

## El modelo del agronegocio y su expansión en la región de la Altillanura colombiana

### O modelo do agronegócio e sua expansão na região da Altillanura colombiana

Juanita Cuéllar Benavides \* 

#### Resumen

En las últimas tres décadas han ocurrido importantes transformaciones en el campo colombiano, tanto a nivel productivo como a nivel de las políticas públicas. Estos cambios están asociados a la adopción de políticas neoliberales desde la década del noventa, que han causado un profundo impacto en la matriz productiva del país. Estas dinámicas se observan con intensidad en la región de la Altillanura, en donde se presentan una serie de procesos ligados a transformaciones en el uso de la tierra, la incorporación de nuevos territorios a las dinámicas productivas, principalmente para el desarrollo de cultivos multipropósito como la caña de azúcar, la palma de aceite, el maíz y la soya, así como la presencia de empresas, tanto nacionales como extranjeras, que buscan el acceso a nuevas tierras. Vale destacar que esta región cuenta con gran cantidad de tierras baldías, es decir, tierras públicas tradicionalmente destinadas para fines de reforma agraria. En este sentido, el artículo resalta los cambios en la matriz productiva y destaca el papel del Estado en la promoción de la expansión del modelo del agronegocio en la Altillanura, en algunos momentos a través de la omisión de acciones tendientes a regular el acceso a tierra en esta región, y en otros, a través de acciones concretas, como es el caso de la promulgación de la ley 1776 de 2016 que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

**Palabras clave:** agronegocio; Altillanura; neoliberalismo; cuestión agraria; Colombia.

#### Resumo

Nas últimas três décadas, importantes transformações ocorreram no campo colombiano, tanto em termos de produção quanto de políticas públicas. As mudanças estão associadas à adoção de políticas neoliberais desde a década de noventa, com um impacto profundo na matriz produtiva do país. Estas dinâmicas são observadas com intensidade na região da Altillanura, onde há uma série de processos ligados às transformações no uso da terra, à incorporação de novos territórios na dinâmica produtiva, principalmente para o desenvolvimento de cultivos flexíveis como a cana-de-açúcar, a palma, o milho e a soja, assim como a presença de empresas nacionais e estrangeiras que buscam acesso a novas terras. Vale ressaltar que esta região possui uma grande quantidade de terras *baldías*, ou seja, terras públicas tradicionalmente destinadas

---

\* Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Foz do Iguaçu, PR E-mail: [juanita.benavides@unila.edu.br](mailto:juanita.benavides@unila.edu.br)

para fins de reforma agrária. Neste sentido, o artigo destaca as mudanças na matriz produtiva, bem como o papel do Estado na promoção da expansão do modelo do agronegócio no Altillanura, em alguns momentos através da omissão de ações que regulamentem o acesso à terra nesta região e, em outros, através de ações concretas, como é o caso da promulgação da Lei 1776 de 2016, que cria as Zonas de Interesse de Desenvolvimento Rural, Econômico e Social (Zidres).

**Palavras-chave:** agronegócio; Altillanura; neoliberalismo; questão agraria; Colômbia.

## **Introducción**

Desde la década del noventa, Colombia asiste a una serie de transformaciones en la agricultura que son el resultado, principalmente, de la adopción de políticas neoliberales. Este proceso ha significado la reconfiguración de la matriz productiva, con el abandono de algunos cultivos y el fortalecimiento de otros, principalmente de tipo empresarial. Este proceso ha venido acentuándose en los últimos años, significando profundos cambios en los territorios. Así, siguiendo la tendencia de otros países de la región, como Argentina y Brasil, en el campo colombiano se perciben procesos recientes de avance del agronegocio, con un protagonismo fundamental del cultivo de la palma de aceite.

Esta expansión del modelo del agronegocio se ve con claridad cuando se estudia la región de la Altillanura colombiana, un lugar que concentra grandes cantidades de agua y del que hacen parte siete municipios de los departamentos de Meta y Vichada. La región ha sido catalogada como la última frontera agrícola de Colombia y, por lo tanto, ha despertado el interés de actores nacionales y extranjeros, que buscan el acceso a nuevas tierras. A partir de las reflexiones de Levien (2013; 2014) en este artículo nos interesa observar no solo los cambios en la matriz productiva, sino también la forma como el Estado ha jugado un papel importante en la adopción de este modelo, considerando que los procesos de desposesión son profundamente políticos y están acompañados de la acción estatal.

