

Miguel Urioste F. de C.

Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia



Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia

Miguel Urioste F. de C.

2011

Esta investigación fue posible gracias al apoyo de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

La Fundación TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:
ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo
EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2566
La Paz - Bolivia
Telf: (591-2) 243 2263
Fax: (591-2) 211 1216
Email: fundaciontierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org

Edición: Floriana Soria Galvarro
Elaboración cartográfica y SIG: Efraín Tinta
Fotografía de tapa: www.greenpeace.org
Diagramación: Jaime Alvarez Condori

© Fundación TIERRA, 2011
ISBN: 978-99954-770-2-8
DL: 4-1-984-11
Impreso en La Paz, Bolivia

Impresión:  SCORPION 2460067

Contenido

Presentación.....	5
1. Introducción.....	7
1.1. Propósito del estudio.....	7
1.2. Metodología.....	8
1.3. Características sobresalientes del agro boliviano.....	9
2. Antecedentes históricos.....	11
2.1. El territorio de colonias.....	11
2.2. El primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996).....	12
2.3. La corrupción de la reforma agraria cierra una etapa y abre un nuevo ciclo (1996-2006).....	14
3. El nuevo ciclo revolucionario (2006-2010).....	17
3.1. La opción política por los territorios indígenas.....	17
3.2. La redistribución de tierras.....	23
3.3. La Constitución Política del Estado de 2009 y la legalización del neolatifundismo.....	25
4. Los mercados de tierras en Santa Cruz.....	29
4.1. Los cambios recientes en la agropecuaria de Santa Cruz.....	29
4.2. La inversión.....	35
4.3. Las formas de compra venta de tierras.....	35
4.4. El registro público de transferencias de tierras.....	36
4.5. Los anuncios de compra venta de tierras en los periódicos entre los años 2004 y 2010.....	39
4.6. Comparando los avisos de prensa recientes con los de hace más de una década.....	43
4.7. La inseguridad jurídica de la tierra adquirida por los extranjeros.....	46
4.8. El impacto ambiental.....	47
5. La iniciativa extranjera en la agropecuaria de Santa Cruz.....	51
5.1. La hegemonía brasilera.....	51
5.2. La percepción de los actores.....	59
5.3. El empleo y la pobreza.....	63
5.4. El territorio y la inseguridad alimentaria.....	64
5.5. Los principales grupos brasileiros.....	66
5.6. Los brasileiros ahora compran tierras de vocación ganadera.....	66
6. Principales conclusiones.....	69
Bibliografía.....	76
Disposiciones legales y Glosario de términos.....	79
Anexos.....	81

Índice de Cuadros, gráficos y mapas

Cuadro N° 1. Dotaciones gratuitas del CNRA. Superficies mayores a 10 mil ha Santa Cruz (1953-1992)	14
Cuadro N° 2. Resultados generales del saneamiento y titulación por tipo de propiedad 1996 – 2009	22
Cuadro N° 3. Bolivia: Resumen de redistribución de tierras en el saneamiento 1996-2009 (en hectáreas).....	24
Cuadro N° 4. Registros de transferencias de predios - Total nacional 2008 - 2010	37
Cuadro N° 5. Registros de transferencias de predios titulados mayores a 500 Ha INRA 2008 -2010 - Departamento de Santa Cruz.....	38
Cuadro N° 6. Anuncios de compra venta de tierras en Santa Cruz clasificados por tamaños, provincias y precios (2004-2010)	40
Cuadro N° 7. Anuncios de compra venta de tierras clasificados por tamaño y años	45
Cuadro N° 8. Crecimiento poblacional y reducción de la pobreza en los municipios soyeros.....	64
Gráfico N° 1. Estado del proceso de saneamiento en Bolivia: 1996 - 2009	18
Gráfico N° 2. Expansión de la frontera agrícola y cambios en el uso del suelo Departamento de Santa Cruz	31
Gráfico N° 3. Anuncios de compra venta de tierras en Santa Cruz por tamaño del predio.....	41
Gráfico N° 4. Principales deforestadores en Bolivia (1975-2000)	48
Gráfico N° 5. Tasa de deforestación según actor productivo (1993-2002)	48
Gráfico N° 6. Superficie cultivada de soya (%) según origen del productor, periodo 94/95, 99/00 y 06/07.....	57
Mapa N° 1. Ubicación del departamento de Santa Cruz	10
Mapa N° 2. Tierras saneadas el 2009 según vocación productiva propiedades medianas y empresas (SCZ).....	23
Mapa N° 3. Provincias y municipios de Santa Cruz que limitan con el Brasil	43
Mapa N° 4. Intervención humana en el Departamento de Santa Cruz (2009).....	54
Mapa N° 5. Plan de Uso de Suelo (PLUS) Santa Cruz 2009.....	55
Mapa N° 6. Áreas de expansión agraria y ganadera en Santa Cruz.....	67

Presentación

Este estudio realizado durante el segundo semestre de 2010, nace por iniciativa de la oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para América Latina, y forma parte de un conjunto de investigaciones similares en una decena de países de la región.

Su autor Miguel Urioste, investigador de la Fundación TIERRA, concluye que en Bolivia desde hace casi dos décadas ocurre un lento pero sostenido proceso de concentración de las mejores tierras agrícolas y ganaderas en manos de inversionistas transnacionales, principalmente brasileros, menonitas provenientes de diversos países, argentinos y más recientemente colombianos. Estas adquisiciones masivas de tierras -estimuladas en sus inicios por los bajos precios de las tierras- comenzaron a mediados de la década de los noventa del siglo pasado en un contexto en el que las políticas públicas nacionales estimularon la incorporación de nuestro país a la liga de los productores de oleaginosas del continente liderada por Brasil y Argentina, y más recientemente con una creciente participación de Paraguay y Uruguay.

El fenómeno de acaparamiento de tierras a gran escala por parte de capitales foráneos no es un hecho aislado ni particular de Bolivia. Al contrario, es una tendencia mundial de presión comercial sobre la tierra que conduce a su transnacionalización, especialmente en países pobres, en un momento en que los países ricos y emergentes están redefiniendo estrategias de provisión de suficientes alimentos para sus poblaciones, desconfiados del mercado y ante las previsibles alzas de los precios. En ese marco, estimulan a sus connacionales y a las empresas del agronegocio a comprar tierras en África, Asia y América Latina no solamente para producir alimentos sino también para los agrocombustibles. Es un nuevo escenario donde entran en contradicción los intereses de los capitales transnacionales, las políticas nacionales de seguridad alimentaria y las necesidades alimentarias de los pequeños agricultores.

Estos y otros elementos están tratados en el texto. Es un momento oportuno para preguntarnos ¿qué efectos tienen estas adquisiciones de tierras en la seguridad y

soberanía alimentaria nacional?, ¿cómo afectan en las decisiones de la economía agraria sobre qué y para quién producir? El estudio también será útil para la agenda nacional del proceso de saneamiento y titulación de tierras.

La Fundación TIERRA agradece a la FAO por autorizarnos la publicación de esta investigación y ponerla a disposición del público boliviano. También estamos agradecidos por el apoyo de las instituciones de cooperación que hacen posible entregar periódicamente resultados de investigación sobre temas que nos ocupan. Finalmente nuestro reconocimiento a Miguel Urioste, economista agrícola dedicado a temas de reforma agraria y desarrollo rural con una amplia y reconocida trayectoria.

Gonzalo Colque
Director de Fundación TIERRA

1. Introducción

1.1. Propósito del estudio

Este estudio se ha hecho por encargo de la FAO y su propósito es rastrear los orígenes de la concentración y extranjerización de las tierras en Bolivia en los últimos años. Más concretamente, estudiar si es que el *land grabbing* -entendido como las compras de tierras por Estados o inversionistas extranjeros en países del tercer mundo, a partir del auge de los precios de los alimentos y la crisis financiera mundial de los años 2008-2009-, ha tenido efectos en el mercado de tierras en Bolivia y cuáles han sido éstos.¹

El documento contiene una descripción metodológica; la caracterización sobresaliente del agro boliviano y su reciente cambio en la estructura productiva; breves antecedentes históricos sobre el acceso a la tierra durante todo el transcurso del siglo XX; la orientación y principales logros de la Revolución Agraria impulsada por el gobierno del presidente Evo Morales a partir del año 2006; la primacía otorgada a la titulación colectiva de Territorios Indígenas; la redistribución de tierras a comunidades campesinas; los cambios introducidos en materia agraria en la nueva Constitución Política del Estado y la contradictoria legalización jurídica del latifundio. Seguidamente se analizan los principales cambios en la agropecuaria cruceña; cómo funciona el mercado de tierras en esta región; la debilidad institucional del Estado en el registro de las transferencias de tierras; los anuncios de compra venta de tierras en el periódico El Deber de Santa Cruz; la inseguridad jurídica de los propietarios de tierras medianas y grandes; y se concluye con un análisis específico de la concentración de tierras en manos de ciudadanos extranjeros, especialmente brasileros a partir de 1993 con la rápida expansión del cultivo de la soya. Al final se anotan las conclusiones y se explica por qué, en términos estrictos en Bolivia no existe *land grabbing* pero si concentración y extranjerización de la tierra durante los últimos 20 años.

1 Agradezco de manera muy especial las críticas, sugerencias y aportes de Sergio Gómez y la autorización de la FAO oficina de Santiago para que la Fundación TIERRA publique este trabajo.

1.2. Metodología

El estudio está restringido a los datos existentes y no comprende el levantamiento de información primaria. El tema de la concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra es de particular sensibilidad política en Bolivia dado que desde hace varios años se está desarrollando una reforma agraria y -ante el creciente control estatal para regular el acceso y la distribución de la tierra- los tenedores, poseedores y propietarios de grandes superficies de tierras ven afectados sus intereses y no proporcionan información. A pesar de esas condiciones adversas, se ha visitado cuatro de los municipios fronterizos del departamento de Santa Cruz-Bolivia con el Brasil: Ascensión de Guarayos, Concepción, San Ignacio de Velasco y San Matías (Ver Mapa 3), donde el mercado de tierras es más dinámico. Se realizaron entrevistas a autoridades municipales, productores agropecuarios y líderes indígenas y campesinos. En algunas regiones de estos municipios la presencia del Estado boliviano es muy frágil y se perciben ciertas actividades ilícitas, posiblemente vinculadas al aprovechamiento ilegal de oro, piedras preciosas y madera, que son sacadas del país de contrabando por grupos organizados de brasileros y bolivianos. También es posible que existan personas vinculadas al tráfico de drogas y contrabando de autos robados. Estas entrevistas en los municipios fronterizos tuvieron un formato flexible y los encuentros fueron más casuales, a modo de observación en terreno y pláticas informales. En estos municipios llama la atención el desconocimiento que tienen los funcionarios municipales sobre el registro de compra venta de tierras y el hecho de que no cobren ninguna tasa o patente por esta actividad, a pesar de que está normado.

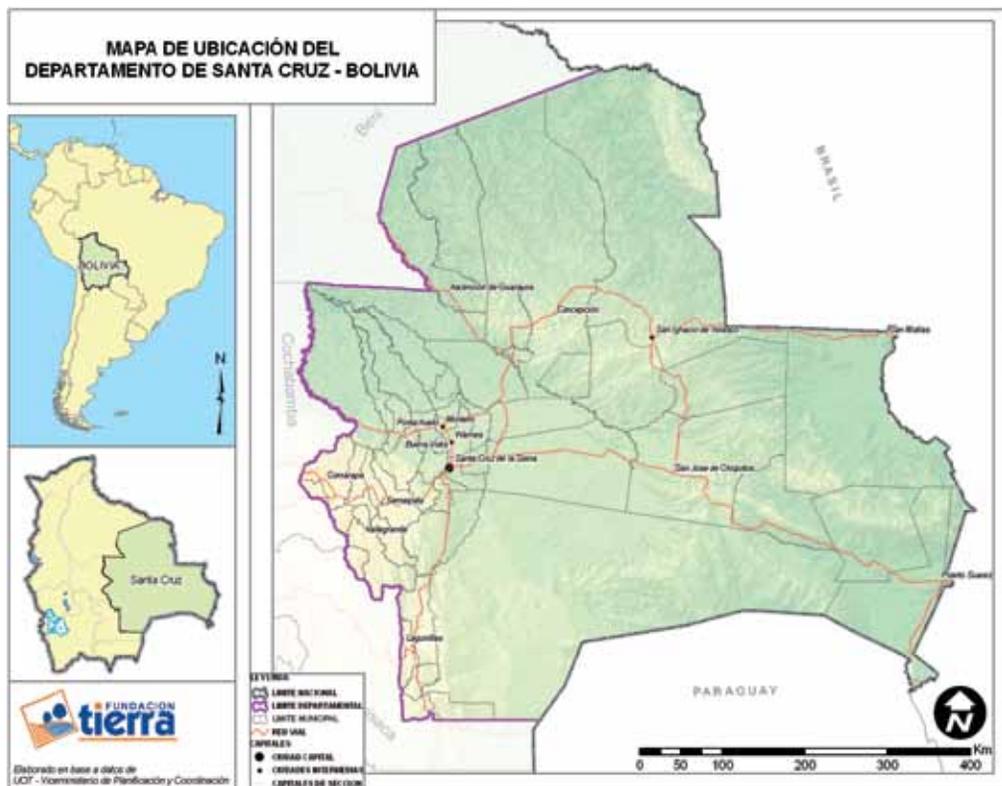
Además, en la ciudad de Santa Cruz se entrevistó durante el mes de agosto de 2010 a 20 actores clave del sector agropecuario y agroindustrial aplicando un cuestionario de 18 preguntas (Ver guía de entrevista en el Anexo 1). Para la realización de estas entrevistas se contó con el apoyo de estudiantes de la Universidad pública Gabriel René Moreno, quienes -a partir de la guía- elaboraron fichas resumen destacando los aspectos sobresalientes de las mismas. La gran mayoría de los entrevistados no permitieron que sus respuestas fueran grabadas y en casi todos los casos se observó cierta suspicacia, relativa desconfianza, sensibilidad política y marcadas diferencias de opinión, particularmente con las autoridades del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y del gobierno nacional en La Paz. Entre los entrevistados se encuentran autoridades nacionales superiores y ex autoridades regionales del INRA, un asesor de la Cámara Agropecuaria del Oriente, un presidente de una industria azucarera, agricultores independientes brasileros y nacionales, gerentes de empresas de venta de insumos agrícolas, directivos de la Cámara Forestal y ex autoridades superiores de la Superintendencia Forestal y de Tierras. Tanto las entrevistas

informales en los municipios fronterizos como las que responden a una guía debidamente estructurada y que se aplicaron en la ciudad de Santa Cruz, han sido sistematizadas y constituyen un soporte cualitativo para nuestras afirmaciones. Se ha clasificado y estudiado todos los anuncios de ventas de tierras en el periódico El Deber de Santa Cruz desde el año 2004 al 2010 y se los ha comparado con los de hace dos décadas atrás (1980-1999). Se ha recabado información del INRA sobre los Registros de Transferencias de Tierras, así como todas las bases de datos disponibles de esta institución. Obviamente se ha consultado exhaustivamente la bibliografía disponible sobre el tema.

1.3. Características sobresalientes del agro boliviano

Bolivia tiene una población aproximada de 10 millones de personas, de las cuales el 62% se auto define como indígena. La superficie total del país es de 109 millones de hectáreas, cerca de la mitad están cubiertas de bosques ricos en biodiversidad y un tercio es semidesértico o árido. En Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas (pequeñas, medianas y grandes), de las cuales el 87% están compuestas por pequeños productores generalmente de origen indígena-campesino. En esas pequeñas unidades familiares y en medio de relaciones comunitarias viven cerca de 2.7 millones de personas. La gran mayoría de estas pequeñas unidades productivas y sus familias viven en las regiones de altura de valles y altiplano de la región andina occidental y ocupan tan sólo el 14% de la superficie arable del país. Aproximadamente un 45% de los ingresos de estas familias provienen todavía de actividades agropecuarias y el ingreso monetario en el campo es de menos de 300 dólares por persona, por año (BM 2007). Bolivia es -en proporción- uno de los países de mayor población rural de la región latinoamericana y gran parte de la pobreza continúa concentrada en los indígenas y en las mujeres rurales, a pesar de haber disminuido la extrema pobreza como resultado de políticas sociales de distribución de bonos y subsidios a los más necesitados en los últimos años (PNUD 2008). Sin embargo, como veremos más adelante, la creciente importancia del departamento de Santa Cruz en la producción agropecuaria, tanto para consumo interno como para las exportaciones, ha cambiado la estructura productiva nacional.

Mapa N° 1 Ubicación del departamento de Santa Cruz



2. Antecedentes históricos

En este capítulo se hace una rápida reseña de tres momentos importantes del proceso de distribución y acceso a las tierras en Bolivia. Primero se describe la política estatal de atracción de migraciones externas a principios del siglo XX. Luego se hace un recuento de los hechos más sobresalientes de la Reforma Agraria de 1953 y finalmente, se analiza el colapso de las instituciones encargadas de la administración de las tierras -el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC)- debido a la generalizada corrupción en el reparto de tierras el año 1992; la aprobación de una nueva ley de tierras (INRA) en 1996 y el lento proceso de saneamiento de tierras hasta el año 2006.

2.1. El territorio de colonias

Aunque sólo sea como referencia histórica conviene recordar que a inicios del siglo XX, los gobiernos liberales bolivianos intentaron extender la frontera agraria hacia las denominadas tierras vírgenes del oriente y norte del país, estableciendo el Territorio Nacional de Colonias por una extensión de más de 300 mil kilómetros cuadrados para promover asentamientos humanos extranjeros con inversión foránea.² Hasta 1952 los indígenas originarios de estas regiones

2 Algunos de los intentos más destacados para atraer masivas migraciones extranjeras -la mayoría de ellos fracasados- fueron: 1. Bolivian Syndicate, empresa estadounidense, que recibió, por 30 años la concesión de 200 mil kilómetros cuadrados en los territorios del Acre. Todo ese territorio fue perdido por Bolivia y luego anexado al Brasil. 2. L'Africaine, empresa belga que recibió la concesión de un millón de hectáreas al precio de 5 centavos la hectárea. 3. Bolivian Company recibió 3.8 millones de hectáreas en el norte de La Paz. 4. Compañía Exploradora de Bolivia, 250 mil hectáreas en el Chapare. 5. Sindicato de Fomento del Oriente Boliviano, obtuvo el derecho de adquirir 12 millones de hectáreas a 10 centavos la hectárea. 6. National City Bank y Sella Company of New York, por ley podía adquirir hasta 100 mil leguas cuadradas a 10 centavos la hectárea. 7. Saud y Cia. de Alemania se adjudicó 400 leguas de terreno en el Gran Chaco. 8. Eastern Bolivia Railway Company, se le transfirió 10 mil leguas cuadradas a 10 centavos la hectárea. 9. Patiño Mines & Enterprises, se le adjudicó 500 mil hectáreas en el Chapare a 10 centavos la hectárea. 10. Horacio Ferrero se adjudicó 400 leguas de terrenos fiscales "en cualquier lugar de la República donde se encuentren disponibles". 11. The Madera Mamoré Railway obtuvo el derecho de compra de mil quinientas leguas cuadradas. 12. Bolivia Development and Colonization Company obtuvo el derecho de adquirir mil leguas cuadradas (Barrenechea 2007).

amazónicas eran considerados “selvícolas”, es decir que no se les reconocía el derecho de ciudadanía plena y por tanto no existía norma alguna que los protegiera. Las tierras que los indígenas habitaban inmemorialmente eran consideradas por el Estado como espacios vacíos que había que poblar, preferentemente con extranjeros que trajeran capital, tecnología, experiencia y conocimientos agropecuarios. Así se inició la explotación de la goma (caucho) en barracas que sacaban los productos directamente por el Brasil, lo propio ocurrió con la quinina y más tarde con la almendra o castaña boliviana, conocida mundialmente como “Brazil nuts”.

