

## La participación de las clases dominantes agrarias en la construcción de nuevos pactos sociales: una aproximación al proceso de redemocratización brasilera y a los acuerdos de paz en Colombia\*

The Participation of the Rural Dominant Class in the Construction of New Social Covenants: An Approach to the Brazilian Redemocratization Process and the Peace Agreements in Colombia

*Afonso Henrique de Menezes Fernandes*<sup>a</sup>  
*Universidade Federal Fluminense, Brasil*  
afonsomenezes@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1763-4985>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.pcda>  
Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77760192004>

Fecha de recepción: 28 Junio 2018  
Fecha de aprobación: 02 Noviembre 2018  
Fecha de publicación: 24 Junio 2019

*Juanita Cuéllar Benavides*  
*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil*  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6672-3146>

### Resumen:

Este trabajo tiene como objetivo presentar un diálogo entre el caso brasilero y el colombiano, en relación con la actuación de las clases dominantes agrarias en dos momentos de transformaciones importantes en la vida política de estos países: el proceso de redemocratización brasilera, luego de más de 20 años de dictadura militar (1964-1985), y el proceso de paz en Colombia entre el gobierno y la guerrilla de las Farc-EP (2012-2016). A partir de una contextualización histórica de cada uno de los países, se presenta una caracterización de los repertorios de acción utilizados por los sectores dominantes para garantizar un espacio y una agenda en esos procesos de construcción de pactos sociales. Se concluye que, a pesar de las diferencias históricas y de contexto de cada uno de los casos estudiados, las acciones llevadas a cabo por las clases dominantes agrarias muestran una similitud en su respuesta, con resultados que terminaron por inviabilizar o limitar el alcance de las transformaciones de la estructura agraria.

**Palabras clave:** clases dominantes agrarias, reforma agraria, pacto social, Brasil, Colombia.

### Abstract:

This work aims to present a dialogue between the Brazilian and the Colombian cases regarding the actions by the rural dominant classes in two moments of important transformations in the political life in these countries: the Brazilian redemocratization process after more than 20 years of military dictatorship (1964-1985) and the peace process in Colombia between the government and the guerillas FARC-EP (2012-2016). Starting with a historic contextualization in each country, this work provides a characterization of the action repertoires used by the dominant classes in order to ensure for themselves a space and an agenda in the processes of constructing social covenants. It is concluded that in spite of the historic and contextual differences in each case, the actions performed by the rural dominant classes show a similarity in their response, with results that eventually made unfeasible or limited the scope of the agrarian structure transformations.

**Keywords:** rural dominant classes, agrarian reform, social covenant, Brazil, Colombia.

## Introducción

A lo largo del siglo XX, la lucha por la tierra y la reivindicación por una reforma agraria tuvieron un papel protagónico en los momentos de intensas transformaciones sociales que marcaron el desarrollo político, social y económico de los países latinoamericanos. Teniendo como rasgo característico la herencia colonial que promovió una estructura agraria basada en la concentración de la tierra y en la gran propiedad, países como Brasil y Colombia han sido escenarios de numerosos conflictos y legislaciones que expresan la lucha entre los

### Notas de autor:

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. Correo electrónico: afonsomenezes@gmail.com

grandes propietarios y las poblaciones campesinas, indígenas y negras. Así, en los momentos de gran debate sobre el desarrollo nacional, la pauta de la reforma agraria ha estado en el centro de la discusión.

Si bien existen importantes y destacadas experiencias de organización y movilización de los sectores subalternos, las clases dominantes agrarias también han cumplido un papel activo en la defensa de sus intereses como propietarios y grandes productores, haciendo uso de distintos repertorios de acción, entendidos como el conjunto de relaciones sociales, significados y especialmente actuaciones colectivas en un determinado conflicto (Tilly, 1995, citado por Alonso, 2012). En este sentido, el objetivo de este trabajo es realizar una aproximación a la participación de dichas clases en la construcción de nuevos pactos sociales, en los casos de Brasil y de Colombia.

En el caso brasileño, se presentan las transformaciones y la actuación del campo de representación del patronato rural nacional en el marco de los debates sobre el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), en 1985, y la realización de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988). Como parte de la transición política de la institucionalidad autoritaria de la dictadura militar hacia un nuevo régimen de orientación democrático-liberal, la acción política del patronato rural brasileño buscó defender la propiedad de la tierra y promover políticas agrícolas de su interés, en momentos en que, además, se estaba consolidando un proceso de modernización de la agricultura en este país. En el caso colombiano se tomará como objeto de estudio el proceso de negociación del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), específicamente en lo relacionado con la Reforma Rural Integral (RRI), que es el primer punto en la agenda de negociación. Así, se busca estudiar la forma como los sectores dominantes rurales se organizaron para participar en las negociaciones de paz, que tuvieron lugar entre 2012 y 2016, y cómo lograron garantizar la defensa de los intereses del sector agroindustrial. Sin pretender realizar comparaciones históricas de dos realidades nacionales y temporales considerablemente distintas, se pretende poner en paralelo la forma en la que las clases dominantes de los dos países latinoamericanos actuaron en los momentos de construcción de sus respectivos pactos sociales, señalando las posibles semejanzas y diferencias en las estrategias políticas utilizadas por las clases dominantes, como forma de reproducción y ampliación de sus posiciones de poder.

Los pactos sociales se entenderán aquí como arreglos e intercambios que involucran a grandes organizaciones nacionales y al gobierno en la definición e implementación de determinados proyectos políticos (Romano, 2009). Se parte del entendimiento de que los momentos de discusión y construcción de un pacto social influyen el campo de representación de intereses, que comprenden el campo como espacio de relaciones de fuerza entre sus distintos agentes (Bourdieu, 1990).

