y explícita (URIBE-LÓPEZ, 2013). Mondragón (2011, p. 9) 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 (RUGELES, 2016). 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 y con 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. Para Uribe, en el país había disponibilidad de tierras para tal fin:

Nosotros tenemos 43 millones de hectáreas de sabana. 24 ó 25 millones de cabezas de ganado. Nosotros en esas hectáreas de sabana tenemos una gran posibilidad para crecer la producción de alimentos a fin de garantizar la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, para crecer la producción agrícola con destino a la energía de origen agrícola (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2008, p. 23).

Así, comenzó una fuerte presión por parte de los sectores agroempresariales para tener acceso a nuevas tierras y ampliar así la producción de *commodities* para la exportación. En esta perspectiva, la Ley n. 160 de 1994 representaba una barrera para la expansión de estos cultivos en terrenos baldíos, en la medida en que dicha legislación daba preferencia al uso de los baldíos para fines de reforma agraria. Lo anterior tuvo como telón de fondo una coyuntura en que los sectores campesinos fueron fuertemente reprimidos, mientras que los grandes propietarios de tierras y los empresarios tuvieron posibilidades de influir a su favor en las políticas públicas del agro colombiano.

El segundo elemento se refiere al impulso dado al agronegocio durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), en donde, desde el inicio, hubo un intento por modificar la legislación de baldíos en Colombia, intentando responder a la demanda de los

sectores agroempresariales. En su campaña presidencial del 2010, el entonces candidato planteó en sus propuestas de campaña 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, p. 37).

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:

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, 2010, p. 8).

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, dentro de los cuales se encontraba el sector agropecuario, el cual debía ser transformado para convertirse en un sector "de talla mundial que conduzca a más empleo y menor pobreza para la población rural" (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011, p. 66). De igual forma, en el plan de desarrollo se habla de una ventana de oportunidad para este sector debido al crecimiento esperado de la demanda de alimentos a nivel global, especialmente por parte de países como China e India. En este sentido, afirma el documento, "el campo colombiano tiene la oportunidad de convertirse en una despensa productiva para el mundo. Para tal fin, el sector agropecuario deberá transformarse en un sector más competitivo, productivo e innovador" (2011, p. 206), y 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, 2011).

El Plan de Desarrollo menciona la necesidad de "revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF)" así como "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, 2011, p. 240). Estas cuestiones incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran alineadas con las discusiones y demandas que venían pautando los sectores agroempresariales.

En la ley n. 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. 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, a través de la comisión de proyectos especiales, la cual estudiaría y autorizaría los proyectos consolidados en superficies que excedieran 10 UAF, permitiendo, además, que los proyectos en superficies menores 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, que nunca ha sido llevada a la práctica. La Corte Constitucional, sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de dichos artículos, a partir de la demanda presentada por los congresistas Jorge Enrique Robledo y Wilson Arias, ambos del partido Polo Democrático Alternativo. Posterior al Plan de Desarrollo 2010-2014 se elaboraron varios borradores de ley de baldíos. Sin embargo, luego de varios intentos, fue presentada y aprobada en el Congreso la ley 1776 de 2016, es decir, la ley Zidres.

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.

Por último, el tercer elemento se refiere al caso de la región de la Altillanura. El interés por la apropiación de nuevas tierras, en el caso colombiano, se manifestó de forma clara en esta región, que abarca tres municipios del departamento del Meta y todo el departamento de Vichada. Este territorio ha sido definido como principal área para la expansión del agronegocio, y es, además, el territorio donde podrán establecerse la mayoría de las Zidres. Como lo afirma Arias (ARIAS, 2018, p. 21), “el interés relativamente reciente por la Altillanura guarda una relación directa con la fiebre por la tierra”, lo que evidencia la relación de las dinámicas locales con procesos que están teniendo lugar a nivel global. Esta región, que abarca 13 millones de hectáreas, cuenta con presencia de resguardos indígenas y, además, presencia de campesinos que migraron en las olas de violencia y llegaron hace más de 50 años a la región, tras la violencia de mediados del siglo XX (PNUD, 2011). Estos campesinos fueron ocupando tierras públicas, y en muchos casos, no poseen los títulos de las mismas. Así, la región se caracteriza por contar con gran cantidad de baldíos y de tierras

entregadas por el Estado a familias campesinas en procesos recientes de reforma agraria (ARIAS, 2018). La ganadería extensiva ha sido la principal actividad en esta región. De acuerdo con la información del último Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2016), en los departamentos de Meta y Vichada, el uso del suelo destinado a ganadería es preponderante. En el caso del Vichada, la actividad ganadera representa el 96,6% del área agropecuaria, y en el Meta, este porcentaje es del 88,2%.