2.2. El primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996)

En un contexto de generalizado latifundio en los valles y altiplano y despojo de tierras y territorios a los indígenas, la primera reforma agraria que se inició en Bolivia el año 1953 fue precedida por numerosos levantamientos y violentas rebeliones indígenas que terminaron siempre en masacres de indios. Finalmente, en la región andina del país, los indígenas se organizaron en comandos armados y ocuparon las tierras de los antiguos patrones y los desalojaron de sus haciendas por la fuerza. Esta reforma fue radical, tuvo un fuerte contenido étnico-cultural-histórico de recuperación de tierras de comunidades ancestrales de los pueblos indígenas de las tierras altas. Desde entonces a estos indígenas se les llama campesinos, aunque recientemente hay una fuerte corriente de recuperación de identidad étnica indígena. Se eliminó así el régimen de servidumbre (semi esclavitud) en que vivía la población indígena aymara-quechua desde el inicio de la conquista española y durante la República a partir de 1825. El principal efecto de esta primera reforma agraria fue que casi la totalidad de estas tierras y el territorio de los Andes volvieron a ser de propiedad de las poblaciones quechua y aymara, en una combinación de derechos individuales y colectivos que va cambiando con el tiempo. En esta región ahora existe hegemonía étnica indígena en el control de la tierra-territorio, pero los rendimientos y productividad agropecuarios son muy bajos debido a la escasez de tierras productivas, frecuentes sequías, heladas, falta de riego y extrema fragmentación de las parcelas, todo lo cual provoca inseguridad alimentaria, pobreza y expulsión migratoria a las ciudades y a las tierras bajas del oriente.

Pero la primera Reforma Agraria de 1953 abrió también cause para las migraciones de campesinos indígenas de tierras altas hacia las tierras bajas del oriente y amazonía. En la década de 1960 el Estado -a través del Instituto Nacional de Colonización (INC)- a simple solicitud adjudicó entre 20 y 50 hectáreas por familia en propiedad privada individual, intransferible e indivisible, sin embargo, en la práctica muchos campesinos-colonizadores, años más tarde, han dividido

sus parcelas y en muchos casos las han vendido o comprado de otros campesinos colonizadores. El gobierno de entonces (MNR) quería promover el tránsito del régimen semifeudal de la hacienda patronal, a la empresa familiar capitalista tipo *farmer*. Esto ocurrió en gran medida en la región oriental de tierras bajas, donde ahora una buena parte de los inmigrantes nacionales están plenamente integrados a la actividad económica agropecuaria mercantil.

Sin embargo, la Reforma Agraria de 1953 -en su afán por promover el desarrollo del capitalismo moderno en la región de los llanos- fue mucho más allá al determinar que *“los extranjeros tendrán los mismos derechos que los bolivianos a la dotación gratuita de tierras por parte del Estado, siempre que cumplan con las disposiciones de inmigración y colonización”* (Art. 77). De esa forma, la reforma agraria y el proceso que la acompañó, promovieron el nacimiento de una clase media o burguesía agraria en el oriente, que incluía particularmente la inmigración extranjera que, como veremos más adelante, supo aprovechar esta notable disposición de apertura y facilidades para establecerse en Bolivia. Así, ciudadanos de origen japonés, ruso, croata menonitas (provenientes de Canadá, México y Paraguay) y otros grupos menores, al principio recibieron tierras gratuitas del Estado y, en los últimos años ciudadanos brasileros, argentinos y colombianos las compran de bolivianos que las recibieron gratis del Estado unas décadas atrás.

Particularmente en los gobiernos militares dictatoriales (1971-78 y 1980-82), pero también durante el gobierno democrático de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se distribuyeron centenares de miles de hectáreas de tierras a los allegados políticos de manera gratuita y fraudulenta por superficies de hasta 50.000 hectáreas por cada persona que lo solicitara, tierras que al principio no tenían mayor valor económico porque no existía demanda por comprar tierras y la actividad agropecuaria era apenas incipiente en la región. Estos fueron los antecedentes para la estructuración de un mercado de tierras en Bolivia donde actúan agentes económicos que venden y alquilan tierras, pero es a partir del inicio del cultivo de la soya (1993 y 1994) que los principales compradores de tierras son especialmente inversionistas extranjeros, particularmente brasileros y más recientemente argentinos. Hasta hoy no hay registros públicos actualizados de sus propiedades y de todos los predios rurales, lo cual configura un mercado de tierras no transparente que se encubre en medio de gremios de productores, ganaderos especialmente. Muchos productores agrícolas y agroindustriales, ganaderos o madereros de nacionalidad boliviana se dedican también a la compra-venta de tierras y a nadie le extraña que al mismo tiempo sean propietarios de inmobiliarias.

El siguiente cuadro muestra cómo en el departamento de Santa Cruz tomando en cuenta sólo las superficies mayores a las 10 mil hectáreas, entre 1953 y 1992

se beneficiaron 402 personas (y algunas instituciones en el rango de superficies mayores a 50 mil), de 7.7 millones de hectáreas dotadas por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Esta es la base material del oscuro negocio de la tierra en Santa Cruz que en las últimas dos décadas ha dado lugar a un mercado de tierras concentrado en pocos vendedores, que al no tener derechos plenos sobre la tierra buscan por todos los medios evadir todo control del Estado. A pesar de los recientes esfuerzos públicos, en la práctica todavía no existe ninguna regulación institucional del mercado de tierras, ni regional ni nacional.

Cuadro N° 1
Dotaciones gratuitas del CNRA
Superficies mayores a 10 mil ha Santa Cruz (1953-1992)³

	Cantidad de Predios	Superficie Total
Mayor a 50 mil ha	6	1,064,629
20 - 50 mil ha	88	2,633,443
10 - 20 mil ha	308	4,032,324
TOTAL	402	7,730,396

Fuente: Estadísticas del INRA 2002.

2.3. La corrupción de la reforma agraria cierra una etapa y abre un nuevo ciclo (1996-2006)

En 1992, ante la corrupción generalizada en las instituciones públicas responsables de la administración de tierras, especialmente en el oriente boliviano, el gobierno de entonces se vio obligado a intervenir toda la institucionalidad agraria para iniciar una reforma del marco jurídico agrario e inaugurar un nuevo ciclo.⁴ En esa época coincidieron diferentes fenómenos: a) En el plano interno el colapso de la minería estatal que había sido la principal fuente de generación de ingresos para el país hasta pocos años antes. b) En el marco internacional, el Banco Mun-

3 Un detalle del listado desagregado con nombre de cada beneficiario de estas dotaciones y la superficie respectiva se puede encontrar en la página web de la Fundación TIERRA y en el libro *Los Barones del Oriente. Tierra y poder en Santa Cruz*. Soruco y otros. La Paz: Fundación TIERRA, 2008.

4 A fines del año 1992 se hizo pública la denuncia parlamentaria sobre trámites del Ministro de Educación para beneficiarse a título personal y gratuito de 100.000 hectáreas del fundo denominado BOLIBRAS. La denuncia del hecho obligó al gobierno de entonces (Jaime Paz Zamora 1989-1993) a destituir a este Ministro y clausurar e intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) y a convocar a la elaboración de una nueva ley de tierras. El debate sobre esta nueva ley tomó cuatro largos años y finalmente, el año 1996 sin el consenso suficiente, se aprobó la Ley 1715 más comúnmente conocida como Ley INRA.

dial (BM) impulsaba las reformas agrarias asistidas por el mercado y la Organización Internacional de Trabajo (OIT) promovía un creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. En este contexto y en busca de fuentes alternativas de generación de divisas para el país, el gobierno, con apoyo del BM y del Banco alemán de reconstrucción y fomento (KfW) estimularon el cultivo de la soya en el departamento de Santa Cruz⁵, lo cual activó el mercado de tierras con destacada presencia de inversionistas extranjeros; a su vez los indígenas del oriente se movilizaron y reclamaron el reconocimiento de sus territorios ancestrales. El año 1996 se aprobó la Ley INRA (por el Instituto Nacional de Reforma Agraria) que conjugaba dos visiones, la del mercado de tierras por un lado, y la de la protección estatal a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por otro. La novedad de esta segunda reforma agraria fue el comienzo de la titulación de extensos territorios a favor de los pueblos indígenas originarios especialmente de las tierras bajas. Esos territorios llamados Tierras Comunitarias de Origen (TCO) otorgan a los indígenas derechos de propiedad colectiva sobre los territorios que han sido identificados como el espacio históricamente poseído, ocupado y controlado por pueblos indígenas con identidad cultural y organización socio política propia.

La Ley INRA prohibía la dotación gratuita o adjudicación de tierras fiscales a extranjeros -hasta entonces no sólo permitida sino alentada desde la Reforma Agraria de 1953- pero mantenía la posibilidad de que cualquier extranjero pudiera comprar tierras de un propietario privado nacional, con la única salvedad de que los compradores vivieran permanentemente en el país (Art. 46). La mayoría de las tierras que ahora poseen los extranjeros en Bolivia han sido compradas a ciudadanos bolivianos que la recibieron gratis del Estado en décadas anteriores, es decir que la venta de tierras a extranjeros en el oriente boliviano fue y sigue siendo un negocio de alta rentabilidad para un selecto grupo de “empresarios” que obtienen mayores ingresos de la renta de la tierra que de sus hatos ganaderos o sus cultivos agrícolas.

5 Ver en Anexo 2: *Hitos históricos del desarrollo del sector sojero boliviano.*

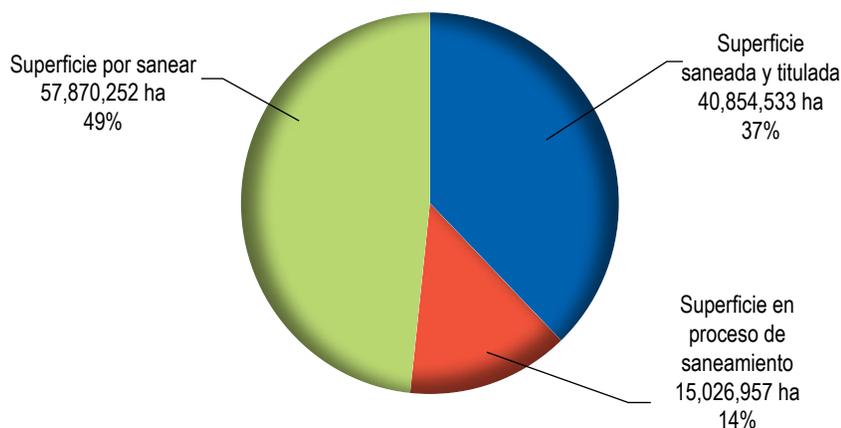
3. El nuevo ciclo revolucionario (2006-2010)

Este capítulo describe cómo a partir de agosto del año 2006, a los pocos meses que el presidente Evo Morales llegara al poder, se aceleró la titulación de tierras fiscales a favor de territorios de los pueblos indígenas, especialmente en las regiones de tierras bajas del oriente y de la amazonía y se redistribuyó tierras a familias y comunidades campesinas, aunque en menor proporción. Analiza los cambios normativos que en materia agraria introduce la aprobación por referéndum de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en febrero del año 2009, especialmente referidos a la paradójica y contradictoria legalización del latifundio.

3.1. La opción política por los territorios indígenas

La Ley INRA fijó un plazo de 10 años (1996-2006) para concluir el mandato de “sanear” todas las tierras del país, revisando los derechos otorgados por el Estado en casi medio siglo anterior (1953-1996). Ese plazo concluyó el año 2006 y el Parlamento, con la mayoría de votos del partido del presidente Evo Morales, aprobó una ley modificatoria denominada de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que otorga mayores facultades al gobierno nacional para titular territorios a favor de los indígenas y revertir-expropiar tierras de los latifundios improductivos en manos de terratenientes en la región de las tierras bajas del oriente, el Chaco y la Amazonía; además amplía el plazo para terminar con el “saneamiento” hasta fines del año 2013, dos años antes de que concluya el segundo período gubernamental del presidente Morales. Esta nueva ley de tierras forma parte central de lo que hasta hace un año se llamó la Revolución Agraria que tiene cuatro componentes: 1) Distribución y titulación gratuita de tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades campesinas; 2) Distribución gratuita a pequeños agricultores de mil (1.000) tractores con sus equipos para labranza agrícola; 3) Créditos subsidiados para los pequeños productores; y 4) Mercados para los productos de origen campesino. El siguiente gráfico muestra el estado de situación del proceso de saneamiento hasta fines del 2009 y se observa un avance del 37% del total de la superficie objeto de saneamiento.

Gráfico N° 1
Estado del proceso de saneamiento en Bolivia: 1996 – 2009



Fuente: INRA 2010 (a).

Como se verá más adelante, en los últimos 13 años, pero especialmente en los recientes cuatro, la reforma agraria ha tenido éxito al titular más de 16 millones de hectáreas para los pueblos indígenas y comunidades campesinas en propiedad colectiva, la mayoría en áreas de tierras fiscales del oriente y amazonía (12 millones) y una menor superficie (4 millones) en tierras altas. Sin embargo, debido a esta opción política manifiesta no ha logrado distribuir significativamente nuevas tierras a título individual o familiar a los indígenas-campesinos de los valles y el altiplano, ni ha eliminado el latifundio, como lo había proclamado. Por eso, ahora el movimiento campesino de tierras altas está confrontado con los pueblos indígenas de tierras bajas por el acceso a la tierra y al territorio, porque sienten que han sido postergados.

En realidad todos los gobiernos desde 1996 han privilegiado el saneamiento y titulación de los territorios indígenas, por varias razones. Por un lado porque constituyen superficies muy grandes de territorios colectivos que permiten avanzar rápidamente en las metas de titulación medidas en hectáreas y por otro, porque en la mayoría de los casos se trata de áreas fiscales que no tenían otros dueños, salvo excepciones. Es decir, era lo menos problemático y más rápido, pero principalmente porque se trata de pueblos indígenas ahora organizados y movilizados, con gran soporte internacional y de agencias de cooperación, ONG y activistas. En consecuencia, quedan por sanear las tierras más conflictivas de decenas de miles de los herederos de muy pequeños propietarios beneficiarios de la reforma

de 1953, y particularmente las tierras de los empresarios medianos y grandes de la región del oriente.

Desde enero de 2010, cuando se inicia el segundo gobierno de Morales en el marco de la nueva CPE la reforma agraria está prácticamente congelada. Ha entrado en una especie de tregua temporal y negociación política, por un lado con los empresarios agropecuarios del oriente y por otro con los campesinos-indígenas de los valles y el altiplano. Al comienzo de esta segunda gestión, el Presidente cambió a la principal autoridad gubernamental sobre las tierras y desde entonces no hay liderazgo político en el tema y el propio discurso del Presidente es ahora más mesurado y conciliador, aunque contradictorio. Se puede afirmar que ahora el tema de la reforma agraria ya no está en el centro de la agenda del gobierno.

Como efecto de la titulación de grandes territorios a favor de los pueblos indígenas, especialmente de las tierras bajas, se han agudizado conflictos entre los campesinos y los indígenas por el acceso a la tierra y el control del territorio. Especialmente en las tierras bajas del oriente se ha construido un arraigado sentimiento de propiedad de cada pueblo indígena sobre el territorio titulado a su favor, sobre su territorio, que además -según lo establece la nueva CPE- les otorga ahora el derecho exclusivo al aprovechamiento de todos los recursos naturales renovables de ese territorio y al autogobierno local.

El año 2008 las elites terratenientes del departamento de Santa Cruz, al sentir amenazado su principal patrimonio, buscaron el derrocamiento del presidente Morales, aunque fracasaron en el intento y fueron derrotadas políticamente. Sin embargo la base material de su poder conservador, la tierra bajo forma latifundiaría y destinada al negocio inmobiliario, todavía se mantiene. No obstante, se debe resaltar que a partir del primer gobierno del Presidente Evo Morales, los propietarios de estos latifundios ven agravada su inseguridad jurídica al estar prácticamente paralizado el saneamiento de sus tierras, obligados a someterse a la nueva ley de tierras (2006) y a demostrar al Estado, cada dos años si el gobierno lo requiere, que sus tierras cumplen la Función Económica Social (FES). El objetivo gubernamental de este control periódico es que no se mantenga tierra ociosa para dedicarla al negocio inmobiliario y se estimule su uso productivo y sostenible, pero ese propósito no ha sido aún logrado.

Las autoridades del INRA se han fijado la meta de superar -hasta el año 2013- la superficie titulada en el primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996) de 52 millones de hectáreas. Como ya se anotó, prácticamente ya no hay más territorios indígenas de grandes superficies por sanear y titular, sin embargo quedan pendientes una gran cantidad de unidades de propiedad familiar o individual, que

son de dos tipos: a) decenas de miles de pequeños predios de campesinos de valles y altiplano recibidos en la década de 1950-60 en superficies de cinco o diez hectáreas que se han fragmentado con el transcurso del tiempo en muy pequeñas parcelas y cuyos títulos están aún a nombre de los abuelos y b) miles de expedientes de unidades medianas y grandes (empresas) en las regiones del oriente, el Chaco y la Amazonía.

En el caso de las pequeñas unidades minifundiarias de campesinos, el INRA está otorgando un título por cada micro parcela resultante de la fragmentación por herencia de los predios recibidos hace medio siglo atrás por los padres o abuelos de los actuales propietarios. Es decir que las personas minifundistas reciben tres, cinco o diez títulos de propiedad -según el caso- de muy pequeñas parcelas discontinuas, cada una de ellas de 100 o 200 metros cuadrados, desaprovechando de esa manera la oportunidad de promover programas de reagrupamiento de predios. Sin embargo, muchos campesinos son conscientes de que esto no les conviene y demandan al Estado que reconozca una modalidad que denominan el “saneamiento interno”⁶ que consiste en la construcción de pactos sociales actualizados sobre derechos propietarios locales en el marco de consultas participativas en el seno de cada comunidad, proceso durante el cual se hacen arreglos de derechos entre familiares y vecinos intentando reconstruir unidades económicamente viables. A los campesinos que demandan al INRA la otorgación de títulos individuales o familiares, el Estado les cobra una tarifa por “saneamiento a pedido de parte”.