Sin embargo, como señalan Offe y Wiesenthal (1984), existe una desigualdad de poder entre los diferentes actores de acuerdo con su inserción de clase, lo que determina distintas lógicas de acción colectiva. Así, mientras que la defensa de los intereses de los sectores subalternos pasa siempre por un proceso de organización y de construcción de una identidad colectiva, los sectores dominantes tendrían otros mecanismos para definir y defender sus intereses (Offe y Wiesenthal, 1984). Según estos autores, el capital cuenta con tres formas diferentes de acción colectiva: su propia firma, la cooperación informal y la asociación de empleados o empresas. Es decir, la organización no necesariamente aparece como la primera opción para la defensa de sus intereses. Lo anterior plantea, entonces, un cuestionamiento: ¿Cuándo y por qué se organizan los sectores dominantes?

Dossi y Lissin (2011), al estudiar la acción colectiva empresarial, encuentran que esta tendría “características y necesidades singulares, fruto de su propia heterogeneidad y de la necesidad de agruparse para fortalecer sus demandas frente a una diversidad de actores” (p. 428). Es decir, el momento de discusión de un pacto social requiere del fortalecimiento de las demandas y, por lo tanto, los actores que aparecen suelen ser las organizaciones de representación de intereses de los sectores dominantes agrarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pretende realizar una aproximación a la actuación de dichos sectores, intentando identificar sus agendas, estrategias, repertorios de acción y los actores que representan sus intereses.

El foco estará en las actuaciones públicas, legales y asociativas de estos grupos, ya que un estudio que contemple también las actuaciones informales e ilegales requiere de mayor profundidad y desborda los objetivos de este trabajo.

El texto se divide en tres secciones, además de la introducción. En la primera, se realizará una breve descripción de los contextos históricos sobre la cuestión agraria en Brasil y Colombia. En la segunda sección, se presentarán las estrategias de actuación de las clases dominantes agrarias. Por último, se presentarán las conclusiones, en donde se busca señalar los principales puntos de contacto en el comportamiento de los sectores dominantes en los dos casos, y reflexionar sobre cómo la experiencia brasilera puede ayudar a pensar el proceso colombiano, en la etapa de posacuerdo.

## **Contextos históricos de la cuestión agraria en Brasil y en Colombia**

### **El caso brasilero**

El histórico de la concentración de la propiedad de la tierra en Brasil, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, tiene sus raíces en el proceso de colonización europea. Desde ese momento, la cuestión agraria ha sido central en los principales momentos de disputa y debate sobre los rumbos históricos del país, pues se ha reflejado en medidas y cambios concretos en el régimen de propiedad de la tierra, la producción agrícola y sus relaciones de trabajo.

El golpe militar de 1964 reflejó, en gran medida, la reacción de los propietarios al avance de las propuestas reformistas para el campo brasilero. Inmediatamente posterior al anuncio de una Reforma Agraria, realizado por el entonces presidente João Goulart (1961-1964), la dictadura militar fue instaurada, e impidió no solamente la concretización de su propuesta, sino que además asumió la función de establecer nuevas orientaciones para el desarrollo de la agricultura (Bruno, 1997). Las políticas agrarias durante este periodo autoritario promovieron una importante modernización de la agricultura en la década del setenta. Caracterizada por algunos autores como “conservadora”, dicha modernización se basó en políticas excluyentes que reforzaron la concentración de tierras y la expulsión de las poblaciones del campo hacia las áreas de frontera agrícola o hacia las periferias de los grandes centros urbanos (Palmeira y Leite, 1998).

Con grandes incentivos estatales, amplio financiamiento, y notables avances técnicos y productivos, la nueva cara de la agricultura brasilera emergió de la idea de los Complejos Agroindustriales (CAI), considerados como la última etapa de las transformaciones en la base técnica en dirección hacia una agricultura moderna, a través de la asociación íntima entre el capital financiero y la agricultura. El desarrollo de cadenas industriales de productos de origen agropecuario, dirigidos tanto al mercado nacional como hacia el externo, fue significativo. De esta forma, se estableció una integración económica entre la agricultura y los sectores productivos de la industria (Delgado, 1985).

De forma paralela, comenzó un lento, gradual y seguro proceso de transición política, que buscaba llevar a cabo una reapertura democrática bajo el control de los militares, y con la participación de los intereses empresariales dominantes. Así, el gobierno del general Ernesto Geisel (1974-1979) inició la llamada “descompresión política”, que continuó durante los siguientes gobiernos de la década del ochenta. Este proceso de transición de la institucionalidad autoritaria hacia la constitución de un nuevo régimen de base democrático-liberal tuvo sus momentos más decisivos durante los años de la llamada Nueva República (1985-1989), en donde además de la formación en 1985 del primer gobierno civil en 21 años, se realizó una Asamblea Nacional Constituyente que aprobó una nueva Carta Constitucional (en 1988) y posibilitó el retorno de las elecciones presidenciales directas en 1989 (Marini, 1991).

Al igual que los diversos sectores de la sociedad civil, las clases dominantes agrarias también se movilizaron para intervenir en esta coyuntura, respondiendo a los nuevos intereses de la gran agroindustria que se

había fortalecido durante la dictadura militar y que, al mismo tiempo, buscaba mantener el monopolio y la concentración de la propiedad de la tierra. Así, actuaron en diferentes frentes para inviabilizar la realización de una Reforma Agraria, que, nuevamente, estaba en el centro del debate nacional, con un significativo ascenso de las luchas de los sectores subalternos del campo brasileiro.