El artículo busca contribuir al campo de estudios sobre el agronegocio en América Latina, y pretende también servir de base para la discusión sobre transformaciones que están ocurriendo en el país. Para tal fin, este trabajo se estructura de la siguiente forma. En la primera parte se presenta la discusión teórico-conceptual sobre la acumulación por desposesión y se resalta la importancia del Estado en este

proceso. En la segunda parte se abordan algunas de las principales características del modelo del agronegocio. En la tercera parte se hace énfasis en los cambios en el uso del suelo y en la matriz productiva en la región de la Altillanura, con información cuantitativa sobre los principales cultivos y los cambios que han ocurrido a lo largo de las últimas décadas. En la cuarta parte se aborda el tema de las políticas públicas y la acción del Estado para garantizar la expansión del agronegocio en la Altillanura, haciendo énfasis, principalmente, en la ley 1776 de 2016 que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social –Zidres- (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2016). Por último, se presentan algunas consideraciones finales, que buscan problematizar sobre el rumbo que este tema tomará en el gobierno actual.

### **La acumulación por desposesión y la importancia del Estado**

Desde la década del setenta el mundo asiste a una serie de transformaciones económicas como resultado de la implantación del neoliberalismo en la mayoría de países, con efectos diferenciados en cada uno de ellos. Para el geógrafo David Harvey (2007), el neoliberalismo significó la redistribución de la riqueza hacia las élites y hacia los países ricos, aumentando, de esta forma, la desigualdad. Para este autor, dicha redistribución se ha dado, principalmente, a través de lo que denomina acumulación por desposesión. Este concepto, bastante popular en los estudios críticos sobre agricultura, toma como punto de partida los análisis de Karl 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, 1959, p. 608). Dentro de la acumulación originaria, el autor de *El Capital* 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, y la supresión del derecho a los bienes comunes, entre otros.

Una de las principales contribuciones de Harvey al debate se basa justamente en considerar que, a diferencia de Marx, la acumulación no sería originaria, es decir, no estaría limitada al momento inicial del capitalismo, sino que continúa a través de nuevas

formas, como por ejemplo los derechos de propiedad intelectual, la depredación de bienes ambientales globales (agua, aire, tierra) y la privatización de activos públicos, entre otros (HARVEY, 2007). La acumulación por desposesión, además, se daría en diferentes momentos históricos, y se aceleraría justamente en los momentos de crisis de sobreacumulación en la reproducción ampliada. 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). Esto se constata al estudiar los procesos recientes en el campo, en donde se ha intensificado la mecanización de la agricultura, el uso de tecnología y la ampliación de la frontera a nuevos territorios, con una participación cada vez mayor del sector financiero, usando el discurso de tierras marginales, poco ocupadas, que son utilizadas para el monocultivo o para fines especulativos.

Sin embargo, este proceso de acumulación por desposesión no ocurre de manera espontánea o guiada solo por las fuerzas del capital. En diálogo con Harvey, Michael Levien ha avanzado en esta discusión a través del desarrollo del concepto de regímenes de desposesión (*regime of dispossession*), que busca profundizar en el carácter profundamente político de la acumulación por desposesión, la cual estaría determinada, también, por la lucha de clases y no solo por los circuitos de capital (LEVIEN, 2013). En este sentido, el Estado tendría un papel fundamental en la acumulación por desposesión, 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). Aunque los actores que acumulan tierra pueden ser tanto públicos como privados, los Estados deben justificar esas desapropiaciones apelando al discurso de propósito público o interés nacional. Para este autor, 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 nos llama la atención sobre las formas particulares y específicas en que la desposesión ocurre, así como sobre los distintos mecanismos a través de los cuales esta se lleva a cabo. En este sentido, para los fines de este trabajo, nos interesa la forma en que la desposesión, ligada a la expansión del agronegocio, ha ocurrido en la región de la Altillanura colombiana de la mano de la acción estatal, sea a través de la no interferencia en la apropiación ilegal de tierras, o a través de normativas que buscan justificar tal acción como de interés público.

### **Una aproximación al modelo del agronegocio**

El agronegocio, como concepto, tiene una tradición que remonta a la década del cincuenta, cuando John Davis y Ray Goldberg investigadores de Harvard, utilizaron la palabra *agribusiness* en su libro “A concept of Agribusiness” en 1957, como forma de describir la relación entre la agricultura y los negocios (DAVIS; GOLDBERG, 1957). Para los autores, el proceso en el que se enmarca el concepto tiene relación con el paso de una agricultura de subsistencia a una agricultura más de tipo comercial, con innovaciones tecnológicas, uso de maquinaria, así como el desarrollo de la industria de fertilizantes y de semillas.