En el caso de las unidades medianas y grandes (empresas), cada propietario debe realizar el trámite ante el INRA por su cuenta, pagar la tasa de saneamiento según la superficie y presentar todos los documentos que acrediten su derecho propietario. Una vez revisada la documentación por parte del departamento legal, se procede a la verificación en terreno en base a la medición georeferenciada vía satélite y finalmente -después de 60 (sesenta) pasos- el INRA da su dictamen. Si este fallo no conviene o perjudica al propietario respecto de sus expectativas de derechos sobre la tierra, puede apelar al Tribunal Agrario Nacional (TAN), que fallará en última instancia. Al final de todo el proceso, es el Presidente del Estado quien firma todos y cada uno de los títulos de propiedad de las tierras. Autoridades del INRA estiman que al final de todo el proceso, el año 2013, las unida-

6 La Fundación TIERRA, sin costo alguno para los interesados y durante más de una década ha venido promoviendo en los valles y el altiplano esta modalidad de “saneamiento interno” con mucho éxito. El proceso es lento si se quiere contar con la aprobación explícita de todos y cada uno de los propietarios de muy pequeños fundos respecto de los linderos entre comunidades y los límites internos entre cada predio. La metodología está desarrollada y recientemente el INRA la está adoptando, pero todavía no la aplica de modo generalizado.

des medianas y grandes, agrícolas, ganaderas y barraqueras, serán posiblemente dueñas legales de unos 20 millones de hectáreas, que sin embargo deberán, si el INRA así lo requiere en cada caso particular, pasar por la verificación del cumplimiento de la FES, por lo menos cada dos años.

Sin embargo, el INRA aún no ha explicado cómo hará esta verificación, a quiénes se aplicará selectivamente, ni con que herramientas y bajo que procedimientos. Este es el punto central de la nueva ley de tierras (2006) que objetan y rechazan los productores agropecuarios; ellos exigen que una vez otorgados los títulos firmados por el Presidente, su derecho de propiedad sea pleno y no pueda ser objeto de verificaciones posteriores. No rechazan el cumplimiento de la FES, es decir que la tierra esté siendo trabajada, pero sí objetan que su derecho propietario esté condicionado a revisiones periódicas que califican como arbitrarias y de uso político ya que ello les impide utilizar sus tierras como garantía hipotecaria. Como actualmente los bancos no les prestan dinero a pesar de que presenten títulos saneados, los empresarios acuden a las casas importadoras de insumos y maquinarias que les otorgan equipos, herramientas, insumos y semillas a crédito a tasas muy superiores a las del sistema bancario. Pero si estos productores no pueden pagar, las casas importadoras se quedan con la cosecha, por eso, durante la época de la colecta las empresas de insumos, agroquímicos y maquinarias están presentes en el terreno da cada uno de sus clientes midiendo al detalle el volumen final de la producción, hasta la finalización de la misma, para recuperar su capital más los intereses.

El cuadro 2 muestra que es durante la gestión del presidente Evo Morales que el proceso de saneamiento avanza más rápidamente. Durante su primer gobierno (2006-2009) se ha titulado más de 16 millones de hectáreas y de estas, casi dos tercios han sido tituladas como territorios indígenas, especialmente en las tierras bajas. Se ha identificado como tierras fiscales más de 15 millones de hectáreas, sin embargo, la gran mayoría no están disponibles para asentamientos humanos porque se trata de reservas forestales, parques y áreas de conservación de la biodiversidad.

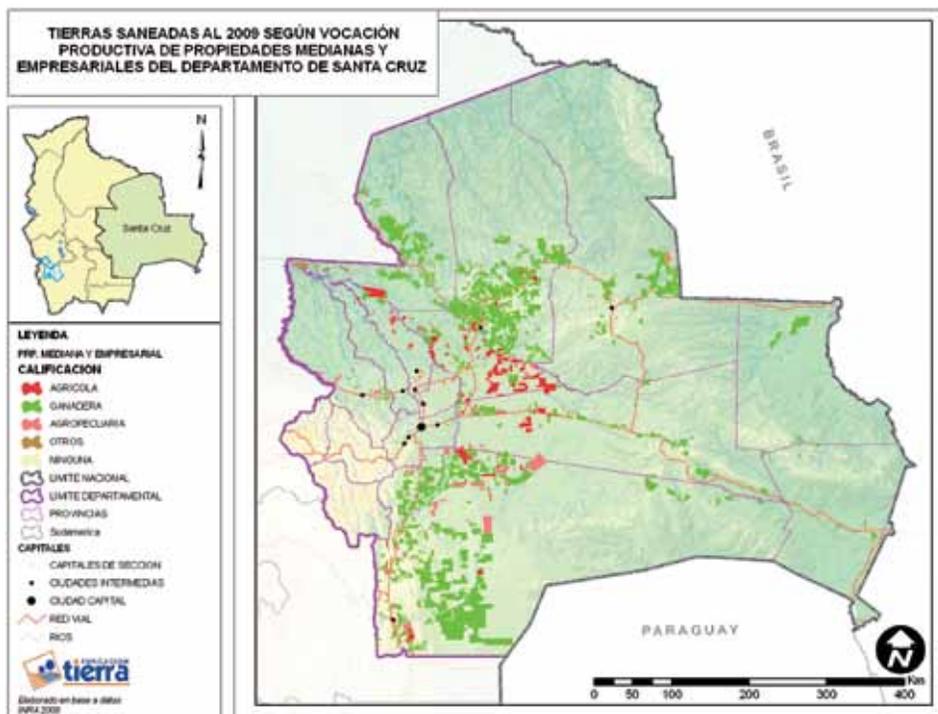
Cuadro N° 2
Resultados generales del saneamiento y titulación
por tipo de propiedad 1996 – 2009

Tipo de propiedad	Periodo 1996-2005	Periodo 2006-2009	Total Ha	Beneficiarios
Empresa	921,166	421,511	1,342,677	655
Mediana	309,247	356,083	665,330	1,620
Pequeña	707,711	1,070,984	1,778,695	179,469
Propiedad Comunitaria	1,514,311	3,401,257	4,915,568	10,625
Solar Campesino	146	540	686	4,296
Tierra Comunitaria de Origen	5,762,058	11,042,849	16,804,907	260
Subtotal	9,214,639	16,293,224		
Tierra Fiscal	106,886	15,239,784	15,346,670	-
Total	9,321,525	31,533,008	40,854,533	196,925

Fuente: INRA 2010 (a).

Durante todo el proceso de saneamiento (1996-2009) se ha saneado más de 40 millones de hectáreas, incluyendo las 15 millones de hectáreas de tierras fiscales. Los principales beneficiarios son 260 pueblos indígenas que han recibido títulos colectivos de sus territorios por 16.8 millones de hectáreas y más de 10 mil familias de campesinos que han recibido títulos colectivos comunales por una superficie de casi cinco millones de hectáreas. Es notorio que en 13 años únicamente se ha saneado 2.275 propiedades medianas y empresas por una superficie total de más dos millones de hectáreas, mayormente en regiones ganaderas del Beni y de recolección de la castaña en la región amazónica de Pando. El Mapa 2 muestra el escaso avance del saneamiento de tierras en el departamento de Santa Cruz, por lo que se puede inferir que, por omisión, buena parte de las tierras de uso agrícola del departamento de Santa Cruz, especialmente las propiedades medianas y empresas, no están aún saneadas.

Mapa N° 2 Tierras saneadas el 2009 según vocación productiva propiedades medianas y empresas (SCZ)



3.2. La redistribución de tierras

En el transcurso de los 13 años que se viene realizando el saneamiento de tierras en Bolivia, pero especialmente durante el proceso de delimitación de los territorios indígenas, se ha afectado predios poseídos por individuos o empresas, ya sea que colindaban con los límites de los territorios indígenas o que estaban dentro de los mismos. Estos sujetos de derechos han sido clasificados jurídicamente como *terceros* o poseedores individuales no indígenas ni campesinos y en muchos casos las superficies de sus predios han sido *recortadas* (reducidas) en favor del derecho colectivo de los pueblos indígenas o comunidades campesinas.

Durante el proceso de titulación de los territorios indígenas -casi íntegramente financiado por la cooperación internacional durante más de una década- se han intervenido propiedades colindantes reclamadas como privadas en un área de

más de 10 millones de hectáreas en los nueve departamentos del país, de las cuales se han redistribuido (no revertido, porque esas tierras no tenían derechos plenos) 3.9 millones de hectáreas a familias y comunidades indígenas, campesinas y originarias. Se afectaron con los recortes a 1.989 familias o empresas para beneficiar a 56.679 personas, la mayoría de las cuales viven en comunidades. En el departamento de Santa Cruz de un total de 2.8 millones de hectáreas recortadas se ha redistribuido a comunidades campesinas y territorios indígenas más de un millón de hectáreas, la diferencia de 1.8 millones ha pasado a la categoría de tierras fiscales⁷ [INRA 2010(b)].

Cuadro N° 3
Bolivia: Resumen de redistribución de tierras
en el saneamiento 1996-2009 (en hectáreas)

Intervenido	Propietarios afectados con el recorte	Superficie total afectada o recorte	Familias, comunidades pequeñas, propiedades y TCO beneficiadas con la redistribución	Total redistribuido
Áreas Barraqueras	201	2,312,211	1,340	444,045
Concesiones Forestales	90	1,311,802	43,158	1,040,720
Tierra fiscal de recorte redistribuida	-	1,154,555	2,648	430,265
Expedientes anulados	472	2,076,930	1,282	237,248
Recortes a terceros para TCO	233	690,062	6,686	422,163
Recortes a medianas y empresas	993	3,299,576	1,565	1,371,201
Totales	1,989	10,845,136	56,679	3,945,642

Fuente: INRA 2010(b).

⁷ Estos recortes proceden por declaratoria de nulidad de expedientes de propietarios que no se apersonaron durante la verificación de pericias de campo, o se les comprobó el incumplimiento total o parcial de la FES, así como recortes a los barraqueros de la castaña en el norte amazónico y a las concesiones forestales.

3.3. La Constitución Política del Estado de 2009 y la legalización del neolatifundismo

El Artículo 396 de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada mediante referéndum en febrero del año 2009 establece que *“El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las extranjeras y los extranjeros, bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado”*. Vale decir, que si bien la dotación de tierras a extranjeros por parte del Estado está constitucionalmente prohibida, esto no quiere decir que los extranjeros no puedan comprar tierras a personas privadas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, como lo estuvo en el pasado.

La nueva CPE prohíbe -para el futuro- las dobles dotaciones, la compraventa, permuta y donación de tierras anteriormente entregadas en dotación gratuita por el Estado (Art. 395.II), es decir que de ahora en adelante nadie que recibió tierras gratis del Estado podrá venderlas, pero en la práctica esta disposición ya no tiene efecto, porque ya hace tiempo que la gran mayoría las ha vendido o ha “fabricado” los documentos para demostrar que las ha transferido. Así, los “nuevos propietarios” que ahora las ponen a la venta en el mercado de tierras, aducen que ellos las han comprado y que por tanto están libres de venderlas a quien quieran y al precio que más les convenga.

La nueva CPE prohíbe el latifundio y la doble titulación (Art. 398) y define al latifundio como *“la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumple la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semi esclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas”*, pero en el artículo siguiente (Art. 399) dice que *“los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley”*.

De esa manera la nueva CPE legaliza el derecho propietario de las grandes haciendas sin límite de tamaño que existían hasta febrero de 2009, tengan o no títulos de propiedad saneados, con la única condición de que en adelante cumplan la FES, es decir que la tierra esté trabajada y no mantenga relaciones laborales de servidumbre. Además, en el capítulo referido a la organización económica (Art. 315) la CPE dispone que *“el Estado reconoce la propiedad de la tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en el territorio nacional siempre y cuando sea*

utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y /o servicios. Las personas jurídicas señaladas en el párrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la presente Constitución tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas, redondeando el resultado hacía el inmediato número entero superior”.

Este artículo (315), que más que una norma constitucional parece un reglamento, tiene el objetivo explícito de no dejar nada suelto para la futura ley de tierras. En concreto, la nueva CPE establece que a futuro se podrán constituir grandes empresas sin límite de tamaño, bajo la figura de sociedades en la que sus titulares, cada uno de ellos -a título personal- podrá ser dueño únicamente de cinco mil hectáreas, pero al no establecer límite al número de socios de la empresa, tampoco hay límite al tamaño de la superficie en hectáreas, que obviamente podrá ser de 20 mil, 50 mil o 300 mil hectáreas -o mucho más- según el número de socios que tenga la empresa.

En teoría la nueva CPE estaría buscando una forma de democratización de la propiedad de la tierra al obligar a conformar sociedades con dueños de hasta 5 mil hectáreas cada uno, no obstante, como ya es muy común en Bolivia, especialmente en el tema de las tierras, cada miembro de la familia, esposa, hijos, tíos, abuelos, hermanos y hermanas o amigos, podrán figurar como socios del latifundio familiar o del grupo económico. En definitiva, la nueva CPE legaliza y estimula la constitución de empresas capitalistas de grandes extensiones de tierras -sin límite alguno de tamaño- propias del agronegocio de monocultivos de exportación que en la práctica conducen a la extranjerización de la propiedad de la tierra.⁸

8 El proyecto de CPE originalmente elaborado por la Asamblea Constituyente plateaba que nadie, bajo ninguna forma jurídica, podía ser dueño de una superficie mayor a 5 mil o 10 mil hectáreas, tamaño máximo que debía dirimirse en referéndum mediante voto popular. Mas del 80% de la población boliviana votó a favor de que nadie pueda ser dueño de superficie mayor a 5 mil hectáreas, pero muy pocos de estos ciudadanos se percataron que en otros artículos de la CPE (315 y 398) se anulaba este límite al tamaño máximo establecido en 5 mil hectáreas. Los cambios incorporados al texto de la CPE en la etapa de negociación política en el seno del Parlamento, hicieron inútil el referéndum dirimidor (entre 5 mil o 10 mil hectáreas), ya que de la manera en que se aprobó el texto constitucional, en la práctica hoy en Bolivia no existe ningún límite al tamaño de la propiedad agropecuaria latifundista como tampoco freno alguno a su extranjerización. Probablemente esta notable concesión a los grupos de poder del departamento de Santa Cruz, incluidos los extranjeros, fue el precio que el gobierno del presidente Morales tuvo que pagar a cambio de la aprobación de la convocatoria parlamentaria por dos tercios (con la participación de la oposición en ese entonces) para realizar el referéndum de aprobación de la nueva CPE en febrero de 2009 y así viabilizar su continuidad en el gobierno, por lo menos por un período más.

Desde la aprobación de la Ley INRA en 1996, y atravesando toda la gestión del presidente Morales con la Ley de Reconducción Comunitaria, en lugar de haberse enfocado la reforma agraria en la eliminación del latifundio improductivo en las tierras bajas, el proceso se ha centrado en la titulación de derechos colectivos de territorios indígenas y comunidades campesinas, mayormente en áreas de propiedad del Estado o tierras fiscales. Todo hace ver que la futura reglamentación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas será muy restringida -en territorios indígenas que se superponen con concesiones forestales, mineras, petroleras y parques naturales protegidos, que es la gran mayoría de los casos y que es vital para hacer gestión territorial indígena- como ya lo ha adelantado el propio Presidente porque será necesario “facilitar y garantizar la indispensable inversión extranjera para la explotación del gas y la minería”.

El correlato de este enredo normativo y del rechazo de las elites cruceñas a las nuevas normas -especialmente a la verificación periódica de la FES- es la paralización del proceso de saneamiento de las tierras de las unidades empresariales clasificadas por ley en la tipología de propiedad mediana y empresa. Sin embargo, como veremos más adelante no está claro si estas regulaciones públicas frenan la concentración y extranjerización de las tierras.

4. Los mercados de tierras en Santa Cruz

Este capítulo describe los principales cambios en la agropecuaria cruceña y destaca la emergencia de una nueva estructura de la producción agropecuaria boliviana, centrada en la rápida ampliación de la frontera agrícola en las tierras bajas en detrimento de la importancia relativa de la producción de la región andina. Analiza cómo se realizan las operaciones de compra venta de tierras en el oriente y la crónica debilidad del Estado para regular esas operaciones y concluye constatando la generalizada inseguridad jurídica de los propietarios bolivianos y extranjeros de medianos y grandes fundos de la región de Santa Cruz.

4.1. Los cambios recientes en la agropecuaria de Santa Cruz

Si hasta hace veinte años la provisión de alimentos en Bolivia estaba principalmente en manos de los pequeños productores de origen campesino indígena de valles y altiplano, ahora ya no es así. En las dos últimas décadas, el producto interno bruto del departamento de Santa Cruz tuvo una tasa de crecimiento promedio acumulativo anual mayor al 5%, que es superior al promedio nacional que no llegó al 4%, debido principalmente al aporte de la agropecuaria y la agroindustria, así como al comercio exterior (que incluye parte importante del gas de petróleo que Bolivia exporta). Santa Cruz es el segundo departamento que genera el mayor comercio exterior de Bolivia, después de Tarija que es el principal exportador de gas. Del total de las exportaciones de Santa Cruz, el 56% corresponde al sector agropecuario departamental (oleaginosas, azúcar, cueros, maderas, algodón y sus derivados como aceites y alcoholes) (CAINCO 2008). No obstante Bolivia sigue siendo deficitaria en la producción de trigo, arroz y maíz.

Se estima que a fines del año 2010, Santa Cruz llegaría a ser el departamento más poblado de Bolivia con el 27% de la población nacional. Este departamento es el principal polo de atracción para las migraciones internas y externas y

-aunque los asentamientos humanos de campesinos sin tierras procedentes de las regiones andinas no son bien recibidos y menos aún alentados- los ciudadanos que vienen de otros países trayendo tecnología, capitales y oportunidades de negocio para las elites y clases medias si lo son. Por todo lo anterior este estudio sobre los mercados de tierras, la concentración de su propiedad y su progresiva extranjerización se centra en el departamento de Santa Cruz, única región del país donde este fenómeno es relevante.

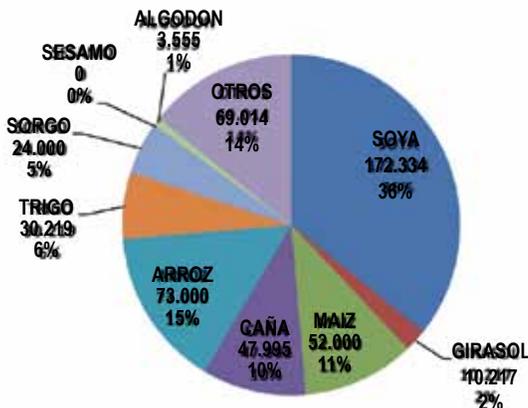
4.1.1. En la agricultura

Durante las dos últimas décadas se ha producido un significativo crecimiento de la superficie cultivada en las tierras bajas de Bolivia. A partir de 1990 se da un salto en la superficie cultivada del departamento de Santa Cruz, pasando de 413,320 hectáreas a 1,821,631 en el año 2007. El cultivo de la soya y otras oleaginosas bordea el millón de hectáreas y las 800 mil hectáreas restantes se destinan a la caña de azúcar, algodón, trigo, arroz, maíz y otros cultivos alimenticios. De ese modo en Santa Cruz se concentra casi el 66% del total de las 2.7 millones de hectáreas anuales que se cultivan en Bolivia (CAINCO 2008).

