

DIVIDE Y COMPRARÁS

Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia

La legislación colombiana establece límites a la compra de tierras que hayan sido anteriormente adjudicadas por el Estado en procesos de reforma agraria, con el fin de evitar su concentración y preservar su función social. Sin embargo, entre 2010 y 2012 la empresa Cargill – la mayor comercializadora de materias primas agrícolas del mundo – adquirió 52.576 hectáreas en la Altillanura a través de 36 sociedades creadas con ese fin. De esta forma habría logrado evadir la restricción legal mediante una operación de compra fraccionada, superando en 30 veces el máximo permitido por la ley a un solo propietario. La resolución de éste y otros casos similares que contribuyen a desestabilizar la situación en el campo pondrá a prueba la coherencia política del gobierno de Colombia, el cual se enfrenta a una de las mayores movilizaciones campesinas en torno al problema agrario y acaba de comprometerse en la mesa de Conversaciones de Paz con una distribución más democrática de la tierra y con el fortalecimiento de la economía campesina.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 INTRODUCCIÓN.....	5
2 CONTEXTO DE LA INVERSIÓN	7
El problema de la tierra en Colombia	7
Límites legales a la adquisición de tierras	8
La Altillanura en el punto de mira	11
El departamento de Vichada y la desprotección de los derechos humanos.....	14
Inversión pública al servicio del interés privado	15
3 EL CASO DE CARGILL EN COLOMBIA.....	17
El perfil de Cargill en Colombia	17
¿Cómo adquirió Cargill tierras en la Altillanura?	18
4 IMPLICACIONES LEGALES Y DE POLÍTICA.....	21
Las prácticas de Cargill a la luz de la legislación colombiana.....	21
Políticas que pueden favorecer o impedir la concentración de tierras	22
¿Qué puede hacer el Estado frente a los casos de acumulación de baldíos?	24
5 CONCLUSIONES.....	26
BIBLIOGRAFÍA.....	28
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	29
ANEXO	30

RESUMEN EJECUTIVO

El reparto de la tierra en Colombia es extremadamente desigual, pues la concentración de la propiedad es de las más altas del mundo y la segunda de América Latina, sólo después de Paraguay. Esta inequidad en el acceso a la tierra va íntimamente ligada a la pobreza rural y es al mismo tiempo causa y consecuencia del conflicto armado interno que ha asolado el país durante más de medio siglo. En ese tiempo, la violencia y los desplazamientos forzados habrían causado el despojo de hasta ocho millones de hectáreas, una extensión superior a la superficie que hoy se destina a la agricultura en todo el país.

Los intentos de revertir la concentración han resultado infructuosos hasta la fecha, ya que nunca se ha logrado afectar a los grandes latifundios. El principal esfuerzo por mejorar el acceso a la tierra y llevar adelante una reforma agraria ha consistido en la adjudicación de terrenos baldíos de propiedad estatal que a menudo se encontraban en las regiones más aisladas, con escaso potencial productivo y marcadas carencias en infraestructura.

Con el fin de regular estos procesos de adjudicación, entre otros fines, en 1994 se promulgó la Ley 160, inspirada en el mandato constitucional que ordena al Estado proporcionar acceso a la tierra a la población rural de menos recursos. En ella se estableció la “unidad agrícola familiar” (UAF) –la extensión de tierra que se considera necesaria para que una familia pueda tener una vida digna– como el límite máximo de tierras que el Estado puede adjudicar a una sola persona. Y para evitar su concentración, esta ley prohibió que cualquiera pueda acumular una extensión de tierra proveniente de la adjudicación de baldíos por encima del límite de la UAF.

Sin embargo, la Ley 160 no ha impedido que varias empresas nacionales e internacionales hayan concentrado enormes extensiones de tierras mediante operaciones de compra fraccionada. Entre los años 2010 y 2012 Cargill adquirió 39 predios en el departamento de Vichada a través de 36 sociedades distintas con el fin de producir maíz y soya. Juntos, estos predios conforman una extensión total de 52.576 hectáreas, superando en 30 veces el tamaño máximo de una UAF en ese el departamento.

Estas inversiones se producen en la Altillanura, una región aislada, con altos niveles de pobreza, marcadas carencias en servicios públicos, ausencia institucional y graves violaciones a los derechos humanos por la presencia de diversos grupos armados, tal y como ha informado la Defensoría del Pueblo. Recientemente esta zona ha sido considerada por algunos como la última frontera agrícola en Colombia, lo que unido a los planes desarrollistas del gobierno ha despertado el interés de los inversionistas privados. Se aspira a reproducir en ella el modelo del Cerrado brasileño, un modelo de plantación a gran escala. Sin embargo esta visión para la Altillanura se enfrenta al hecho de que una buena parte de las tierras en esta región ya habían sido asignadas para la producción campesina a pequeña escala.

El gobierno defiende que sólo la gran empresa es capaz de desarrollar el potencial productivo de la Altillanura, y por ello pretende establecer estímulos y reformas legales que allanen el camino a la inversión nacional y extranjera. Por su parte, la economía campesina ha demostrado que puede ser tan o más eficiente, especialmente cuando se mide su aporte a la seguridad alimentaria, el empleo o la reducción de la pobreza. Sin duda la inversión en la Altillanura es necesaria, tanto la pública como la privada, y ambas desempeñan un papel fundamental para superar las limitaciones productivas y aprovechar el potencial de la región. Pero esta inversión debe hacerse de una forma responsable en el contexto específico colombiano, lo que implica, entre otras cosas, respetar la legislación y los derechos existentes sobre el uso de la tierra y basar la inversión en evaluaciones completas sobre los impactos sociales y ambientales en los ámbitos local y nacional. Las prácticas de adquisición de tierras por parte de Cargill en Colombia descritas en este informe deberían ser revisadas a la luz de

las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, cuya implementación la empresa afirma apoyar. Éstas exigen que cualquier transacción respete los derechos legítimos de tenencia y otros derechos humanos, se lleve a cabo de manera transparente, coherente con los objetivos de crecimiento socioeconómico y desarrollo humano sostenible y centrándose en los pequeños agricultores.

La apropiación de enormes extensiones en zonas destinadas a la agricultura campesina agrava la inequidad y el conflicto social y agudiza el problema ya existente de concentración de la tierra. El paro agrario en curso que ha convocado a decenas de miles de campesinos, campesinas, indígenas, afrocolombianos y ciudadanos urbanos, quienes demandan reformas estructurales para el campo, demuestra la importancia de este asunto en el país. Todo ello resulta especialmente preocupante cuando Colombia se esfuerza por llevar adelante un proceso de paz y reparar integralmente a las víctimas, lo que incluye restituirles jurídica y materialmente las tierras que se vieron forzadas a abandonar a causa de la violencia y las que les fueron usurpadas.

La equidad en el acceso a la tierra ha centrado el debate en las conversaciones de paz que tienen lugar en La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, En esta mesa el gobierno ha demostrado su voluntad de avanzar hacia una reforma rural integral y una política agraria que fortalezca la economía campesina. Pero su reacción ante los casos de acumulación de baldíos recientemente denunciados pone en duda la coherencia de su discurso. El Estado tiene la responsabilidad de actuar cuando se haya vulnerado la legislación nacional, y dispone de los instrumentos jurídicos y las instituciones para ello. Pero si permite que las tierras que fueron en su día distribuidas a campesinos y trabajadores agrícolas queden concentradas en manos de grandes compañías, incluyendo la comercializadora de materias primas agrícolas más grande del mundo, se estará aceptando dar marcha atrás en los avances redistributivos que tanto ha costado lograr para terminar entregando el patrimonio estatal al servicio del capital privado.

1 INTRODUCCIÓN

La adquisición de tierras a gran escala se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia de las familias que viven en la pobreza. Desde el año 2000 se han registrado cerca de 800 acuerdos de compra o arrendamiento de tierras a gran escala en todo el mundo, afectando a una superficie de 33 millones de hectáreas (equivalente a un tercio de la superficie de Colombia),¹ Estas transacciones contribuyen a agravar la inequidad en países donde el reparto de la tierra ya es enormemente desigual.² Si bien la inversión en agricultura es necesaria y positiva cuando se realiza de forma responsable, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otros organismos han alertado sobre los riesgos asociados a la inversión a gran escala, como el desplazamiento de pequeños agricultores, la pérdida de medios de subsistencia y la degradación de los recursos naturales.³ Oxfam también ha comprobado en diversos países donde trabaja cómo estas inversiones en ocasiones dan lugar al despojo de tierras, violaciones de los derechos humanos y la destrucción de los medios de subsistencia de las personas más vulnerables.⁴

Este tipo de inversiones a menudo son meramente especulativas, pues ni siquiera llegan a desarrollar actividad agrícola alguna. Se ha calculado que aproximadamente dos tercios de las inversiones agrícolas externas en países en desarrollo tienen como objetivo exportar toda la producción, cuyo destino final suele ser la elaboración de agrocombustibles o la alimentación animal y no el suministro de alimentos básicos. Por ello rara vez contribuyen con la seguridad alimentaria, y mucho menos con la soberanía alimentaria de los países donde se invierte.

A través de la campaña *CRECE*—que busca alcanzar una distribución más equitativa de los recursos, mayor sostenibilidad ambiental y mayor resiliencia⁵— Oxfam trabaja por promover la inversión en los pequeños productores de alimentos y detener el acaparamiento y la concentración de tierras por parte de multinacionales y países poderosos. Con el propósito de contribuir a un debate mejor informado en torno a este problema, Oxfam ha estudiado el impacto de la inversión privada en la agricultura y el papel de algunos inversores extranjeros al adquirir tierras en países en desarrollo.⁶

El interés por analizar la inversión de Cargill en Colombia surgió a raíz de que el actual presidente colombiano, Juan Manuel Santos, anunciase como uno de sus objetivos de gobierno lograr el desarrollo agroindustrial en la región de la Altillanura e hiciese un llamado a la inversión extranjera.⁷ La información de prensa difundió entonces datos acerca de grandes inversiones por parte de Cargill en esta región, que afectarían una superficie de hasta 90.000 hectáreas.⁸

Con este estudio Oxfam pretende promover un debate público mejor informado, al mostrar prácticas que pueden poner en riesgo la producción familiar y campesina y el acceso equitativo a la tierra. De esta forma se busca llamar la atención del gobierno, el poder legislativo y los organismos de control sobre la necesidad de regular adecuadamente la adquisición de tierras a gran escala, mejorar la legislación existente y asegurar los medios para que se respeten las leyes y los principios constitucionales. Sin ser el único caso de adquisición de tierras a gran escala en Colombia, el de Cargill resultó ilustrativo ya que su impacto a nivel nacional podría ser muy significativo dado el tamaño de esta corporación, así como la gran extensión de tierras adquiridas.

La escasa transparencia de este tipo de transacciones por parte de empresas, así como la poca información disponible acerca de sus inversiones, exige un esfuerzo de investigación para llegar a comprender mejor la forma en la que operan y el impacto de su actividad. A diferencia de las compañías que cotizan en bolsa, las empresas privadas como Cargill no están obligadas a hacer públicas sus operaciones. Además suelen actuar a través de instrumentos de inversión (como Black River Asset Management, en este caso) que tampoco están obligados a informar públicamente sobre su actividad.⁹ La única forma de verificar la posible adquisición de tierras

5 Divide y comprarás: Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia

era mediante una investigación realizada en el país, y específicamente sobre la Altillanura, donde se pudo constatar la compra de tierras por parte de Cargill.

La metodología de trabajo combinó la identificación en terreno de las tierras adquiridas por Cargill con la revisión y análisis de documentos públicos. En primer lugar, un equipo de investigadores localizó en campo los predios que habrían sido adquiridos por Colombia Agro (una de las subsidiarias de Cargill en Colombia). Esta información se obtuvo a partir de informantes indirectos, ya que las importantes limitaciones de carácter logístico y los riesgos para la seguridad impidieron acceder directamente a los anteriores propietarios de los predios. Posteriormente, en la Superintendencia de Notariado y Registro se obtuvo la información detallada acerca de la extensión de los predios, sus propietarios y las transacciones realizadas sobre ellos. Los certificados de tradición y libertad permitieron verificar si los predios tenían antecedente de baldíos, es decir, si habían sido anteriormente adjudicados a beneficiarios de la reforma agraria. Tras identificar a los actuales propietarios de cada predio se consultó en la Cámara de Comercio de Bogotá la información correspondiente a cada una de las empresas, a través de los respectivos certificados de existencia y representación legal.

Todo ello se complementó con entrevistas a pobladores locales y conocedores de la región, además de reuniones con expertos en materia legal y sobre la situación de la tierra y el desarrollo rural en Colombia. El personal de Cargill en el país declinó la invitación de Oxfam a ser entrevistado.¹⁰ Aún así, posteriormente se mantuvo un diálogo con responsables de la compañía en Estados Unidos, a través del cual fue posible conocer las percepciones y opiniones de la empresa con respecto a este informe.

El estudio se centró en examinar el modo en que se realizaron las adquisiciones de tierra por parte de Cargill. Otros aspectos quedaron fuera del ámbito de la investigación, por lo que se requerirían estudios posteriores para dar respuesta a algunas preguntas. Entre otras cosas, sería interesante evaluar cuál ha sido el impacto de las inversiones sobre la población y el medio ambiente local; analizar las condiciones laborales en las explotaciones agrícolas; indagar a qué se deben las grandes diferencias entre los precios de compra-venta de algunos predios, registrados en los documentos públicos; y conocer si se concedieron incentivos estatales a Cargill y a sus empresas filiales.

Las prácticas empleadas por Cargill para comprar tierras en la Altillanura son una más de las diferentes estrategias empleadas por otros grupos empresariales colombianos que operan en esta región como Riopaila-Castilla y Sarmiento Angulo,¹¹ o inversionistas extranjeros como Mónica, Poligrow¹² y The Forest Company.¹³ Por ello, con el análisis de este caso Oxfam espera contribuir al debate público acerca del desarrollo rural y el acceso a la tierra en Colombia, y sobre cómo proteger los derechos de los sectores campesinos.

Este informe se presenta en un contexto económico, político y social histórico para los asuntos agrarios en Colombia. El paro campesino iniciado en agosto de 2013 ha movilizó a decenas de miles de personas -campesinos, indígenas, afrodescendientes, mujeres rurales, e incluso ciudadanos y ciudadanas urbanas- por más de 20 días en varias ciudades y municipios, exigiendo soluciones estructurales para el campo en Colombia. El presidente Santos ha admitido que su gobierno enfrenta una tormenta originada por el abandono y falta de políticas en el sector agropecuario, por lo que “ahora pagamos las consecuencias”.¹⁴ Un abandono que, unido a la inequidad en el reparto de la tierra y las disputas territoriales, dio lugar al conflicto armado más prolongado del continente.

El debate en torno al desarrollo rural se hace hoy más necesario que nunca, con un paro agrario y movilización social sin precedentes recientes en el país, la Reforma Rural Integral como primer punto en la agenda de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, una nueva Ley de Desarrollo Rural en discusión, y diversas iniciativas legislativas que tratan de regular la compra masiva de tierras por parte de extranjeros.