## El caso colombiano

En el caso colombiano la cuestión agraria ha estado siempre en el centro del conflicto. La estructura de la tierra, caracterizada por una alta concentración de la misma, es herencia del periodo colonial, pues la incapacidad de la Corona española de controlar y tener el monopolio del poder sobre el territorio creó una estructura en donde el control era ejercido por las oligarquías o las élites locales (González, 2004). Las transformaciones en la economía durante los siglos XIX y XX llevaron a la ocupación de nuevas tierras, creando una tensión entre los habitantes que cultivaban las tierras públicas (indígenas, campesinos, negros, entre otros) y los terratenientes, quienes buscaban el control de las tierras. Así, se fue reproduciendo el ciclo de migración-colonización-conflicto-migración (Fajardo, 1989). Fruto de la lucha histórica por la tierra y de la represión sufrida por las comunidades rurales a lo largo de la historia, especialmente a partir de 1948, cuando inicia el periodo conocido como “La Violencia”, tras el asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán, en la década del sesenta se conforman guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el Ejército Nacional de Liberación (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Los diversos intentos por realizar reformas agrarias en Colombia, como se constata en las diferentes legislaciones agrarias promulgadas durante el siglo XX, no llegaron a resultados significativos y así, el conflicto por tierra se mantuvo.

El interés por el control de grandes extensiones de tierra por parte de diversos actores, como paramilitares, terratenientes, élites nacionales y narcotráfico, ha incrementado la intensidad del conflicto, cuya clara expresión ha sido el desplazamiento forzado de los habitantes de los territorios. En Colombia existen más de seis millones de desplazados, la mayoría de las áreas rurales. Diversos estudios muestran la convergencia entre los lugares de desplazamiento y despojo de tierras por causa de la guerra, y la posterior implantación de cultivos bajo modelos agroindustriales (Grajales, 2015; Salinas, 2012). Existe, entonces, una relación entre los municipios donde más ocurren expulsiones de la población como consecuencia del conflicto armado, y los lugares considerados como potenciales para el desarrollo de grandes proyectos (Fajardo, 2014), especialmente de la palma aceitera. Por su parte, Reyes (2016) afirma que de los territorios fueron expulsados campesinos, indígenas y afrodescendientes, y fueron reemplazados por clientes y testaferros de grupos armados. De esta forma, se fueron creando nuevas capas de terratenientes, en muchos casos ligados a la producción empresarial de cultivos.

Los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y de Juan Manuel Santos (2010-2018) promovieron con mucha fuerza la inversión agroindustrial, e incentivaron la llegada de empresas nacionales y extranjeras. Esta tendencia coincide con la crisis de 2008 en donde, a nivel internacional, comienza una búsqueda por nuevas tierras, donde aumentan, entre 2008 y 2009, en 20 veces las transacciones de tierra en comparación con el promedio de los últimos años (Wolford, Borras, Hall, Scoones y White, 2013). Así, se percibe el aumento de cultivos flexibles (*flex crops*) como la soya, la caña de azúcar y la palma aceitera. Colombia es, además, considerada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como uno de los países en donde existe mayor potencial para la expansión de la frontera agrícola, lo que ha despertado el interés de diversas empresas por el acceso a tierra.

En este escenario de disputa por la tierra, en 2012, luego de más de 50 años de conflicto social y armado, se dio inicio al proceso de paz entre la guerrilla de las Farc-EP y el gobierno nacional, que definió de forma conjunta una agenda de negociación. Las partes establecieron que nada estaría acordado hasta que todo estuviera pactado, es decir, debía existir consenso en todos los puntos de la negociación, para poder tener un acuerdo final. La Reforma Rural Integral (RRI) fue el primer punto del proceso de paz, debido a la

importancia que tiene esta temática en la historia del conflicto. Aunque el acuerdo de paz fue firmado en septiembre de 2016, fue definido que debía existir un mecanismo de refrendación del mismo, y por eso se optó por un plebiscito con carácter vinculante, en donde se consultó a la ciudadanía sobre el apoyo al acuerdo de paz. En octubre de 2016 fue realizada la siguiente pregunta a los ciudadanos: “¿Apoya usted el acuerdo final para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera?”. El “No” ganó el plebiscito con el 50,2 % de los votos válidos, con una diferencia de 53.894 votos y una abstención de cerca del 62 % (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2016). Esto generó diversas manifestaciones en las calles, que pedían la implementación del acuerdo de paz. Los sectores que se autoproclamaron representantes de los votantes del “No” presentaron propuestas al gobierno nacional para la modificación del acuerdo. Dentro de este grupo se encuentran ex presidentes de la república, representantes de las iglesias neopentecostales y representantes de otros sectores políticos (Lewin, 2016). Finalmente, se revisaron los compromisos del acuerdo y se hicieron modificaciones al mismo. En noviembre de 2016 se firmó el acuerdo definitivo de paz.

## **La actuación de los sectores dominantes agrarios en los casos estudiados**

En este apartado se busca estudiar el comportamiento, estrategias y agenda de los sectores dominantes agrarios para defender sus intereses en momentos de construcción de pactos sociales, los cuales implican un proceso de negociación en torno a pautas estructurales del país. Como fue mencionado con anterioridad, aunque este ejercicio no pretende ser una comparación histórica entre los casos de Brasil y Colombia, sí busca identificar rasgos en común y diferencias, que permitan poner en paralelo los dos casos y ver en qué medida estos dialogan.

En el caso brasileño, este momento se relaciona con el gobierno de la “Nueva República” (1985-1989), última y más dinámica etapa del proceso de transición de la dictadura civil-militar a la democracia, en donde —por primera vez en 21 años— un presidente civil asumió el poder, se realizó una Asamblea Nacional Constituyente y se celebraron elecciones directas para la presidencia de la República. Fue un pacto social construido entre un sector importante de los empresarios y las élites políticas que apoyaron el régimen militar, los representantes de las clases trabajadoras, pequeños productores o trabajadores rurales y sectores de la oposición política marginalizada durante la dictadura (Romano, 2009).

En el caso colombiano, el proceso constituyente de la década del noventa y la promulgación de la Nueva Carta en 1991 significaron un importante pacto social para la vida política del país. Un nuevo momento de construcción de un pacto social, aunque con características diferentes, lo constituye el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc-EP, que comenzó en 2012 y culminó con la firma del Acuerdo de La Habana, en 2016. Fue un pacto construido principalmente entre el gobierno y la guerrilla de las Farc-EP, que incluyó algunos espacios de participación.