Aunque el Estado, históricamente, ha dejado esta región un poco al margen de la integración del país, no ha sido ajena a las dinámicas del conflicto social y armado ni al narcotráfico (LA ROTA- AGUILERA; SALCEDO, 2016). De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, en el departamento del Meta hubo un abandono de tierras muy fuerte entre los años 2005 y 2007, que además coincide con altos niveles de desplazamiento forzado, como resultado del conflicto social y armado (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2016). Justamente ha sido a través del abandono de tierras con ocasión del conflicto armado, como muchos monocultivos, como la palma aceitera, han ido expandiéndose, como lo evidencian diversos estudios sobre este caso (ver CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2016; SALINAS ABDALA, 2012).

Fue justamente en esta región donde se evidenció un caso de acaparamiento de tierras, especialmente de baldíos, por parte de empresas nacionales y extranjeras. 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. 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 y fueron vendidos 2.953 terrenos, además del incremento en la titulación de baldíos. Las transformaciones que ocurrieron en este lugar generaron tensiones debido a los cambios, 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 (SALINAS ABDALA, 2012). En esta región, se busca imitar el modelo del cerrado brasileiro, centrado en el modelo intensivo a gran escala, con un papel protagónico del agronegocio. Por tal motivo, algunos se refieren a esta región como el cerrado colombiano (SALINAS ABDALA, 2012).

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, [s.d.]). Los campesinos que experimentaron más de 20 años de intensa violencia vendieron sus tierras a intermediarios a precios bajos. Esos terrenos después acabaron en manos de empresas nacionales y extranjeras.

Dentro del grupo de inversionistas nacionales se encuentran los siguientes: Grupo Luis C. Sarmiento Angulo, Riopaila, Aceites Manuelita, Grupo Aliar, Grupo Santodomingo-Valorem, Francisco Santos, Familia Lizarralde, entre otros. Dentro del grupo de empresas extranjeras se destacan: Cargill, Poligrow, Mónica Semillas y Forest First (ARIAS, 2018). Hay interés, también, de empresas de Argentina y de China. Por su parte, a agosto de 2019, la base de datos de Land Matrix, que mapea inversiones en agricultura a gran escala, presentaba 59 transacciones de tierra en Colombia, sin incluir minería, de las cuales el 30% ocurren en la Altillanura (LAND MATRIX, 2019)³. Las inversiones de estos grupos se asocian a cultivos de caucho, palma aceitera, soya, maíz y proyectos forestales. Lo que llama la atención en el caso de estas empresas es la forma como adquirieron 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, es propietario de cultivos de maíz y soya en Bolivia y Brasil, y cuenta con inversiones en la Altillanura para estos cultivos. Este grupo adquirió terrenos en la región estudiada, a través 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 esas empresas con la asesoría de firmas de abogados colombianos, para de esa forma acceder (a través de varias empresas) a un mayor número de hectáreas y a los subsidios para la agricultura entregados por parte del gobierno nacional. Este caso muestra la forma creativa como se despliegan distintas estrategias para controlar tierra, en contextos en donde la legislación representaba una barrera para tal fin. De acuerdo con el informe de Oxfam (2013) Mónica Semillas adquirió, a través de esa estrategia, cerca de 13.000 hectáreas en los departamentos de Meta y Vichada. La multinacional Cargill utilizó una estrategia similar de adquisición de tierras y, a través de la creación de 36 empresas, logró adquirir un total de 52.576 hectáreas (OXFAM, 2013). Dicha estrategia fue también implementada por empresas de capital nacional. Así, la compra fraccionada de tierras ha sido un mecanismo predominante para evadir las restricciones legales para su adquisición en la Altillanura.