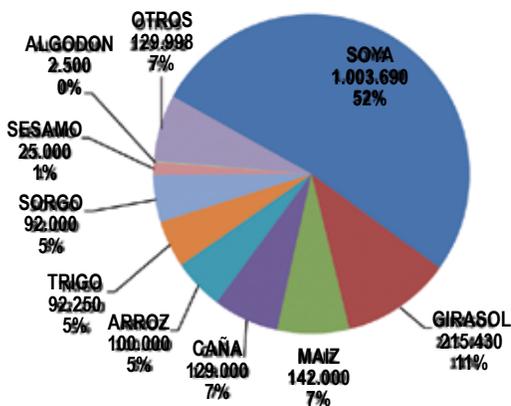
En diecinueve años (1990-2009) la superficie cultivada de soya creció casi seis veces. A pesar de las permanentes denuncias de los productores respecto a que la inseguridad jurídica de sus tierras y que los recientes controles y cupos de exportación instaurados desde hace dos años (2008) constituyen un freno a su expansión, la superficie cultivada de soya no ha parado de subir, aunque lentamente. De acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS) del departamento de Santa Cruz ya no existirían disponibles tierras de tipo I (cultivo intensivo) aptas para la soya ya que todas estarían cultivadas, lo cual significa que la presión por la tierra de uso intensivo aumentará en otras regiones aledañas menos aptas, que requerirán de mayores inversiones en habilitación de suelos y en adaptación de semillas y posiblemente provocarán un impacto ambiental aún mayor.

Gráfico N° 2 Expansión de la frontera agrícola y cambios en el uso del suelo Departamento de Santa Cruz

Santa Cruz: Distribución de la Superficie Agrícola en hectáreas (Año 1990)



Santa Cruz: Distribución de la Superficie Agrícola en hectáreas (Año 2009)



Fuente: CAINCO 2009.

A pesar de esta nueva estructura de la producción agropecuaria boliviana -ahora concentrada en el oriente- y de los intentos gubernamentales para promover una mayor producción de alimentos nacionales, la seguridad alimentaria sigue siendo precaria. Nunca antes Bolivia había importado tantos alimentos como en el período 2006-2010 por un valor de 1,123 millones de dólares. Solo el año 2009 Bolivia importó 600 mil toneladas de alimentos logrando así mantener los precios

internos estables y satisfecha la creciente demanda urbana por consumo, pero a costa de desestimular a los productores nacionales, especialmente a los más pequeños (Fundación TIERRA. Boletín Mensual, agosto 2010).

4.1.2. En la ganadería

Bolivia tiene una población aproximada de siete millones de cabezas de ganado. Beni es el departamento con mayor cantidad, le sigue Santa Cruz y después Tarija. La ganadería es extensiva en la mayor parte del país, sin embargo, en Santa Cruz se está iniciando un cambio progresivo hacia la cría intensiva o por confinamiento. La actividad pecuaria en el departamento de Santa Cruz está clasificada por ganado bovino de leche, de carne y de doble propósito. La población ganadera en el departamento de Santa Cruz es de aproximadamente tres millones de cabezas, correspondiente al 40% del total en todo el país.

La ganadería bovina tiene mayor potencial de crecimiento pues cuenta con tierra apta para ello. Se estima que de las 37 millones de hectáreas que hay en el departamento, un poco más de 22 millones (61%) podrían habilitarse para la ganadería, sin embargo esto implicaría la destrucción de bosques nativos. Se estima que la ganadería del departamento de Santa Cruz, tiene una inversión de 1,100 millones de dólares, parte de la cual está en las 650 mil hectáreas de pasturas cultivadas y las cinco millones de hectáreas destinadas a sistemas silvopastoriles (CAINCO 2008).

4.1.3. En las concesiones forestales

Hablar de bosques en Bolivia es hablar de bosques nativos ricos en biodiversidad y en maderas preciosas; casi la mitad del territorio boliviano (48%) está cubierto por estos bosques tropicales⁹, aunque en los últimos años la tasa de deforestación por la expansión de pastos sembrados, cultivos agroindustriales y asentamientos humanos es de un promedio de 300 mil hectáreas por año, la mayoría en el departamento de Santa Cruz. En Bolivia no existen bosques plantados, salvo muy reducidas extensiones en algunas regiones de los valles, mediante programas en comunidades campesinas que manejan variedades exóticas de eucaliptos y pinos para la extracción de esencias, productos maderables y leña. No existe industria papelera ni plantaciones para la extracción de la pulpa. Las exportaciones de maderas en tronca fueron prohibidas hace unos 20 años y desde entonces -previa certificación- se exportan tablones y más recientemente partes de muebles, puertas, pisos, tableros, ventanas y vigas.

9 Bolivia ocupa el sexto lugar en el mundo en superficie de bosques tropicales (PNUD 2008).

A pesar de la notable disminución de las superficies de bosques otorgadas en concesión a privados el año 1996, apenas 30 familias o grupos empresariales todavía concentran en sus manos 3.7 millones de hectáreas de bosques, de esta cifra, 2.5 millones de hectáreas de concesiones forestales en la amazonía y oriente de Bolivia -maderables y no maderables- están bajo el monopolio de 14 personas individuales o sociedades.¹⁰ Según la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), el Estado percibe montos simbólicos por las patentes y por tanto es necesario debatir sobre la estructura de monopolización de los recursos naturales forestales, que serían una herencia de los anteriores gobiernos neoliberales. Aunque se presume que todas las concesiones forestales son legales, el gobierno iniciará una verificación en cada caso y analizará cuales concesiones se ratifican y cuales se cancelan o terminan.

Ese año (1996) se produjo un cambio substancial en el régimen de manejo de los bosques con la aprobación de la Ley Forestal que dio inicio a un exitoso reordenamiento de los “Contratos de Aprovechamiento Forestal” que administraba el Estado mediante la Dirección Forestal. Hasta entonces se estima que unas 20 empresas bolivianas controlaban casi una quinta parte del territorio nacional, es decir más de 22 millones de hectáreas de bosques, sin ningún criterio de sostenibilidad ambiental. Pagaban un impuesto o patente por volumen de madera cortada, lo cual se prestaba a arbitrariedades y corrupción generalizada. La nueva norma (que se aprobó el año 1996, pocos meses antes de aprobada la ley de tierras o Ley INRA), redujo drásticamente en tres veces la superficie otorgada en concesiones: de las 22 millones de hectáreas se pasó a 5.8 millones distribuidas en 87 concesiones. El resto, unos 14 millones fueron “devueltos” (recuperados) al Estado y pasaron a formar reservas, parques, áreas de manejo, y/o tierras fiscales. Desde hace más de una década muchos territorios indígenas se han constituido y titulado en base a estas áreas boscosas recuperadas por el Estado.

Hoy existen en Bolivia aproximadamente 4.5 millones de hectáreas de bosques controladas en Planes de Manejo, 3.5 por las empresas privadas y cerca de un millón por los pueblos indígenas de tierras bajas, en la figura de territorios indígenas denominados Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Del total, cerca de dos millones están certificados. El año 2006 se extrajeron 300 variedades o especies de árboles de bosque natural con un volumen de extracción de un millón de metros cúbicos rola por año. La mayoría de las empresas concesionarias están integradas verticalmente con barracas e industrias madereras. Ese año el valor de las exportaciones de maderas fue cercano a cien millones de dólares.

10 Información proporcionada por el director de la ABT el mes de agosto de 2010 (ABI).

De hecho las concesiones por 40 años, renovables indefinidamente previa auditoría forestal cada cinco años, son una forma de “cuasi propiedad” (Guzmán y Quevedo 2007).

Desde el inicio de la gestión de gobierno del presidente Morales se han ido anulando algunos permisos y concesiones hasta entonces otorgadas a favor de particulares para pasar progresivamente a control de pueblos indígenas. Parece que la idea gubernamental detrás de la crítica al modelo forestal vigente desde 1996, es que en el marco del nuevo proyecto estatal plurinacional, es necesario abandonar el modelo de desarrollo de mercado y pasar progresivamente a un sistema de forestería comunitaria, de manejo integral de bosques y de gestión territorial indígena, que reemplacen las concesiones de las empresas privadas. Estaría plantándose un paulatino cambio en la titularidad de las concesiones empresariales. Sin embargo, no existen estudios recientes que permitan cuantificar con precisión este cambio en la titularidad de los derechos de uso de los bosques.

Según las fuentes consultadas, los dueños de estas concesiones forestales son ciudadanos bolivianos, la mayoría de ellos antiguos concesionarios bajo el régimen forestal previo a la Ley Forestal de 1996. No existen evidencias de extranjerización de la titularidad de las concesiones forestales, aunque es probable que algunos recientes compradores de tierras de uso mixto, cubiertas por bosques, estén explotando madera y haciendo manejo forestal (en algunos casos legal y en otros ilegal), simultáneamente al uso agrícola y ganadero de porciones del predio. Parte de las reversiones de concesiones de bosques que el gobierno viene realizando en los últimos años, están siendo derivadas en forma de propiedad colectiva a pueblos indígenas de tierras bajas cuyas superficies territoriales están superpuestas con las concesiones forestales anteriormente otorgadas. Además de los pueblos indígenas de tierras bajas, aunque en mucha menor medida, también se benefician de estas reversiones algunas comunidades y asentamientos humanos de inmigrantes campesinos de las tierras altas con el problema de que en estos casos, esto implica forzar el cambio de uso de suelos de vocación forestal a uso agrícola. Todavía no existe información estadística oficial sobre este aspecto. En el sector forestal la presencia de extranjeros en las concesiones es casi nula, y algunas empresas extranjeras se han concentrado en el procesamiento de madera, pero no tienen actividades en el bosque.

Las concesiones forestales, al ser tierras del Estado, más allá de la titularidad del derecho del concesionario, son apetecidas por campesinos e indígenas, por esta razón se ha iniciado un ciclo de disputa entre empresarios forestales y el gobierno, que parece ser el preámbulo de la aprobación de una nueva ley forestal.

4.2. La inversión

Las empresas de los grandes y medianos propietarios de tierras destinadas al cultivo de la soya de origen extranjero, pueden ser definidas como unidades productivas típicamente capitalistas, mientras que muchos productores nacionales mantienen todavía rasgos semif feudales especialmente en las relaciones laborales y en el uso extensivo de la tierra (salvo excepciones).

La inversión requerida para el cultivo es cuantiosa y de alto riesgo, especialmente climático, desde la compra de los terrenos, desbosque, preparación, nivelado, compra de la semilla, siembra, (compra-alquiler maquinas sembradoras) fumigación, (alquiler aviones), cosecha, (compra-alquiler cosechadoras), transporte, (compra alquiler camiones), almacenamiento, traslado a fábricas de aceite y a puertos de exportación. Algunas estimaciones de ANAPO establecían que el valor total aproximado de la inversión realizada (el valor de los activos, especialmente de la tierra) por el agronegocio sojero en Santa Cruz en la primera década (1989-1999) bordeaba los 2 mil millones de dólares (Montenegro 2000).

4.3. Las formas de compra venta de tierras

Las formas de compra y venta de la tierra a los extranjeros son esencialmente dos: Por intermediación o bróker, practicada por personas o empresas que intermedian entre dueños de tierras que generalmente no cumplen la FES y los compradores. Estos agentes inmobiliarios ofertan la tierra a los inversionistas extranjeros que visitan Santa Cruz con la finalidad de adquirir tierras. La segunda forma de comercialización de la tierra es más sofisticada y la ejecutan directamente empresarios con inversión de capitales propios y de la banca, en el pasado reciente específicamente el ex Banco Santa Cruz. Bajo esta forma, algunos empresarios bolivianos que ya tenían tierras dotadas gratuitamente por el Estado o que las compraron a precios muy reducidos de otros bolivianos que también las habían recibido gratis, ejecutan algunas mejoras y las venden a precios entre tres a cuatro veces más altos que los de la compra original. Hace 15 años los comerciantes de tierras podían comprar una hectárea a 15 o 30 dólares y podían venderlas a los extranjeros a unos 100 dólares. El grupo económico del Banco Santa Cruz fue uno de los precursores y actor importante en operaciones de venta de tierras a extranjeros. Esta forma de operación mercantil, entendida como oportunidad de mercado, permitió que varios empresarios o comerciantes de tierras de la región logran fácilmente grandes utilidades y sin ningún riesgo. No cabe la menor duda de que si no hubiera habido la intermediación o el involucramiento de estos grupos empresariales y de los bancos para comprar y vender tierra, quizá la llegada de los agricultores brasileños -y ahora de los argentinos- no hubiera sido tan decisiva como la que se dio en aquella época.

La gran diferencia en estos casos es que el precio que pagan los argentinos es ahora mucho mayor del que pagaron los brasileros y la calidad de la tierra ofertada es menor. Seguramente por eso es que estos nuevos inversionistas prefieren alquilar la tierra de ciudadanos bolivianos que no la trabajan. Además de los brasileros y argentinos, un grupo de reciente arribo está conformado por inversionistas colombianos, de quienes no se tiene mayores datos y que en menor cantidad que los demás, han empezado a invertir en Santa Cruz, tanto en agricultura como en ganadería. Se concentran principalmente en la provincia Guarayos y Velasco. Se especula que algunos podrían estar vinculados con actividades ilícitas.

4.4. El registro público de transferencias de tierras

En relación al tema de las protecciones o restricciones a la compra de tierras por parte de extranjeros, el gobierno del presidente Evo Morales no introdujo ninguna modificación a la norma vigente hasta entonces, es decir que da por bueno lo normado en la Ley INRA (1996-2006). Sin embargo, a partir de la aprobación de la nueva ley de tierras (2006) por primera vez se instruye el registro obligatorio de todas las transferencias de tierras (para bolivianos o extranjeros) con el objeto declarado de regular el mercado de tierras, pero es únicamente desde el año 2008 que este registro se pone en marcha y con resultados aún muy precarios. El Instituto Nacional de Reforma Agraria -en coordinación con la gerencia de la oficina nacional de Derechos Reales (DD.RR)- se encuentra recién realizando el Registro de Transferencia de la propiedad agraria.¹¹ Esta norma establece la obligatoriedad de registrar todas las transacciones de tierras (compra, venta, herencia, donación, permuta, legado, anticipo de legítima...) que se realicen en el país.¹² Desde el año 2008, en que comienza el registro, hasta el mes de julio de 2010 se han efectuado únicamente 795 registros en todo el país, de los cuales sólo 229 corresponden al departamento de Santa Cruz, donde el mercado de tierras es más activo. Desde el año 1996 en que se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria, hasta el año 2008, no se ha exigido a los compradores ni a los vendedores ningún registro en esta repartición estatal, aunque si en la oficina de DD.RR, pero estos últimos son absolutamente inaccesibles al público o a otra entidad estatal, salvo que exista orden judicial. Notablemente la tarjeta del INRA para el Registro de Transferencia de la propiedad no especifica la nacionalidad del comprador o vendedor de las tierras, aunque si el carnet de identidad.

11 En el marco de la norma emitida hace cuatro años en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545 de noviembre de 2006), su Decreto Reglamentario (D.S. N 29215 del año 2007) y la Resolución Administrativa del INRA (N 246/2010).

12 Ver en Anexo 3: ficha de *Registro de Transferencia. Cambio de nombre*.

El cuadro 4 muestra los registros de transferencias de predios por departamento y por año. En Santa Cruz se ha registrado en el primer semestre del año 2010 más transferencias que en todo el año anterior. Sin embargo, el hecho de que los registros de transacciones de tierras en el departamento de Santa Cruz desde el año 2008 a julio del 2010 sean apenas 229 es revelador y hace suponer que, dado que esta es la región del país donde el mercado de tierras es más dinámico, es probable que muchas transacciones de tierras no hayan sido registradas. Seguramente esta norma no ha sido acatada por muchos de los compradores, probablemente porque en medio de una reforma agraria en curso hay temor a hacerlo.

Cuadro N° 4
Registros de transferencias de predios - Total nacional 2008 - 2010

Departamento / año		Tipos de certificación		
		Registro de transferencia	Registro provisional	Total
LA PAZ	2008	31	3	34
	2009	59	20	79
	2010	20	24	44
COCHABAMBA	2008	9	2	11
	2009	107	6	113
	2010	130	12	142
CHUQUISACA	2008	1	-	1
	2009	40	2	42
	2010	59	-	59
SANTACRUZ	2008	1	-	1
	2009	93	8	101
	2010	105	22	127
OTROS(*)	2008	2	-	2
	2009	5	9	14
	2010	15	10	25
TOTAL		677	118	795

(*) En esta columna se consideran los registros realizados en los departamentos de Tarija, Oruro, Potosí y Beni

Fuente: Base de datos Registro de Transferencias INRA, Dirección Nacional 2010.

Durante el mes de agosto de 2010 el Presidente Evo Morales pidió públicamente identificar a los “palos blancos” que tienen extensas propiedades agrícolas y explotan irracionalmente los recursos naturales a favor de los extranjeros. El mandatario recordó que algunos bolivianos aprovechan en los puestos fronterizos la poca presencia del Estado boliviano para impulsar ese tipo de prácticas que deforestan la región y acaban con los recursos naturales no renovables en beneficio de intereses extranjeros. Dijo que los mayores problemas de esa práctica son la explotación ilegal de los recursos naturales como la madera, el oro y piedras preciosas que allí existen en abundancia, además del narcotráfico. Por esa razón justificó la creación de comandos conjuntos para que las Fuerzas Armadas sienten soberanía para recuperar los recursos naturales que deben más bien impulsar el desarrollo de las regiones y del país.¹³ Esta sería una de las razones por la cual el gobierno creó en junio de 2010 la Agencia para el Desarrollo de Macro Regiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF) con la prioritaria misión de “recuperar recursos naturales en manos de extranjeros que incursionan en zonas fronterizas”. Esta nueva entidad, una especie de superministerio que conjuga actividades civiles y militares, está instalada en oficinas de todos los municipios que tienen fronteras con países vecinos, pero especialmente con el Brasil, donde la presencia institucional del Estado boliviano es absolutamente frágil.

De acuerdo al cuadro 5, clasificando los registros de transferencias por tamaño del predio, es notable que el Estado Boliviano en dos años y medio sólo haya identificado 22 transacciones por superficies mayores a 500 hectáreas en el departamento de Santa Cruz, de las cuales únicamente 6 corresponden a la categoría de compra-venta.

Cuadro N° 5
Registros de transferencias de predios titulados mayores a 500 Ha
INRA 2008 -2010 - Departamento de Santa Cruz

	Predios	Superficie titulada	Porcentaje predios > 500 ha	Porcentaje según el total registros
Compra venta	6	10,497	22%	10%
Sucesión hereditaria	15	36,074	76%	34%
Anticipo de legitima	1	654	1%	1%
Total	22	47,225	100%	45%
Total registros (incluyendo los < a 500 Ha)	198	105,836		

Elaborado en base a datos del INRA Dirección Nacional 2010.

¹³ Agencia Boliviana de Información, 20 de agosto 2010.

4.5. Los anuncios de compra venta de tierras en los periódicos entre los años 2004 y 2010

Revisando los avisos de oferta de tierras en el periódico El Deber, principal diario de Santa Cruz y el único que publica avisos inmobiliarios de tierras rurales, entre los años 2004 a 2010 se identificaron un total de 1,959 ofertas en las distintas provincias y municipios del departamento a un promedio de 301 avisos por año. Lastimosamente más de la mitad de las ofertas no detallan ubicación y precio, por ello estos anuncios están clasificados como sin información. Se constató que esta práctica de difundir un alto número de avisos muy generales y sin proporcionar mayores detalles es parte de la estrategia de los vendedores que no quieren arriesgarse a dar información pública, sino únicamente a personas que, llamando por teléfono y luego de entrevistas personales, establecen su identidad y verdadero interés. Esta es otra confirmación más de la falta de transparencia de este mercado ya que en realidad los anuncios por periódico son una fuente secundaria de información para inversionistas interesados en comprar tierras. Particularmente los inversionistas extranjeros acuden a sitios web especializados¹⁴, redes de contactos de sus connacionales, a los gremios de productores pero especialmente a bancos que son los que realizan las operaciones comerciales. Estas operaciones están protegidas por el secreto bancario y por tanto es imposible acceder a esta información, que podría estar disponible únicamente mediante requerimiento de un juez. Aunque recientemente se han impuesto limitaciones al secreto bancario, sólo el Estado mediante el INRA o la ABT, podría hacer la demanda respectiva para la obtención de esta información.