En América Latina 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 sobre el 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 a una agricultura enfocada en 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).

El modelo del 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 Graciano, aunque la noción de agronegocio “comprende y amplifica los elementos característicos de la etapa anterior de expansión agroindustrial” (GRAS, 2013, p. 8), existen algunos elementos de diferenciación. En el modelo del 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).

El agronegocio también tiene como rasgo importante la tendencia hacia el monocultivo. Su instalación acaba por desplazar otros usos del suelo, como ocurre, 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.

De igual forma, en el modelo del agronegocio el Estado juega un papel de gran relevancia creando y/o facilitando las condiciones para su expansión, ya sea a través de modificaciones en el plano jurídico o regulatorio, o posibilitando los cambios en el uso del suelo y la entrada de nuevos actores. En algunos casos, la propia omisión del Estado frente a problemáticas relacionadas con los títulos de las tierras destinadas al agronegocio ha sido una forma de actuación importante. Este punto se relaciona directamente con lo que Levien apunta en relación con el papel del Estado, ya que este sería un actor fundamental para posibilitar la desapropiación. En este orden de ideas, autores como Heredia, Palmeira y Leite (2010) mencionan, para el caso brasileño, el papel del Estado y de las políticas públicas viabilizando el surgimiento y expansión del agronegocio. Los autores muestran, además, como entre 1990 y 2009, la soya se ha ido

expandiendo de la región sur hacia nuevas áreas, en dirección a la región centro-oeste y más recientemente hacia la región amazónica. 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 el caso argentino, se destaca la forma como 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, sin embargo, la falta de decisión política para ejercer la regulación estatal fue también un factor importante.

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, 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).

Para efectos de avanzar en el análisis del caso colombiano, se hará énfasis, en la siguiente sección, en el caso de la Altillanura, que se ha perfilado en los últimos años como la nueva y última frontera agropecuaria y en donde han puesto los ojos inversionistas nacionales y extranjeros, interesados en el acceso a tierras en esta región.

### **La experiencia de la Altillanura colombiana**

Los cambios en la agricultura como resultado de la implantación del neoliberalismo se constatan también en el caso colombiano, aunque de manera

diferenciada. A lo largo del siglo XX, podemos identificar tres momentos de la política agrícola de este país: la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones y la apertura comercial (PERFETTI, et al., 2017). Durante la primera mitad del siglo XX se consolidaron las exportaciones de café, al igual que el petróleo, lo que permitió avanzar, en la segunda mitad del siglo XX, en 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; LOPEZ, 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 el cacao.

Sin embargo, durante la década del noventa se profundizaron los cambios en la economía. En este sentido, el final del siglo XX en Colombia 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, p. 347). 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, entre otros (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) y profundizado en los siguientes gobiernos. En materia agropecuaria se realizaron reformas tendientes a la liberalización del comercio internacional, lo que en la práctica significó el desmonte de los controles a las importaciones, precios de sustentación y precios de cosechas



(KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006). De acuerdo con Perry (2000, p. 5), “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”. Al tiempo en que la agricultura fue perdiendo peso dentro del Producto Interno Bruto (PIB), otros sectores, como el de servicios, especialmente los servicios financieros, columna vertebral del neoliberalismo, aumentaron su participación total en el PIB.

No obstante, 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. 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. Adicionalmente, en este periodo se avanzó en 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 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). 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, principales productores de los mismos.

#### *Los cambios en el uso del suelo en la Altiplanura*

Los cambios en el uso del suelo ocurridos en la región de la Altiplanura se observan, principalmente, a partir del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Así, esta región constituye un caso paradigmático al perfilarse, en los últimos años, como el lugar donde se constatan importantes transformaciones que sugieren la expansión del agronegocio. La Altiplanura 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 conforman el departamento del Vichada (La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño y 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. Así mismo, 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. Es una región que 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 han sido ocupados por colonos-campesinos que llegaron de diferentes lugares, algunos hacen más de 50 años, huyendo de la violencia de mediados de siglo (PNUD, 2011). Es una región compleja, donde se encuentran actores pequeños, medianos y grandes, nacionales y transnacionales, legales e ilegales. 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.

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. Durante el gobierno de Álvaro Uribe hubo un cambio en los títulos de por lo menos 250 mil hectáreas en el departamento de Vichada, fueron vendidos 2.953 terrenos y hubo un incremento en la titulación de baldíos. Los cambios que ocurrieron en este lugar pueden resumirse en: 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).