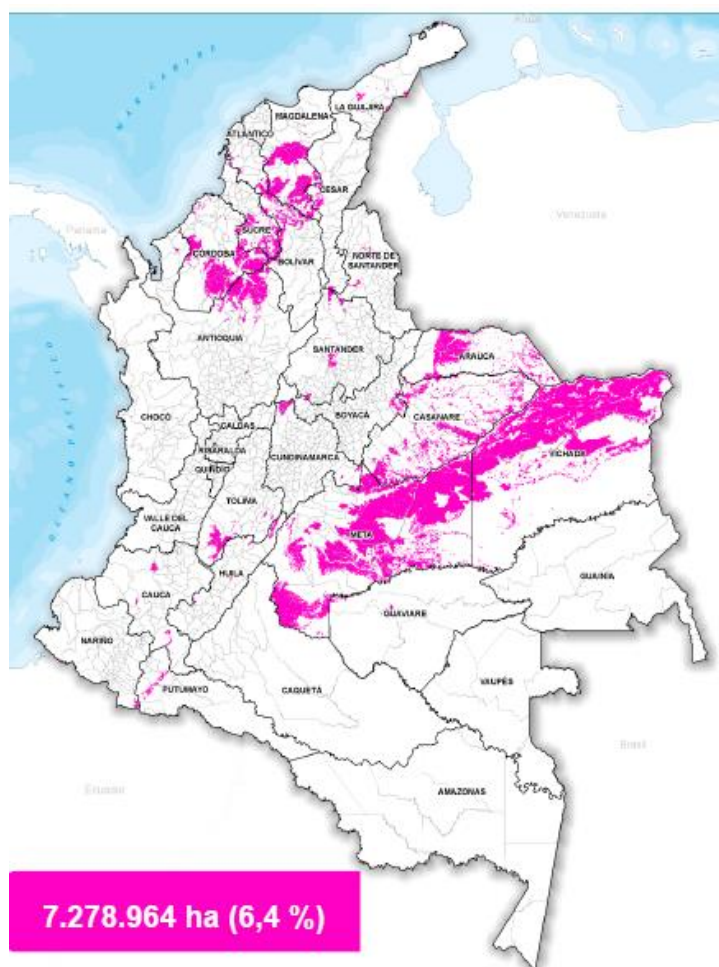
³ Land Matrix es una base de datos lanzada en 2012, que busca proveer información sistemática sobre inversiones en agricultura a gran escala. Sin embargo, presenta algunos inconvenientes en términos de información precisa y confiable, y por lo tanto, debe ser tomada con cautela, como un indicativo de la situación (EDELMAN, 2013).

La Altillanura no es la única región donde se presenta el acaparamiento global de tierras. De acuerdo con Land Matrix (2019), en otras regiones, como el Caribe, se está presentando también este fenómeno, principalmente para la producción de agrocombustibles. Sin embargo, la altillanura es un buen ejemplo de la forma como la dinámica por búsqueda de tierras a nivel global ha tenido un fuerte impacto en la cuestión agraria colombiana. Las denuncias hechas en este caso fueron un antecedente fundamental para la ley Zidres, pues las empresas presionaron para tener una ley favorable a sus inversiones. Las Zidres, entonces, serían también producto de esa situación de ilegalidad, que al hacerse pública, generó inseguridad jurídica para las inversiones en este territorio.

La Ley Zidres

Las Zidres son una etapa en el proceso de desarrollo del agronegocio en Colombia, y se desarrollan en el marco del proceso de globalización contemporáneo, marcado por la expansión del modelo de agronegocio y el acaparamiento global de tierras. A nivel nacional, las Zidres nacen en el momento en que la pauta sobre la cuestión agraria se vuelve el centro del debate, a raíz del proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Representan la consolidación de una tendencia observada a partir de las reformas neoliberales de la década del noventa, y los posteriores tratados de libre comercio firmados con diferentes países, que generaron el fortalecimiento de la agroindustria de productos exportables, como la palma de aceite y la caña de azúcar, en detrimento de la economía campesina. La ley es también una respuesta inmediata a la situación de ilegalidad en la compra de tierras por parte de empresas nacionales y extranjeras, que adquirieron tierras en la región de la Altillanura. Así, aunque la ley no habla de forma explícita de esta región, sí parece responder, al menos parcialmente, al interés de las empresas en este territorio.