A pesar de todo lo anterior, los anuncios en los periódicos dan ciertas pautas. El cuadro 6 muestra que en los últimos 6 años, la mayor oferta de tierra está en los municipios de Pailón, Concepción, San Javier, San Ramón y San Ignacio de Velasco, municipios que según el PLUS tienen una vocación de suelos principalmente para uso ganadero y forestal, aunque también hay tierras de uso agrícola, pero en menor cantidad. El 60% de la tierra ofertada en los avisos del periódico no tiene información sobre su ubicación geográfica. De las tierras cuyos anuncios explicitan el lugar en que se encuentran, el 8% se concentra en Pailón, el centro neurálgico de la región sojera en las tierras bajas del Este. Esta es la zona donde los brasileros, los menonitas y otros extranjeros son principales propietarios de tierras para el cultivo de la soya. Las tierras de este lugar son las más requeridas en el mercado y las más caras del país. Su precio bordea los 2 mil dólares por hectárea desmontada.

14 Se pueden consultar por lo menos tres sitios web que a nivel internacional hacen pública oferta de tierras en venta en Bolivia: <http://www.bolivianland.net/es/modelo.asp>; <http://www.nordheimer.com/bolivia.asp>; http://www.glo-con.com/region_directory/country_code/26/real-estate/Y/; <http://www.nordheimer.com/bolivia.asp>

El mercado de tierras es más dinámico en las provincias ganaderas de Chiquitos, Guarayos, Ñuflo de Chávez y Velasco. Las tierras más caras se encuentran en las provincias de vocación más agrícola de Sarah, Obispo Santisteban, Warnes, Andres Ibáñez, y un poco en Guarayos, aunque en esta provincia los precios son muy diversos. De éstas, las primeras cuatro están más cercanas al área metropolitana de Santa Cruz. Guarayos es la provincia de la nueva expansión de cultivos de soya y es colindante con la provincia Obispo Santisteban, solo separadas por el Río Grande, donde se cultiva aproximadamente el 50% de la soya en dos campañas anuales, de verano e invierno. Esta información confirma la tendencia de que la zona sojera del Norte integrado se está expandiendo hacia la provincia Guarayos, provincia que colinda con el departamento del Beni.

Cuadro N° 6
Anuncios de compra venta de tierras en Santa Cruz clasificados por tamaños, provincias y precios (2004-2010)

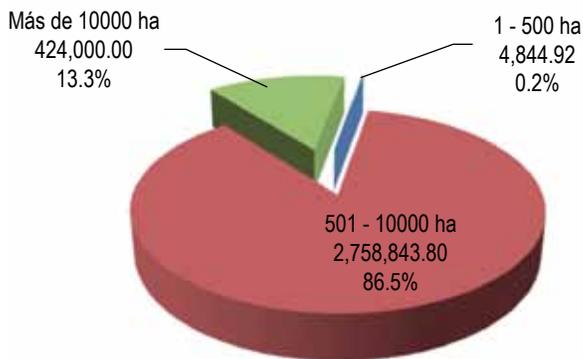
Provincia	Precio por Hectáreas en \$us								Total
	Sin información	menor a 100\$	101 a 200\$	201 a 300\$	301 a 400\$	401 a 500\$	501 a 600\$	601\$ y mas	
Sin información	566	72	25	9	2	3	5	15	697
Chiquitos	266	66	12	6	-	4	3	-	357
Guarayos	177	23	16	10	8	-	-	5	239
Ñuflo de Chávez	174	32	14	2	2	-	-	-	224
José Miguel de Velasco	101	31	16	1	2	-	-	1	152
Sarah	54	4	-	1	-	-	-	8	67
Obispo Santisteban	37	-	2	3	5	2	1	7	57
Cordillera	34	7	5	1	-	-	-	-	47
Andrés Ibáñez	32	6	-	-	-	-	-	3	41
Warnes	17	2	-	-	-	-	-	7	26
Ángel Sandoval	15	7	-	-	-	-	-	1	23
Ichilo	7	2	-	-	-	-	-	-	9
Germán Busch	6	6	-	-	-	-	-	-	12
Vallegrande	3	-	-	-	-	-	-	-	3
Florida	-	5	-	-	-	-	-	-	5
Total	1.489	263	90	33	19	9	9	47	1.959

Fuente: Elaboración propia a partir de Periódico El Deber.

Por otra parte, en la provincia Chiquitos se ofertan las tierras más baratas, seguida de Ñuflo de Chávez, especialmente en sus zonas ganaderas de Concepción y Velasco. Además, los precios del 86% de los avisos (405 de 470) de la tierra ofertada (con información completa) varían entre 100 a 400 dólares por hectárea. Esto muestra que, como era de esperar, la tierra de vocación ganadera y forestal que en su mayoría no tiene mejoras y que es la más ofertada, tiene un precio notablemente más barato que la tierra para uso agrícola, especialmente para el cultivo de la soya, que oscila entre 1.000 y 2.000 dólares dependiendo de su ubicación.

El 59% de las tierras ofertadas en los avisos (sólo de los avisos con información completa), es para uso en ganadería, el 16% para uso mixto (ganadería y agricultura), el 11% para agricultura y el 12% son tierras sin trabajar que, presumiblemente, no estarían cumpliendo la FES. Finalmente el 1.4% de tierras ofertadas es para aprovechamiento forestal. Si se suman los porcentajes de oferta de tierras en venta para uso mixto agrícola-ganadero, concluimos que la gran mayoría de tierras dispuestas en el mercado de Santa Cruz (el 75%) es para doble propósito, frente al 11% de tierras de uso exclusivamente agrícola, coincidiendo con las áreas geográficas donde existe mayor oferta para esta actividad.

Gráfico N° 3
Anuncios de compra venta de tierras en Santa Cruz
por tamaño del predio



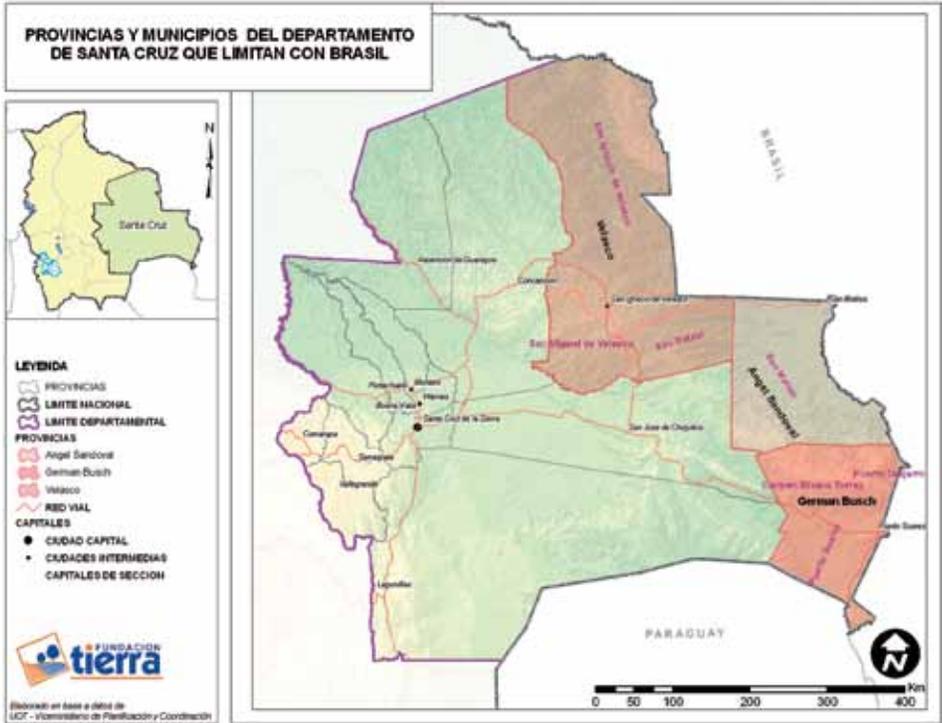
Fuente: Elaboración propia.

Es muy relevante que el 73% de las tierras ofertadas no consigna información sobre el estado de situación del derecho propietario. De los 517 avisos que consignan esta información, el 88% dice que las tierras están saneadas por el INRA, y el resto aduce que sus papeles están en trámite. De las tierras que se dice que están saneadas el 13% de los avisos corresponden a superficies mayores a 10 mil hectáreas, el 86% a superficies entre 500 y mil hectáreas y el 0.2% a pequeñas propiedades de hasta 500 hectáreas.

El 63% de la tierra es ofertada directamente por los propietarios y solo el 32% por empresas inmobiliarias.¹⁵ Los años 2005, 2007 y 2008 fueron los años de mayor oferta de tierras, hecho atribuible posiblemente al contexto político con la asunción del nuevo gobierno, el rechazo empresarial a las nuevas normas de tierras y el temor de perderlas. Como ya señalamos, la nueva ley de tierras dispone que se agilice el proceso de saneamiento y se haga más expedito el trámite para la reversión de tierras que no cumplen la FES. Llamaban la atención los anuncios de venta de propiedades mayores a 16.000 hectáreas en esos años, por ser muy grandes extensiones que difícilmente logran justificar legalmente el cumplimiento de la FES, razón por la cual seguramente se ofrecieron en venta antes de que el Estado se las quite. Sin embargo, eso no ha ocurrido.

15 En esta investigación se ubicaron dos inmobiliarias que se dedican exclusivamente a la venta de predios rurales, una de un ciudadano brasilero que opera simplemente desde su domicilio, sin ningún registro de comercio y la otra que opera desde una pequeña oficina, que al parecer tampoco tiene registro de comercio. Existen agentes intermediarios de compra venta de tierras rurales que no se encuentran regulados y actúan en el mercado de manera informal, pero estos no serían los principales actores del mercado de tierras.

Mapa N° 3
Provincias y municipios de Santa Cruz que limitan con el Brasil



4.6. Comparando los avisos de prensa recientes con los de hace más de una década

Hace diez años la Fundación TIERRA publicó un estudio de Annelies Zoomers¹⁶ que daba cuenta del nacimiento del mercado de tierras a fines del siglo XX en el departamento de Santa Cruz. En ese entonces se clasificó 1.079 avisos de prensa (publicados en El Deber entre 1980 y 1999) de venta de tierras por superficies mayores a cinco hectáreas. Este estudio reveló que habían grandes diferencias en el tipo de parcelas ofertadas; que a lo largo del tiempo habían sucedido desplazamientos en la oferta de cada uno de los diferentes segmentos del mercado de tierras y que se habían dado grandes diferencias en el nivel de precios. El año

¹⁶ Zoomers Annelies CEDLA. Ámsterdam 2001 publicado por Fundación TIERRA en el libro *Las tierras bajas de Bolivia a fines del Siglo XX*. Este es un estudio pionero sobre el mercado de tierras en Bolivia.

1980 los avisos del periódico para oferta de tierras eran apenas 18, en 1990 llegaban a 106, el año 1998 eran 137, mientras que el año 1999 se produce un salto en el número de avisos y se registran 818, dando cuenta ya de una nueva situación, la demanda de tierras para la soya. Casi la mitad de los avisos (440) ofrecían tierras en venta en los alrededores de la ciudad de Santa Cruz y a lo largo de las tres carreteras troncales que ahora se conoce como la Región Integrada, y las zonas de expansión del Norte y del Este cuyos precios oscilaban entre 200 y 1.000 dólares. En esa época no se ofrecían tierras en venta en las regiones fronterizas con el Brasil.

Durante el último trimestre de 1998 la oferta total de tierras a través de las agencias inmobiliarias habría sido aproximadamente de un millón de hectáreas, cifra muy cercana a las 800 mil hectáreas hipotecadas en ese entonces por el sistema bancario. El estudio de Zoomers se centró en las dificultades de acceso de los campesinos sin tierra y pequeños productores al mercado de tierras, del cual estaban y siguen excluidos. Es recién durante el gobierno del presidente Morales (1996-2010) que se lleva adelante un programa de fomento a la compra de tierras por parte de pequeños productores nacionales mediante créditos otorgados por un fondo creado por el Banco Mundial bajo la modalidad de la reforma agraria asistida por el mercado.¹⁷

En su estudio Zoomers concluye que la oferta y demanda era muy segmentada y que no había un mercado de tierras, sino varios mercados compartimentados y que a pesar de haber una cuantiosa oferta de tierras en un contexto de recesión económica, la demanda era entonces muy precaria y tendía a estancarse, principalmente porque los actores económicos nacionales estaban quebrados por la pasada hiperinflación (1982-1985). Señalaba que el número de transferencias era muy reducido y que los cambios en la tenencia de la tierra afectaban escasamente al uso de la tierra y la productividad. Concluía también que la acción de los mercados de tierras no conducía a una mayor eficiencia, a un uso más sostenible ni a una distribución más igualitaria de la tierra ya que los campesinos no poseen el capital necesario para invertir en la compra de tierras. Sin embargo también destacaba que el estudio no había podido dar cuenta del “mercado negro” de las tierras pues siempre hay transacciones invisibles ya que la mayor parte del mer-

17 El Proyecto Tierras y Desarrollo Agrario es una iniciativa de desarrollo rural del Gobierno de Bolivia (2006-2010) con apoyo financiero del Banco Mundial. Apoya financiera y técnicamente a familias pobres de campesinos e indígenas que no tienen tierra o la tienen insuficientemente para que compren tierras a crédito, en los municipios de Minerós, Charagua y Pailón del departamento de Santa Cruz. Mediante créditos obtenidos del proyecto, 650 familias han comprado tierras que trabajan en modelos productivos intensivos agrícolas y ganaderos, en zonas donde el libre mercado privilegia el acceso de los medianos y grandes productores.

cado de tierras era informal y no estaba reflejado en los avisos de prensa. Anotaba que en Bolivia –donde no había una relación directa entre el registro de la propiedad (Derechos Reales) y el registro de la tierra (Catastro)- muy a menudo no había relación entre los documentos y la realidad. Destacaba que los mercados de tierra promovían la deforestación y que a medida que los precios de la tierra aumentaban se hacían más inaccesibles para los campesinos pobres.

Comparando este estudio de hace más de una década con los datos levantados para este estudio el año 2010, en el cuadro 7 se muestra una oferta de tierra sostenida en los últimos años ya que el promedio anual de anuncios es de 301 entre el año 2004 al 2010. Sin embargo nuestra clasificación de los avisos en los últimos cinco años no encuentra una situación similar a la del año 1999, cuando el número de avisos llegó a 818, el doble de ahora, que seguramente fue el momento más alto y dinámico del mercado de tierras en Santa Cruz al inicio del segundo gobierno del General Hugo Bánzer Suárez. En los últimos años también disminuye el número de ofertas de tierras en venta por muy grandes superficies.

Cuadro N° 7
Anuncios de compra venta de tierras clasificados por tamaño y años

Años	Menor a 4000 ha	4001 a 8000 ha	8001 a 12000 ha	12001 a 16000 ha	16001 a y más ha	Total
2004	191	49	17	9	26	292
2005	205	97	15	7	10	334
2006	164	32	7	4	2	209
2007	270	56	9	2	15	352
2008	290	83	16	1	9	399
2009	129	26	5	0	0	160
2010	149	45	10	5	4	213

Fuente: Elaboración propia en base a avisos de El Deber.

A la luz de estos datos, no está claro si el mercado de tierras tiende a formalizarse o se preserva en los márgenes de la legalidad. Lo que sí está claro es que mantiene una estrecha correlación con las condiciones políticas del contexto nacional. Reición cuando todas las tierras estén saneadas, tituladas y registradas en el catastro rural y las operaciones sean abiertas, se podría hablar de un mercado relativamente transparente de tierras. En Bolivia todavía estamos muy lejos de que eso ocurra ya que muchas de las tierras que se compran y venden no tienen derechos plenos, no están tituladas y tampoco registradas en un catastro. Actualmente mu-

chos terratenientes bolivianos están ansiosos por vender cuanto antes sus tierras porque saben que -tarde o temprano- cuando se reinicie el saneamiento de las propiedades medianas y grandes, el INRA podría quitárselas -todas o una parte- por no cumplir la FES o porque los papeles fueron obtenidos de manera corrupta. Todo indica que esta informalidad mantiene muy bajos los precios de las tierras y favorece su compra por inversionistas extranjeros que por un lado pagan al contado con dinero en efectivo y, por otro, son protegidos por sus gobiernos, mientras que los inversionistas bolivianos son más débiles ante los contextos políticos que no les favorecen. Se podría concluir así que las dinámicas de los mercados de tierras en Bolivia se desenvuelven cíclicamente en una relación contradictoria entre las adversas condiciones políticas internas y los atractivos precios internacionales de la soya y la demanda creciente de tierras desde el extranjero.

4.7. La inseguridad jurídica de la tierra adquirida por los extranjeros

La calidad jurídica del derecho propietario de la tierra adquirida por los agricultores extranjeros, entre ellos los brasileros, ha sido y es muy precaria, tan precaria como es la de los bolivianos que se las venden. Notablemente la gran mayoría de las tierras que compraron los brasileros hace más de una década todavía no están saneadas, es decir que no tienen títulos de propiedad en regla. Las razones son varias; en primer lugar el cumplimiento de la legislación boliviana que obliga a cualquier comprador privado de tierras a probar su residencia permanente. Este es un asunto burocrático y moroso que los abogados de los bancos intervinientes en el proceso resuelven mediante la constitución jurídica de sociedades con ciudadanos bolivianos, que en la gran mayoría de los casos son sólo de papel, “palos blancos”. En otros casos acuden al mecanismo más expedito de casarse con ciudadanas bolivianas lo que les permite adquirir automáticamente la nacionalidad boliviana. Pero aún así, teniendo inclusive la naturalización como ciudadano boliviano, es el INRA la única instancia oficial del Estado boliviano que está encargada de realizar el saneamiento y otorgar los títulos de propiedad.¹⁸

Desde 1996 hasta el año 2006 el INRA sub contrataba a empresas privadas de saneamiento bajo la modalidad de tercerización, mecanismo que en muchos casos sirvió para legalizar derechos “truchos”. Desde al año 2006 la nueva ley de tierras da fin con esta modalidad de tercerización y es el propio INRA el que ejecuta directamente todo el proceso. Como el Estado boliviano (INRA) ha estado abocado principalmente en la titulación de territorios indígenas (TCO) y durante

18 El Estatuto Autonómico del departamento de Santa Cruz aprobado en un referéndum departamental el año 2008, otorgaba todas las facultades de administración y titulación de tierras al gobierno departamental. Este Estatuto deberá adecuarse a la nueva CPE que reserva esta potestad exclusivamente para el gobierno nacional.

cuatro años (2006-2009) la oposición política ha estado concentrada en la región del oriente, pero especialmente en el departamento de Santa Cruz, y los grandes productores agropecuarios dispusieron el desacato a la ley, no se ha avanzado en el saneamiento de las tierras de propiedades medianas y de empresas.