Además de estas transformaciones mencionadas por Salinas Abdala (2012), resulta relevante observar el comportamiento histórico de los cultivos en esta región, ya que esto nos aporta información sobre los propósitos subyacentes a los cambios en el uso del suelo y la expansión de la frontera agropecuaria. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del Ministerio de Agricultura (Agronet, 2023), es posible constatar que en esta región ha habido crecimientos en la superficie destinada para la producción del cultivo de caña de azúcar, el maíz tecnificado, la palma de aceite y, más recientemente, la soya, los cuales ocurren, principalmente, a partir del año 2002.

**Tabla 1** - Departamentos de Meta y Vichada: promedio de hectáreas cultivadas de Caña de azúcar, palma de aceite, soya, maíz tecnificado y arroz mecanizado (1988-2017).

Cultivo	Departamento	1988-1992	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017
Caña de azúcar	Meta	0	0	0	0	0	9.904,4
	Vichada	0	0	0	0	0	0
Palma aceite	Meta	25.491,8	40.834,8	45.498,8	49.029,2	102.724	150.682,6
	Vichada	0	0	0	88	20	1.000
Soya	Meta	20.418	12.714,2	10.134,4	24.372,2	27.703,6	27.491,6
	Vichada	0	0	0	0	1.100	10.091,8
Maíz tecnificado	Meta	9.265	9.331	8.321	16.160	14.849	45.654
	Vichada	0	0	0	0	141	9.540
Arroz mecanizado	Meta	106.899	87.791	99.087	83.812	92.098	66.939
	Vichada	0	0	0	0	0	0

**Fuente:** Agronet, 2023. Construcción de la autora.

La información del Ministerio de Agricultura permite constatar cómo, en el caso del departamento del Meta, los cultivos de caña de azúcar comienzan a reportarse en el año 2015, mientras que el cultivo de palma ha tenido una intensificación a lo largo de las últimas tres décadas. De igual forma, como se observa en la tabla anterior, este departamento ha tenido una producción con tendencia ascendente de maíz tecnificado y de soya, y continúa teniendo una importante producción de arroz mecanizado, aunque con tendencia decreciente. De estos cultivos, vale la pena resaltar que cuatro son cultivos multipropósito (o flex crops): la palma aceitera, la caña de azúcar, el maíz tecnificado y la soya. Por su parte, el caso del Vichada sugiere una ampliación de la

frontera agropecuaria. La palma de aceite comienza a aparecer en este departamento 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, 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.

#### *Los actores presentes en la Altillanura*

Además de las mencionadas transformaciones en el uso del suelo, en la Altillanura 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, en donde la expansión del agronegocio se encuentra ligada a dinámicas de acaparamiento de tierras o *land grabbing*. La relevancia que ha adquirido la región en el marco de las transformaciones recientes tanto a nivel global como nacional, ha generado numerosos estudios sobre el acaparamiento de tierras. De igual forma, en 2020 fue publicado un informe por parte de GRAIN en donde se describe el proceso de digitalización, titulación y de financiarización de cinco zonas de expansión e inversión del agronegocio en América del Sur, dentro de las cuales se encuentra la región de la Orinoquía<sup>1</sup>. Estas áreas son consideradas las “últimas fronteras agrícolas” de la región. En la Altillanura 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 de agricultura 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.

En el caso de la Altillanura debe resaltarse una condición especial de sus tierras. En esta región hay predominancia de tierras públicas, o los llamados baldíos, que deben ser usados preferencialmente para adjudicación a sujetos de reforma agraria. Además,

---

<sup>1</sup> Otras zonas de expansión son: la región de Matopiba en Brasil; las regiones en la hidrovía Paraná-Paraguay; los departamentos de Santa Cruz de la Sierra y Beni, en Bolivia; y el Chaco paraguayo y argentino (GRAIN, 2020).

en la legislación colombiana existe la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), mediante la cual se establece un límite al tamaño de las tierras baldías adjudicadas, de acuerdo con el terreno en el que se encuentran (CUELLAR BENAVIDES, 2020). Debido a esta restricción, las empresas usaron mecanismos irregulares para saltarse la ley y, de esta forma, lograr adquirir tierras baldías superiores a la UAF para la expansión de sus cultivos. 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<sup>2</sup>. Por su parte, el Land Matrix (2023), una iniciativa que hace un seguimiento a transacciones de tierras a nivel global, presenta, a febrero de 2023, 25 transacciones de tierra en Colombia, sin incluir minería. De estas, el 60% se encuentran en los departamentos de Meta y Vichada.