Mapa 1: Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres.



Fuente: UPRA, 2018.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) definió los territorios donde podrán establecerse las Zidres 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. Los proyectos de las Zidres, además, tienen unas restricciones de lugares donde no pueden constituirse, como territorios declarados resguardos indígenas, territorios indígenas en proceso de titulación como resguardos, Zonas de Reserva Campesina debidamente establecidas, 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, con relación a las Zonas de Reserva Campesina, que en Colombia existen solo seis ZRC 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.

La ley autoriza, para la ejecución de los proyectos productivos, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio de los bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres. La entrega de los inmuebles de la nación se realizará cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o mediano productor. La duración de los contratos estará determinada por los ciclos productivos del proyecto. 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, 2016). Lo anterior significa, en la práctica, nuevas formas de apropiación de las tierras para el desarrollo de estos proyectos, sin que esté de por medio la propiedad de la tierra.

La ley plantea unos incentivos y estímulos que solo podrán recibirlos los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o mediano productor. Los incentivos y estímulos incluyen 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 conciben para el desarrollo de los proyectos productivos; y respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos cuando se requiera. Adicionalmente, la ley prevé que, con el objetivo de dar seguridad a las inversiones, el Estado "no modificará los contratos celebrados o que se celebren" (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016) 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 quedarán a salvo, aunque puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley.

Este nuevo modelo, propio de la expansión capitalista, se basa en la escisión del campesino de la tierra, sin la expulsión del mismo, bajo la figura de la asociatividad. En este sentido, la acumulación por desposesión de los campesinos de sus tierras se da a través de mecanismos mucho más sutiles, pues el despojo se da sin que medie el desplazamiento. Esta es, de alguna forma, una manera mucho más sofisticada como el capital integra nuevos territorios a la dinámica global (GIRALDO, 2018). Bajo esta perspectiva, el campesino propietario de tierra dentro del territorio de las Zidres se integra al proyecto dando su tierra y su mano de obra, perdiendo, en últimas, su capacidad autónoma de sembrar para su consumo o de acuerdo con sus necesidades, lo que significa el surgimiento de un nuevo proletariado rural.

De igual forma, la ley pone en el centro del debate la cuestión asociada a la propiedad de la tierra, especialmente a partir del proceso global de acaparamiento de tierras

en la segunda mitad de la década de 2000. En el modelo de las Zidres resuelve la cuestión asociada a la propiedad de terrenos baldíos, a través de la noción de productividad que se incluye en la ley, es decir, se separa la propiedad de la tierra de su uso, y de esta forma, se desplaza el debate sobre la adquisición de tierras, a una cuestión asociada al control de la misma, que ya no pasa, necesariamente, por poseer el título de propiedad.

La experiencia de países latinoamericanos que tienen un amplio desarrollo del modelo de agronegocio, con grandes extensiones dedicadas a monocultivos como la soya, la caña de azúcar, el maíz y el trigo, como son los casos de Brasil, Argentina, Uruguay, así como Bolivia y Paraguay, permite inferir que en el caso colombiano, las Zidres van a responder mucho más a los intereses por la producción de *commodities* para el mercado global, así como para la producción de agrocombustibles, lo que puede afectar la seguridad y soberanía alimentaria.

Consideraciones finales

La ley Zidres (1776 de 2016) hace parte de un proceso de largo plazo, caracterizado por las distintas transformaciones en la agricultura global y en la agricultura colombiana. Esta ley expresa la forma como el Estado colombiano respondió a la fiebre por la tierra a nivel global, abriendo, así, un nuevo camino para la agricultura colombiana, mucho más enfocada hacia el modelo de exportación de *commodities*, a través del uso de grandes extensiones de tierras para proyectos de monocultivo. La forma como se plantea, en la ley, la incorporación de los campesinos a estos proyectos es a través del modelo de asociatividad, promovido por el Banco Mundial, y que en Colombia ha tenido su clara expresión en el modelo de Alianzas Productivas. Dicha asociatividad no es más que una forma sutil de acumulación por desposesión, sin pasar por el destierro de las comunidades, al construir territorios que incorporan a los campesinos como asalariados, sin escindirlos, necesariamente, de sus tierras. De igual forma, las Zidres representan la incorporación de nuevas formas de control sobre la tierra, sin entrar en la discusión sobre compra de tierras. Por eso, el concepto de acaparamiento global de tierras o *land grabbing*, entendido bajo la idea del control sobre la tierra, adquiere gran relevancia para la comprensión del modelo de Zidres.