A continuación, se pretenden destacar las principales organizaciones de representación del patronato rural en los dos países, y los repertorios de acción utilizados para posicionarse en las discusiones sobre la cuestión agraria. Para tal fin, han sido definidos cinco aspectos sobre los que versarán las reflexiones en cada uno de los casos estudiados: 1) organizaciones de representación de intereses, 2) participación en los procesos de discusión, negociación y decisión, 3) movilizaciones en espacios no institucionales, 4) defensa de la propiedad, y 5) legislaciones específicas para el sector.

## **La actuación de los sectores dominantes agrarios en el periodo de la redemocratización brasileira**

El caso de Brasil evidencia una actuación diferenciada al interior de las organizaciones de representación de intereses de los sectores dominantes agrarios. A partir de 1985, de forma paralela al ascenso al poder de un gobierno civil, las organizaciones de interés del patronato rural brasileiro se vieron afectadas por el proceso de transición política de la dictadura civil-militar hacia un régimen democrático-liberal, que inauguró un periodo de crisis de representación y de disputa por su hegemonía, que se extendió durante todo el gobierno de la llamada Nueva República (1985-1989). Entendido como un desencuentro entre la representación formal/legal y la representación real, esta crisis expresa la diversificación de intereses asociados a la agricultura, fruto de la modernización agrícola, y crea un distanciamiento entre la representación sindical y los intereses más dinámicos de la moderna agricultura, que pasó a hacerse representar más intensamente a través de asociaciones por producto, multiproducto y cooperativas empresariales (Graziano da Silva, 1992). Adicionalmente, la explosión de las ocupaciones de tierra en este mismo año, sumada al anuncio del lanzamiento del PNRA por parte del nuevo gobierno, provocó una intensa reacción y movilización de las bases sociales de productores y propietarios rurales que se veían seriamente amenazados por la posibilidad de la Reforma Agraria (Bruno, 2002).

De esta forma, frente a los cuestionamientos a la dirección sindical de la Confederación Nacional de la Agricultura (CNA), reconocida por su subordinación a los gobiernos militares y por su incapacidad de representar a la diversidad de nuevos intereses agroindustriales, surgieron nuevos movimientos y líderes que, además de disputar el protagonismo de la representación del patronato rural nacional, buscaron diversificar sus estrategias de acción política. Es en esta coyuntura política que nace entre los sectores ganaderos del estado de Goiás y de la región del nordeste, la Unión Democrática Ruralista (UDR), pocas semanas después del lanzamiento de la propuesta del PNRA por parte del gobierno federal. A partir de este momento, la UDR logró no solo constituirse como una nueva organización de peso nacional, sino también ganar el protagonismo de la acción política del patronato rural, con el apoyo de importantes sectores de las modernas producciones del sur del país y con bastante visibilidad en la prensa, debido a sus marchas y llamados a la autodefensa de la propiedad a través de grupos armados de seguridad privada, las llamadas milicias, en el contexto brasileiro (Bruno, 1997).

No obstante, por su postura más agresiva, la UDR tuvo dificultades tanto en lograr el apoyo de líderes y asociaciones civiles de representación del patronato rural históricamente establecidas y más directamente ligadas a la moderna agroindustria, como en ser públicamente reconocida por parte del gobierno como principal interlocutora de las clases dominantes agrarias brasileiras, lo que abrió un espacio de disputa entre el emergente movimiento liderado por Ronaldo Caiado (la UDR) y los sectores que se agruparon para constituir el Frente Amplio de la Agropecuaria Brasileira (FAAB), un año más tarde.

Así, entidades como la Organización de las Cooperativas Brasileiras (OCB), la Sociedad Rural Brasileira (SRB) y la Sociedad Nacional de la Agricultura (SNA) buscaron articularse junto con otras asociaciones de carácter sectorial y agroindustrial, para constituir en el FAAB un polo alternativo de aquel liderado por la UDR. Sin dejar de defender la propiedad de la tierra y una política agrícola compatible con sus intereses, el FAAB buscó constituirse como un contrapeso a la postura de enfrentamiento de los sectores liderados por Ronaldo Caiado con relación a la Reforma Agraria y a la política económica del gobierno del presidente Sarney (1985-1989) que, con el objetivo de combatir la persistente crisis y espiral inflacionaria vivida por muchos países latinoamericanos a lo largo de la década del ochenta, venía restringiendo los subsidios al crédito agrícola, hasta entonces indiscutible fuente de financiamiento de la gran producción agroindustrial (Fernandes, 2018).

En este sentido, es posible observar que, en el proceso de redemocratización brasilera, el campo de representación del patronato rural, de la misma forma como ocurrió con diversos intereses organizados de la sociedad civil, pasó por un intenso proceso de renovación y redefinición, que reflejaba tanto las transformaciones en la base técnica y productiva de la modernización agrícola, como la transición política de la dictadura militar a la democracia de la llamada Nueva República.

En relación con la participación de las clases dominantes agrarias en los procesos de discusión, negociación y decisión, como parte de las principales estrategias políticas para la defensa de sus intereses, el conjunto de organizaciones del patronato rural brasilero buscó, en primer lugar, ocupar espacios de interlocución y negociación para acompañar los procesos decisorios de las políticas agraria y agrícola, así como los procesos de construcción de un nuevo pacto social de la Nueva República, expresado en el proceso constituyente. Así, como respuesta a la presentación por parte del gobierno de la propuesta de Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), la reacción inmediata del patronato rural se basó, en gran medida, en argumentar que no habían sido consultados en el proceso de elaboración de la propuesta, y cuestionar los datos y fuentes utilizadas por el gobierno, para reivindicar la presencia de sus representantes en las mesas de negociación sobre el plan y proponer alteraciones que acabaron por inviabilizar su ejecución, lo que resultó en la creación de distintos obstáculos para la efectiva realización de la Reforma Agraria.