Al aproximarse al mapa de actores que configuraría el agronegocio en Colombia, específicamente en la región de la Altillanura, se identifica una diversidad importante de actores, tanto nacionales como extranjeros, que han buscado el acceso a tierras. Debe destacarse que no siempre estos proyectos de agronegocio se concretizan o se mantienen en el tiempo, sin embargo, la identificación de este mapa evidencia el interés creciente en esta región. En este sentido, se identifican, en primer lugar, actores 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<sup>3</sup>. 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 Altillanura. El grupo

---

<sup>2</sup> 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 ex ministro del interior Augusto Iragorri, y Camilo Pabón Puente (CNMH, 2016).

<sup>3</sup> Ver [www.corficolombiana.com/agroindustria](http://www.corficolombiana.com/agroindustria) .

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 este territorio es descrita como parte de las estrategias de diversificación del proyecto del azúcar. En el 2012 adquiere terrenos para inversiones en palma de aceite, caña de azúcar y soya. Actualmente reporta también inversiones en ganadería<sup>4</sup>. 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 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<sup>5</sup>.

En tercer lugar, deben mencionarse algunas empresas que han surgido en años recientes y que tienen también operaciones en la Altillanura. Una de las principales empresas 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 la 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 brasileños (MÉNDEZ LARRAÑAGA, 2016). Otra empresa que se encuentra en la región, creada en 2008, es la Reforestadora Guacamayas, la cual 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<sup>6</sup>.

Por último, se destacan las empresas transnacionales con inversiones en los departamentos de Meta y Vichada. Es el caso de Cargill, la mayor empresa comercializadora de materias primas agrícolas a nivel mundial, la cual, junto con Bunge, ADM y Luis Dreyfus (ABCD) son las que controlan el 90% del comercio mundial de cereales (OXFAM, 2013). En Colombia, Cargill operaba, inicialmente, 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

---

<sup>4</sup> Ver <https://www.riopaila-castilla.com/>

<sup>5</sup> Ver [www.manuelita.com](http://www.manuelita.com)

<sup>6</sup> Ver <https://reforestadoraguacamayas.com>

terreno, adquiriendo tierras en el departamento del Vichada para los cultivos de soya y maíz. Sin embargo, información más reciente apunta a que la casa matriz propietaria de Colombia Agro ya no sería Cargill, a través de Black River, sino la empresa Proterra, creada por ex funcionarios de Cargill (SANTISTEBAN; PARRA; PUENTES, 2021). Mónica Semillas, por su parte, es una empresa multinacional de capital brasilero, 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 encuentra 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 (ARIAS, 2018). Se destaca también la presencia del Grupo Timberland que, 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. Por último, debe mencionarse la presencia de menonitas en el municipio de Puerto Gaitán, Meta, a partir de 2016. Esta comunidad religiosa, que compró tierras de personajes ligados al narcotráfico, cuenta con cultivos de soya, maíz y arroz y existen denuncias sobre afectaciones a bosques nativos y a la comunidad indígena sikuaní (LA LIGA DEL SILENCIO; MONGABAY LATAM; RUTAS DEL CONFLICTO, 2021).

Al estudiar el caso de la Altillanura colombiana, llama la atención no solo los cambios en el uso del suelo y la presencia de empresas nacionales y extranjeras en los últimos años, sino también las estrategias utilizadas para adquirir tierras, en un lugar 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. 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.

En el caso de Cargill, la empresa comenzó las inversiones en tierra a partir de 2007 (RUTAS DEL CONFLICTO, sin fecha). La forma como adquirió terrenos 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 irregular de adquisición de los mismos. Algunas de estas tierras que habían sido baldíos y que fueron entregadas en el marco de las acciones de reforma agraria, fueron adquiridas por inversionistas colombianos y posteriormente vendidas, 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 esta región. El citado informe de Oxfam 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 ha sido un mecanismo predominante para evadir las restricciones legales para la adquisición de tierra en la Altillanura.

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. 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 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. 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, las cuales violan, como queda evidente en este caso, la legislación agraria sobre destinatarios y tamaño de propiedades de las tierras baldías. Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, el Estado también ha actuado de forma activa, no solo por omisión, buscando responder a intereses de los sectores empresariales a través de modificaciones en la legislación.

## El Estado como garante del agronegocio

Retomando la discusión de Michael Levien (2013; 2014), los regímenes de desposesión tienen como componente fundamental la acción del Estado, que posibilita que esta desappropriación ocurra. En este sentido, para estudiar lo que está aconteciendo en la Altiplanura colombiana se requiere dar atención especial a la forma como el Estado ha actuado para posibilitar los proyectos de monocultivo, en un lugar caracterizado por la gran cantidad de tierras baldías y de territorios étnicos. Las expropiaciones de tierra, siguiendo al autor, se acompañan, muchas veces, de discursos de propósito público o interés nacional.