Las implicaciones de las Zidres se refieren también a aspectos como la soberanía alimentaria del país, así como al impacto en términos de garantías de acceso a tierra para los campesinos. Este punto resulta fundamental, pues al liberar tierras baldías para la expansión del agronegocio, debe considerarse el impacto de una medida como esa en términos de concentración de la tierra, por un lado, y en tierras disponibles para fines de reforma agraria, por el otro. Esto requiere especial atención si se considera el acuerdo de

paz con la guerrilla de las FARC-EP, en donde uno de los puntos fundamentales fue justamente el tema del acceso y formalización de la tierra.

A nivel de los procesos de resistencia, se identifica, en el trámite de aprobación de la ley Zidres, una oposición de sectores de izquierda dentro del Congreso, así como de movimientos sociales y sectores campesinos, quienes participaron activamente en las audiencias públicas convocadas en el marco de las discusiones del proyecto de ley. Sin embargo, el momento de discusión de la ley, que coincidió con el proceso de paz, sin duda alguna generó una mayor atención a la pauta de la paz, imprescindible para contribuir al fin del conflicto social y armado, y así, la discusión y debate sobre la ley Zidres perdió centralidad. El desarrollo que tendrán las Zidres aún está por verse. Estos elementos, sin embargo, plantean cuestionamientos sobre el futuro de la agricultura en Colombia y su impacto, especialmente para las comunidades campesinas.

Referencias

ARIAS, Wilson. **Así se roban la tierra en Colombia**. Bogotá: [s.n.], 2018.

BORRAS, Saturnino M; FRANCO, Jennifer C; GÓMEZ, Sergio; KAY, Cristóbal; SPOOR, Max. et al. 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 C; ISAKSON, S. Ryan; LEVIDOW, Les; VERVEST, Pietje. The rise of flex crops and commodities: implications for research. **The Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 1, p. 93–115, 2016.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. **Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas**. Bogotá: CNMH, 2016.

_____. **Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: CNMH-UARIV, 2015.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1133 de 2007. Por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS. , 2007.

_____. Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. , 2016.

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

DANE. **Tercer Censo Nacional Agropecuario**. Bogotá, Colombia: DANE. , 2016

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

_____. **Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**. . Bogotá,

Colombia: Departamento Nacional de Planeación. , 2011

EDELMAN, Marc. Messy hectares : questions about the epistemology of land grabbing data. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n. 3, p. 485–501, 2013.

FAJARDO, Darío. **Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010**. Bogotá: ILSA, 2014.

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**. . [S.l: s.n.]. , 2016

GONZÁLEZ, Fernán. **Poder y violencia en Colombia**. Bogotá: Odecofi, Cinep, Colciencias, 2014.

GRAIN. Acaparamiento de tierras: el despojo planificado de los territorios. **Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo Colombiano**. Bogotá: Corporación Grupo Semillas, 2016. .

GRAS, Carla. **Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales**. , desiguALdades.net Working Paper Series., nº 50. Berlín: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013.

GRAS, Carla; HERNÁNDEZ, Valeria. Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales. In: GRAS, Carla; HERNÁNDEZ, Valeria (Org.). . **El agro como negocio. Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013. p. 17–46.

HALL, Ruth et al. Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions 'from below'. **The Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 3–4, p. 467–488, 2015.

HARVEY, David. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid: Ediciones Akal, 2007.

_____. **El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LA ROTA- AGUILERA, María José; SALCEDO, Leonardo. La Altillanura: desafíos y posibilidades del el ordenamiento territorial en la nueva frontera agrícola colombiana. In: DUARTE, Carlos (Org.). . **Desencuentros Territoriales. Caracterización de los conflictos en las Región de la Altillanura, Putumayo y Montes María**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), 2016. .

LAND MATRIX. **Colombia - LAND MATRIX**. Disponível em: <https://landmatrix.org/en/get-the-detail/by-target-country/colombia/?order_by=&starts_with=C>. Acesso em: 21 set. 2019.