2 CONTEXTO DE LA INVERSIÓN

El problema de la tierra en Colombia

Más de la mitad de los hogares rurales colombianos viven en la pobreza,¹⁵ en gran medida a causa del reparto extremadamente desigual de los recursos productivos, especialmente de la tierra. Tanto la pobreza rural como la inequidad en el acceso a la tierra contribuyeron a desencadenar un conflicto armado interno que se ha convertido en el más prolongado de América Latina y el único aún activo en la región. En más de medio siglo, la violencia en Colombia se ha cobrado 220.000 vidas (8 de cada 10 de ellas civiles), ha provocado más de 25.000 desapariciones y 5,7 millones de desplazamientos forzados, en su mayoría entre la población campesina, indígena y afrodescendiente.¹⁶ En el proceso se calcula que entre 6,6 y 8 millones de hectáreas fueron despojadas a sus dueños, un “fenómeno que agudizó el histórico atesoramiento de la tierra en manos de terratenientes, narcotraficantes, paramilitares y grandes empresarios”.¹⁷

Los intentos por revertir la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia han resultado hasta ahora ineficaces. Un hito importante fue la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) en 1961, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). No obstante, al no lograr afectar a los grandes latifundios, esta institución hasta ahora ha fracasado en su objetivo de modificar la estructura de tenencia de la tierra.¹⁸ Tampoco ha sido capaz de generar la información necesaria para abordar el problema, pues el último censo agropecuario realizado en Colombia se remonta a 1971, no existe un catastro actualizado ni tampoco se dispone de un sistema de información sobre las tierras que han sido adjudicadas. Sin duda las élites dominantes, con gran influencia política, prefieren que la realidad permanezca invisible para que la sociedad no intente cambiarla.

Algunos datos sí se conocen. Se sabe que cerca del 80 por ciento de la tierra está en manos del 14 por ciento de los propietarios.¹⁹ Y también que esta concentración no ha hecho sino aumentar, pues el Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia muestra cómo el índice de Gini empeoró desde un 0,841 en 1960 a 0,885 en 2009. Este dato sitúa a Colombia en el lugar número once entre los países del mundo con la tierra peor repartida y el segundo en América Latina, sólo después de Paraguay.²⁰ Las mujeres enfrentan aún mayores dificultades para acceder a la tierra. Si bien la ausencia de datos desagregados por sexo impide dimensionar el problema, la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, desarrollada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, constata la tendencia histórica de la falta de acceso a la tierra por parte de las mujeres.²¹

Históricamente la tierra en Colombia ha estado subutilizada. Del total de 114 millones de hectáreas que conforman su territorio, el 37 por ciento se considera con aptitud agropecuaria (42 millones de hectáreas), del cual 10 millones de hectáreas poseen vocación agrícola, otros 10 millones ganadera y los restantes 22 millones agro-silvo-pastoril.²² Sin embargo la ganadería extensiva, uno de los aprovechamientos más ineficientes, en 2009 ocupaba 40 millones de hectáreas mientras que a la agricultura apenas se destinaban 5 millones.²³ Este reparto podría estar cambiando, ya que la demanda creciente de biocombustibles ha estimulado la conversión de grandes explotaciones ganaderas en plantaciones de caña de azúcar y palma de aceite.²⁴

Según algunos informes, el 40 por ciento del territorio colombiano se encuentra bajo algún tipo de contrato con corporaciones multinacionales, ya sea para la producción de biocombustibles, la agricultura, la explotación forestal o la minería.²⁵ El país ocupa el quinto lugar entre los 17

países de América Latina y el Caribe donde la FAO ha encontrado una elevada inversión agrícola por parte de capital extranjero.²⁶ Este organismo advierte que “son evidentes las tendencias de extranjerización de la tierra, favorecidas por la ausencia de límites a la adquisición de tierras y el estímulo en la normativa interna”. Concretamente, el informe destaca “el apoyo de la cooperación estadounidense a la expansión de la palma y la colaboración de instancias estatales brasileras en la aplicación del modelo de El Cerrado en Colombia”.²⁷

Límites legales a la adquisición de tierras

Actualmente en Colombia no existen restricciones generales a la cantidad de hectáreas que puede poseer una persona, ya sea nacional o extranjera, a pesar de que en el Congreso se han debatido algunas propuestas para limitar la extensión que puede adquirir una persona extranjera. Pero sí existen límites en casos particulares: cuando se trata de predios que hubiesen sido adjudicados como baldíos²⁸ o tierras que fueron adquiridas con el Subsidio Integral de Tierras (SIT), en las franjas costeras, en un radio de cinco kilómetros alrededor de las explotaciones mineras y en el caso de inversores extranjeros en la franja de frontera internacional.²⁹

La Ley 135 de 1961, o Ley de Reforma Agraria, estableció que únicamente se podían adjudicar baldíos a personas naturales (es decir, quedaban excluidas las empresas o personas jurídicas) y por una superficie no superior a 450 hectáreas, salvo las siguientes excepciones: era posible titular hasta 1.000 hectáreas en regiones definidas por el Incora, alejadas de centros poblados y sin vías de comunicación, y hasta 3.000 hectáreas en sabanas de pastos naturales en las que no fuera “económicamente factible la siembra de pastos artificiales”, entre ellas los Llanos Orientales o Altillanura (hoy departamentos de Meta, Vichada, Arauca y Casanare). A partir de la Ley 160 de 1994 la extensión máxima que puede ser adjudicada por el Estado pasó a ser la Unidad Agrícola Familiar (UAF, ver Cuadro 2 más adelante).

La Ley 160 de 1994: una ley para evitar la concentración de la propiedad

En 1994 se promulgó la Ley 160 con el propósito de crear el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establecer un subsidio en favor de los campesinos para facilitarles la adquisición de tierras, y reformar la entidad -el entonces Incora, hoy Incoder- para ejecutar las actividades de esa ley y adoptar decisiones relacionadas con la adjudicación de las tierras baldías de la Nación a la población campesina de escasos recursos (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Razón de ser y objetivos de la Ley 160

La Ley 160 de 1994 está inspirada en el Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, que “ordena al Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de escasos recursos y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina”.

El primer artículo de la ley define entre sus objetivos esenciales:

“(a) Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, a las mujeres campesinas jefas de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

(b) Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvo-agropecuaria y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

(c) Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural campesino, para lograr su fortalecimiento.

(d) Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.”

Desde 1994 (a partir de la entrada en vigor de la Ley 160) el elemento que restringe el tamaño de los baldíos que pueden ser adjudicados por el Estado pasó a ser la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y en el inciso noveno del Artículo 72, declarado constitucional por la Corte Constitucional, se prohíbe expresamente la acumulación de propiedades superiores a una UAF en el caso de tierras con antecedente de baldíos:

“Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las unidades agrícolas familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la unidad agrícola familiar”.

De acuerdo a esta prohibición, las transacciones que excedan por acumulación la UAF son consideradas legalmente nulas. Así mismo, a los notarios y registradores les está expresamente prohibido llevarlas a efecto, “so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución”.³⁰

Por otro lado, y con el fin de ordenar el uso del suelo y en especial de las zonas con predominio de tierras baldías, la Ley 160 de 1994 facultó al Incora para seleccionar y delimitar Zonas de Reserva Campesina (Art.80 y 81) para el fomento de la pequeña propiedad rural, así como Zonas de Desarrollo Empresarial. En estas últimas, las sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario pueden solicitar y obtener la adjudicación de baldíos por medio de contratos de explotación, cuya adjudicación, acceso y extensión están sujetos a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto (Art. 82 y 83). Hasta agosto de 2013 sólo se han constituido seis Zonas de Reserva Campesina, aún no operativas, entre otras razones porque han sido estigmatizadas por algunos sectores como zonas de control de las guerrillas. Precisamente este es uno de los puntos más controvertidos en los diálogos de paz en La Habana.³¹ En cuanto a las Zonas de Desarrollo Empresarial, figura que aún no ha sido aplicada, su intento de reforma fue declarado inconstitucional por la Corte por contravenir el principio de progresividad en el acceso a la tierra para el campesinado.³²

Cuadro 2. La Unidad Agrícola Familiar: protección para unos, obstáculo para otros

La Unidad Agrícola Familiar (UAF) se creó con la Ley 135 de 1961, conocida como la Ley de Reforma Agraria, donde se definió como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. La UAF no es la misma para todo el país, sino que varía según municipios, en función del potencial productivo y otros factores. El Incoder (antiguo Incora) es el organismo responsable de establecer el tamaño de la UAF según una metodología que divide el país en “zonas relativamente homogéneas” en las cuales la productividad se considera equivalente.³³

En la Altillanura, por la escasa productividad del suelo y las limitaciones de infraestructura, se considera necesaria una superficie mucho mayor que en el resto del país para que una empresa familiar agropecuaria resulte viable. Por ello la UAF en esta región puede alcanzar una extensión máxima de hasta 1.725 hectáreas en algunos municipios, mucho más alta que el promedio nacional.

Además de adoptar la UAF como la extensión máxima de tierra baldía que puede ser adjudicada por el Estado,³⁴ la Ley 160 de 1994 también prohibió que cualquier persona natural o jurídica acumulara más de una UAF de tierras que hubiesen sido anteriormente adjudicadas como baldíos. El espíritu de esta norma consiste en garantizar que la propiedad estatal se distribuya lo más democráticamente posible, y también que estas tierras sólo se puedan transferir de un campesino a otro, pero nunca a terceros que puedan acumularlas.

Sin embargo la UAF no es bien vista por todos, pues para algunos representa un obstáculo a la inversión. Según un informe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), la UAF constituye “la principal barrera para el desarrollo de la agricultura comercial a gran escala en Colombia”, al limitar la superficie agrícola que un individuo o empresa puede poseer.³⁵ En la misma línea, el Plan de gobierno de Santos se refiere a la UAF como una “limitación burocrática que frena el despegue agrícola”.³⁶

Por este motivo tanto el gobierno actual como el anterior han tratado, hasta ahora sin éxito, de flexibilizar o incluso eliminar el límite de la UAF, basándose en la necesidad de crear economías de escala y atraer inversiones para desarrollar polos agrícolas en regiones como la Altillanura. En 2008 se intentó reformar la Ley 160 mediante un Acuerdo del Incoder para permitir la compra de hasta 30.000 hectáreas.³⁷ Uno de los intentos más recientes se ha dado al incluir en la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, mediante la que se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, tres artículos que permitían superar las restricciones de la UAF.

Algunos congresistas de la oposición demandaron estos artículos alegando que allanarían el camino para la compra masiva de tierras por extranjeros y agravarían la concentración de la propiedad en el país. La Corte Constitucional les dio la razón, declarando inexecutable (carecen de validez, es decir, no se pueden llevar a efecto) dichos artículos por considerarlos contrarios al deber constitucional del Estado de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra.³⁸ El Ministerio de Agricultura, sin embargo, valoró que esta decisión podría haber supuesto un frenazo a la inversión externa en Colombia, calculado por el gobierno en más de 800 millones de dólares.³⁹

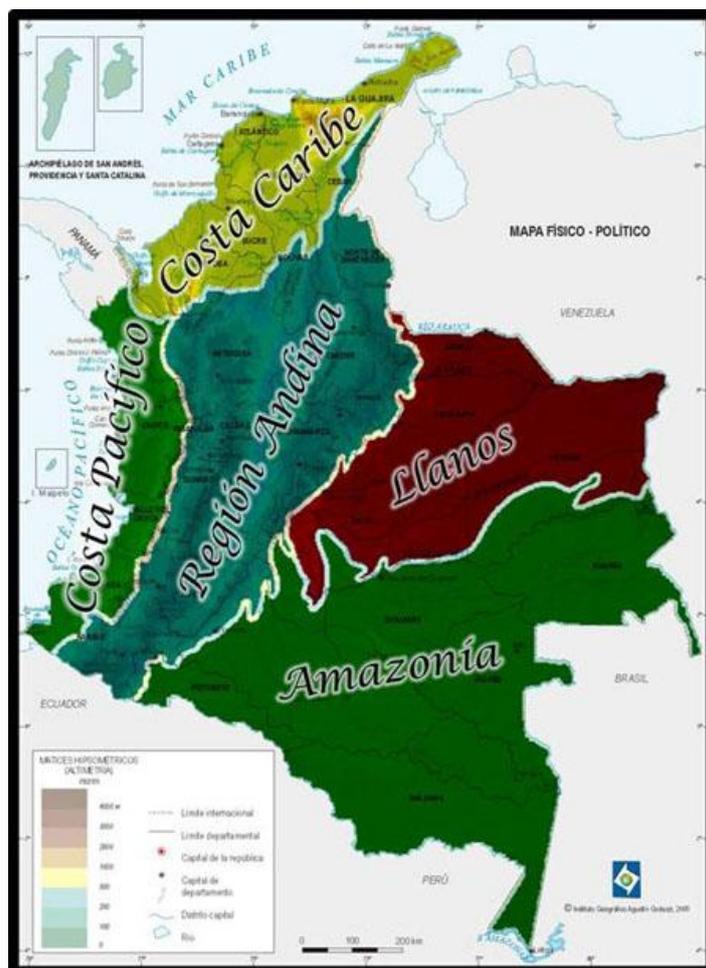
La aplicación de la UAF en tierras baldías continúa en discusión. Recientemente el gobierno ha anunciado un proyecto de Ley para la regularización de baldíos y para otorgar seguridad jurídica a la propiedad privada, el cual es muy probable que contenga la propuesta del ejecutivo para modificar la UAF.⁴⁰

La Altillanura en el punto de mira

La Altillanura, también conocida como Orinoquía o Llanos Orientales, es una de las seis regiones naturales que conforman Colombia. Limita con Venezuela y Brasil, y abarca una buena parte de los departamentos de Meta, Vichada y Casanare (ver mapa en la Figura 1). Se trata de un área de planicies de baja altitud (entre 150 y 250 metros sobre el nivel del mar) donde se concentra un tercio de los recursos hídricos del país. Es una zona con muy baja densidad de población, pues a pesar de que en superficie representa un 12 por ciento del territorio nacional (13,5 millones de hectáreas) apenas alberga al 0,3 por ciento de los habitantes del país (133.000 personas). El 60 por ciento de su superficie y el 30 por ciento de su población corresponden a pueblos indígenas.⁴¹

Las condiciones de vida en la Altillanura son precarias, lo que da lugar a que el 67 por ciento de su población tenga sus necesidades básicas insatisfechas, una tasa aún más alta en los municipios donde se localizan las compras de Cargill: por encima del 80 por ciento en La Primavera y Cumaribo y entre el 50 y el 70 por ciento en Santa Rosalía.⁴² Existen grandes limitaciones en el acceso a servicios públicos, pues apenas un 32 por ciento de la población rural dispone de energía eléctrica y un 18 por ciento de agua potable (frente a un 77 y 47 por ciento respectivamente a nivel nacional). La infraestructura para el transporte también es muy deficiente: muchas de las vías terrestres sólo son transitables durante los meses de verano (de diciembre a abril) y el río Meta (la principal vía de transporte fluvial) es sólo navegable ocho meses al año. Todo ello repercute en los elevados costes de transporte y el aislamiento de la región.⁴³