Los negociadores de los sectores patronales rurales, que ya habían sido exitosos en la presión y en las negociaciones contrarias al PNRA, dificultando significativamente la delimitación de las áreas destinadas a la Reforma Agraria, se enfocaron en el proceso Constituyente, articulándose para elegir candidatos políticamente alineados a sus intereses y acompañando directamente los debates en el Congreso Nacional, para influir a favor de sus pautas, especialmente con relación al tema de la propiedad de la tierra (Bruno, 1997; Mendonça, 2010).

Durante el proceso para la elección de la Constituyente, en 1986, la emergente UDR nuevamente jugó un papel decisivo. Movilizando sus bases sociales para participar en las elecciones, esta entidad organizó diversas subastas de ganado que, además de reforzar su liderazgo, también permitieron recaudar gran cantidad de recursos para financiar un considerable número de candidatos de la UDR (Bruno, 1997). De la misma forma, las demás entidades con peso de representación nacional (OCB, SRB, SNA, CNA) se articularon de forma paralela, para lanzar en junio de 1986 el FAAB, y organizarse para elegir sus propios representantes en la contienda de octubre de ese mismo año (Graziano da Silva, 1992; Mendonça, 2010).

Una vez instalada la Constituyente, en febrero de 1987, el recién creado Frente Parlamentario de la Agricultura buscó agrupar a los principales representantes elegidos del patronato rural. Así, las organizaciones de representación de las clases dominantes agrarias brasileras, a través de parlamentarios próximos a la UDR o al FAAB, participaron intensamente de las negociaciones parlamentarias mediante la redacción de propuestas y contrapropuestas en diversos temas de interés para la agropecuaria, así como en las audiencias públicas realizadas en el marco de los debates de la Subcomisión de Política Agrícola y de la Reforma Agraria<sup>[1]</sup>.

De este modo, los parlamentarios que representaban estos intereses lograron constituir un poderoso contrapeso frente a los movimientos sociales a favor de la Reforma Agraria, para defender la inviolabilidad de la propiedad de la tierra y buscar establecer un nuevo marco legal para la definición de las políticas agrícolas (Fernandes, 2018).

Las clases dominantes agrarias brasileras también apelaron a la movilización en los espacios no institucionales. Esta se constituyó en una de las estrategias más recurrentes. En este sentido, como repertorios de acción se encuentran la organización y/o participación en seminarios y debates, su inclusión en medios de comunicación, especialmente la prensa nacional, y la organización y participación de manifestaciones en las calles. Además del lobby institucional —con el gobierno federal y sus agencias, así como también con el Congreso Nacional— las organizaciones representantes del patronato rural brasilero buscaron actuar en distintos frentes de disputa de los demás segmentos de la sociedad civil para lograr el apoyo a sus posiciones. Como reacción inmediata al PNRA, por ejemplo, las entidades históricamente organizadas promovieron dos

grandes seminarios de debates sobre la Reforma Agraria. El primero, realizado en Brasilia en junio de 1985, luego del lanzamiento del Plan en el IV Congreso Nacional de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Contag), fue convocado por la representación sindical de la CNA y contó con la adhesión y participación de la SRB y de la OCB, así como de representantes del Ministerio de la Reforma y Desarrollo Agrario. Titulada “Congreso Brasileiro de Reforma Agraria”, la iniciativa buscó ser una primera respuesta de unidad de estas organizaciones contra el PNRA, presentando un programa de reformas que no tenía como foco la cuestión de la propiedad, y sí un conjunto de políticas que promovían el desarrollo de una agricultura moderna, en oposición a la reacción de los sectores que estaba organizando la UDR, los cuales defendían abiertamente el uso de armas para defender a los propietarios rurales de las “invasiones” de tierra (Mendonça, 2010).

En seguida, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) promovió, en agosto de este mismo año, en la ciudad de Río de Janeiro, un segundo evento que llamaron de “Seminario Nacional de Justicia y Reforma Agraria”, el cual también contó con representantes de la SRB y de la OCB. A través de estos foros de discusión, las organizaciones del patronato rural brasileiro buscaron ocupar un segundo espacio fundamental de disputa política: la prensa (Mendonça, 2010). La búsqueda por ser reconocidos por parte de la prensa como legítimos interlocutores de las clases dominantes agrarias pasaba por llevar a cabo múltiples iniciativas, las cuales fueron ganando una importancia progresiva en la medida en que los debates de la reforma agraria desbordaron las fronteras del mundo rural y tuvieron cada vez más protagonismo en la agenda política nacional. En este sentido, el conjunto de las organizaciones de representación del patronato rural, siguiendo la línea de actuación inaugurada por la UDR, se lanzó a las calles para dar visibilidad a la defensa de la propiedad de la tierra y a otras pautas relacionadas con la política agrícola que venía siendo implementada por el gobierno de la Nueva República. Dentro de las movilizaciones en las calles, la más expresiva fue la Alerta del Campo, que llevó a miles de productores y propietarios rurales a Brasilia, en febrero de 1987, días después de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (Fernandes, 2018).

Así, se constata que, a lo largo de los años más decisivos del proceso de redemocratización brasileira, en el que el tema de la Reforma Agraria tuvo un lugar central en el debate nacional, las principales organizaciones representantes del patronato rural actuaron para defender la propiedad de la tierra contra las iniciativas redistributivas que venían ganando fuerza política en este mismo periodo. Para esto usaron diversas estrategias para incentivar la formación de grupos armados para combatir las ocupaciones de tierra. También actuaron en la esfera pública y legal, haciendo lobby institucional, posicionamientos en la prensa, y realizando seminarios y movilizaciones en las calles. Fue con el objetivo de preservar los derechos a la propiedad privada y a la libre empresa que los intereses del patronato rural brasileiro actuaron en la Constituyente, donde se aprobó la prohibición de la expropiación de las tierras productivas. Esta noción generó una especie de limbo jurídico que fue llamado de “hueco negro” de la reforma agraria. Con esta aprobación, los intereses de estos sectores salieron victoriosos de la Constituyente, a pesar de las significativas movilizaciones y presiones populares a favor de la reforma agraria (Gomes da Silva, 1990; Graziano da Silva, 1992; Bruno, 1997).