Un primer antecedente de la actuación del Estado para impulsar proyectos agroindustriales a gran escala se encuentra en la ley 160 de 1994, la cual creó la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE). Estos serían territorios delimitados específicamente para el desarrollo de la agricultura de tipo empresarial posibilitando, así, el uso de tierras baldías para este fin. No obstante, a pesar de existir en la legislación, estas ZDE nunca se llevaron a cabo, y recurrentemente resurge el debate sobre su viabilidad y posibilidad de ser reglamentadas.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) hubo apoyo tanto a sectores latifundistas como a sectores del agronegocio, en detrimento de políticas a favor de los pequeños agricultores (GARCÍA TRUJILLO, 2018). Se destaca la política de biocombustibles, que contenía medidas de 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). 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. Hubo presión por parte de los sectores agroempresariales, representados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) para contar con una legislación específica que permitiera el uso de tierras baldías por parte de grupos empresariales para proyectos a gran escala (REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA, 2008). Sin embargo, esta legislación específica no llegó a concretarse en el gobierno de Uribe. Fue solo durante el gobierno de Juan Manuel

Santos (2010-2018) que hubo una legislación que buscó responder a los intereses de estos sectores.

En este sentido, desde su llegada al poder, Santos buscó modificar la legislación agraria para permitir el uso de tierras baldías por parte de sectores agroempresariales. Aunque la política agraria de Santos dio un giro inesperado en relación con la política de Uribe, al iniciar un proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que incluyó como primer punto en la agenda la Reforma Rural Integral (RRI) (GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP, 2016), de forma paralela se dio cierta continuidad al fortalecimiento de los sectores del agronegocio. Desde su campaña presidencial de 2010, el entonces candidato planteó en sus propuestas cambios en el manejo de los baldíos que permitieran levantar 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). De igual forma, en el Plan Nacional de Desarrollo de su primer gobierno (2010-2014), fueron definidos cinco sectores claves para promover el crecimiento económico en el país, siendo uno de ellos el sector agropecuario. Así, se afirmaba que, debido a la demanda mundial de alimentos y al aumento en el precio de commodities, Colombia se encontraba ante una oportunidad única para convertirse en una "despensa productiva para el mundo", considerando la alta disponibilidad de tierras para la agricultura (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011). Para esto, se planteaba la necesidad de superar las limitaciones de la UAF y se contemplaba la posibilidad de garantizar el acceso a tierras baldías para proyectos agroindustriales a través de contratos de arrendamiento a largo plazo, que garantizaran la seguridad jurídica para las inversiones. A pesar de los esfuerzos del gobierno, los artículos contenidos en la ley que reglamentaba este plan de desarrollo, que incluían estos puntos, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, al considerarlos regresivos respecto a los mecanismos de protección para garantizar el acceso a la propiedad rural por parte de los

trabajadores del campo, dejándolos en situación de vulnerabilidad (CORTE CONSTITUCIONAL, 2012).

En su segundo plan de desarrollo, el gobierno 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. Sin embargo, hace mención a la necesidad de crear zonas especiales de desarrollo rural y agropecuario en las que se puedan establecer contratos de largo plazo sobre tierras de la nación. En este segundo gobierno, el énfasis estuvo en la elaboración de un proyecto de ley que permitiera el uso de terrenos baldíos para la agroindustria, sin correr el riesgo de que dicha ley fuera declarada inexecutable. Así nace la ley Zidres, uno de los intentos más concretos en materia de política pública para avanzar en el modelo del agronegocio en el país, y específicamente en la región de la Altillanura.

En términos generales, la ley 1776 de 2016 o ley Zidres surge como una respuesta, por un lado, al contexto internacional, marcado por la expansión del modelo del agronegocio y el acaparamiento global de tierras. Por otro lado, es el 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, 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 Altillanura. Mediante esta legislación se crea la figura de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), entendidas como territorios donde podrán adelantarse proyectos agrícolas, pecuarios, forestales y piscícolas de utilidad pública. 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 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2018). Los territorios fueron definidos tomando en cuenta los siguientes requisitos: 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.