Figura 1. Mapa de regiones naturales de Colombia



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En cuanto al potencial productivo, los suelos de la Altillanura presentan problemas de elevada acidez, bajo contenido en materia orgánica y nutrientes, así como insuficiente drenaje. Por esta razón la Ley 135 de 1961 permitía la dotación de tierras hasta un máximo de 3.000 hectáreas en esta región, mientras que en el resto del país el límite se situó en 450 hectáreas. Actualmente, la UAF en la Altillanura oscila entre 36 y 1.725 hectáreas.⁴⁴

La economía de la Altillanura se basa principalmente en la extracción de petróleo y la ganadería extensiva. La mayor parte del suelo lo ocupan la ganadería, la explotación forestal, las plantaciones de caucho y el cultivo de arroz, combinados con las parcelas familiares para la producción de autoconsumo. En esta región se extrae la mayor parte del petróleo y los recursos minerales que explota el país: ya existen más de 30.000 hectáreas con licencia de explotación minera y solicitudes para más de un millón de hectáreas.⁴⁵

Según el USDA, en 2009 apenas se cultivaban 22.000 hectáreas con soya y maíz y 106.000 hectáreas con palma de aceite. Sin embargo, la superficie con potencial para la agricultura se calcula en 4,5 millones de hectáreas sin necesidad de deforestación.⁴⁶ La mala infraestructura, la estricta legislación sobre tenencia de la tierra y la inseguridad en la región debida a la presencia de las FARC y los grupos paramilitares habrían dificultado la puesta en marcha de dos grandes proyectos para cultivar soya y maíz y un proyecto de biocombustibles que recientemente se han instalado en la región.⁴⁷

La Altillanura ha sido calificada como “la última frontera agrícola colombiana” por un informe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA),⁴⁸ así como por el propio gobierno colombiano⁴⁹. Sin embargo, expertos consultados durante la investigación consideran que existen tierras disponibles con mucho mayor potencial para el desarrollo agrícola en otras regiones del país, actualmente ocupadas por la explotación ganadera. Éstas representarían la verdadera frontera agrícola en Colombia, pero debido al “acaparamiento improductivo de la ganadería extensiva” y al alto precio por la especulación con la tierra en estas zonas, la Altillanura se ha convertido en un área mucho más atractiva hacia donde expandir la actividad agrícola.⁵⁰

A partir de la crisis alimentaria mundial de 2007/2008, el gobierno colombiano volvió sus ojos hacia esta región con la idea de convertirla en un polo de desarrollo agrícola donde producir de forma intensiva para el mercado exportador.⁵¹ Según la información disponible, la meta del gobierno para 2014 es convertir cinco millones de hectáreas en grandes plantaciones de maíz, soya, palma de aceite, caña de azúcar, caucho, arroz y sorgo (dos millones), ganadería tecnificada (dos millones) y explotaciones forestales (un millón).⁵²

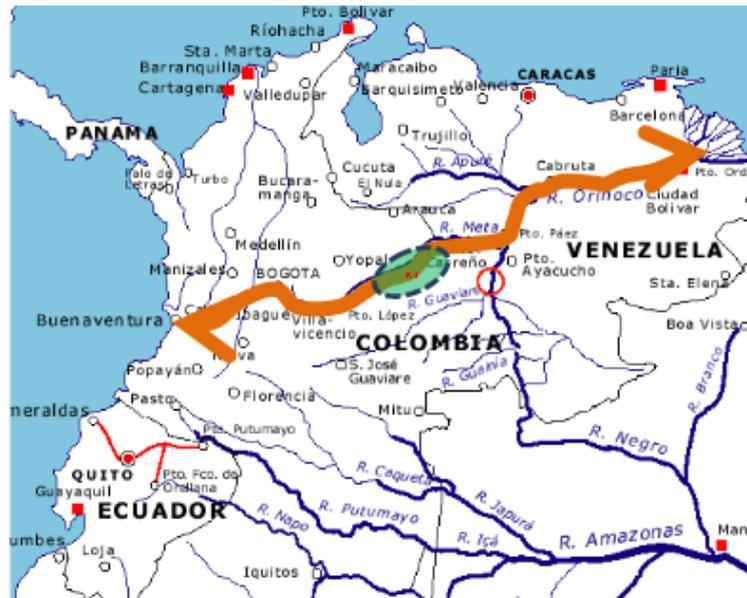
El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que “la Altillanura se proyecta como una oportunidad de crecimiento para el país y aprovechar dicha oportunidad requiere un esfuerzo importante por parte de los gobiernos nacional y territorial. Esta proyección en parte es la respuesta al reciente interés de empresarios e inversionistas que ven en la Altillanura una oportunidad para responder al aumento en la demanda en los mercados internacionales por productos básicos agrícolas y energéticos.”⁵³ Por su parte, la Asociación Nacional de Empresarios realizó en 2011 un estudio acerca de la competitividad del maíz y la soya en la Altillanura colombiana con miras a la exportación, donde se planteaba la necesidad de invertir en la mejora de suelos así como en infraestructura de riego y de transporte para impulsar estos cultivos.⁵⁴

En esta transformación productiva Colombia pretende adoptar un modelo similar al aplicado en el Cerrado brasileño. De hecho, desde hace tiempo hay quienes se refieren a la Altillanura como “el Cerrado colombiano”,⁵⁵ donde el gobierno trata de impulsar el desarrollo agrícola basado en un modelo intensivo a gran escala, con un papel protagonista de la gran empresa agroindustrial. La primera administración de Álvaro Uribe ya planteó una propuesta desarrollista para la Altillanura, plasmada en el proyecto de “Renacimiento de la Orinoquía alta de Colombia”.⁵⁶ Esta iniciativa provocó que sólo entre 2005 y 2010 cambiasen de manos al menos 250.000 hectáreas.⁵⁷ Aunque el mayor impulso se ha dado con el gobierno actual de Juan Manuel Santos, cuyo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014⁵⁸ ordena la formulación de una

política para el desarrollo de la Altillanura a través del Consejo de Política Económica y Social (Conpes).⁵⁹

Por otro lado, la Altillanura forma parte del eje andino en la Iniciativa de Integración Regional de Sur América (IIRSA), la cual conecta Venezuela y Colombia a través de un corredor interoceánico a lo largo del río Orinoco (ver figura 2, donde se señala la región de la Orinoquía con un círculo). Se trata de un plan regional que busca incentivar el intercambio comercial y desarrollar actividades económicas en torno a la extracción petrolera, la pesca, la producción forestal, agrícola y ganadera a gran escala, así como la industria siderúrgica.⁶⁰ Éste ha sido otro factor que contribuye a despertar el interés inversor en la región de la Altillanura.

Figura 2. Eje de integración regional que incluye a la Altillanura colombiana



Fuente: Dirección Nacional de Planeación de Colombia, 2011

Frente a este afán desarrollista, organizaciones ambientalistas han alertado sobre la amenaza que representan la expansión de los monocultivos y las nuevas obras de infraestructura sobre el que fue declarado por World Wildlife Fund (WWF) en 1998 como uno de los “ocho ecosistemas estratégicos para la Humanidad”.⁶¹ La Orinoquía se ha considerado tradicionalmente una zona de conservación ambiental por ser una de las escasas regiones vírgenes del planeta y por contener la mayor diversidad de aves del mundo, la mayor riqueza en peces de agua dulce y una gran variedad de ecosistemas.⁶² En ausencia de un ordenamiento de ese territorio, la expansión de actividades agropecuarias, forestales y mineras amenazan con ocasionar graves impactos ambientales en un ecosistema frágil y con débil o inexistente presencia del Estado.⁶³

Además de esta fragilidad ambiental, uno de los principales obstáculos para la gran inversión es la ocupación y uso actual de las tierras de la Altillanura. Inicialmente esta región fue designada por el gobierno para llevar a cabo procesos de colonización con población campesina procedente de otras regiones del país. Y en las décadas entre 1960 y 1990 fueron distribuidas tierras a familias campesinas, lo que convirtió la región en un área para el desarrollo de la agricultura campesina y no para la agricultura empresarial a gran escala. Sin embargo, y a pesar de la prohibición legal de acumular más de una UAF, desde hace años se han instalado grandes empresas en la zona.

Los planes para convertir la Altillanura en un polo de desarrollo agrícola, la inversión en infraestructuras y la llegada de nuevos capitales privados interesados en adquirir tierras han provocado un alza significativa en el precio de la tierra y una creciente especulación, lo que ha ejercido una presión sobre los patrones poblacionales. Según la Defensoría del Pueblo de Colombia, los grandes proyectos de inversión agroindustrial en el departamento de Vichada,

junto a la explotación del petróleo y la minería, han impulsado “el despoblamiento de zonas rurales y la migración de la población “criolla” hacia los cascos urbanos o a nuevos frentes de colonización, dada la incursión de un modelo de desarrollo que no es incluyente con el estilo de vida tradicional regional”. Además han originado un aumento vertiginoso de la población, la cual demanda servicios básicos que no están garantizados, principalmente sanitarios.⁶⁴

La llegada y expansión de nuevos intereses en la Altillanura podría conducir a problemas sociales. Por ejemplo, podrían surgir nuevos conflictos en torno a la tierra y al auge inversor, por la mayor competencia entre colonos y empresarios agroindustriales. Por otro lado, la población indígena podría demandar el reconocimiento y la ampliación de los territorios que ocupan, a lo que se sumarían las demandas de restitución por parte de las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, una de las principales políticas del presidente Santos.⁶⁵

El departamento de Vichada y la desprotección de los derechos humanos

El departamento de Vichada ha sido y sigue siendo escenario de gravísimas violaciones a los derechos humanos. Como en otras regiones de Colombia, el conflicto armado interno y la violencia sociopolítica y económica, unidos a las disputas por el narcotráfico, han dado lugar a la presencia de grupos armados que combaten entre sí por el territorio y por las actividades económicas que en él se desarrollan.⁶⁶ El aislamiento, extensión y ubicación de este departamento han favorecido la intensificación de los cultivos ilícitos, que el gobierno ha tratado de eliminar por medio de fumigaciones aéreas. Y sus condiciones geográficas lo convierten en un corredor estratégico hacia las fronteras con Venezuela y Brasil para la salida de narcóticos y el ingreso de armas, provisiones, alimentos y combustible especialmente para las organizaciones armadas.

Las disputas entre grupos armados han dado lugar a violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) que en su mayoría no se denuncian, por lo que existe un importante subregistro en las estadísticas oficiales. Las migraciones forzadas han obligado a campesinos e indígenas (Puinave, Sikuaní y Kurripacos, entre otros) a abandonar sus tierras y territorios, y en algunos casos los han despojado de ellos por la fuerza, a través del fraude o mediante compras a un precio inferior a su valor.⁶⁷ Entre los años 2003 y 2008 el número de desplazamientos forzosos en el departamento de Vichada se incrementó drásticamente, de 321 a 8.608.⁶⁸

En este departamento conviven poblaciones indígenas, campesinos y colonos procedentes de diversas partes del país con empresarios ganaderos, madereros y agrícolas. Según la Defensoría del Pueblo de Colombia, los grandes proyectos agroindustriales de palma africana para la producción de biocombustibles, de cultivos maderables y de caucho, unidos a los procesos de exploración petrolera, han desencadenado conflictos sociales por la tierra que a su vez nutren y transforman el conflicto armado a nivel local.⁶⁹

El riesgo de violaciones masivas de los derechos humanos y del DIH se considera alto en todo el departamento. Un informe de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH ha denunciado que los grupos armados ilegales presentes en esta región, autodenominados, “Libertadores del Vichada”, se valen de la falta de claridad sobre los derechos de propiedad de territorios baldíos y “estarían ofreciendo sus servicios con el propósito de incidir en la resolución de estas controversias promoviendo el desplazamiento y el abandono de colonos de sus tierras a partir de la intimidación, la amenaza y el hostigamiento, sin que se descarten acciones promovidas por esta estructura armada ilegal para apropiarse de tierras, que han sido ocupadas durante años por campesinos pobres”.⁷⁰ En dicho informe se señala la compra de tierras por parte de empresas palmicultoras y forestales como responsable del desplazamiento de población campesina e indígena, así como del

incremento de la presencia de hombres armados. También menciona el riesgo de que las FARC realicen actos violentos de extorsión contra los nuevos proyectos de inversión agrícola.⁷¹

La escasa capacidad institucional para proteger los derechos de propiedad de los campesinos e indígenas y resolver los procesos de adjudicación de baldíos, sumada a una rápida valorización del precio de la tierra, pueden dar lugar a mayores conflictos. Según la Defensoría del Pueblo, en el municipio de Cumaribo:

“Las fuentes de amenaza a la población campesina, colona e indígena residen en “la falta de claridad respecto a los derechos de propiedad, la lentitud en los procesos de titulación de tierras para los campesinos, así como la confusión respecto a los límites de los resguardos [indígenas], las solicitudes de ampliación de estos hacia territorios tradicionales y la falta de saneamiento de algunos. Este contexto podría ser aprovechado para generar procesos de conflictividad por la tierra y el territorio que podrían ser apoyados por los grupos armados post desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) quienes podrían prestarse para favorecer procesos de despojo territorial, abandono o venta forzada de fincas tituladas a favor de personas ajenas a la región y; por otra parte por las FARC quienes han anunciado su resistencia frente a la entrada de este tipo de proyectos.”⁷²

En un escenario donde los grupos armados combaten por el territorio, la población se encuentra desprotegida y los derechos sobre la tierra no están garantizados, la compra masiva de tierras puede agravar la conflictividad y el riesgo de violaciones de los derechos humanos. Tal y como recomiendan las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, acordadas internacionalmente en 2012, y especialmente en este tipo de contextos, cualquier empresa inversora debe “integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia”.⁷³

Inversión pública al servicio del interés privado

Los inversionistas nacionales e internacionales, junto a las asociaciones gremiales colombianas como la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Oleaginosas (Fenalce), la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) o la Fundación para el Desarrollo de la Altillanura Colombiana (Fundallanura), han demandado al gobierno colombiano inversiones en obras de infraestructura, provisión de servicios públicos, acceso a líneas de crédito y la flexibilización de la UAF. El documento del Consejo de Política Económica y Social (Conpes) que traza las directrices de política para el desarrollo e inversión en la región se encuentra aún en proceso de concertación institucional para su aprobación.