Por último, vale destacar que, en medio de los enfrentamientos de la Constituyente en la cuestión de la propiedad, los sectores asociados al FAAB formularon y aprobaron una legislación específica para el sector, considerada como un intento por responder a los cambios de la política económica en la agricultura que ocurrieron a lo largo de los años ochenta. En diálogo directo con la burocracia de las agencias agrícolas estatales, los principales sectores representantes de la agroindustria nacional iniciaron un debate sobre una legislación que sirviera de base para la nueva estructuración de los procesos de formulación y aplicación de la política agrícola, de conformidad con las cadenas productivas modernas y el nuevo diseño institucional de la nueva Constitución que, a pesar de mantener la importancia de las diferentes instituciones del ejecutivo en el proceso decisorio, daba una nueva centralidad al Congreso Nacional en esta temática. Sin embargo, la ley agrícola brasileira, a pesar de haber sido aprobada como ley complementaria a la Constituyente en

enero de 1991, no produjo mayores efectos prácticos para salvaguardar los intereses del patronato rural en las decisiones sobre la política agrícola estatal (Graziano da Silva, 1992; Lamounier, 1994).

## **La actuación de los sectores dominantes agrarios en el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc-EP**

Comprender la forma en la que las organizaciones de representación de intereses de los sectores dominantes agrarios se posicionaron en el escenario de negociación del proceso de paz colombiano requiere, en primer lugar, de la identificación de diferencias al interior de estos sectores, que impiden que se hable de los sectores dominantes agrarios como un bloque monolítico. En la coyuntura del proceso de paz, las organizaciones tuvieron un posicionamiento diferenciado. Sectores importantes de las clases dominantes agrarias mostraron un apoyo, aunque cauteloso y condicionado, al proceso de paz con la guerrilla de las Farc-EP (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Tal es el caso de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) que declararon su apoyo formal al proceso. La SAC fue la primera organización gremial de Colombia, creada a finales del siglo XIX, y es considerada “el gremio de los gremios”; es decir, es una organización con un peso fundamental a nivel nacional. Respecto a la representación de intereses, la SAC ha ido tomando el liderazgo de la misma en los sectores agroindustriales y, como se verá más adelante, de la actuación de esta organización, junto con Fedepalma, que se centró en garantizar una legislación propia para dicho sector. Otras organizaciones, como el Consejo Gremial Nacional (CGN), organización que reúne a los principales gremios del país, no se posicionó frente al proceso de paz, argumentando divergencias entre los gremios que la componen (Junguito, Peña, Arbeláez y Ramírez, 2015).

El proceso de paz contó con un gran opositor del sector rural, la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan), que tuvo una posición clara y directa frente a la negociación con las Farc-EP. Este es, además, uno de los gremios más tradicionales del país. Fedegan argumentaba que las condiciones bajo las cuales se pactó el proceso no eran las adecuadas, pues las Farc-EP no tendrían un interés real en la paz y, además, consideraban que este sería un acuerdo con impunidad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). De igual forma, argumentaban que en la negociación se estaban discutiendo temas que no podían ni debían ser negociados con las Farc-EP, como el desarrollo rural y la cuestión de la tierra (Lafaurie, 2012). Vale destacar que la postura de Fedegan en anteriores procesos de paz fue también de oposición.

Por otro lado, en relación con la participación de los sectores dominantes agrarios en los procesos de discusión, negociación y decisión de temas asociados a la Reforma Rural Integral, en el marco del acuerdo de paz, se realizó de diversas formas. Aunque el sector privado siempre ha participado en los diferentes procesos de paz en Colombia, de forma directa o indirecta, fue en el proceso de paz entre el gobierno del presidente Santos y la guerrilla de las Farc-EP en donde hubo una participación más activa a través de miembros pertenecientes al sector privado. Rettberg (2013) menciona algunos miembros del sector empresarial que hicieron parte del equipo negociador. Es el caso de Frank Pearl, ex presidente de uno de los principales holdings empresariales; Alejandro Éder, perteneciente a una de las principales empresas de caña de azúcar y de agrocombustibles en el país; Sergio Jaramillo, ex director de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), fundación creada por empresarios; y Luis Carlos Villegas, ex presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi).

Además de la participación en el proceso de paz a través de líderes pertenecientes a este sector, se destaca el papel que los sectores dominantes agrarios tuvieron en la modificación del acuerdo inicial de paz, etapa que surgió después de los resultados del plebiscito realizado para refrendar el acuerdo de paz. Así, tras la victoria del “No” en el plebiscito, fueron realizadas masivas manifestaciones en diferentes municipios del país, en donde ciudadanos y organizaciones sociales pidieron la implementación del acuerdo de paz. En este escenario, un grupo de 380 empresarios suscribió una carta en la que pedían un pronto acuerdo con las Farc-EP, haciendo un

llamado a los representantes del “Sí” y a los del “No” para lograr un acuerdo definitivo, incluyente y sostenible, dentro de lo que llamaron un Gran Pacto Nacional (“Empresarios abogan por ‘Gran Pacto Nacional’ para alcanzar un acuerdo de paz”, 2016).

Se percibe, también, una participación indirecta en la etapa de revisión y modificación del acuerdo, específicamente en el punto relacionado con la Reforma Rural Integral, contenido en el Acuerdo final (Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP, 2016). En este tema, se hicieron modificaciones al texto del acuerdo a partir, principalmente, de las propuestas realizadas por los expresidentes Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010) (Lewin, 2016). De esta forma, beneficiando directamente los intereses de la agroindustria, se realizaron las siguientes modificaciones al documento del Acuerdo final (Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP, 2016): se incluyó el principio de desarrollo integral en el campo, en donde se establece que este proceso depende del adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes (agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala), de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos; se resaltó que nada de lo pactado en el acuerdo podría afectar el derecho constitucional a la propiedad privada; se explicitó que los campesinos podrían hacer uso no solo de las semillas nativas sino también de las modificadas genéticamente; por último, se incluyó en el punto sobre los estímulos a la producción agropecuaria, el tema de la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, así como con procesadores, comercializadores y exportadores, con el fin de garantizar la producción a gran escala y competitiva.