No fue un elemento secundario el contexto de alta beligerancia de los principales gremios de productores agropecuarios del oriente en contra del actual gobierno que, el año 2006 en que se aprobó la nueva ley de tierras sin su consentimiento, intentaran bloquear su aplicación por todas las vías posibles. Incluso la entidad cívica regional prohibió la presencia de las brigadas de saneamiento en el departamento. Sin embargo, a fines del año 2010 se observa un notable acercamiento entre los gremios empresariales agroindustriales del oriente y el gobierno, inclusive con el propio Presidente, en un esfuerzo por recomponer relaciones económicas y políticas. Se estaría preparando el terreno para buscar la aprobación de una nueva ley de tierras que se adapte al mandato de la nueva CPE, reconozca los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, pero también fortalezca la seguridad jurídica de los empresarios agricultores, ganaderos y madereros, y facilite el agronegocio.

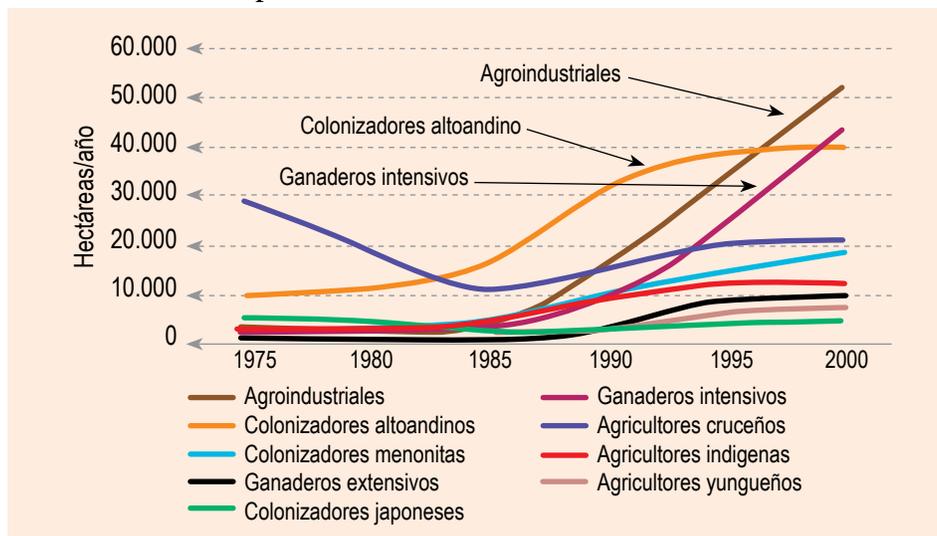
Es importante subrayar este aspecto pues hasta ahora se arrastran imperfecciones del derecho propietario lo cual constituye una barrera para el esclarecimiento de los derechos y en consecuencia para la construcción de un catastro rural que permita la clasificación de propietarios por tipo de propiedad (pequeña, mediana, empresa), por uso del suelo (agrícola, ganadera, mixta, forestal) y por nacionalidades. No es casual que esta información no exista y que luego de más de 13 años de iniciado el proceso de saneamiento, todavía no se tenga resultados sobre la titulación y el catastro de las tierras más productivas y valiosas de Bolivia.

4.8. El impacto ambiental

La ABT afirma que al ritmo de 300 mil hectáreas deforestadas por año los últimos tres años, y si no se frena la quema y la deforestación ilegales, Bolivia será un cementerio desolado en 20 años. Desde 1996 hasta 2009 la ABT calcula que se han desmontado ilegalmente unas 3.3 millones de hectáreas de bosques, lo cual sería una causal de reversión de esas tierras a favor del Estado.

El análisis de la deforestación acumulada a partir de 1990 muestra tanto en números absolutos (hectáreas deforestadas) como relativos (hectáreas deforestadas por productor) que los productores agroindustriales, especialmente los productores de soya, son hoy los mayores deforestadores del país, superando inclusive a los ganaderos. Eso se observa en los gráficos 4 y 5.

Gráfico N° 4
Principales deforestadores en Bolivia (1975-2000)



Fuente: Informe Temático sobre Desarrollo Humano. "La otra frontera". PNUD, 2008.

Gráfico N° 5
Tasa de deforestación según actor productivo (1993-2002)



Fuente: Informe Temático sobre Desarrollo Humano. "La otra frontera". PNUD, 2008.

Como el objetivo, la razón de ser del modelo sojero no es el desarrollo local, no es el desarrollo de una región, ni siquiera de un municipio y su lógica es obtener la mayor utilidad en el menor tiempo posible, parecería que no importa si para ello se deteriora el medio ambiente e incluso se provoca una paulatina reducción de la capacidad productiva de la tierra del propio productor sojero. El razonamiento anterior está asociado a una visión de corto plazo en la que equívocamente se considera a la tierra como un recurso infinito, que nunca se agota ya que siempre habrá posibilidades de ampliación de la frontera agrícola. El deterioro ambiental es evidente en la región de las tierras bajas del Este al extremo que ha cambiado ostensiblemente el clima que ahora es bastante más caluroso y seco. Justamente es esta región del Este la que en las dos últimas décadas ha sufrido mayor deterioro ecológico, elevación de temperaturas y baja precipitación pluvial y un cambio del uso del suelo que ahora tiende a especializarse cada vez más en pasturas para ganado, dado el empobrecimiento y baja productividad agrícola de los suelos (“el chaco está llegando hacia la zona del Este”).

En términos de uso del suelo de las tierras bajas, se ha pasado en menos de tres décadas, de una región originalmente caracterizada por ser boscosa, a un tipo de plantación que arrasa con el resto de la biodiversidad, aplanan los terrenos, no respeta cursos de agua, rellena humedales, elimina la fauna, agota los suelos y se transita cada vez más a su conversión en pasturas para ganado en grandes superficies. Adicionalmente, el uso del suelo sin adecuadas prácticas de descanso, de rotación de cultivos, de cortinas forestales rompe vientos, y sin respeto a los bosques nativos de los márgenes de los ríos Grande y Piraí, que prácticamente todos los años se desbordan, provoca inundaciones que anegan cada vez más plantaciones, caseríos y poblaciones aledañas de campesinos e indígenas.

Al final del ciclo, en algunos casos extremos, el destino final de la conversión del bosque en tierra agrícola y ganadera, son los grandes arenales sin vida. Ese es un pésimo negocio para el país, el planeta y las próximas generaciones. El gran perdedor neto del modelo sojero en Bolivia y Santa Cruz es el medio ambiente, con efectos altamente negativos e irreversibles en la destrucción de la naturaleza, especialmente de los bosques nativos y la biodiversidad.

5. La iniciativa extranjera en la agropecuaria de Santa Cruz¹⁹

En este capítulo se hace una breve descripción de las tres etapas de la presencia brasilera en Bolivia, la inicial y exploratoria de los años ochenta del siglo pasado, la segunda y más importante de compras de tierras principalmente para el cultivo de la soya que se inicia el año 1993 y concluye a principios del nuevo siglo. La última o tercera etapa que se inicia por los años 2005 y 2006 hasta el 2010, principalmente para la compra de tierras de uso ganadero. Además de la renovada presencia brasilera, en este último período de tiempo destaca la creciente presencia de inversionistas argentinos y en mucha menor medida la de los colombianos, pero ya no se trata solamente de tierras para uso agrícola sino principalmente ganadero.

5.1. La hegemonía brasilera

Con diferentes matices y enfoques, desde hace ya dos décadas se venía anticipando primero los intentos exploratorios, luego la fuerte presencia y finalmente la hegemonía de la propiedad de las mejores tierras agrícolas de Bolivia en manos de capitales y ciudadanos extranjeros, particularmente brasileros. De manera muy distinta a los asentamientos de colonizadores inmigrantes extranjeros de nacionalidad japonesa de principios de los años 1950

19 Este acápite se basa en dos principales fuentes de información. Por un lado entrevistas propias a productores, directivos de instituciones y personalidades del departamento de Santa Cruz realizadas en agosto de 2010 y por otro, entrevistas realizadas por la ciudadana brasilera Heloísa Marques Gimenez el año 2009 en oportunidad de la elaboración de su tesis de Maestría en la Universidad de Sao Paulo, cuya utilización ha sido debidamente autorizada por la autora. Esta tesis y sus entrevistas están publicadas en formato digital en la página web de esa universidad. Ver bibliografía consultada.

y de los menonitas unos años después, la presencia brasilera tiene diferentes connotaciones en tres etapas distintas.²⁰

La primera inmigración brasilera de los años 80 tuvo un impacto marginal, aunque comenzó a experimentar con la soya en tierras alquiladas o en asociación con algunos productores bolivianos; los menonitas ya antes habían logrado experiencia y resultados satisfactorios con este cultivo. Es recién como efecto de las políticas públicas impulsadas por el proyecto Tierras Bajas de Este²¹ y la consecuente habilitación de suelos, electrificación rural, construcción de caminos troncales, y una extendida oferta de tierras muy baratas y productivas, que la segunda etapa de inmigración brasilera compra tierras desde el año 1993 aproximadamente hasta el 1999 en la región del Este de Santa Cruz. Sin embargo, a los pocos años del inicio de esta migración se produjeron tres años continuos de condiciones climáticas adversas que hicieron que muchos inversionistas nacionales y extranjeros abandonen el negocio. Muchos empresarios bolivianos no pudieron honrar sus créditos en la banca y vendieron muy baratas sus tierras, situación que fue aprovechada por los extranjeros con mayor disponibilidad de capital propio. Algunos pocos brasileros regresaron a su país dejando en Bolivia deudas sin pagar por una suma aproximada de 20 millones de dólares. Los brasileros exitosos que se quedaron en Santa Cruz y los que llegaron poco después accedieron gradualmente a las mejores tierras hasta controlar la mayor superficie destinada al negocio sojero. Desde el año 2005 se aprecia una nueva oleada, una tercera etapa de inversionistas brasileros, pero esta vez además en busca de tierras de uso ganadero.²²

20 El año 2004 el entonces director del INRA, Alcides Vadillo, comentó ante un grupo de periodistas que era “una pena que las mejores tierras de Bolivia estén en manos de ciudadanos brasileros”, declaración que provocó la preocupación de estos principales inversionistas extranjeros y la invitación para que el Director se reuniera con ellos en la ciudad de Santa Cruz. En esa oportunidad pidieron al gobierno reglas claras y duraderas para estimular mayores inversiones extranjeras. A los pocos meses el Director fue cambiado.

21 El proyecto Tierras Bajas del Este fue promovido y financiado por el Banco Mundial y la KFW de Alemania mediante convenio de crédito 211-Bo por 43 millones de dólares. Fue suscrito el 7 de mayo de 1990 y tenía como objeto incrementar la producción agropecuaria y agroindustrial principalmente orientada a la exportación de soya y sus derivados, alcanzar el manejo sostenible de los recursos naturales y apoyar el acceso de pueblos indígenas a sus territorios. El proyecto fue cerrado luego de siete años, el 31 de diciembre de 1997. El informe final de cierre establece que el proyecto fue altamente exitoso al haber superado las metas previstas.

22 Mario Arrieta en el año 1990, ya vislumbraba que la modernización capitalista de la agropecuaria cruceña imitaría al modelo agroexportador del Brasil. Más adelante, Miguel Urioste (2001) señalaba que el modelo del agronegocio sojero basaba su rentabilidad en los bajos precios de la tierra y en la facilidad del acceso de los extranjeros -especialmente brasileros- prácticamente sin ningún control ambiental, adelantaba también que era previsible la pronta pérdida de fertilidad de los suelos. Mamerto Pérez en su trabajo del año 2007 daba cuenta certera de la tendencia hacia el predominio extranjero, especialmente brasilero y posteriormente argentino, de la propiedad de la tierra de uso agrícola en Santa Cruz. Gustavo Medeiros (2008) profundiza el análisis económico del crecimiento vertiginoso del cultivo de la soya y la participación de los brasileros en ese proceso.

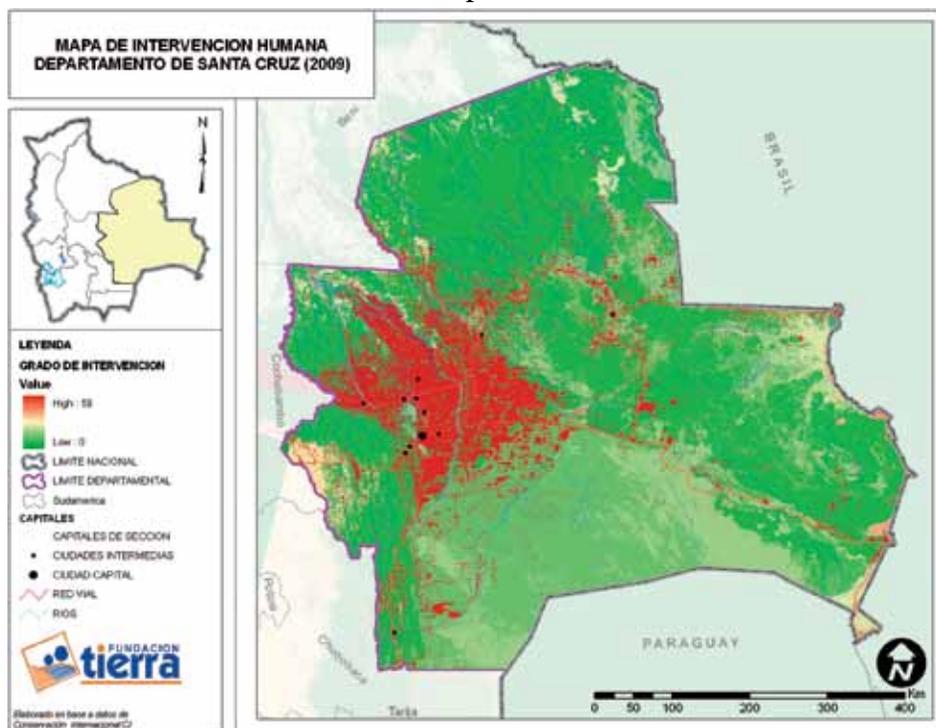
Es evidente que el cultivo de la soya en Bolivia no se habría desarrollado a los niveles actuales, sin la presencia de agricultores inversionistas brasileros y de otros extranjeros que compraron tierras en Santa Cruz y trajeron dinero, conocimientos y tecnología. Encontraron aquí un margen de utilidades significativamente mayor que el que obtenían en Brasil o en otros países de origen, precisamente por el bajo precio de la tierra, el bajo precio del dólar como moneda de transacción corriente y de libre convertibilidad, los casi inexistentes impuestos que se pagan por la tierra y por las exportaciones, las facilidades de un mercado preferencial cautivo hasta el año 2008 en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la cordial acogida en círculos de la clase media cruceña, no solamente en los niveles empresariales sino también en ámbitos de clubes sociales y fraternidades.

Estos inmigrantes brasileños -de manera diferente a los japoneses y menonitas- se integraron plenamente a la élite local, no solamente en la esfera económico-productiva, sino también en algunos niveles políticos regionales, aunque de manera muy cautelosa y poco visible. De hecho dos de los principales sojeros brasileros forman parte de la directiva de nueve personas que tiene la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO), aunque para ello fue necesario modificar sus estatutos. Hoy en Santa Cruz está consolidada una élite agroindustrial brasilerera con algunos niveles de poder político muy sutil y llama la atención que su notable presencia económica y sus influencias en el plano sociopolítico local no ha sido hasta ahora objeto de estudio (Marques Gimenez 2010). Queda claro que la presencia líder brasilerera en el agronegocio en Bolivia es muy distinta a la presencia de otros extranjeros, cuyo origen migratorio se remonta a los años 50 del siglo pasado caracterizada por pequeños productores japoneses ya ahora plenamente integrados cultural y socialmente en la región y desde los años 60 los menonitas que se mantienen completamente aislados dentro de los límites de sus colonias y que practican métodos depredadores del medio ambiente.

Para poseer tierras en Bolivia y obtener créditos en los bancos, los extranjeros tienen que naturalizarse bolivianos o casarse con mujeres bolivianas, cosas que muchos han hecho ya que de esa manera acceden además a los círculos sociales locales. Sin embargo, la mayoría de estos mismos brasileros exitosos en Bolivia, no se han desprendido de sus tierras y agronegocios en Brasil, que continúan administrando en un permanente ir y venir entre Santa Cruz en Bolivia y en los Estados del Matogrosso y Matogrosso del Sur en Brasil, principalmente. Los brasileros en Bolivia, durante las dos últimas décadas, consiguieron entender y ser parte muy activa del mercado de tierras y se mantuvieron siempre en las de mejores rendimientos, en las más productivas. Al principio en la región del Este, más caliente y seco, y luego en la región integrada del Norte más húmedo y con un régimen de lluvias que admite doble cosecha anual, en invierno y verano. Su

nivel de acumulación de capital les permitiría pensar en expandirse hacia zonas ganaderas de Santa Cruz fronterizas con el Brasil, el Beni y eventualmente a otros países vecinos, particularmente la amazonía peruana (Marques Gimenez 2010). A la importancia decisiva que ya han adquirido los brasileros, se va sumando de manera nítida la de los argentinos, ambos de la región del Mercosur, aunque posiblemente con intereses particulares y hasta contradictorios (Pérez 2007 y Medeiros 2008). No está muy claro si esta presencia extranjera obedece al interés estrictamente particular de individuos o personas aisladas o más bien al de empresas ya instaladas tanto en Brasil como en Argentina. Probablemente se trata de una combinación de ambas y a los rebalses de productores brasileros o argentinos que encontraron que tenían más oportunidades exitosas de expansión en Bolivia que en sus países de origen.