El gobierno, sin embargo, ya ha avanzado en el desarrollo de infraestructuras que impulsen el despegue de la producción agrícola industrial a gran escala en la región de la Altillanura, con importantes líneas de inversión en:

- **Transporte:** en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se prevé una carretera que atraviese la Altillanura, conectando Puerto Gaitán (en el departamento de Meta) con Puerto Carreño (departamento de Vichada), así como el dragado y nuevos puertos de embarque en el río Meta. Este tipo de infraestructuras pueden resultar positivas para toda la población de la región; no obstante resulta significativo que se realicen sólo cuando el sector privado ha puesto los ojos en esta región.⁷⁴
- **Investigación y tecnología:** En 2011 se firmó un acuerdo de cooperación técnica y científica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (MADR), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), para conformar un centro de investigación tecnológica y agropecuaria en la Altillanura.⁷⁵ En este centro se espera desarrollar nuevas variedades de semillas y avanzar en investigación sobre la recuperación de suelos, el

15 Divide y comprarás: Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia

manejo de plagas y la adaptación al cambio climático, enfocándose básicamente en los cultivos de maíz, soya, arroz, caucho y sistemas agro-pastoriles.⁷⁶

- **Acceso a la propiedad de la tierra:** El gobierno ha prometido a los inversores potenciales una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, y ha venido trabajando en dos aspectos: la formalización de la propiedad y en gestionar – hasta ahora sin éxito – la eliminación de restricciones para adquirir y explotar antiguos baldíos, suavizando o suprimiendo las prohibiciones existentes en la Ley 160 de 1994. Sólo en 2012 se titularon en el departamento de Vichada más de 240.000 hectáreas, la mitad del total titulado en todo el país en ese mismo período.⁷⁷ En cuanto al segundo aspecto, el gobierno trataría de eliminar la prohibición de adquirir terrenos baldíos adjudicados por el Incora que excedan el tamaño de la UAF, así como las limitaciones en la entrega de baldíos a quienes no sean sujetos de la reforma agraria (ambos definidos en la Ley 160 de 1994) mediante un nuevo proyecto de ley que afectaría la regulación existente sobre tierras baldías.
- **Incentivos económicos y fiscales:** en la Orinoquía se contemplan incentivos y exenciones para los inversionistas, entre ellos descuentos en las tarifas de energía, prerrogativas en el uso del agua, exenciones tributarias y subsidios al transporte. Otros incentivos previstos para la inversión agrícola son el Incentivo de Capitalización Rural, el Certificado Incentivo Forestal y el Programa de Desarrollo Rural con Equidad, el cual da continuidad al Programa Agro Ingreso Seguro.⁷⁸ Todos ellos se aplicarían tanto a empresas colombianas como de otras nacionalidades.

La inversión pública resulta fundamental para dotar de los servicios, la infraestructura y las instituciones que se requieren para una producción agrícola viable. Pero para que esta inversión represente un verdadero beneficio para los productores y productoras a pequeña escala, debe realizarse de forma que responda adecuadamente a sus necesidades, y en particular a las mujeres rurales.⁷⁹

3 EL CASO DE CARGILL EN COLOMBIA

El perfil de Cargill en Colombia

Fundada en 1865, Cargill es la mayor compañía comercializadora de materias primas agrícolas del mundo⁸⁰ y la empresa familiar de mayor tamaño en Estados Unidos⁸¹. Junto con las también estadounidenses Bunge y Archer Daniels Midland (ADM) y la francesa Louis Dreyfus (conocidas conjuntamente como las ABCD) controlan el 90 por ciento del comercio mundial de cereales.⁸² La plantilla de Cargill la forman 140.000 personas trabajando en 65 países, desde donde opera en un amplio abanico de productos y servicios agrupados en cinco líneas de negocio: servicios agrícolas; ingredientes alimentarios; adquisición, procesado y distribución de materias primas; servicios financieros y de gestión del riesgo; y aplicaciones industriales.⁸³

En 2003 Cargill creó su subsidiaria Black River Asset Management, actualmente uno de los mayores fondos de inversión que operan en el sector agropecuario. No ha sido posible para esta investigación conocer la identidad de todos los inversionistas de Black River ni cuántos fondos maneja, ya que no está obligado a informar públicamente sobre sus operaciones.⁸⁴ Aún así, con base en la información publicada por diversos medios se conoce que en 2012 Black River gestionaba aproximadamente 5.000 millones de dólares en activos procedentes del propio Cargill y de otros inversionistas, entre los que se encuentra Utimco (que gestiona fondos para la Universidad de Texas), Universidad de Texas A&M, el fondo de pensiones holandés PGGM, y el fondo de pensiones de los profesores del estado de Illinois.⁸⁵

De acuerdo con los datos obtenidos en la Cámara de Comercio de Bogotá, Cargill estableció varias empresas subsidiarias en Colombia a partir de 2004, las cuales pertenecen a la cúspide empresarial (ver tabla 1), así como 36 Sociedades por Acciones Simplificadas⁸⁶ (SAS) de menor tamaño (ver Anexo).

Tabla 1. Empresas subsidiarias de Cargill en Colombia

Nombre	Tipo	Fecha de constitución	Objeto social	Capital social US\$)
Cargill Trading Colombia	Sociedad de responsabilidad limitada	2004	Comercialización al por mayor de materias primas agropecuarias y animales vivos	205.263
Black River	SAS	2005	Actividades relacionadas con el mercado de valores y otras actividades de servicio de apoyo a las empresas	615.789
Cargill de Colombia	Sociedad de responsabilidad limitada	2008	Comercialización al por mayor de materias primas agropecuarias y animales vivos	5.507.052
Colombia Agro	SAS	2010	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	11.650.526

Fuente: Certificados de existencia y representación legal, Cámara de Comercio de Bogotá.

A excepción de Colombia Agro SAS, las restantes tres empresas coinciden en un mismo domicilio fiscal. Las cuatro comparten las personas integrantes de las juntas directivas y la representación legal. Y además se han registrado transferencias de recursos entre unas y otras, según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá.

¿Cómo adquirió Cargill tierras en la Altillanura?

La investigación permitió descubrir que entre los años 2010 y 2012 Cargill adquirió a través de 36 SAS subsidiarias 39 predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera (todos ellos en el departamento de Vichada) por una extensión total de al menos 52.575,51 hectáreas (equivalente aproximadamente a seis veces la isla de Manhattan). Para ello, el grupo empresarial de Cargill realizó una inversión superior a los 73.000 millones de pesos colombianos, equivalente a 38,5 millones de dólares.⁸⁷ En el Anexo se identifica cada uno de los predios adquiridos, su extensión, la sociedad o sociedades que participaron en la compra y el monto de la transacción.

De los certificados de tradición y libertad⁸⁸ de cada uno de estos predios se desprende que todos ellos habían sido adjudicados a beneficiarios de la reforma agraria entre los años 1991 y 1998; es decir, tienen antecedente de baldíos. Diez de ellos se adjudicaron en vigencia de la Ley 160 de 1994 y el resto en virtud de leyes anteriores de reforma agraria: Ley 135 de 1961, Ley 4 de 1973 y Ley 30 de 1988. Por esta razón todos los predios son de un tamaño igual o inferior a la extensión máxima, que se corresponde con la UAF en esa zona.⁸⁹ Los predios adquiridos son vecinos entre sí, y de acuerdo a las declaraciones obtenidas en campo conformarían dos globos de tierra continuos.

Creación de múltiples sociedades para adquirir las tierras

Para hacerse con tierras en la Altillanura colombiana Cargill recurrió a la creación de 36 sociedades. En esta operación la empresa fue asesorada por la firma de abogados Brigard & Urrutia, la cual anteriormente habría recomendado a otras empresas la misma estrategia. Es el caso de Riopaila-Castilla, que creó 28 sociedades para hacerse con 42.000 hectáreas en el departamento de Vichada.⁹⁰ O el de la compañía brasilera Mónica Semillas, la cual constituyó varias empresas para comprar más de 13.000 hectáreas en el departamento de Meta.⁹¹ La repercusión mediática de estos casos de compra masiva de tierras con origen de baldíos, en los cuales estuvo involucrado Brigard & Urrutia, motivó la renuncia del embajador de Colombia en Estados Unidos. Carlos Urrutia dimitió el 23 de julio de 2013, después de que varios congresistas del Polo Democrático denunciaran que la firma de abogados en la que él era el socio principal durante los años en que se produjeron las compras había asesorado a estas empresas para apropiarse de tierras con antecedente de baldíos en la Altillanura.⁹²

De acuerdo con los certificados de existencia y representación legal que se pudieron consultar en la Cámara de Comercio de Bogotá, las 36 empresas creadas por Cargill se constituyeron entre mayo de 2010 y octubre de 2012 en esta misma sede, y presentan importantes elementos en común:

- un mismo domicilio en la ciudad de Bogotá;
- una misma actividad económica: “cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas”;
- un mismo miembro de junta directiva, un mismo representante legal principal y una representación legal suplente que se reparte entre tres personas;
- una misma revisoría fiscal de persona jurídica, que corresponde a la firma KPMG;
- un nombre que coincide con el del predio que adquirieron en un plazo de entre una semana y dos meses después de su constitución.

Todas las compras de tierras se protocolizaron en una misma notaría, dentro de un plazo de apenas dos meses, un mes o incluso una semana después de constituirse la correspondiente SAS ante la Cámara de Comercio de Bogotá.

Cada sociedad compró un solo predio, con una superficie promedio de 1.300 hectáreas aproximadamente, y un máximo de 3.000 hectáreas, a excepción de tres SAS que adquirieron dos predios. En la mayoría de los casos (concretamente en 25 de las 39 compras) las transacciones se realizaron entre las SAS creadas por Cargill y otras SAS o empresas que a su vez habían adquirido los predios entre 2010 y 2012 de sus adjudicatarios iniciales o sus herederos. Se trata de sociedades intermediarias, cuyo origen sin embargo no fue posible determinar en esta investigación. En los casos en que participaron SAS intermediarias, éstas mantuvieron la propiedad de los predios durante un período muy corto de tiempo y la mayoría de ellas parecen haberse constituido expresamente para la operación de compra-venta (a juzgar por las fechas de creación de las sociedades y de adquisición de los predios).

Un incremento desorbitado de los precios

A la luz de los datos registrados en la Superintendencia de Notariado y Registro, se observa cómo en las sucesivas transacciones de los predios se produjo un enorme incremento en los precios de venta, así como la gran disparidad que existe en los precios pagados por hectárea entre diferentes predios. Las SAS del grupo Cargill compraron entre 2010 y 2012 a un precio que osciló entre los 370.000 pesos (195 dólares) y los 3,7 millones de pesos (unos 2.000 dólares) por hectárea. En promedio, se pagaron aproximadamente 1,5 millones de pesos colombianos (800 dólares) por hectárea. Estas cifras contrastan con los precios de compra anteriores a 2006, que en promedio fueron de 45.500 pesos por hectárea (24 dólares), lo que significa que el precio promedio se multiplicó por 33.

Algunos casos llaman la atención por el enorme incremento experimentado en un corto espacio de tiempo. Por ejemplo, por el predio Los Alpes, de 3.000 hectáreas, Cargill pagó en 2010 casi 7.000 millones de pesos colombianos (3,6 millones de dólares), cuando en 2008 se había vendido por 50 millones de pesos colombianos (unos 26.000 dólares); es decir, se multiplicó casi por 140 veces su valor. O el caso de Villa Rosenda, de 1.105 hectáreas, que fue adquirida por Cargill en 2012 por más de 4.000 millones de pesos (más de 2 millones de dólares) cuando ese mismo año la transacción había sido registrada por apenas 20 millones de pesos (unos 10.500 dólares), es decir, casi 200 veces menos. En el Anexo se detalla el valor al que fueron comprados y vendidos algunos de los predios por estas SAS intermediarias.⁹³

Algunas percepciones sobre Cargill por parte de la población local

Las difíciles condiciones de acceso al área de inversión de Cargill impidieron obtener información directamente de la población afectada. Como se explicó anteriormente, el nivel de inseguridad es elevado en la zona debido a la actividad de grupos armados, la escasa presencia institucional o de organizaciones sociales fuera de los centros urbanos y la existencia de cultivos ilícitos. Esto, unido a las dificultades logísticas, obligó a recurrir a fuentes indirectas y anónimas para tratar de conocer cuál es la percepción de la población local acerca de la empresa y sus actividades, protegiendo la identidad de los informantes.

La población entrevistada conocía muy poco acerca de Cargill, a la que de hecho se refieren localmente como Colombia Agro (una de sus empresas subsidiarias). Indicaron que la empresa se instaló en el departamento de Vichada en 2008, año en que comenzó a adquirir tierras a través de la negociación por parte de ejecutivos de la empresa de nacionalidad argentina y brasileña. Observaron que se realizaron obras de infraestructura y acondicionamiento de caminos, se construyeron silos para el almacenamiento y se llevaron a cabo labores para iniciar el cultivo de maíz y soya. También indicaron que la empresa posee maquinaria agrícola sofisticada, utiliza semillas genéticamente modificadas y aplica fumigaciones aéreas. Aunque desconocen el destino final de la producción, saben que el grano se transporta desde los silos locales a Villavicencio, capital del departamento de Meta.

En cuanto a la mano de obra, según se informó, ésta se cubre con trabajadores procedentes en su mayoría de la costa Pacífica, Antioquía y el Valle del Cauca, con esquemas de contratación similares a los que emplea el sector petrolero: tres semanas continuas de trabajo seguidas de una semana de descanso. Dado que los trabajadores no son de la región, existe una alta rotación de personal.

La empresa, por su parte, informó que el destino actual de la producción es el mercado nacional. En cuanto a la contratación de personal, hizo saber a Oxfam que se recurre tanto a trabajadores de la zona como de otras áreas, a quienes se facilita transporte una vez al mes para que viajen a sus lugares de origen; que respeta la legislación laboral; que las condiciones de vida en las instalaciones de la empresa están muy por encima del promedio, y cuentan con instalaciones deportivas y recreativas; y que el personal recibe formación sobre seguridad en el trabajo y tiene oportunidad de adquirir nuevas habilidades profesionales.⁹⁴

4 IMPLICACIONES LEGALES Y DE POLÍTICA

Las prácticas de Cargill a la luz de la legislación colombiana

¿Dentro o fuera de la ley?

Valorar jurídicamente si las prácticas de Cargill y su subsidiaria Black River violaron la legislación colombiana excede el alcance de esta investigación. Sin embargo, el análisis de los hallazgos y la valoración de expertos en la materia permiten aportar algunos elementos para el análisis.

La pregunta central es si con estas compras fraccionadas Cargill violó el inciso 9 del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994, el cual prohíbe a un mismo propietario acumular más de una UAF en el caso de tierras que hubiesen sido anteriormente adjudicadas como baldíos. De acuerdo con los hallazgos documentados en este informe, la empresa Cargill adquirió a través de su grupo empresarial al menos 52.576 hectáreas en el departamento de Vichada. Al haber fraccionado la compra, cada SAS individualmente no estaría infringiendo esta restricción legal. No obstante, en los certificados de existencia y representación emitidos por la Cámara de Comercio se comprueba que en las 36 SAS constituidas por Cargill figuran los mismos socios y tienen el mismo domicilio fiscal. Por otro lado, el propietario sería en última instancia Cargill, de comprobarse que es quien ejerce el dominio sobre todos estos predios.