Los sectores dominantes agrarios, además, buscaron la movilización en los espacios no institucionales, a través de su participación en las discusiones en el ámbito de la sociedad civil sobre el tema de la Reforma Rural Integral (RRI). En la negociación de este punto, en el marco del proceso de paz, el gobierno y las Farc-EP acordaron realizar un foro con la participación de diversas organizaciones sociales, con el objetivo de conocer sus propuestas en las negociaciones de paz. En diciembre de 2012 se llevó a cabo el foro de desarrollo agrario integral, organizado por la Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas. Participaron 1314 personas, de 522 organizaciones del país. Hubo participación significativa de los sectores campesinos, además de organizaciones de víctimas, indígenas, afrodescendientes e iniciativas de paz, entre otras (Restrepo y Bernal, 2014). Por parte de los sectores empresariales, hubo una importante participación, con 182 delegados, donde se destacó el papel de la SAC, principal gremio de este sector, y la Andi. La SAC, en su ponencia en el foro, resaltó la necesidad de aprovechar mucho más el sector agroexportador, lo que implica garantizar la seguridad jurídica, aumentar la inversión extranjera en el campo y promover la asociatividad como mecanismo de resolver el problema estructural del campo colombiano (Naciones Unidas y Universidad Nacional de Colombia, 2012). Fedegan fue invitada a participar en el foro, sin embargo, su presidente rechazó la invitación. La importancia de esta institución en el foro se debía a que el sector ganadero es el que tiene la mayor cantidad de tierras aptas para la agricultura. Fedegan tuvo, a lo largo de las negociaciones, un discurso en contra el proceso de paz, y adicionalmente promovió junto con el expresidente Álvaro Uribe, manifestaciones públicas y marchas en contra del mismo (Caracol Radio, 2016).

En relación a la pauta de la defensa de la propiedad privada, este fue un tema central a lo largo del proceso de negociación. El gobierno colombiano dio inicio el proceso de paz con la guerrilla de las Farc-EP, definiendo una premisa básica: en este no sería negociado ni el modelo económico ni el modelo político del país, así como tampoco sería negociada la propiedad privada (Rebollo, 2012). De esta forma, garantizando la preservación de los intereses de los sectores dominantes agrarios, fue posible articular diversas fuerzas para apoyar la negociación de paz y, de alguna forma, una parte significativa de los sectores dominantes agrarios dieron cierto apoyo, por lo menos formal, a la negociación. Aunque desde el inicio de la misma quedó claro que el acuerdo de paz respetaría la propiedad privada, los resultados negativos del plebiscito por la paz, y las modificaciones al acuerdo inicial como resultado del resultado del mismo, pusieron de nuevo en la pauta esta cuestión. El expresidente Uribe, quien se posicionó como uno de los principales voceros de los que votaron “No” en el

plebiscito, presentó propuestas de modificación del acuerdo para que en este quedara explícito el respaldo a la legítima propiedad privada y el respeto a la propiedad de tierras de la nación (tierras baldías) ocupadas de buena fe (Lewin, 2016). Así, la frase: “nada de lo pactado en el acuerdo podrá afectar el derecho constitucional a la propiedad privada” fue incluida en el acuerdo final para la terminación del conflicto.

Por último, en el caso colombiano, los sectores ligados a la agroindustria promovieron, de forma paralela al acuerdo de paz, una legislación específica para el sector agroempresarial. El trámite de dicha ley comenzó en 2015, y si bien aún estaban teniendo lugar las negociaciones de paz, ya había sido discutida la Reforma Rural Integral (RRI), que daba un papel preponderante a la agricultura familiar, y contemplaba medidas para la formalización de la propiedad y la distribución de tierra. La Ley 1776 de 2016 crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) a través de las cuales se busca constituir un modelo de alta competitividad empresarial, adecuado a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, con inversión nacional y extranjera. Es decir, son áreas destinadas a la expansión de proyectos agroindustriales, que pueden ser desarrollados en tierras privadas o públicas, solicitando, en este último caso, la entrega de las estas por parte del gobierno vía concesión o arrendamiento (Congreso de Colombia, 2016). Uno de los temas que más controversia ha generado con relación a las Zidres tiene que ver con la posibilidad de que empresas nacionales o extranjeras tengan acceso a grandes extensiones de tierras públicas, logrando así modificar las restricciones existentes en la Ley 160 de 1994, la cual estipulaba que las tierras de la nación (baldías) debían ser destinadas prioritariamente a sujetos de reforma agraria y, además, establecía un límite al tamaño de las mismas. Los representantes de los distintos gremios agroempresariales usaron los medios de comunicación para posicionarse a favor de esta ley, además de participar de forma activa en las audiencias públicas de discusión de la misma, argumentando que dicha legislación no era una contradicción a lo acordado en el proceso de paz, ya que, de acuerdo con sus argumentos, la agroindustria y la producción campesina se complementaban.

## Conclusiones

El diálogo entre los casos estudiados de Brasil y Colombia permite identificar elementos en los que estos se encuentran, a pesar de los contextos históricos diferentes.

Los momentos de pactos sociales estudiados parecen estar asociados a una reorganización de los sectores dominantes, especialmente con miras al fortalecimiento e impulso de la agricultura empresarial. Esto se constata con mayor claridad en el caso brasileño, aunque en el colombiano el sector tradicional de los agricultores comienza a posicionarse, cada vez más, hacia el lado de la organización de intereses de la agroindustria.