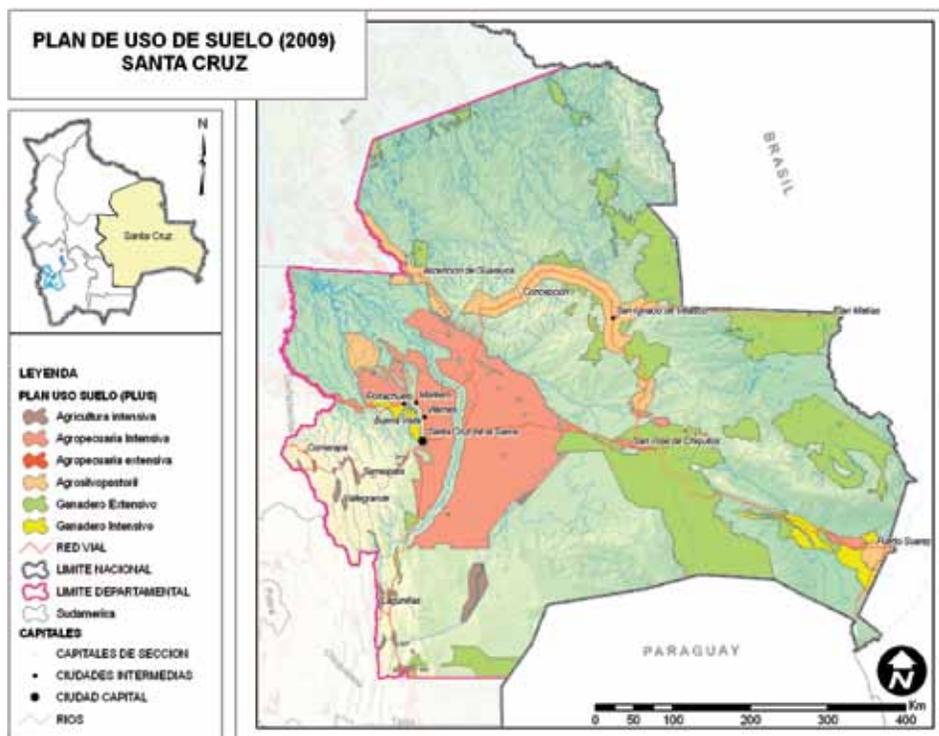
Mapa N° 4
Intervención humana en el Departamento de Santa Cruz (2009)



En el año 2007 se advertía que el número de ciudadanos brasileros con tierra en Bolivia no era significativo (contrastando con su abrumadora presencia numéri-

ca en el Paraguay). En ese entonces se señalaba que no más de 250 propietarios empresarios brasileños poseían en promedio cada uno a 1.000 hectáreas. El grupo Mónica Norte poseía en el año 2005 cerca de 7.900 hectáreas cultivadas de soya y 1.700 de maíz. La empresa argentina El Tejar tenía alquiladas y cultivadas 5.700 hectáreas. Reportajes periodísticos del 2005 dan cuenta que 75 empresarios, la mayoría extranjeros tienen 250.000 hectáreas a un promedio de 3.330 hectáreas por empresario (Pérez 2007). El portavoz de la institución empresarial Unisoja declaró que *“el año 2005 los tres mayores productores de soya son extranjeros y entre ellos cosechan 180 mil toneladas de soya lo que supondría (a un rendimiento promedio de 3 toneladas por hectárea) que cada uno posee por lo menos 20 mil hectáreas”*. Pérez estimó que la cantidad de grandes empresarios que cultivan más de 1.000 hectáreas no supera los 300, de los cuales la mayoría son brasileños, con un núcleo poderoso no mayor de 100 productores, quienes poseerían predios de entre 3.500 a 8.000 hectáreas. Comparando los Mapas 4 y 5 se observa como los cultivos agrícolas tienden a exceder cada vez más los límites de uso determinados en el PLUS.

Mapa N° 5
Plan de Uso de Suelo (PLUS) Santa Cruz 2009

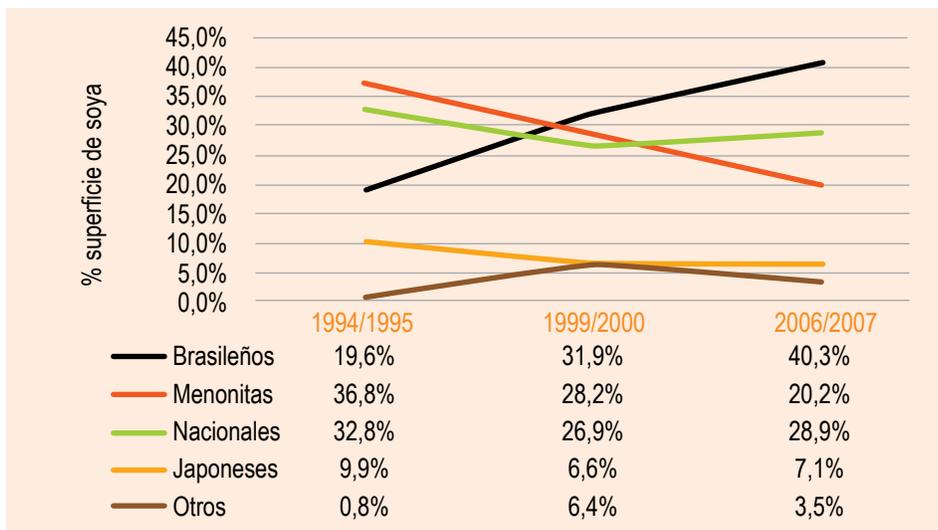


Desde hace muchos años la información estadística que ofrece ANAPO no permite el análisis del comportamiento por tipo de productor (pequeño, mediano, grande) clasificada por nacionalidad (boliviano, brasilero, otros extranjeros). Pareciera que el propósito es no permitir la identificación precisa de la cada vez mayor presencia extranjera en el agronegocio sojero, pero particularmente de la propiedad extranjera de grandes extensiones de tierra. No es casual tampoco que hasta el año 2010, no se conozcan datos oficiales del INRA sobre el estado de avance del saneamiento de las tierras y del catastro de las unidades empresariales grandes de ese departamento, clasificados por tamaño, tipo y nacionalidad del propietario con información de precios catastrales y de mercado. En general la información sobre este tema continúa siendo incompleta y obliga a utilizar metodologías aproximativas para aventurar cálculos estimativos.²³

Además, el poder de los extranjeros no solamente está concentrado en la propiedad de la tierra y en el cultivo de oleaginosas en sí mismos, sino en la propiedad de importantes casas comerciales importadoras dedicadas a la provisión de insumos y maquinaria, agroquímicos, silos y almacenes, así como en las industrias transformadoras de aceite y derivados (Marques Gimenez 2010).

23 El informe de gestión del presidente de ANAPO del año 2009, señala que la inseguridad jurídica sobre sus tierras es el aspecto que más perjudica al sector y por tanto es un tema prioritario de la agenda que han fijado los productores con el gobierno. Han logrado establecer una mesa de trabajo permanente en la temática de tierras, con la participación del Viceministerio de Tierras, el INRA, CONFEAGRO, CAO y ANAPO, *“para subsanar las normativas legales que generan inseguridad jurídica”*. Se ha consensuado el Decreto sobre las relaciones laborales de servidumbre o de trabajo forzoso con la promulgación del DS. 0388 que aprueba el reglamento para su aplicación por parte del INRA. También se ha iniciado un trabajo coordinado con el Viceministerio de Tierras para agilizar el proceso de titulación de tierras para medianas y grandes propiedades de los asociados a ANAPO, sin embargo la opinión pública no conoce de estos avances.

Gráfico N° 6
Superficie cultivada de soya (%) según origen del productor,
periodo 94/95, 99/00 y 06/07



Fuente: Elaboración propia en base a ANAPO 2008.

El gráfico 6 muestra cómo desde hace 15 años los inversionistas brasileiros van aumentando progresivamente sus tierras sembradas de soya hasta llegar a un 40% del total nacional cultivado a costa de la disminución relativa de los otros grupos de productores.

De esta manera, los brasileiros entraron al mercado de tierras boliviano desde una situación privilegiada, prácticamente sin competencia. Muchos empresarios bolivianos -que acabaron vendiéndoles sus mejores tierras- que como ya se dijo, estaban endeudados como consecuencia de la hiperinflación de los años 80, los bancos no les daban nuevos créditos porque sus tierras o ya estaban hipotecadas y sus créditos en mora, o no estaban debidamente tituladas y no tenían seguridad jurídica. En ese entonces (años 90) Brasil ya había experimentado más de una década de incursión exitosa en el agronegocio sojero, existían técnicos y profesionales brasileiros formados y capacitados y con gran apoyo de los centros estatales de investigación (EMBRAPA) y vínculos con las empresas privadas brasileiras; además estos empresarios estaban plenamente integrados al mercado mundial y al agronegocio de los *commodities*. Fueron algunos de esos técnicos y profesionales, atraídos por el muy bajo precio de las tierras, los que emigraron a Bolivia. Ese es el “equipaje” que trajeron los inmigrantes brasileiros. (Marques Gimenez

2010). En este contexto, “los brasileros partían de la ventaja de ser extranjeros” (Soruco 2008).²⁴

En este proceso de expansión de la frontera agrícola de Santa Cruz, el subsidio estatal al precio del diesel y el congelamiento de su precio desde hace dos décadas es clave. Se estima que el consumo promedio de diesel por cada hectárea de soya entre la preparación del terreno, la siembra y la cosecha es de aproximadamente 40 litros. El subsidio gubernamental al diesel es de medio dólar por litro, lo que implica que todos los productores de soya, el año 2009, con una superficie sembrada de un millón de hectáreas, incluidos los brasileros, están recibiendo un subsidio cercano a 20 millones de dólares. Si se considera las siembras de verano e invierno, la suma es mayor.

De acuerdo a la estudiosa brasilerera Heloisa Marques Gimenez, la contundente presencia brasilerera en la agropecuaria cruceña no sería resultado de una estrategia de geopolítica pública de expansionismo del Estado del Brasil, sino mas bien fruto de un movimiento migratorio espontáneo, individual, y producido principalmente por el bajo precio de la tierra a principios de la década de los 90, muy bajo comparado con el precio en el Brasil y por lo tanto accesible a productores brasileros pequeños y medianos. Sin embargo, la misma investigadora concluye que eso no querría decir que ese núcleo de productores no haya conformado una elite de poder local y que cuente con conexiones internacionales, con el ramo productivo respectivo en el Brasil. En realidad no habría una planificación previa y facilitada por el Estado brasilerero para promover migraciones y asentamientos humanos en Bolivia, pero ahora que sus connacionales están instalados en Bolivia, el Estado brasilerero los protege y apoya. Los brasileros organizados en grupos, se saben respaldados y protegidos por su gobierno y por el gobierno boliviano y posiblemente ocurre algo parecido con los argentinos. No así los productores bolivianos.

Más recientemente, en los últimos cinco años, se está produciendo otro fenómeno migratorio, esta vez vinculado a ciudadanos argentinos que también se dedican a la compra de tierras muy por debajo del valor en su país. La diferencia entre brasi-

24 Un aspecto todavía no estudiado en Bolivia es la coincidencia entre el salto productivo del sector agroexportador cruceño liderado por inmigrantes brasileros firmemente apoyados por su gobierno, especialmente el del presidente Lula, y la exacerbación del proyecto político autonomista de la región de Santa Cruz en recientes años. Tampoco se ha estudiado todavía la eventual relación entre la legalización del neo latifundismo establecida en la nueva CPE de Bolivia y las posibles gestiones políticas de la Cancillería brasilerera a favor de sus connacionales terratenientes en Bolivia. Declaraciones de algunos de los ciudadanos brasileros afincados en Santa Cruz indican que nunca han estado tan bien tratados en Bolivia como durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Evo Morales. En todo caso, parecería que los artículos 315 y 398 de la nueva CPE están hechos a la medida expresa de los intereses de estos inversionistas extranjeros en las tierras, el agronegocio y el agropoder.

leros y argentinos es que los brasileros son los precursores en la adquisición de tierras y en la introducción de tecnologías de avanzada en el cultivo de oleaginosas, y actúan en grupos para colaborar. Mientras que los argentinos son los “recién llegados”, y su accionar es más individualizado y no han introducido tecnología propia. Las compras de tierras por parte de extranjeros durante el último quinquenio (2005-2010) habrían estado más orientadas inicialmente hacia una eventual y futura exportación de agro combustibles dado que ha fenecido la ventaja arancelaria que la CAN ofrecía a Bolivia y que permitía encontrar mercados cautivos para la soya y sus derivados en la región andina. Si eso fuera así, se estaría produciendo un círculo vicioso que consiste en que Bolivia importa diesel de Venezuela, subsidia su precio con casi medio dólar el litro, que es mayormente consumido por la agroindustria cruceña, la cual se aprestaría a producir agro combustibles (diesel de la soya y etanol del alcohol de caña) para la exportación. Se trataría de un negocio de suma cero: consumir diesel importado subsidiado por el Estado para producir y exportar agro combustibles a costa de la cada vez mayor superficie de bosque nativos irreversiblemente deforestados. Sin embargo la explícita oposición del gobierno boliviano a la producción de agro combustibles habría frustrado estas expectativas de los inversionistas, especialmente de los argentinos.

Como la superficie sembrada de soya en Bolivia bordea el millón de hectáreas y los brasileros siembran casi un 35% de ellas, y dado que el alquiler de tierras por parte de los brasileros es marginal, es fácil deducir que -únicamente en tierras destinadas a las oleaginosas- los brasileros son dueños de cerca de medio millón de hectáreas de las mejores tierras agrícolas de categoría I (uso agrícola intensivo) y II (uso agrícola extensivo), sin contar aquellas que están en descanso o rotación, ni tomar en cuenta otras tierras destinadas a otros cultivos y las de uso ganadero, que usualmente son superficies mucho mayores.

5.2. La percepción de los actores

En una entrevista realizada por Heloisa Marques, un brasilerero contó lo siguiente: *“la primera propiedad que yo compré en el año 1993, la pagué a 90 dólares la hectárea, o sea un regalo del cielo. Por la segunda propiedad pagué 190 dólares la hectárea y por la tercera 850 dólares la hectárea. Ahora mis tierras, unas tres mil hectáreas, valen por lo menos a dos mil dólares la hectárea. Eso fue lo que nos llevó a los brasileros a la prosperidad”*. Según cuenta este mismo ciudadano brasilerero *“la posesión de la tierra por brasileros es mucho mayor que la superficie destinada al cultivo de la soya, estamos también en la actividad ganadera y forestal, incluso en las zonas de frontera en la faja de prohibición de propiedad para extranjeros en los 50 kilómetros del límite fronterizo, restricción que se supera contrayendo matrimonio con ciudadanas bolivianas”* (Marques Gimenez 2010).

“Este gobierno apuesta muy positivamente por el agronegocio”, dice otro ciudadano brasilero entrevistado... y continúa “ahora, en Bolivia ningún ciudadano brasilero con inversiones en el agronegocio tiene problemas de tierras con los invasores. El gobierno hace respetar nuestros derechos”... “Al igual que en Brasil, la ley de tierras de Bolivia se aplica sólo para los enemigos políticos del gobierno, pero no contra los extranjeros, porque hay temor de conflictos diplomáticos, por eso yo estoy más o menos tranquilo”... “La ley de Bolivia es igual a la del Brasil, tienes que cumplir la Función Económico-Social (FES) de la tierra, sino tu tierra es revertida por el Estado, pero esto no se cumple en ninguno de los dos países. En este sentido vivimos con algún temor de que la ley se aplique”... “También tenemos temor de que la reglamentación de la CPE y la futura ley de tierras que el gobierno tendrá que aprobar afecten nuestros intereses y nuestras propiedades. Pero nosotros tenemos la garantía de nuestro gobierno, igual que los “brasiguayos” (brasileros en Paraguay). Si hay problemas, nuestro gobierno nos va a defender” (Marques Gimenez 2010).

Hay dos tipos de reacciones de los productores agropecuarios nacionales. Algunos se sienten desplazados por los inversionistas brasileros, que vienen con capital y conocimientos tecnológicos. Expresan recelo por las grandes extensiones de tierras compradas y por los altos rendimientos y utilidades que estos obtienen. Sienten que su principal patrimonio les está siendo arrebatado por los extranjeros y por los campesinos sin tierra que emigran de los Andes y los indígenas originarios de las tierras bajas. Sin embargo, otros alquilan sus mejores tierras a argentinos y brasileros y viven de sus rentas sin mayor esfuerzo. Solamente alquilando dos mil hectáreas, a un promedio de 180 dólares por hectárea por año, se obtiene una renta anual de 360.000 (trescientos sesenta mil) dólares libres de impuestos. De acuerdo a ley, mientras las tierras estén trabajadas y cumplan la FES el dueño -el arrendador- no tiene de que preocuparse.

En Santa Cruz, en general, se tiene el criterio de que toda inversión extranjera es buena ya que trae capital y conocimientos, tan necesarios para poner en producción los abundantes recursos naturales de la región. Todos coinciden en que son los brasileros los que más han aportado al crecimiento vertiginoso de los cultivos de soya y de las industrias transformadoras de aceite y otros derivados. En Santa Cruz, las clases medias de origen no indígena se sienten cosmopolitas y los apellidos extranjeros abundan y a nadie le llama la atención el gran número de apellidos alemanes, austriacos, croatas, italianos, libaneses, japoneses... y ahora brasileros y argentinos. De las 20 personas entrevistadas, solo dos expresaron su disconformidad con la extranjerización de la propiedad de la tierra. Sin embargo, conviene recalcar que a diferencia de otros países de Latinoamérica, en Bolivia los indígenas no fueron exterminados y por el contrario constituyen la mayoría de la población, especialmente en la zona andina. Estos pueblos indígenas -tanto

de tierras bajas como de tierras altas- están organizados, movilizadas y tienen el poder del Estado desde hace cinco años y la nueva CPE les otorga derechos preferenciales sobre los territorios y sus recursos naturales. Los indígenas si perciben que esas tierras y territorios les pertenecen y que los extranjeros recién llegados les están quitando lo que hace dos siglos les usurparon los descendientes de los españoles.

En el oriente, existe una especie de pacto étnico regional entre productores agropecuarios, sojeros, cañeros, ganaderos, forestales -bolivianos de origen o de nacionalización reciente- y los pueblos indígenas de las tierras bajas. Y en su confrontación regional con el gobierno del MAS y con los indígenas quechuas y aymaras, exacerbada en los últimos años por un uso discrecional de algunos medios de comunicación local (TV) , el “*enemigo*” común es el indígena andino, el campesino, el colonizador que viene de las tierras altas sin permiso ni autorización, al cual se le achacan todos los males, desde la producción de la hoja de coca, el narcotráfico, el chaqueo, la quema indiscriminada y el avasallamiento de tierras, hasta la imposición de valores políticos centralistas, autoritarios y de pautas de conducta ajenas al medio local. En este escenario no sorprende que hasta hoy los inversionistas extranjeros, brasileros o argentinos, sean considerados aliados de esta causa regional. Por esto es que, especialmente en las clases medias de Santa Cruz, la presencia extranjera es bien vista, deseada, esperada...porque así hay a quien venderle tierras recibidas del Estado, porque de esa manera llega capital, tecnología, empleo, fuentes de trabajo, conocimiento de mercados, insumos y variedades de semillas genéticamente modificadas que “*son más rentables*”. En la ciudad de Santa Cruz, en general no se percibe que exista problema con los extranjeros, con los brasileros o los argentinos, menos con los japoneses que ya están hace medio siglo o los menonitas que viven aislados en sus colonias. El problema de acceso a la tierra y control de los recursos naturales en el oriente es con los inmigrantes bolivianos de origen indígena quechua y aymara, contra quienes se practica cotidianamente diversas formas de racismo y discriminación.

La principal preocupación de los agropecuarios nacionales, especialmente medianos y grandes, es consolidar sus derechos de propiedad sobre las tierras que poseen y trabajan. Muchos de ellos se quejan de que durante la última gestión de gobierno algunos funcionarios regionales del INRA departamental y algunos asesores de Palacio de Gobierno en La Paz cobran comisiones (coimas) para agilizar sus trámites y por la obtención de las firmas de las autoridades nacionales que certifiquen sus derechos. Dicen que parlamentarios y militantes del partido de gobierno son “*tramitadores*” de favores ante las autoridades superiores. Sin embargo, no existen denuncias formales de estas quejas. Por todo lo anterior el

tema de la extranjerización de la tierra no es visto o percibido en Santa Cruz como un problema. Por eso también es que los partidos políticos, tanto oficialistas como opositores -por el momento- no tienen posición sobre el tema.