A menudo se ha alegado que los baldíos que hubiesen sido adjudicados antes de 1994 no estarían sujetos a la prohibición de la Ley 160.⁹⁵ Sin embargo, el Ministerio de Agricultura despejó cualquier posible duda mediante una Directiva Ministerial emitida en agosto de 2012, al aclarar que “esta restricción es aplicable a la totalidad de predios adjudicados como baldíos sin consideración de si su adjudicación fue realizada antes o después de la vigencia de la Ley 160 de 1994, en tanto afecta las condiciones para el ejercicio del derecho de propiedad tal y como lo prevé el artículo 28 de la Ley 153 de 1887”.⁹⁶

Los especialistas consultados también coinciden en que la prohibición de acumular antiguos baldíos se debe aplicar tanto sobre los predios inicialmente adjudicados con anterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994 -algunos de los cuales exceden el tamaño actualmente permitido desde 1994 (la UAF)- como sobre los adjudicados con posterioridad a la Ley 160, que en ningún caso exceden la UAF. Esto no implica una aplicación retroactiva de la ley, ya que los derechos adquiridos de propiedad de esos adjudicatarios anteriores a la Ley 160 siguen incólumes o subsisten ante la expedición de ésta.⁹⁷

En cualquier caso, para interpretar adecuadamente una normativa es imprescindible comprender su razón de ser. Como se explicó anteriormente, la Ley 160 de 1994 fue promulgada con el fin de preservar la estabilidad social, económica y jurídica de la pequeña propiedad campesina formada al amparo del proceso de reforma agraria, y así dar cumplimiento al mandato constitucional de brindar acceso a la tierra a la población rural de menos recursos. Cualquier interpretación de esta ley debe respetar el espíritu de la misma y los objetivos con los que fue promulgada. En este caso, eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad, fomentar la adecuada explotación de las aguas y las tierras rurales, lograr el fortalecimiento de la población rural campesina y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia a los pequeños campesinos.⁹⁸

De hecho, esta ley se ha aplicado en el país desde su expedición en 1994 sin ningún contratiempo, y sin alegarse oscuridad ni vacíos para su interpretación y regulación, hasta que se han dado a conocer los casos recientes de acumulación de antiguos baldíos por parte de empresas nacionales y extranjeras.

Políticas que pueden favorecer o impedir la concentración de tierras

Las políticas públicas siempre deberían responder al bien común. Pero lamentablemente a menudo se orientan hacia los intereses particulares de determinados grupos de interés con capacidad para influir sobre la toma de decisiones. Por otro lado, en el afán de generar divisas muchos gobiernos facilitan la explotación de los recursos naturales, minerales y energéticos y dan prioridad a un modelo agroexportador, legislando e invirtiendo los recursos públicos para responder a las necesidades de los grandes inversionistas privados.

Mediante el apoyo a los pequeños productores y productoras agrícolas, los gobiernos pueden ayudar a algunas de las personas más pobres del mundo a mejorar sus medios de vida. Para ello deberían invertir en el fortalecimiento de las organizaciones de productores, proteger los derechos fundamentales como el derecho a la tierra, regular los mercados agrícolas y brindar incentivos para las inversiones comerciales en agricultura que incluyan a los pequeños productores.⁹⁹ Sin embargo, la evidencia muestra cómo frecuentemente las políticas estatales tienden a favorecer la agricultura a gran escala en detrimento de la producción familiar y campesina.¹⁰⁰

Unas políticas de inversión pública discriminatorias

En el caso de Colombia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya advirtió del carácter discriminatorio y excluyente de las políticas de inversión en el sector agropecuario.¹⁰¹ Para poder desarrollarse y ser competitiva, la agricultura campesina –como la industrial- necesita un entorno adecuado, con la infraestructura y los servicios públicos que le permitan el acceso a recursos productivos y financieros, tecnología, información y mercados. Diferentes estudios han demostrado cómo la escasa rentabilidad de muchas explotaciones campesinas no se debe a sus propias características, sino al déficit de bienes públicos y a limitaciones de carácter económico y territorial.¹⁰² En la región de la Altillanura, la escasa inversión pública ha dado lugar a carencias en infraestructuras y un acceso muy limitado a los servicios públicos. Sin éstos, las dificultades para producir pueden hacer prácticamente inviable cualquier tipo de explotación.

Las grandes empresas como Cargill suelen argumentar que sólo ellas, con sus medios financieros, son capaces de realizar las inversiones necesarias para explotar el potencial productivo de la Altillanura. Pero la evidencia ha demostrado que los pequeños productores y productoras pueden ser tan o más eficientes que la agricultura industrial a gran escala, con la diferencia de que hacen una mayor contribución al desarrollo económico local y a la reducción de la pobreza rural.¹⁰³ A pesar de ello, y de que los campesinos y campesinas representan más del 80 por ciento de los productores agropecuarios en Colombia y aportan entre un 38 y un 64 por ciento de los alimentos básicos consumidos nacionalmente, la agricultura comercial, sobre todo a gran escala, concentra la mayor parte de las ayudas e incentivos estatales.¹⁰⁴

Allanar el camino a la inversión privada

El gobierno de Santos busca por todos los medios multiplicar la inversión extranjera en Colombia, y especialmente en sectores como el agropecuario, donde hasta ahora ha sido baja. En efecto, se ha concentrado en los sectores de hidrocarburos y minería, ya que según datos del Banco de la República, de los 13.297 millones de dólares invertidos en el país en 2011, apenas 154 millones -el 1,2% del total- lo fueron en el agro.¹⁰⁵

Para la administración actual, el desarrollo de la Altillanura pasa por atraer la mayor inversión externa posible. La visión para esta región, como ya se mencionó anteriormente, es un intento de reproducir lo que algunos han llamado el “milagro del Cerrado brasileño”, con gigantescas extensiones de monocultivo. Para atraer estas inversiones, el gobierno recurre a estímulos de diversa índole, como la creación de zonas francas e incentivos fiscales, la inversión en seguridad o el desarrollo de infraestructuras.

Políticas sobre la adquisición de tierras

Como se explicó anteriormente, el gobierno ha intentado sin éxito flexibilizar el límite de la UAF. Otra forma de abrir la puerta a la compra masiva de tierras y validar una buena parte de las transacciones irregulares que ya se han dado consiste en restringir su aplicación a los baldíos que hubieran sido adjudicados a partir del 5 de agosto de 1994, fecha en que entró en vigor la Ley 160. Esta modificación se ha incluido en uno de los borradores de un nuevo proyecto de ley sobre baldíos que está preparando el gobierno.¹⁰⁶ Se calcula que el Estado colombiano adjudicó en torno a 24,3 millones de hectáreas de baldíos entre 1900 y 2012, de las cuales sólo 5,8 millones fueron adjudicados a partir de 1994. De aplicarse, la disposición de la nueva ley dejaría fuera de la restricción tres cuartas partes de las tierras que fueron originalmente baldíos.¹⁰⁷ No obstante, dicha actuación se aparta del concepto emitido por el Consejo de Estado, otro de los máximos tribunales colombianos.¹⁰⁸

Una propuesta del gobierno para superar la restricción en la Altillanura y otras regiones de interés de los inversores, y de paso resolver las situaciones ya creadas de acumulación de baldíos, consistiría en contratos de usufructo o *leasing* por plazos de hasta 30 años y por un monto simbólico, del que se descontaría la inversión realizada cuando adquirieron la tierra. De esta forma, las empresas que hubiesen acumulado tierras irregularmente perderían su titularidad pero mantendrían el uso, y a cambio se comprometerían a invertir en infraestructura y asociarse con los campesinos, no sólo a contratarlos como mano de obra. Esta fórmula, sin embargo, despierta preocupación ya que mantendría el control de la tierra en pocas manos, agravaría por tanto la concentración, y en la práctica esas tierras dejarían de servir para desarrollar la economía campesina, perdiendo su función social.

La falta de acuerdo dentro del propio gobierno respecto a la aplicación de la Ley 160 ha resultado evidente con la reciente renuncia de la subgerente de tierras rurales del Incoder el 10 de septiembre de 2013. Entre sus razones para dejar el cargo, Jhenifer Mojica mencionó las presiones y el acoso a que ha sido sometida debido a la relevancia de algunos casos y los intereses afectados en los procesos de recuperación de baldíos, así como su rechazo a algunas modificaciones a la ley agraria que el gobierno prevé realizar.¹⁰⁹

También hay varias propuestas en el sentido contrario, que buscan un mayor control de la inversión extranjera en el agro para evitar la especulación y el acaparamiento. Por lo menos cuatro Proyectos de Ley o Actos Legislativos han sido presentados en este sentido durante el último año, tanto por partidos de la oposición como de la coalición de gobierno, pero hasta la fecha su discusión no ha prosperado. Ahora podrían contar con más apoyo gracias a la repercusión de los casos desvelados en los últimos meses.

Por otro lado, las organizaciones de pequeños productores campesinos e indígenas agrupadas en la Mesa de Unidad Agraria¹¹⁰ han elaborado una propuesta de Ley Alternativa de Desarrollo Rural. Esta propuesta busca impulsar, entre otras cosas, la desconcentración y distribución más equitativa de la tierra para las comunidades rurales, la priorización de políticas que promuevan la producción de alimentos para suplir la demanda nacional y apoyen la economía campesina (por ejemplo, mediante subsidios focalizados y acceso a crédito) asegurando además un uso adecuado de los suelos y el manejo sustentable del medio ambiente. Tales propuestas, que hasta ahora no se habían considerado en el diseño y discusión de las políticas públicas de desarrollo rural, han sido recogidas en las demandas de muchos sectores en el marco del actual Paro Nacional Agrario.

El debate en torno a la adquisición de tierras a gran escala está muy lejos de haber concluido, y sin duda se trata de uno de los aspectos clave para lograr un desarrollo con equidad y avanzar en el diálogo hacia la paz en Colombia.

¿Qué puede hacer el Estado frente a los casos de acumulación de baldíos?

El Estado dispone de instrumentos para hacer que se cumpla la legislación y así evitar que se vulneren los preceptos constitucionales y la normativa vigente sobre el acceso a la propiedad de la tierra. El Incoder está facultado por la Ley 160 de 1994 para llevar a cabo procedimientos administrativos agrarios encaminados, entre otros fines, a hacer cumplir la función social y ecológica de la propiedad; asegurar el dominio y preservación de los bienes públicos y corregir situaciones irregulares o ilegales de apropiación de dichos bienes, aún cuando éstos ya no pertenezcan al dominio estatal. Entre tales procedimientos figuran:

1. la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el objeto de determinar si han salido o no del dominio del Estado; y
2. la devolución al dominio de la Nación de un terreno baldío adjudicado, cuando se compruebe la violación de las normas y el incumplimiento de las condiciones y obligaciones bajo las cuales se produjo la adjudicación del predio, o no se destine a los fines que se hubieren previsto.

Según un informe reciente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2010 y 2013 el Incoder ha investigado 14 casos de acumulación indebida de baldíos en todo el país, los cuales afectan a 231 predios con una extensión total de 87.424 hectáreas, tal como se muestra en la Tabla 2.¹¹¹

En aquéllos casos en que se demostró una vulneración de la ley, se aplicaron medidas administrativas con el fin de revertir la concentración de la propiedad, entre las cuales están:

- Solicitud de investigación disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación y a la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando se detectó que registradores de instrumentos públicos registraron compras sobre tierras, omitiendo la observancia del Art. 72 de la Ley 160 de 1994 que prohíbe la concentración de UAF.
- Instauración de demandas de nulidad contra los contratos de compra-venta: se han presentado 12 demandas de nulidad contra los contratos realizados sobre predios adjudicados como baldíos por presunto objeto ilícito, debido a la vulneración a la prohibición de concentración prevista en la Ley 160 de 1994.
- Solicitud de actuaciones administrativas a la Superintendencia de Notariado y Registro, para lograr la revocatoria o cancelación de los registros de las compraventas que dieron lugar a la concentración indebida de tierras, así como para identificar las presuntas irregularidades registrales que se pudieran presentar por la misma región de los casos identificados.
- Traslado a las distintas dependencias y entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de los diagnósticos realizados por el Incoder, para que se suspenda o se excluya de los programas de ayuda o incentivo al desarrollo rural a las sociedades o personas naturales que vulneraron la normativa, así como los predios que fueron concentrados de forma ilegal.

Estas actuaciones sientan importante precedentes. No obstante, en los más recientes casos denunciados por la oposición política y que se han dado a conocer públicamente, la posición gubernamental ha sido contradictoria. El anterior Ministro de Agricultura, Francisco Estupiñán, en un primer momento declaró que las empresas que habían acumulado grandes propiedades que pertenecían a beneficiarios de la reforma agraria habían incurrido en actos “con implicaciones de carácter penal”. Unas semanas más tarde, sin embargo, rectificó su posición, indicando que se buscaría una solución a estos casos para permitir “la convivencia entre campesinos y empresarios”, y anunció un proyecto de ley para dar “seguridad jurídica” a las inversiones y “preservar e incrementar los proyectos productivos y las grandes inversiones que han generado crecimiento, bienestar, empleo y hasta han mejorado los ingresos fiscales de los departamentos”.¹¹² Muchos ven en esta nueva propuesta legislativa, actualmente en

elaboración, un intento de legalizar la acumulación de tierras por encima del límite establecido en la ley.

Tabla 2. Relación de casos de indebida concentración de UAF provenientes de baldíos

CASO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	No. de Predios	AREA		Límite MaxUAF (Has.)	Área que excede la UAF (Has.)
				HAS	MTS		
FONDO GANADERO DE CORDOBA	ANTIOQUIA	Turbo, Necoclí	106	3,770	2,725	68	3,702
MULERO	MAGDALENA	Plato	1	299	4,735	35	264
MULAS ALTAMACERAS	MAGDALENA	Plato	17	403	1,750	74	329
BIOAGROINDUSTRIAL	NORTE DE SANTANDER	Tibú	21	1,040	8,700	36	1,004
INVERSIONES PALMA ORIENTE	NORTE DE SANTANDER	Tibú	4	526	2,392	36	490
ECOPALMA	NORTE DE SANTANDER	Tibú	2	65	4,250	36	29
POLIGROW COLOMBIA	META	Mapiripan	3	5,577	5,800	1,840	3,737
MONICA SEMILLAS	META Y VICHADA	Puerto Gaitan y Puerto Carreño	9	8,866	5,042	1,107	7,759
SOCIEDAD INVERSIONES ETERNAS	META	Fuente de Oro	5	221	2,197	46	175
SOCIEDAD VILLA DIANA	META	Mapiripan	3	4,655	5,342	1,840	2,815
EL BRASIL	META	Puerto Gaitán	16	27,715	6,486	920	26,795
PALMA VISTA O FINCA LAS PALMERAS	META	San Juan de Arama	2	210	9,519	138	72
VERACRUZ	VICHADA	Santa Rosalía	42	34,077	9,013	1,294	32,783
TOTAL			231	87,424	67,951		

Fuente: Subgerencia de tierras rurales, Incoder, 'Implementación de la política Integral de Tierras 2010-2013'. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mayo de 2013.

5 CONCLUSIONES

Los hallazgos de la investigación realizada por Oxfam en Colombia sobre adquisiciones de tierras a gran escala demuestran que Cargill adquirió en la región de la Altillanura, concretamente en el departamento de Vichada, al menos 52.576 hectáreas que habían sido anteriormente adjudicadas por el Estado a beneficiarios de la reforma agraria, y por lo tanto destinadas exclusivamente a la producción campesina. La compañía fragmentó la compra por medio de 36 sociedades, de manera que cada transacción no superase individualmente el límite legal.