Sin embargo, la Ley Zidres ha tenido pocos desarrollos en la práctica, en la medida en que, a pesar de haber sido una ley redactada para satisfacer las demandas de los grupos ligados al agronegocio, no logró resolver completamente el acceso a tierras baldías por parte de empresas ni resuelve los casos de apropiación ilegal de baldíos. Además, la ley establece una serie de procesos burocráticos que dificultan contar con una solución rápida y efectiva para estas empresas. Por lo mismo, han surgido nuevamente discusiones en torno a la figura de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE) y desde el Estado también se ha seguido la línea de la omisión en los casos de apropiación de baldíos (CUELLAR BENAVIDES, 2020).

### **Consideraciones finales**

Este trabajo buscó realizar una contribución a los estudios críticos sobre la cuestión agraria en Colombia, específicamente sobre la expansión del agronegocio, a través de dos ejes de análisis. El primero, relacionado con las transformaciones productivas que han ocurrido en las últimas décadas, principalmente en la región de la Altillanura; y el segundo, asociado a las medidas de política pública que han buscado facilitar su expansión, haciendo énfasis en la ley Zidres de 2016.

Aunque los cambios en la matriz productiva del país son resultado del proceso de implantación del neoliberalismo desde la década del noventa, se destaca que, desde la llegada al poder de Álvaro Uribe Vélez, en 2002, ha habido acciones de política enfocadas en el fortalecimiento del agronegocio, principalmente en la región de la Altillanura, que han beneficiado a las grandes empresas, tanto nacionales y extranjeras. A nivel productivo, se evidencian importantes transformaciones en el uso del suelo para la ampliación de los cultivos multipropósito, con un fuerte protagonismo de la palma de aceite. Esta expansión ha sido posible gracias a la acción del Estado, que muchas veces con su decisión de no intervenir en el proceso, es decir, con su omisión, ha permitido la expansión de cultivos y la apropiación de tierras baldías en la Altillanura. De igual forma, se evidencia una acción importante durante el gobierno de Juan Manuel Santos, tendiente a construir una salida legislativa que brinde un respaldo a las inversiones en esta región.

El desarrollo de la Altillanura en los próximos años va a depender de qué tanto el actual gobierno, así como los próximos gobiernos, prioricen las políticas del agronegocio. En el caso del gobierno actual, de Gustavo Petro (2022-) no se ha priorizado la ley Zidres y, por lo tanto, no parece que el gobierno le apueste a esta ley como política primordial para la región. Aunque en su programa de gobierno el ahora presidente mencionaba la necesidad de impulsar la democratización de la tierra en la Orinoquía, priorizando los procesos indígenas y campesinos para la titulación de las tierras y neutralizando el acaparamiento y nuevas invasiones de tierra, no parece descartar la posibilidad de continuar el desarrollo de una economía de tipo agroindustrial, capitaneada por las grandes corporaciones, conjugando este modelo con el modelo de producción campesina (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2022). Un nuevo elemento ha surgido en esta discusión, relacionado con el fallo emitido por la Corte Constitucional en 2022, en donde se reitera el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos y ordena recuperar los predios indebidamente adjudicados a personas que no cumplen con este perfil de campesinos (TARAZONA, 2022). Por lo tanto, es imprescindible continuar estudiando la forma como el agronegocio se va desarrollando, cuáles son los actores involucrados y como este modelo va creciendo y consolidándose en el país.

## Referencias

AGRONET. **Evaluaciones Agropecuarias-EVA y Anuario Estadístico del sector agropecuario**. 2023. Agronet, 2023. Disponible en: <https://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/home.aspx?cod=59> Consultado el: 21 feb. 2023.

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/> . Consultado el: 22 mayo 2023.

ARIAS, Wilson. **Así se roban la tierra en Colombia**. Bogotá. 2018.

CGR - 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: Contraloría General de la República, 2014.

CNMH - Centro Nacional de Memoria Histórica. **Tierras y conflictos rurales**. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá: CNMH, 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Ley 1776 de 2016**. Por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL. **Sentencia C-644/12**. Corte Constitucional, 2012.

CUELLAR BENAVIDES, Juanita. **Neoliberalismo y transformaciones en la agricultura colombiana: ¿Hacia la construcción hegemónica del agronegocio?** Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad). CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, 2020.

DAVIS, John. H. GOLDBERG, Ray A. **A Concept of Agribusiness**. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

DNP - Departamento Nacional de Planeación. **Prosperidad para todos**. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: DNP, 2011.

DNP - Departamento Nacional de Planeación. **Documento Conpes 3917**. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2018.

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

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. Tesis (Doctorado en Global Governance). University of Waterloo, Ontario, 2018.

GOBIERNO DE COLOMBIA; FARC-EP. **Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera**. 2016.