LÓPEZ, Cecilia. Agro Ingreso Seguro no es una telenovela. **Portafolio**, 10 out. 2012. Disponível em: <<http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/agro-ingreso-seguro-telenovela-104620>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

MARGULIS, M E; MCKEON, N; BORRAS JR, S M. Land grabbing and global governance: Critical perspectives. **Globalizations**, v. 10, n. 1, p. 1–23, 2013.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016.

MESA DISHINGTON, Jens. **Lo gremial, pilar del desarrollo palmero**. Bogotá: Fedepalma, 2013.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. **Anuario estadístico del sector agropecuario**. Bogotá: MADR. , 2019

_____. **Resumen Ejecutivo 2018. Proyecto de inversión “Formulación y ejecución de las alianzas productivas”**. Bogotá, Colombia: MADR. , 2018

MONDRAGÓN, Héctor. Especulación con la tierra contra la soberanía alimentaria. **Deslinde**, v. 49, 2011.

OSEJO, Alejandra; MARÍN, Wilmer; POSADA, Visnu; SÁNCHEZ, Sammy; TORRES, Sonia. Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto. Una herramienta comunitaria para el manejo de la biodiversidad. In: MORENO, L.; RUEDA, C; ANDRADE, G. (Ed.). **Biodiversidad 2017. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia**. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2018.

OXFAM. **Divide y Compras. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia**. 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, Colombia: Oxfam. , 2017

PARTIDO DE LA U. **Buen gobierno para la prosperidad democrática. 109 Iniciativas para lograrla**. [S.l: s.n.], 2010.

PNUD. **Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011**. Bogotá: INDH PNUD. , 2011

PUYANA, Alicia; COSTANTINO, Agustina. Chinese Land Grabbing in Argentina and Colombia. **Latin American Perspectives**, v. 42, n. 6, p. 105–119, 2015.

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, 2006.

_____. Discurso del Doctor Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la República de Colombia. **Revista Nacional de Agricultura**, v. 951, p. 14–27, 2008.

_____. Intervención de Rafael Mejía López, Presidente de la SAC. **Revista Nacional de Agricultura**, n. 956, p. 5–8, 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.

RUGELES, Gustavo. Los favores a empresarios financiadores de Uribe que le cobraron a Andrés Felipe Arias. **Las 2 Orillas**, 30 ago. 2016. Disponible em: <<https://www.las2orillas.co/los-favores-a-empresarios-financiadores-de-uribe-por-los-que-pago-andres-felipe-arias/>>. Acceso em: 31 jul. 2018.

RUTAS DEL CONFLICTO. **Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra**. Disponible em: <http://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra_hombres_sin_tierra.html>. Acceso em: 31 jul. 2018.

SALINAS ABDALA, Yamile. El caso de Colombia. In: SOTO BAQUERO, FERNANDO; GÓMEZ, Sergio (Org.). **Dinámicas del Mercado 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

URIBE-LÓPEZ, Mauricio. **La Nación vetada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia.** Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

VÁSQUEZ, Adrián. Las alianzas productivas en el sector de la palma de aceite. Informe especial de la ENS. para la Agencia de Información laboral, 24 ago. 2017. Disponível em: <<http://ail.ens.org.co/informe-especial/las-alianzas-productivas-sector-la-palma-aceite-informe-especial-la-ens/>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

WOLFORD, Wendy; BORRAS, Saturnino M; HALL, Ruth; SCOONES, Ian; WHITE, Ben. Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land. **Development and Change**, v. 44, n. 2, p. 189–210, 2013.

Sobre a autora

Juanita Cuellar Benavides – Graduação em Ciência Política pela Universidad Nacional de Colombia. Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutoranda em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0001-6672-3146>

Como citar este artigo

BENAVIDES, Juanita Cuellar. Entre lo global y lo local: las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social-Zidres en Colombia. **Revista NERA**, v. 23, n. 53, p. 66-89, mai.-ago., 2020.

Recebido para publicação em 05 de agosto de 2019.
Devolvido para a revisão em 24 de setembro de 2019.
Aceito para a publicação em 14 de dezembro de 2019.