De esta forma, Cargill habría logrado evadir la restricción que impone la Ley 160 de 1994 sobre las tierras destinadas a la reforma agraria. Una ley inspirada en el mandato constitucional de facilitar el acceso a la tierra a la población rural más pobre, y que estableció dicha restricción precisamente para evitar la concentración de la propiedad de la tierra y preservar su función social. Emitir una valoración jurídica sobre el caso de Cargill excede el ámbito de este estudio. Aún así, las evidencias encontradas permiten afirmar que con esta operación de compra la empresa vulneró el espíritu de la ley, al acumular una superficie 30 veces superior al límite máximo permitido.

La concentración de la tierra por parte de empresas cuyo negocio consiste principalmente en producir materias primas agrícolas con un modelo de monocultivo industrial a gran escala (en este caso maíz y soya) tiene importantes consecuencias sobre la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el desarrollo rural y las oportunidades de consolidación de economía campesina. Las estadísticas muestran cómo desde la apertura comercial ha disminuido progresivamente la superficie destinada a la producción de alimentos básicos al tiempo que se han ampliado los monocultivos industriales destinados a producir materias primas agrícolas. Como resultado, ha aumentado la dependencia de las importaciones de alimentos un déficit que se ha agudizado desde 2006.¹¹³

Esta competencia por el acceso a la tierra y el agua perjudica a los sectores campesinos, los cuales producen una parte importante de los alimentos básicos consumidos nacionalmente, y reduce sus opciones para mejorar la economía familiar. La inversión de Cargill para la compra de tierras en Colombia debería ser revisada a la luz de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra -que la empresa ha declarado apoyar- las cuales establecen que cualquier transacción debe respetar los derechos legítimos de tenencia y otros derechos humanos, y llevarse a cabo de manera transparente, coherente con los objetivos de crecimiento socioeconómico y desarrollo humano sostenible y centrándose en los pequeños agricultores.¹¹⁴

Sin duda la inversión en la Altillanura es necesaria, tanto la pública como la privada, y ambas desempeñan un papel fundamental para superar las limitaciones productivas y aprovechar el potencial de la región. Pero esta inversión debe hacerse de una forma responsable en el contexto específico colombiano, lo que implica, entre otras cosas, respetar la legislación y los derechos existentes sobre el uso de la tierra y basar la inversión en evaluaciones completas sobre los impactos sociales y ambientales en los ámbitos local y nacional.

En un país donde la propiedad de la tierra ya está altamente concentrada, la apropiación de enormes extensiones en zonas destinadas a la agricultura campesina agrava la inequidad y el conflicto social. Esto resulta especialmente preocupante cuando el país se esfuerza por resolver sostenidas y masivas protestas y movilizaciones sociales a favor de la economía campesina, y por superar un conflicto armado estrechamente vinculado a los conflictos por la tierra que ha asolado Colombia durante más de medio siglo, así como por reparar

integralmente a las víctimas, lo que incluye restituirles jurídica y materialmente las tierras que abandonaron por la violencia y las que les fueron usurpadas.

No por casualidad el acceso a la tierra es el primer punto en la agenda del diálogo hacia la paz que se desarrolla en La Habana entre el gobierno colombiano y las FARC. El primer y único acuerdo alcanzado en estas conversaciones contiene los objetivos de la democratización del acceso a la tierra y el fortalecimiento de la economía campesina.¹¹⁵ Sin embargo, mientras el gobierno se muestra dispuesto a avanzar hacia una Reforma Rural Integral en esta mesa de diálogo, los casos de concentración de tierras que se están dando a conocer ponen a prueba la consistencia de este discurso. Si se permite que las tierras que fueron en su día distribuidas a campesinos y trabajadores agrícolas pasen a manos de grandes compañías nacionales e internacionales, se estará aceptando dar marcha atrás en los avances redistributivos que tanto ha costado lograr.

Más allá de si el caso de Cargill actuó o no de acuerdo a la legislación colombiana, los hechos demuestran que el Estado falló en su deber de preservar la función social y ambiental de las tierras que habían sido distribuidas mediante la reforma agraria. El gobierno debe actuar urgentemente en éste y otros casos para esclarecer la legalidad de este tipo de transacciones, basándose en el espíritu y los fines de la ley y no en interpretaciones a la medida, y hacerlo con la mayor transparencia posible. Y de demostrarse que se trató de un proceso irregular de titulación, el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro y los operadores judiciales, entre otras instituciones responsables, deben actuar para revertir las irregularidades y devolver a esas tierras su función legítima.

Si este tipo de casos no se resuelven de forma adecuada, podrían tambalearse los esfuerzos que ha hecho el gobierno por impulsar una verdadera reforma estructural en el campo que beneficie a los pequeños productores y productoras y repare a las víctimas del conflicto, y que sirva de base para un proceso de paz. Enviaría el mensaje de que, más que apostarle a cerrar la brecha de inequidad con la población rural y fortalecer la economía campesina, la voluntad del gobierno se dirige a proteger los poderosos intereses del sector agroindustrial nacional o extranjero, incluso a costa de la población campesina, indígena y afrodescendiente. La resolución del caso de Cargill y otros similares representa una prueba de coherencia política para el gobierno colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

Barberi *et al.* (2013). 'Acaparamiento en Inversión extranjera en tierra. Propuestas para su regulación en Colombia' en *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*, Bogotá: Oxfam en Colombia.

Borras *et al.* (2011) *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*, FAO, 20 de octubre de 2011 – documento borrador.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011), *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Enero, 2011.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2012) 'Informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas, Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada'. Borrador final. Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH. Sistema de Alertas Tempranas –SAT- Noviembre de 2012.

Departamento Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de Prensa Abril 18 de 2013.

Departamento Nacional de Planeación (2013), 'Política para una Altillanura justa, moderna y segura'. Borrador, 2 de septiembre de 2013.

Departamento Nacional de Planeación (2012) 'Desarrollo Integral Sostenible de la Altillanura. Documento Conpes en preparación'. Abril de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (2011), *Caracterización de las condiciones de desarrollo territorial de la Altillanura*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Septiembre de 2011.

FAO (2012) *Tendencias e impactos de la inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo: Evidencia de estudios de caso*. División de Comercio y Mercados de la FAO. Roma, Italia.

FAO (2011), Concentración y Extranjerización de la tierra en América Latina, disponible en <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/acaparamiento.pdf>

FAO (2009) 'How to Feed the World in 2050', www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf

Forero, J. (2010) 'Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia', *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y la indiferencia de la sociedad*. Universidad Javeriana de Bogotá.

Garay, L.J. *et al.* (2013) *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia: Problemáticas y retos actuales*. Oxfam en Colombia. Bogotá, junio de 2013.

Geary, K. (2012), *Nuestra tierra, nuestras vidas: Tiempo muerto para la compra masiva de tierras*. Nota informativa de Oxfam. Octubre de 2012, Oxford: Oxfam International, <http://oxf.am/JtZ>

Humphreys, J. *et al* (2013) *US Investment in Large-Scale Land Acquisitions in Low- and Middle-Income Countries*. Informe de Investigación de Oxfam América. Febrero de 2013, Washington D.C.

Ibáñez, A. y C. Muñoz (2011) 'La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?', *Notas de Política* 9. Agosto 2011, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, Universidad de los Andes y Gobernación de Antioquia. Bogotá.

Instituto Humboldt (2013). *Evaluación ambiental y estratégica EAE del sector agropecuario. Altillanura y alta montaña cundiboyacense*. Febrero, 2013.

Internacional Land Coalition (2011), *The concentration of land ownership in Latin America: an approach to current problems*. Commercial Pressures on Land research project.

López, Cecilia, Juan R. Garnica y Fabiola Campillo (2010). *La inversión pública en la agricultura*. Informe de investigación para Oxfam. 25 de octubre de 2010. Bogotá, Colombia: Oxfam.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (2013), *Implementación de la Política Integral de Tierras 2010-2013: Acciones y resultados obtenidos en la materialización de las políticas de formalización, restitución administrativa y recuperación de baldíos*. Bogotá, Colombia. Mayo de 2013.

Ministerio del Ambiente y Energía (2008), *Programa Nacional de Biocombustibles: Resumen ejecutivo*. 11 de febrero de 2008.

Murphy, S. et al. (2012), *El lado oscuro del comercio mundial de cereales*. Informe de Investigación de Oxfam. Agosto de 2012, Oxford: Oxfam International, <http://oxf.am/JzY>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural: razones para la esperanza*. Septiembre de 2011. Bogotá, Colombia.

Tandon, N. y M. Wegerif (2013) *Promesas, poder y pobreza: Transacciones de tierras y las mujeres rurales en África*. Informe de Oxfam 170, 9 de abril de 2013, Oxford: Oxfam International, <http://oxf.am/UJi>

Thorpe, J. y E. Sahan (2013) *Poder, derechos y mercados inclusivos: Políticas públicas en apoyo de la pequeña agricultura*. Nota Informativa de Oxfam, 5 de junio de 2013, Oxford: Oxfam International, <http://oxf.am/Ugi>

USDA (2009), *The Atillanura-Colombia's Next Agricultural Frontier*. GAIN Report. Global Agricultural Information Network. USDA Foreign Agricultural Service. 28 de septiembre de 2009

Vorley et al. (2012) *Tipping the Balance: Policies to shape agricultural investments and markets in favor of small-scale farmers*. Informe de Investigación de Oxfam. Diciembre de 2012, Oxfam International, <http://oxf.am/3mE>

Zagama, B. (2011) *Tierra y poder: El reciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras*, Informe de Oxfam 151, 22 de septiembre de 2011, Oxford: Oxfam International, <http://oxf.am/4bq>

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Conpes	Consejo de Política Económica y Social
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Dirección Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
IIRSA	Iniciativa de Integración Regional de Sur América
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UAF	Unidad Agrícola Familiar
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos

ANEXO

Tabla A1. Superficie de los predios, compradores y valor de las transacciones por las SAS constituidas por Cargill

Municipio	Nombre del predio	Área en hectáreas	Beneficiario inicial del predio	Fecha de adjudicación	SAS intermediaria	Valor y fecha de la transacción previa ⁱ (pesos colombianos)	SAS compradora del grupo Cargill (titular actual del predio)	Valor y fecha de compra por la SAS de Cargill (pesos colombianos)
Santa Rosalía	La Perla	1.300,8	Jairo Humberto Torres Arango	19/06/1992 Adjudicación Baldíos	Puerto Bello SAS.	23/01/2012	La Perla Vichada	05/03/2012 2.861.760.000
Santa Rosalía	El Arbolito	1.056,343	Pedro José Pinzón Rodríguez	19/06/1992 Adjudicación Baldíos	Grupo Nuevo Paraíso, Inversiones Gemsval, Inversiones Sarah y Luna 14	05/12/2012	El Arbolito	20/02/2012 2.112.686.800
Santa Rosalía	Mi Ranchito	489,0956	Evaristo González Morales	30/03/2011 División material	No hubo	No hubo	Mi Ranchito Vichada	978.191,200
Santa Rosalía	Los Almendros	489,0956	Evaristo González Morales	30/03/2011 División material	No hubo	No hubo	Los Almendros Vichada	978.191.200
Santa Rosalía	La Seguridad	489,0956	Evaristo González Morales	30/03/2011 División material	No hubo	No hubo	La Seguridad Vichada	978.191.200
Santa Rosalía	Las Gaviotas	489,0956	Evaristo González Morales	12/05/1992 Adjudicación Baldíos- Sucesión del Predio Zolotlan	No hubo	No hubo	Mi Ranchito Vichada	978.191.200
Santa Rosalía	Tayrona	489,0956	Evaristo González Morales	12/05/1992 Adjudicación Baldíos- Sucesión del Predio Zolotlan	No hubo	No hubo	Los Almendros Vichada	978.191.200

Santa Rosalía	La Kirpa	489,0956	Evaristo González Morales	12/05/1992 Adjudicación Baldíos- Sucesión del Predio Zolotlan	No hubo	No hubo	La Seguridad Vichada	978.191.200
Santa Rosalía	Arizona	1.733,333	Clara Elisa Vega Ditterich	08/01/1993 Adjudicación Baldíos	Godesia y Bangui	11/08/2010 Promedio: 10.000.000	Arizona 1	10/09/2010 3.293.333.270
Santa Rosalía	Terranova	952	José Humberto Vega Ditterich	08/01/1993 Adjudicación Baldíos	Morus	11/08/2010 61.505.314	Terranova 1	09/09/2010 1.808.800.000
Santa Rosalía	La Estancia	2.993,390	Henry Barthel Luddeckens	03/07/1991 Adjudicación Baldíos	Sociedad Agropecuaria Chiribico aporte a Agropecuaria Guacacias	15/06/2010 24.000.000	La Estancia 1	24/06/2010 1.496.695.400
Santa Rosalía	Cimarrón	2.025	Hilda Fuzs Santos	07/12/1994 Adjudicación Baldíos	Inversiones Dinámica	08/06/2010 50.000.000	Cimarrón 1	01/07/2010 1.113.750.000
Santa Rosalía	La Esmeralda	2.967,482	Edelmita Ditterich De Vega	12/10/1990 (Adjudicación Baldíos)	Astania y Espiria	23/08/2010	Don Pacifico 1	10/09/2010 5.638.215.800
Santa Rosalía	El Cariaco	1.226,924	Angélica Morales Salgado	17/03/1999 Adjudicación Baldíos	Comercializadora BS & M	2009: 9.000.000 25/06/2010	El Cariaco	09/07/2010 644.135.205
Santa Rosalía	Los Alpes	3.000	Alonso, Alejandro, José Humberto y Clara Elisa Vega Ditterich, Carmen Lucia Vega De Llanes, Martha Vega León	12/10/1990 (Adjudicación Baldíos)	Zinia, Salvia y Avarua	2008: 50,000,000 11/08/2010	Los Alpes 2	09/09/2010 6.929.650.930

Santa Rosalía	El Boral A	1.136,876		17/03/2006 División material		En 2006 el beneficiario de la división material vendió a 18,300,000 y comprador vende en 2010 a 100,000,000	El Boral C	1.626.767.334
Cumaribo	El Samán	757,244	Álvaro Mosquera García	30/05/1991 Adjudicación Baldío	No hubo	No hubo	El Samán 1	1.703.999.000
Cumaribo	El Rastro	1.576,434	Victor Felix Mosquera García	30/05/1991 (adjudicación Baldíos)	No hubo	No hubo	El Rastro 1	3.546.977.000
Cumaribo	La Revancha	1.042,528	Carmen Sofia Marfoi Rodríguez	05/10/1993 Adjudicación Baldío	Aporte a Entramar- una parte es de otro dueño 322 has.	2010: 60.000.000	La Anita 2	1.369.003.200
Cumaribo	(Caicara) Los Gansos	1.356.963	Raúl Vageon Mantilla	19/10/1993 Adjudicación Baldíos	Agroexpeditions	23/03/2010 376.000.000	Los Gansos 1	14/02/2011 1.423.800.000
Cumaribo	Villa Rosenda	1.105,475	Ángel Octavio Suárez Salazar	04/05/1992 Adjudicación Baldíos	La Rozenda 2020	17/10/2012 20.000.000	La Rosenda Vichada	06/11/2012 4.090.260.830
La Primavera	Las Lagunas	1.335,2	Yolanda Torres Arango	19/06/1992 Adjudicación Baldíos	Grupo Nuevo Paraíso, Inversiones Gemsval, Inversiones Sarah y Luna 14	05/12/2011	Las Lagunas Vichada	20/02/2012 2.670.400.000
La Primavera	El Boralito	1.406,8	Emilia Arango De Torres	19/06/1992 Adjudicación Baldíos	Comercializadora Torres Marulanda	23/01/2012	El Boralito Vichada	05/03/2012 3.094.960.000
La Primavera	Aguazul	1.427,1	María Elena Torres De Llanos	19/06/1992 Adjudicación Baldíos	Inversiones Torreoriente	23/01/2012	Aguazul Vichada	05/03/2012 3.139.620.000
La Primavera	Pato Loco	1.292,6	Ricardo León Torres Arango	19/06/1992 Adjudicación	Grupo Nuevo Paraíso, Inversiones Gemsval,	05/12/2011	Pato Loco Vichada	20/02/2012 2.585.200.000