GRAIN. **Zonas de expansión e inversión de la agroindustria en América del Sur**. GRAIN, 2020. Disponible en: [https://www.grain.org/system/attachments/sources/000/006/142/original/FINAL\\_Zonas\\_de\\_expansion\\_America\\_del\\_Sur.pdf](https://www.grain.org/system/attachments/sources/000/006/142/original/FINAL_Zonas_de_expansion_America_del_Sur.pdf). Consultado el: 20 mar. 2023.

GRAS, Carla. Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales. **desiguALdades.net**. Working Paper Series No. 50. Berlín, 2013.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

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

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio P. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 25(74), p. 159–176; 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092010000300010>

KALMANOVITZ, Salomón; LÓPEZ, Enrique. **La agricultura colombiana en el siglo XX**. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2006.

LAND MATRIX. Colombia - LAND MATRIX. Disponible en: <<https://landmatrix.org> . Consultado el: 21 feb. 2023.

LA LIGA DEL SILENCIO; MONGABAY LATAM; RUTAS DEL CONFLICTO. **Colombia: Menonitas deforestan un territorio ancestral en el Meta**. 31 mayo de 2021. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2021/05/colombia-menonitas-deforestan-un-territorio-ancestral-en-el-meta/>. Consultado el: 1 mar. 2023.

LEVIEN, Michael. Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones. **Development and Change**, 44(2), 381-407. *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*, p. 185–210, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12012>

LEVIEN, Michael. Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação. **Sociologia & Antropologia**, v. 4, n. 1, p. 21–53; 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752014v412>

MARX, Karl. **El capital**. Crítica de la economía política. México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

MÉNDEZ LARRAÑAGA, Juan Diego. **El proceso creativo de Jaime Liévano Camargo y La Fazenda (Aliar S.A.)**. 2016. Tesis de grado (Ingeniería Industrial), Universidad Industrial de Santander (UIS), 2016.

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.

OXFAM. **Divide y Comprarás**. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. Bogotá: Crece; Oxfam, 2013.

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. Bogotá: Partido de la U, 2010.

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: Universidad Eafit; Fedesarrollo, 2017

PERRY, Santiago. **El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana**. Santiago de Chile: Cepal, 2000.



PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Colombia rural**. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá: INDH PNUD, 2011.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Necesitamos articular un modelo entre la gran corporación y la producción familiar campesina que respete la biodiversidad en la Altillanura**: Presidente Petro. Bogotá: Presidencia de la República, 19 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Necesitamos-articular-un-modelo-entre-la-gran-corporacion-y-la-produccion-220919.aspx> . Consultado el: 1 mar. 2023.

REVISTA NACIONAL DE AGRICULTURA. Discurso del doctor Rafael Mejía López, presidente de la SAC en la instalación del XXXIV Congreso Agrario Nacional. **Revista Nacional de Agricultura**, v. 951, 2008.

ROA-CLAVIJO, Felipe. **Rethinking Rural Development, Food and Agriculture in Colombia**: Examination of Competing Narratives During the Agrarian Strikes and Negotiations 2013-2016. 2018. Tesis (Doctorado en International Development). University of Oxford, 2018.

RUTAS DEL CONFLICTO. **Vichada**: tierra de hombres para hombres sin tierra.

Disponible en:

<[http://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra\\_hombres\\_sin\\_tierra.html](http://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra_hombres_sin_tierra.html)>

Consultado el: 1 mar. 2023.

SALINAS ABDALA, Yamile. El caso de Colombia. En: SOTO BAQUERO; GÓMEZ (Ed.), **Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe**: Concentración y extranjerización. Santiago de Chile: FAO, 2012, p. 179–208.

SANTISTEBAN, Ginna; PARRA, Óscar; PUENTES, Pilar. **Ana Villa, la lideresa que lucha contra el despojo de tierras en Colombia**. Mongabay, 16 de marzo de 2021.

Disponible en: <https://es.mongabay.com/2021/03/ana-villa-la-lideresa-que-lucha-contra-el-despojo-de-tierras-en-colombia/>. Consultado el: 1 mar. 2023.

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: SEMILLAS, 2019.

TARAZONA, David. **El ABC del fallo de la Corte Constitucional sobre los predios baldíos en Colombia**. Mongabay. 5 de septiembre de 2022. Disponible en:

<https://es.mongabay.com/2022/09/abc-del-fallo-de-la-corte-constitucional-sobre-los-predios-baldios-en-colombia/> . Consultado el: 1 mar. 2023.

Recebido em 31/03/2023.

Aceito para publicação em 16/05/2023.