En los dos procesos se perciben diferencias al interior de los sectores dominantes, estos no constituirían un sector monolítico, y en este sentido, las discusiones en torno a la cuestión agraria parecen evidenciar con mayor claridad estas diferencias al interior de dichos sectores. Así, se oscila entre discursos más moderados frente a la reforma agraria y discursos mucho más radicales, directos y antagónicos con relación a esta pauta. Llama la atención que las posiciones más radicales contra estos procesos parecen provenir, en los dos casos, de sectores en los cuales la ganadería más tradicional tiene una fuerte presencia, frente a discursos más moderados que parecen provenir, al menos oficialmente, de los sectores más ligados a la agricultura empresarial. Además, se identifica que los sectores ganaderos usan con frecuencia la estrategia de manifestaciones en las calles, a través de movilizaciones públicas y marchas.

En estos procesos de discusión de pactos sociales hay una reivindicación y participación en los espacios de negociación asociados a la esfera estatal, acompañados de cerca, a través de sus representantes, los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la participación de estos sectores se da, también, en escenarios no institucionales, como en seminarios y congresos, pues son espacios en donde se exponen sus posiciones y se

puede lograr apoyo por parte de otros sectores. Estas estrategias permiten, a su vez, dar visibilidad a su agenda política en los medios de comunicación y de esta forma influenciar a la opinión pública.

Por otro lado, llama la atención la forma como los sectores dominantes garantizan la defensa de sus intereses, no solo siendo parte de los procesos de discusión y toma de decisión de los pactos sociales, sino también a través de la promoción de legislaciones paralelas que garanticen que, mientras se realizan las disputas y negociaciones relacionadas a la reforma agraria, se aprueben políticas que incentiven la producción agroindustrial.

Finalmente, el caso brasilero, guardando las proporciones y distancias históricas y de contexto, puede servir como espejo para el caso colombiano. La experiencia histórica de Brasil permite ver cómo las distintas estrategias usadas por los sectores dominantes inviabilizaron la reforma agraria, aprobando en la Constituyente una legislación agraria que significó un retroceso frente a los dispositivos de reforma agraria plasmados en el Estatuto de La Tierra de 1964. A pesar de la gran expectativa que existía entre los sectores subalternos para que esta fuera una realidad, las clases dominantes agrarias en Brasil lograron, a lo largo de las muchas disputas realizadas en la “Nueva República” (1985-1989), cambiar las propuestas de reforma agraria sin, necesariamente, oponerse totalmente a la función social de la propiedad de la tierra. Aunque la movilización de sectores más radicales haya sido fundamental para la defensa absoluta de la propiedad privada, la estrategia de fragilizar jurídicamente la reforma agraria en la nueva Constitución de 1988 garantizó una significativa victoria para el conjunto de las clases dominantes agrarias brasileñas.

En el caso colombiano, aunque importantes sectores agroindustriales apoyaron formalmente el acuerdo de paz, que contiene la Reforma Rural Integral (RRI), la forma como esta va a ser viabilizada puede depender, en gran medida, de las actuaciones de los sectores agroempresariales en la etapa de implementación del acuerdo. Los primeros indicios parecen sugerir que las dificultades en la implementación de la RRI, y las legislaciones asociadas a la misma, en lugar de fortalecer lo pactado en el acuerdo, están debilitándolo. Así, es importante que los sectores que defienden la Reforma Rural Integral sigan atentos y movilizados para que Colombia logre salir de este proceso con una estructura agraria más democrática, contribuyendo así a superar uno de sus problemas históricos.

## **Referencias**

- Alonso, A. (2012). Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia e Antropologia*, 2(3), 21-41.
- Bourdieu, P. (1990). A representação política: elementos para uma teoria do campo político. En *O poder simbólico* (pp. 163-207). Río de Janeiro: Diffel.
- Bruno, R. (1997). *Senhores da terra, senhores da guerra: A nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Río de Janeiro: Forense Universitária.
- Bruno, R. (2002). *O ovo da serpente. Monopólio da Terra e Violência na Nova República*. Campinas: Unicamp.
- Caracol Radio. (2016). Con canción Centro Democrático convoca marcha contra proceso de paz. Recuperado de [https://www.caracol.com.co/radio/2016/04/01/nacional/1459474272\\_656002.html](https://www.caracol.com.co/radio/2016/04/01/nacional/1459474272_656002.html)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: CNMH.
- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Delgado, G. (1985). *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone e UNICAMP.
- Dossi, M., y Lissin, L. (2011). La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresario. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 415-443.
- Empresarios abogan por ‘Gran Pacto Nacional’ para alcanzar un acuerdo de paz. (2016, 10 de octubre). *El Espectador*.



- Subcomisión de Política Agrícola y de la Reforma Agraria. (1987). Anales de la Asamblea Constituyente de Brasil. Recuperado de [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)
- Wolford, W., Borras, S., Hall, R., Scoones, I., y White, B. (2013). Introduction. En *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*. Nueva Jersey: Wiley Blackwell.

## Notas

- [1] El principal espacio de discusión oficial con los representantes de la sociedad civil fueron las audiencias de la Subcomisión de Política Agrícola y de la Reforma Agraria, que se realizaron entre los meses de abril y junio de 1987. A pesar de la ausencia de un representante de la UDR, el Frente Amplio fue representado a través de tres importantes entidades (OCB, SRB y FAEMG). También participaron como representantes de las clases dominantes agrarias, Flavio Britto, que en ese entonces era el presidente de la CNA, y el presidente de la Asociación de los Empresarios de Amazonía, que no era parte del FAAB. La UDR no fue invitada a participar de las audiencias (Subcomisión de Política Agrícola y de la Reforma Agraria, 1987).
- \* Artículo de investigación

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Fernandes, A. H., y Cuéllar Benavides, J. (2019). La participación de las clases dominantes agrarias en la construcción de nuevos pactos sociales: una aproximación al proceso de redemocratización brasilera y a los acuerdos de paz en Colombia. *Papel Político*, 24(1). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.pcda>