				Baldíos	Inversiones Sarah y Luna 14			
La Primavera	Las Guacamayas	1.335,2	Edgar Jesús Torres Arango	19/06/1992 Adjudicación Baldíos	Inversiones El Tuparro	23/01/2012	Las Guacamayas Vichada	05/03/2012 2.937.440.000
La Primavera	El Recreo	1.179,291	Anibal Gasca	11/12/1996 Adjudicación Baldíos	Recreo Vichada (se disolvió en Cali) vende a Bastet Vichada	24/12/2010 80.000.000 2011: 79.807.975	El Recreo Primavera	18/08/2011 1.688.631.704
La Primavera	La Cristalina	814,5559		22/05/1997 Adjudicación Baldíos		Promedio 5.000.000	La Cristalina 1	301.385.683
La Primavera	Bonanza	1.183,444		27/02/2008 Adjudicación Baldíos			Bonanza 1	1.123.892.180
La Primavera	La Ponderosa	1.168,005		27/02/2008 Adjudicación Baldíos			La Ponderosa 1	1.109.605.415
La Primavera	La Carpeta	905,9722		22/05/1997 Adjudicación Baldíos		Promedio 30.000.000	La Carpeta 1	335.209.714
La Primavera	La Chiquita	1.103,694		08/06/1992 Adjudicación Baldíos		Promedio 43.000.000	La Luci 1	1.103.694.400
La Primavera	Nazareth	3.000	José Bernardo Torres Restrepo	15/07/1994 Adjudicación Baldíos	Emisiones e Inversar Valores	01/07/2010 60.000.000	Nazareth 1	14/02/2011 1.650.000.000
La Primavera	El Relato	2.590,7	Cupertino Godoy	10/12/1996 Adjudicación Baldíos	Inversiones Espinosa Builes y CIA aporta a Bonetes	2008: adjudicatario vendió por 50.000 y Espinosa aportó el 11/08/2010 por valor de 55.558.939	El Relato 1	10/09/2010 2.461.165.000

La Primavera	Los Gualandayes	2.780,590		21/02/1995 Adjudicación Baldíos			Los Gualandayes 1	1.028.818.596
La Primavera	Santa Cruz	630	Everardo Chamarravi Ponare y Meida Lucía Pelayo Sibó	26/12/1997 Adjudicación Baldíos	Antila	2009 adjudicatario vendió por 20.000.000, comprador aporta 11/08/2010 por 21.000.000	Santa Cruz 1	09/09/2010 598.500.000
La Primavera	La Estrella	1.056	Isidro Oros Cardozo	03/12/1997 Adjudicación Baldíos	La Estrella Vichada vende a Dendera Vichada	2010: 19.838.031 18/07/2011	La Estrella Primavera	684.600.881
La Primavera	Monterralo	1.064,550		18/09/1997 Adjudicación Baldíos		2009: 50,000,000	Monterralo	18/08/2011 1.011.322.880
La Primavera	El Boral B	1.136,876		17/03/2006 División material		En 2009 la beneficiaria de división material vendió a 120.000.000, el comprador El Boral Vichada lo aporta por valor de 122.246.566 en 2010	El Boral B	1.533.718.260
TOTAL DE HECTÁREAS		52.575,95					TOTAL DE RECURSOS EN LAS TRANSACCIONES	73.164.770.481 38.507.773 \$ EEUU

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia.

ⁱ En algunos casos se dispone del dato de una transacción anterior a la compra por la SAS intermediaria que posteriormente vendió a la SAS del grupo Cargill.

NOTAS

Excepto que se indique lo contrario, todos los sitios web fueron consultados por última vez en septiembre de 2013

- 1 Esta cifra solo incluye los acuerdos transnacionales que se hayan “cerrado”, y está basada en Land Matrix, una base de datos online de acuerdos sobre tierras que afecten a más de 200 hectáreas, en los cuales el uso de la tierra haya pasado de la producción a pequeña escala, el uso comunitario o la provisión de servicios ambientales a un uso comercial. Esta cifra es correcta a fecha del 13 de agosto de 2013. Aunque Land Matrix se actualiza constantemente, a medida que hay nueva información disponible. Ver <http://landmatrix.org/>
- 2 Geary (2012)
- 3 FAO (2012)
- 4 Así se ha documentado por parte de Oxfam y otras organizaciones en otros estudios de caso. Ver, entre otros: Tandon y Wegerif (2013) y Zagema (2011).
- 5 Para más información sobre la campaña CRECE, ver <http://www.oxfam.org/es/crece/que-es-crece>.
- 6 Ver Humphreys *et al.* (2013) y Geary (2012)
- 7 Si bien no se trata de una idea nueva, el gobierno de Santos ha dado mayor impulso a un objetivo ya planteado anteriormente por el expresidente Álvaro Uribe: fomentar la inversión agrícola extranjera en los Llanos Orientales.
- 8 En junio de 2011 el representante a la Cámara Wilson Arias denunció que Black River Asset Management, a través de su subsidiaria en Colombia recientemente creada, Colombia Agro SAS, había adquirido seis fincas por 6,2 millones de dólares, abarcando un total de 25.000 hectáreas en la Altillanura para expandir su producción de soya. <http://www.grain.org/attachments/2457/download>. En enero de 2012 el periódico *El Tiempo* informó que Cargill había invertido 55 millones de dólares para adquirir 90.000 hectáreas para la producción de cereales en el departamento de Meta. <http://www.portafolio.co/economia/inversion-extranjera-pone-el-ojo-el-campo> and <http://nacla.org/blog/2012/4/10/sovereignty-sale-corporations-own-rights-40-colombian-land>
- 9 La mayoría de empresas estadounidenses que invierten en países en desarrollo lo hacen a través de fondos de inversión que solamente facilitan información a sus propios inversionistas. Por este motivo, la mayoría de los datos que relacionan fondos de inversión a inversionistas específicos o acuerdos sobre tierras se limitan a lo que publica la prensa o lo que hace público el país donde se realizan las inversiones. Ver Humphreys *et al.* (2013).
- 10 El 15 de febrero de 2013 el equipo de investigación envió por correo electrónico una solicitud de entrevista al representante legal de Cargill Trading, quien respondió telefónicamente que no concedían entrevistas porque preferían mantener un bajo perfil en el país.
- 11 Ver ‘Sarmiento Angulo despoja a campesinos y captura recursos del Estado, denunció en debate el congresista Wilson Arias’, publicado por el Polo Democrático Alternativo el 6 de junio de 2013 en www.polodemocratico.net
- 12 Ver ‘El negocio „baldío’ de Poligrow’ en *La Silla Vacía*, 18 de julio de 2013; Daniel Coronell, “La ley es (casi) para todos” en *Revista Semana*, Junio 15 de 2013; María Jimena Duzán, “Los nuevos llaneros” en *Revista Semana*, Junio de 2013.
- 13 Para más información ver el artículo ‘La Altillanura está de moda’ en la *Revista Económica Supuestos*, 22 de mayo de 2011, disponible en <http://revistasupuestos.uniandes.edu.co/?p=2055>
- 14 [Noticias caracol.com](http://noticias.caracol.com), 29 de agosto de 2013.
- 15 Según el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el dato de pobreza por ingresos con la metodología tradicional registró para el año 2012 un 56,6% en el área rural, si bien al cambiar la metodología este porcentaje descendió a 46,08% para el mismo año. Departamento Nacional de Estadística DANE. Comunicado de Prensa Abril 18 de 2013.
- 16 Cifras recientemente hechas públicas por el Centro Nacional de Memoria Histórica en su informe *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, presentado el 24 de julio de 2013, resultado de seis años de investigación que abarcan el período entre los años 1954 y 2012.
- 17 Cifras de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011), citado en FAO (2011). Pg. 156.
- 18 PNUD (2011).
- 19 Dato correspondiente a 2010, en Ibáñez y Muñoz (2011)
- 20 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012)
- 21 Para más información ver PNUD (2011).
- 22 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, citado en López *et al.* (2010).
- 23 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (2010) citado en FAO (2011).
- 24 Una apuesta que se ha visto fortalecida entre 2001 y 2009 con incentivos estatales a la producción, beneficios arancelarios y zonas francas, así como mandatos de consumo para estimular la demanda, a través del Programa Nacional de Biocombustibles. Más información sobre este programa en Ministerio del Ambiente y Energía de Colombia (2008).
- 25 Ver, entre otros, “Sovereignty For Sale: Corporate Land Grab in Colombia”, por Nazih Richani en *Cuadernos colombianos*, 10 de abril de 2012. Disponible en: <http://nacla.org/blog/2012/4/10/sovereignty-sale-corporations-own-rights-40-colombian-land>.
- 26 Borrás *et al.* (2011)

- 27 Ver FAO (2011), Pg. 178. El desarrollo agrícola en el Cerrado brasileño ha sido calificado como un “milagro” por algunos medios, al haber transformado miles de hectáreas de sabana con grandes limitaciones de suelos en plantaciones intensivas y a gran escala donde se produce maíz, soya, algodón y otras materias primas agrícolas, gracias a una alta inversión en tecnología para el aumento de la fertilidad y la adaptación de variedades de cultivo. Esta expansión permitió incrementar en diez años (entre 1996 y 2006) la superficie cultivada en Brasil en un tercio y el valor de su producción agrícola en un 365%. Ver „The miracle of the Cerrado’ en *The Economist*, 26 de agosto de 2010.
- 28 Los baldíos se definen en el artículo 675 del Código Civil: “Son bienes baldíos de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”. Por otro lado, la Corte Constitucional sentenció que “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”. La vocación de los baldíos viene impuesta por el concepto de “función social de la propiedad”, y “en el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás”. Ver Sentencia de la Corte Constitucional C 599 de 1995.
- 29 Para ampliar información sobre estas restricciones, ver Barberi *et al.* (2013).
- 30 Ver: Superintendencia de Notariado y Registro. “Normatividad Agraria y Registro”. Presentación en powerpoint. En: <http://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/images/smilies/Noticias2011/talleresregistrales2011/agrarioyregistro.pdf>.
- 31 Ver, por ejemplo, „Republiquetas, no; zonas de reserva campesina, sí’. En el diario *Tiempo*: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/juancamilorestrepo/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12709742.html.
- 32 El Art. 62 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, intentó modificar el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, para poder explotar tierras baldías en Zonas de Desarrollo Empresarial a través de contratos de *leasing*, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad. La Corte Constitucional mediante Sentencia C 644 de 2012 declaró inexecutable este artículo por considerar que este tipo de explotación de las tierras del Estado reduce el número de hectáreas disponibles que pueden ser otorgadas a trabajadores rurales sin tierra.
- 33 En la Resolución del Incora 041 de 1996 se determinaron las extensiones de la UAF en todo el país, dividiéndolo en Zonas Relativamente Homogéneas.
- 34 Según el artículo 66 de la Ley 160 de 1994. “A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este estatuto. El Incora señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación”.
- 35 Ver USDA (2009)
- 36 El punto 69 del Plan de gobierno de Juan Manuel Santos dice así: “No más limitaciones de escritorio para los agricultores: Permitiremos a los agricultores y campesinos definir las 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”. Ver *Buen gobierno para la prosperidad democrática. 110 iniciativas para lograrla*. Disponible en: <http://redescolombia.files.wordpress.com/2010/08/plan-de-gobierno-juan-manuel-santos-09-34-50.pdf>
- 37 Acuerdo 148 del 29 de julio de 2008, derogado mediante el Acuerdo 149 del 3 de septiembre de 2008, promulgado durante la administración de Álvaro Uribe Vélez. Ver: http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Acuerdos/Acuerdos%202008/acuerdo_2008_148.pdf y http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Acuerdos/Acuerdos%202008/acuerdo_2008_149.pdf.
- 38 A juicio del tribunal, “tales medidas resultan regresivas, pues propician la concentración de la propiedad rural en un país con escasez de tierras, en desmedro de los trabajadores agrarios que dejan de ser propietarios e implica un retroceso en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de estos trabajadores, además que puede revertir los esfuerzos que se han efectuado en materia de titulación de tierras” Ver la sentencia de la Corte Constitucional C 644 del 23 de agosto de 2012 declarando inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011.
- 39 “Orinoquia: El frenazo a la altillanura”. En *Semana*, 29 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/economia/orinoquia-frenazo-altillanura/185533-3.aspx>
- 40 Declaraciones del Ministro de Agricultura en el Debate en el Senado, 13 de agosto de 2013.
- 41 Departamento Nacional de Planeación (2011).
- 42 Defensoría del Pueblo de Colombia (2012).
- 43 Departamento Nacional de Planeación (2012)
- 44 La UAF se calcula sobre la base de que el predio entregado garantice la generación de al menos dos salarios mínimos. Para la región de la Altillanura, los tamaños de la UAF fueron determinados por la Junta Directiva del INCORA, por medio de la resolución 041 de 1996. En la actualidad, los diferentes tamaños de UAF en la Altillanura van desde las 36 hectáreas en Puerto López hasta 1,725 hectáreas en el norte de Puerto Carreño. Ver Departamento Nacional de Planeación (2013).

- 45 Departamento Nacional de Planeación (2012)
- 46 Departamento Nacional de Planeación (2011)
- 47 USDA (2009)
- 48 Ver USDA (2009)
- 49 Entrevista a Juan Camilo Restrepo, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, en *Semana*, el 6 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-altillanura-ultima-gran-frontera-agricola-ganadera-queda-pais/143922-3>.
- 50 Según los expertos en desarrollo rural consultados, la especulación por la tierra asociada a este acaparamiento por la ganadería hace que el precio por hectárea en algunas regiones del país llegue hasta los 200 millones de pesos colombianos (más de 100.000 dólares) mientras que en la Altillanura pueden adquirirse tierras hasta por 1.300.000 pesos (menos de 700 dólares). Para ver más sobre el acaparamiento de la tierra por la ganadería extensiva ver: Forero (2010)
- 51 Si bien anteriormente ya el sector privado había diseñado un plan de intervención en la Altillanura que tomó forma en 2000 con la llamada Misión-Paz, a partir de 2007 se solicitó el apoyo del gobierno. La orientación hacia la agroexportación resulta clara en las declaraciones del presidente Santos, cuando se refiere a una de las metas de su gobierno que consiste en “usar mejor nuestra tierra, aprovechar esa gran riqueza de suelo que tenemos para convertirnos en una despensa de alimentos del mundo. No podemos olvidar que, según la FAO, más de la mitad de la tierra que podría ingresar a la producción agrícola mundial está localizada sólo en siete países, y uno de ellos es Colombia” Declaraciones del Presidente Juan Manuel Santos en el IV Foro de la Altillanura Colombiana. Sistema Informativo del gobierno, 22 de julio de 2013.
- 52 FAO (2011)
- 53 Departamento Nacional de Planeación (2013)
- 54 „La producción de maíz y soya podría competir en mercados internacionales’, *Legiscomex.com*, 18 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/R/resultados-maiz-soya-articulo/resultados-maiz-soya-articulo.asp?CodSeccion=>
- 55 Ver, por ejemplo, „El Cerrado colombiano’ en *Revista Semana*, 6 de noviembre de 2010.
- 56 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “El renacimiento de la Orinoquia alta de Colombia. Un megaproyecto para el Mundo. Presentación en powerpoint. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/22487815/EL-RENACIMIENTO-DE-LA-ORINOQUIA-ALTA-DE-COLOMBIA>.
- 57 FAO (2011), pg. 169.
- 58 Adoptado en la Ley 1450 de 2011, donde se establece como una de sus metas la “Creación de condiciones para la productividad y competitividad económica de la Altillanura a través del mejoramiento de la infraestructura vial, de comunicaciones y comercialización, promoción de la investigación y el impulso de estrategias para asegurar un desarrollo sostenible”.
- 59 Este documento aún no se ha expedido pese a los anuncios de la administración del Presidente Juan Manuel Santos.
- 60 Para ampliar información ver Departamento Nacional de Planeación (2011).
- 61 De los 991.588 km² de la gran cuenca del río Orinoco, el 65% está en Venezuela y el 35% en Colombia. Ver Departamento Nacional de Planeación (2011). Para más información ver Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (2009) „Informe sobre el estado de la biodiversidad en Colombia 2007-2008’ disponible en http://www.humboldt.org.co/publicaciones/uploads/205_INFORME_ORINOQUIA_FINAL_2009_1.pdf.
- 62 Becerra *et al.* (2010) citado en FAO (2011).
- 63 Instituto Humboldt (2013).
- 64 Defensoría del Pueblo de Colombia (2012). Pg. 22.
- 65 Ver Ley 1448 de 2011 y Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, Leyes de Víctimas.
- 66 Entre los grupos armados ilegales que actúan en el departamento del Vichada están el Frente 16 de las FARC, eventualmente el Frente 39 y 44 al sur de Cumaribo, el grupo disidente de las Autodefensas Unidas de Colombia, denominado “los Cuchillos” que se ha expandido y ha conformado el Ejército Revolucionario Popular Anticomunista de Colombia (ERPAC) del cual operan varias fracciones en el Vichada. Ver: Defensoría del Pueblo de Colombia (2012).
- 67 Ver: Corte Constitucional, Autos 005 de 2009 y 382 de 2010.
- 68 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. Diagnóstico estadístico de Vichada. En: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/DiagnosticoEstadisticoDepto/de/2003-2008/vichada.pdf>.
- 69 Defensoría del Pueblo de Colombia (2012).
- 70 Ver: Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH. Sistema de Alertas Tempranas – SAT. Nota de Seguimiento No. 014-12. Segunda al Informe de Riesgo N°018 de 2010. 8 de octubre de 2010
- 71 *Ibid.*
- 72 Defensoría del Pueblo de Colombia (2012), Pg. 22.

- 73 "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". 11 de mayo de 2012. Artículo 3.2.
- 74 Como demuestran las palabras del presidente Santos: "Pocos son conscientes que la Altillanura conduce a la tercera salida al mar que tiene Colombia a través de los ríos Meta y Orinoco para llegar al Océano Atlántico, y por esa vía llegamos a los mercados de Centroamérica y a los mercados de Europa." Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el IV Foro de la Altillanura Colombiana. Sistema Informativo del gobierno, 22 de julio de 2013.
- 75 Este acuerdo fue ratificado por el Presidente de la República durante su intervención en el IV Foro de la Altillanura colombiana, realizado en Puerto Gaitán, Meta, los días 2 y 3 de diciembre de 2011. Discurso del presidente disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111202_11.asp
- 76 Para detalles sobre estos proyectos, ver: <http://www.futuro-orinoquia.org/index.php/proyectos-convenio-investigacion-ciat-corpoica-madr/>
- 77 Ver http://www.Incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2013/GESTION_Incoder/Informes_Gestion/Consolidado_Hect%C3%A1reas_DIC_31_2012.xls
- 78 Agro Ingreso Seguro fue un programa de subsidios creado por el gobierno de Álvaro Uribe en el año 2007, teóricamente para facilitar a los agricultores competir en un escenario de Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Sin embargo, benefició principalmente a productores de tamaño mediano y grande, quienes en ocasiones se valieron de la fragmentación de sus predios para poder optar a los subsidios de manera irregular. Cuando en 2010 la Procuraduría encontró irregularidades en la ejecución del programa relacionados con contratación sin los debidos estudios, irregularidades en los métodos de contratación, actos de corrupción, beneficios indebidos a algunas familias terratenientes, falta de supervisión de los programas, detrimento del erario y aumento indebido de los recursos destinados al programa, el programa se canceló y fue reemplazado por Desarrollo Rural con Equidad. Ver, entre otros, 'Agro Ingreso Seguro: Historia de un fraude al campo colombiano', *El Espectador* <http://static.elespectador.com/especiales/2011/06/b827b0c8725d045e3274e6948355e22f/index.html>.
- 79 Sobre el papel de las políticas públicas y la inversión en agricultura en el fortalecimiento de los sectores campesinos, ver Vorley *et al.* (2012).
- 80 'America's largest private companies: Food', *Forbes*, 17 de noviembre de 2011. Disponible en <http://www.forbes.com/sites/andreamurphy/2011/11/17/americas-largest-private-companies-food/>
- 81 Según la revista Forbes, Cargill ocupa la primera posición en la lista de las mayores empresas con sede en Estados Unidos en 2012. Ver <http://www.forbes.com/largest-private-companies/list/>
- 82 Murphy *et al.* (2012).
- 83 <http://www.cargill.com>
- 84 Para un análisis sobre las limitaciones y obstáculos a la transparencia en las inversiones privadas en tierras ver Humphreys *et al.* (2013), pp 14-15.
- 85 Ver 'Black River Asset Management chooses new investor relations global head' en *Pensions & Investments*, 3 de junio de 2013; 'Cargill unit Black River plans \$400 mln Asian food fund', en Reuters.com, 18 de abril de 2011; 'Illinois Teachers targets up to \$1.4 billion in private equity', en *Pensions & Investments*, 24 de junio de 2011..
- 86 La Ley 1258 de diciembre de 2008 creó las SAS, también denominadas "sociedad-contrato" para flexibilizar la conformación de personas jurídicas y promover la inversión nacional y extranjera en el marco de la globalización y de los tratados de libre comercio. Una de sus principales características es que la responsabilidad del socio o socios se limita al monto de sus aportes, quedando éstos exonerados expresamente de responsabilidades laborales, tributarias o de cualquier otra naturaleza. Para más información, ver <http://www.ccc.org.co/servicios/registros-publicos/mercantil/tramites/constituciones-reformas-y-nombramientos/sociedad-por-acciones-simplificada-sas>
- 87 En todo el informe se utiliza el tipo de cambio de 1 dólar estadounidense = 1.900 pesos colombianos.
- 88 El "certificado de tradición y libertad" es un documento público que contiene todos los datos jurídicos de un predio y la posesión actual y anterior del mismo. Los actos jurídicos aparecen en orden cronológico y consecutivo, e indican el nombre del titular o titulares propietarios del predio y todo el historial desde que se matriculó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Los predios con antecedente de baldíos tienen una anotación específica en el certificado. Toda persona natural o jurídica puede solicitar la expedición del certificado de tradición y libertad de un predio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Para más información ver: Superintendencia de Notariado y Registro. https://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/index.php?option=com_content&view=article&id=3319:expedicion-certificados-&catid=64:tramites
- 89 En el departamento de Vichada actualmente la UAF oscila entre las 1.294 y 1.725 hectáreas, dependiendo del municipio.
- 90 Ver: Comunicación del Presidente de Fedegán, José Felix Lafaurie Rivera al Jefe del Equipo Negociador del gobierno con las FARC, Humberto De La Calle Lombana, del 26 de junio de 2013. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/06/CartaLLAFAURIE-DELACALLE-1.pdf>.
- 91 Este caso fue denunciado por el Representante Wilson Arias Castillo ante la Cámara de Representantes de Colombia. Para más información ver: http://www.wilsonarias.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1307:las-tierras-de-monica-semillas&catid=64:medios&Itemid=158
- 92 Para ampliar información sobre esta renuncia, ver 'Lo que está detrás de la renuncia por escándalo de baldíos' en *Tiempo.com*, 23 de julio de 2013. Ver también el artículo que contribuyó a motivar la renuncia: 'In Colombia, an Alleged American Land Grab Sets Off a Political Storm', En revista *Time*, 10 de julio de 2013 o la entrevista con el congresista Wilson Arias, disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=hM6bu_xqrXY&feature=youtu.be

- 93 Sobrepasa el alcance de este estudio averiguar quiénes se beneficiaron de los altos precios y por qué hubo diferencias de precios tan grandes en algunos casos.
- 94 Comunicación por escrito de Cargill a Oxfam el 5 de septiembre de 2013.
- 95 Ver, por ejemplo, el editorial de *El Tiempo* del 20 de julio del 2013, ‘Seguridad jurídica en el campo’.
- 96 Directiva 00001 del 10 de agosto de 2012. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia.
- 97 A criterio de los expertos en materia legal consultados por Oxfam en agosto de 2013.
- 98 Objetivos expresados en el Artículo 1 de la Ley 160 de 1994. Ver sección anterior sobre los límites legales a la adquisición de tierras en Colombia.
- 99 Para más información sobre recomendaciones de políticas públicas que favorezcan a la producción familiar y campesina, ver Thorpe y Sahan (2013)
- 100 Vorley *et al.* (2012)
- 101 PNUD (2011)
- 102 Ver, entre otros, López *et al.* (2010)
- 103 Según la FAO el crecimiento de la pequeña agricultura repercute positivamente en las personas más pobres hasta dos veces más que el crecimiento en otros sectores. Ver FAO (2009) y también Garay *et al.* (2013).
- 104 Ver López *et al.* (2010).
- 105 Datos del Banco de la República de Colombia citados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley “por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones” y en ‘El viraje del gobierno por la inversión extranjera en el campo’, en *La Silla Vacía*, 12 de marzo de 2012.
- 106 Se trata de la cuarta versión del Proyecto de Ley “por la cual se expiden normas relacionadas con Baldíos Nacionales y se dictan otras disposiciones”, elaborado por el gobierno en agosto de 2013 y cuya presentación al Congreso ha sido anunciada para septiembre de este mismo año.
- 107 Ver Garay *et al.* (2013).
- 108 Ver: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Límites a la adquisición de bienes baldíos: Unidad Agrícola Familiar. Rad. 11001-03-000-2012-00063-00. M.P. Luis Fernando Álvarez, 29 de noviembre de 2012.
- 109 En su carta de renuncia Jhenifer Mojica dice textualmente: “Debido a lo delicado de las actuaciones administrativas que se realizaron, a los intereses que se tocaron, y a algunos casos emblemáticos que se atendieron, se han venido presentando una serie de tensiones y acosos, que ocasionan un cansancio en mí, en el ejercicio de esta función.
De otra parte, el Gobierno Nacional ha planteado un interés por reformular aspectos de la ley agraria que fundamenta lo que fue la política integral de tierras que se implementó desde los inicios del gobierno por parte del Ministerio de Agricultura y el Incoder. Yo he participado desde mis competencias en la operativización de esas políticas de tierras, y ahora que se plantea su reformulación, considero oportuno dar un paso al costado para no obstruir el cambio. Compartí un compromiso profesional y personal serio con el Ministro Restrepo y la Gerente Villegas en trabajar por las tierras, en corregir los errores y defectos que se venían cometiendo en el Incoder, en aplicar la Ley 160 de 1994 y garantizar su respeto, en atender y resolverle problemas a las familias campesinas, desplazadas y pobres que nunca habían recibido respuesta por parte del Estado.” Ver ‘Por presiones renunció la subgerente de tierras rurales del Incoder’ en *Elespectador.com*, 11 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/print/445811>
- 110 La Mesa de Unidad Agraria –MUA constituida por más de 20 organizaciones rurales populares de todo el país, elaboró en 2012 el proyecto de Ley general de tierras, reforma agraria y desarrollo rural integral que contiene 255 artículos
- 111 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (2013).
- 112 Ver “Si tengo que rectificar, lo hago: Ministro de Agricultura”. Artículo publicado en *Portafolio.co* el 5 de julio de 2013 y “No hay que estigmatizar a los empresarios del campo”, artículo publicado en *Semana* el 6 de julio de 2013.
- 113 Las importaciones del sector agropecuario y agroindustrial se relacionan con: productos del reino vegetal (floricultura, legumbres y hortalizas, frutas, café, cereales, entre otros) que agrupan el 74.16% de las importaciones; productos de las industrias alimenticias (preparaciones de carne, pescado, azúcares, cacao, preparaciones a base de cereal, legumbres, bebidas, tabaco, entre otros) con un 20,24%; grasas y aceites (3,76%); animales vivos y productos del reino animal (1,09%); y algodón (0,75%). López *et al.* (2010).
- 114 Según estas directrices, “Todas las formas de transacción de derechos de tenencia como resultado de inversiones en tierras, pesquerías y bosques se deberían llevar a cabo de manera transparente, de acuerdo con las políticas sectoriales nacionales pertinentes y deberían ser coherentes con los objetivos de crecimiento social y económico y el desarrollo humano sostenible, centrándose en los pequeños agricultores”. Ver las ‘Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional’. 11 de mayo de 2012, párrafo 12.3.
- 115 El primer punto de la Agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se denomina: ‘Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma rural integral’. Ver el *Primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo*. La Habana, 21 de junio de 2013.

Este informe está basado en una investigación llevada a cabo en Colombia para Oxfam en 2013. La investigación fue realizada por un equipo conformado por varias personas, parte de él en terreno. Se contó además con la asesoría de expertos en temas de desarrollo rural y expertos en temas jurídicos. Los nombres no aparecen explícitos por motivos de seguridad, dadas las recientes amenazas a las personas que han trabajado la problemática de *baldíos* y concentración de tierras.

Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

© Oxfam Internacional, septiembre de 2013

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-465-7 en septiembre de 2013. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de), Oxfam América (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australia (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be), Oxfam Canadá (www.oxfam.ca), Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Oxfam India (www.oxfamindia.org), Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org), Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org), Oxfam Japón (www.oxfam.jp), Oxfam México (www.oxfamexico.org), Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.