La opinión de los sectores populares respecto del agronegocio sojero y de la hegemonía brasilera, es heterogénea. Los campesinos-colonizadores integrados al proceso “exitosamente” -cerca de 10.000 familias que cultivan el 5% de la superficie total de la soya- se benefician de las innovaciones de los grandes, que copian y adaptan a sus condiciones. Este sector de pequeños productores sojeros capitalizados -importante numéricamente pero marginal en términos de superficie y producción total- está intentando crear sus propias instancias de representación, independizarse de ANAPO y (con el apoyo de instituciones como PROBIOMA) reafirmarse en su rol de productores ecológicos que no usan semilla transgénica. Sin embargo, los pequeños productores de soya desde el año 2006, si bien dependen menos de los grandes proveedores privados de insumos, dependen más del mercado cautivo que tienen con Venezuela mediante el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) en el marco de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Las operaciones de comercio exterior de pequeños productores sojeros ecológicos promovidos por el gobierno nacional para conquistar acceso al mercado venezolano, no están aún consolidadas; al contrario, los colonizadores andinos productores de soya en Santa Cruz encuentran múltiples obstáculos como la inexistencia de silos estatales, el desfase o tardanza en el pago, el desconocimiento del funcionamiento del mercado por parte de los operadores públicos, además concentrados en la ciudad de La Paz, a más de mil kilómetros de distancia (Suárez, PROBIOMA 2010).

Aunque los pequeños productores de soya están sometidos a los proveedores de insumos y a los compradores y almacenadores de la soya en grano, aún así su actividad es rentable y les permite lograr excedentes y acumulación. Sin embargo, por su falta de capital propio, dependen del crédito que les otorgan los importadores de insumos, no obstante algunos han logrado adquirir tractores, camionetas o camiones, contratan alguna mano de obra estacional y se han capitalizado. Además, los más exitosos están comprando tierras a sus vecinos, ampliando paulatinamente sus predios y cambiando su estatus. Tienden a ser medianos productores.

Es un hecho relevante que ahora (2010-2011) el máximo dirigente de ANAPO sea un exitoso originalmente colonizador inmigrante de los andes. No es casual que este notable cambio en el liderazgo de uno de los más importantes gremios de productores empresariales de Bolivia, antes monopolizado por las elites departamentales, ocurra durante un gobierno que se proclama popular indígena, ya que

esto facilita las negociaciones que recientemente han emprendido el gobierno nacional, los productores de soya y otros productores agropecuarios (maíz, trigo, arroz y especialmente caña de azúcar) en torno a un “pacto productivo”. Aunque su aporte al volumen total de la producción nacional es casi marginal, los pequeños productores de soya son parte del modelo agroexportador y se organizan para obtener mayores cuotas de representación, mejor poder de negociación e incrementar así sus márgenes de ganancia. En cambio, los que no participan del negocio sojero, indígenas con territorios colindantes, otros campesinos con poca tierra que no cultivan soya, algunas ONG, instituciones conservacionistas, movimientos sociales...critican el modelo agroexportador y su extranjerización porque favorece la concentración de la tierra y el deterioro ambiental. No obstante, -más allá de las declaraciones de algunos dirigentes sociales y funcionarios de gobierno- en realidad no hay un movimiento popular contrario al agronegocio y tampoco contra los efectos de la extranjerización de la tierra. Los grandes y medianos productores nacionales de soya se lamentan de que las mejores tierras estén en manos de los brasileros y últimamente de los argentinos, pero se olvidan que fueron ellos quienes se las vendieron o se las alquilan.

5.3. El empleo y la pobreza

Según ANAPO, el cultivo de la soya estaría generando cada año cerca de 70 mil empleos directos y 30 mil indirectos, sin embargo estas cifras parecen estar infladas y no se conoce un sustento empírico. Sin duda que cerca de un millón de hectáreas sembradas de soya y otras oleaginosas y granos (40% del total de la superficie sembrada en Bolivia) generan un conjunto amplio de externalidades, entre ellas empleo y consecuentemente ingresos en la población de cualquier región. Sin embargo, no existen estudios que midan el impacto específico del cultivo de la soya en el empleo y en el nivel del ingreso de la población rural local, menos aún sobre la distribución de la renta del negocio sojero y sus efectos concentradores (o no) de la riqueza y el control de los activos, en especial de la tierra.

El cuadro 8 muestra cómo -durante la década 1992-2001- los municipios sojeros (al Este los municipios de San Julián, Cuatro Cañadas y Pailón, y al Norte los municipios de San Pedro, Fernández Alonso y Mineros) han incrementado muy rápidamente (notablemente) su población como efecto del desarrollo de la agroindustria sojera. En general los municipios de la región Este -que son los que más rápidamente han crecido en cantidad de población (53% en apenas 10 años)- tienen mayor número de pobres rurales, comparados con los municipios de la zona Norte.

Si bien en ambas zonas la población rural pobre ha disminuido muy significativamente, el ritmo de disminución ha sido menor en los municipios del Este.

No existen datos para analizar el comportamiento de la última década (2001-2010). No obstante, si la tendencia anterior se mantuviera constante (acelerado aumento de la población total acompañada de disminución de la proporción de la población rural en estado de pobreza), se estaría demostrando que -a pesar de lo señalado reiteradamente en este ensayo- el modelo agroexportador generaría externalidades positivas para la región al proveer empleo e ingresos que permiten salir de esta categoría a una proporción significativa de pobres rurales. Los aproximadamente 10 mil pequeños productores de soya -con un promedio de unas 50 hectáreas cultivadas por familia- serían beneficiarios locales de la expansión del cultivo en las últimas dos décadas -en gran medida al influjo de la inversión brasilera- y explicaría en alguna forma la notable disminución de la población rural pobre.

Cuadro N° 8
Crecimiento poblacional y reducción de la pobreza en los municipios soyeros

Zona	Datos poblacionales	1992	2001	Variación 1992 -2001
Este	Población rural pobre	29,984	34,415	14.8%
	Población total	36,297	55,601	53.2%
Norte	Población rural pobre	14,618	12,593	-13.9%
	Población total	34,452	45,853	33.1%
Este	Población rural pobre	82.6%	61.9%	-25%
	Población total	100.0%	100.0%	0%
Norte	Población rural pobre	42.4%	27.5%	-35%
	Población total	100.0%	100.0%	0%

Fuente. Elaboración propia en base a datos del Atlas Estadístico de Municipios (2005) con datos de Censo 2001 y encuestas de hogares del INE.

5.4. El territorio y la inseguridad alimentaria

En general, la modalidad de cultivo de los grandes productores de soya en Bolivia -nacionales y extranjeros- se caracteriza por el uso de una tecnología altamente mecanizada, siembra directa, aplicación creciente de semilla transgénica y alta dosificación de fertilizantes y pesticidas. En nuestra observación de campo hemos comprobado que cuanto más grande es la extensión de la tierra cultivada de soya por los grandes productores, proporcionalmente menos mano de obra se contrata, menos empleo se genera, menos impacto contra la pobreza local se consigue. Este modelo de enclave de la gran empresa latifundiaría soyera que tiene como única razón de ser el agronegocio, no construye territorio local ya que no necesita de él. El cultivo de la

soya en gran escala se basa en muy extensas plantaciones donde el empleo directo de mano de obra es mínimo (choferes, mecánicos, ayudantes...). Este modelo de gran plantación no necesita de gente, por lo tanto tampoco necesita generar dinámicas territoriales de desarrollo rural.

Tampoco contribuye a la seguridad alimentaria local ni nacional. Al contrario, el agronegocio de monocultivos de exportación conspira contra cualquier idea de seguridad alimentaria (menos aún de soberanía) ya que su objetivo, alcanzar el mercado externo de *commodities*, fuerza a la especialización productiva puesto que los cultivos de rotación, especialmente, sorgo, arroz o maíz, tienen precios internacionales más bajos que la soya y por tanto son menos atractivos ante la alternativa de sembrar siempre soya, aún a riesgo de dañar la fertilidad de la tierra de manera casi irreversible. *“La soya se instala en Bolivia como un cultivo globalizado y una de sus características fundamentales es que está controlado por inversionistas extranjeros”... “Un porcentaje muy pequeño de productores (3%) detenta casi el 56% de la tierra destinada al cultivo”* (Suarez, PROBIOMA 2010). A diferencia de la Argentina, donde el 70% de las explotaciones serían familiares, generan el 60% del empleo rural y el 25% de la producción total del país (Murmis 2010).

En el departamento de Santa Cruz, como en casi todo el país, no se aplican políticas públicas regionales orientadas efectivamente a generar empleo rural, a disminuir la pobreza en el campo y menos asegurar la alimentación de la población local. Especialmente en el oriente, desde hace casi tres décadas, la orientación de las políticas de empleo y desarrollo rural están subordinadas al principio de “hacer negocio”, que generalmente acaba concentrado en manos de grupos económicos reducidos y en algunos casos además encadenados (acceso a la tierra, cultivo, financiamiento, provisión de insumos agropecuarios, almacenamiento, transformación -aceite-torta-cascarilla, exportación). Se podría afirmar que la agudización de la crisis de precios e inseguridad alimentaria que vive Bolivia desde hace unos seis meses (octubre 2010-marzo 2011) tiene sus orígenes -entre otras cosas- en el modelo del agronegocio sojero, en la especialización productiva y de las exportaciones estimuladas por los atractivos precios de la soya en el mercado internacional. Esto ha conspirado hacia la baja de la producción de otros cultivos alimenticios en la región, como el arroz, el maíz y el trigo (y la caña de azúcar en otras regiones). Es una paradoja que después de cinco años de gobierno revolucionario y en pleno proceso de reforma agraria, se mantenga intacto el modelo del agronegocio -concentrador de la tierra y del poder económico- a pesar del tímido intento del gobierno por establecer cupos que limiten las exportaciones para así favorecer los mercados internos y la diversificación productiva.

5.5. Los principales grupos brasileros

Generalmente los agricultores brasileños actúan en grupos organizados, especialmente para intercambiar tecnología y para comercializar su producción, es decir, para negociar mejores precios con los industriales que compran el grano. La llegada de estos agricultores trajo consigo tecnologías para mejorar semillas, la siembra directa y el mejor control de plagas. Estos agricultores promovieron el apoyo tecnológico de instituciones brasileras como la EMBRAPA y la Fundación Mato Grosso, entidades pública y privada, respectivamente, destacadas en la investigación y promoción de mejoras tecnológicas en la producción agrícola en el vecino país.

El Grupo Mónica, que fue el primer grupo sojero importante que llegó a la zona el año 1992 compró 2 propiedades en el Este y una en el Norte, actualmente cultivaría alrededor de 50.000 hectáreas de soya anuales en sus tres propiedades. Este grupo tendría en Brasil un cultivo de 25.000 hectáreas anuales. El grupo Gama estaría compuesto por el subgrupo Sojima, y el subgrupo Tierra azul. Este Grupo tendría un cultivo aproximado de 90 mil a 100 mil hectáreas. Este sería el grupo brasileros más grande y tendría inversiones tanto en la zona del Norte como en la zona del Este de Santa Cruz. El grupo UNISOYA estaría compuesto por productores de soya de diversa nacionalidad donde prevalecen agricultores brasileros y están en el Norte con una extensión cultivada aproximada de 50 mil ha. Entre estos tres grupos más renombrados de agricultores brasileños cultivarían anualmente aproximadamente 200 mil ha. No todas las tierras cultivadas por estos grupos serían de su propiedad, ya que en una menor parte serían arrendadas de agricultores nacionales a un precio promedio de 80 dólares por hectárea por campaña. En la región del Norte las tierras y el clima admiten dos campañas por año, por lo que el precio por el alquiler es el doble.

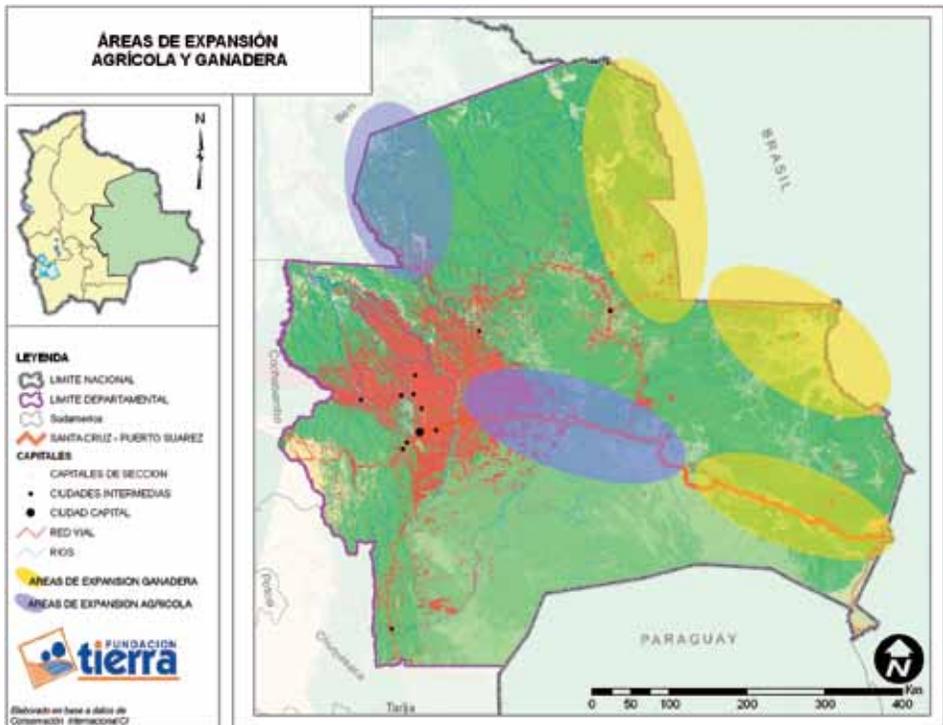
Parece que algunos argentinos invierten en representación de grandes firmas que no tienen registros de operaciones en Bolivia. Otros lo harían a título individual o en representación de grupos familiares. Entre los principales grupos argentinos, tendrían la propiedad de unas 100 mil hectáreas.

5.6. Los brasileros ahora compran tierras de vocación ganadera

La nueva ola de brasileros que compran tierras de uso ganadero, estaría constituida por antiguos productores agrícolas (los que iniciaron con éxito el cultivo de la soya desde 1993 y que ahora expanden su negocio) y nuevos inversionistas ganaderos que empezaron su entrada a Bolivia a partir del año 2000 y van tomando posesión de sus tierras en las tres provincias fronterizas cruceñas con Brasil:

la provincia Germán Bush, la provincia Velasco y la provincia Ángel Sandoval. A partir de entrevistas, observación sobre el terreno y recolección de información dispersa, aunque no oficial, se puede estimar que en estas tres provincias habría aproximadamente unas 700 mil hectáreas en manos de ganaderos brasileños. Con los antecedentes antes citados sobre la ya importante presencia de agricultores brasileños en Santa Cruz, su renovada presencia tiende a extenderse a la actividad ganadera; si bien la tierra disponible para el cultivo de la soya habría llegado a su techo, por lo menos para las variedades de soya que se conocen; todo indica que el próximo rubro para la expansión de la inversión brasileña en Bolivia sería la ganadería, y para ello ya se han dado los primeros pasos, como ocurrió antes en el caso de la soya, con la compra de tierra en las provincias fronterizas.

Mapa N° 6
Áreas de expansión agraria y ganadera en Santa Cruz



El siguiente paso que ya se ha iniciado es la habilitación de extensos cultivos de pasto para la cría de ganado vacuno. En la provincia Velasco inversionistas

brasileros están instalando un gran matadero frigorífico que –por sus dimensiones- parecería que está destinado principalmente a la exportación de carne. Los inversionistas brasileros en las provincias cruceñas fronterizas con el Brasil, así como en la provincia Marbán del Beni, habrían comprado de los bolivianos más de 700 mil hectáreas de tierras con vocación ganadera. Las áreas de expansión agrícola y ganadera se muestran en el Mapa 6.

6. Principales conclusiones

1. En Bolivia no existe –“*land grabbing*”– entendido como la compra de tierras directamente por Estados o gobiernos extranjeros. Sin embargo, basados en información no oficial y acudiendo a herramientas complementarias como otras investigaciones, avisos en los periódicos, trabajo de campo, pero sobre todo las entrevistas realizadas, podemos concluir que desde hace casi dos décadas, en Bolivia hay un progresivo acaparamiento extranjero de las mejores tierras agrícolas, especialmente por parte de ciudadanos brasileros y argentinos, quienes recientemente han iniciado un ciclo de compras de tierras para la cría y engorde de ganado. Estos extranjeros poseerían más de un millón de hectáreas de las mejores tierras agrícolas y ganaderas de Bolivia. Este fenómeno de concentración y acaparamiento se debe a una combinación de políticas estatales bolivianas y a condiciones de mercado y no se ha producido como efecto específico del auge de los precios de los alimentos y de la crisis financiera internacional de los años 2007-2008. No existen estadísticas oficiales sobre este fenómeno de concentración y extranjerización; sin embargo, es probable que haya información en los gremios de productores (CAO, ANAPO, FEGASACRUZ, FEGABENI, CONFEAGRO) quienes -ante el argumento de que los municipios no tienen las capacidades instaladas- son colectores del esmirriado impuesto a la tierra mediante el auto avalúo y mantienen su base datos virtualmente en secreto. No existe información disponible de tierras de uso forestal en propiedad o concesión de ciudadanos extranjeros.
2. A pesar de que en Bolivia el año 1996 se inició un proceso de regularización del derecho propietario y de construcción de un catastro de las tierras rurales, este aún no ha concluido y el último y más importante tramo del proceso, el catastro, está aún en ciernes con el peligro de que los registros ya estén desactualizados. Durante este largo período se ha puesto particular énfasis en el saneamiento de las tierras, que consiste en la revisión técnico-jurídica de todos los títulos de propiedad de tierras otorgados por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del

Instituto Nacional de Colonización (INC) en casi medio siglo (1953-1996) y en la titulación de territorios indígenas en áreas fiscales. En consecuencia no existe información oficial actualizada y de libre acceso sobre el saneamiento de tierras de unidades empresariales, y menos aún un catastro, que permita conocer con precisión la evolución de las ventas y compras de tierras clasificadas por tipo, tamaño, nacionalidad y año. Más aún, en las recientes fichas de registro de transferencias de tierras de la Unidad de Catastro del INRA no existe la identificación del propietario por nacionalidad. Después de 25 años, recién el 2011 se realizará en Bolivia un nuevo censo nacional agropecuario, que -entre otras cosas- debiera permitir acceder a datos actualizados sobre derechos propietarios de la tierra.

3. A pesar de la cada vez mayor cantidad de tierras en manos de extranjeros, en Santa Cruz los mayores concentradores de la propiedad de la tierra siguen siendo principalmente los productores ganaderos nacionales, quienes además de trabajar parte de ellas, las venden o alquilan al mejor postor para uso mixto, destacándose su rápida conversión a tierras de uso agrícola. En los últimos quince años, los principales compradores de tierras son inversionistas brasileros que han promovido el salto de la frontera agrícola en el departamento de Santa Cruz, de apenas 143.000 hectáreas sembradas con soya y otras oleaginosas el año 1990, hasta cerca de un millón en 2009. Sin embargo, de acuerdo al Plan de Uso del Suelo del departamento de Santa Cruz, ya no habría más tierras disponibles de clase I, de uso intensivo en agricultura, y se habría llegado al límite de la expansión de la frontera agrícola de la soya. No obstante, es muy probable que la pronta inauguración del “corredor de exportaciones transoceánico” Santa Cruz–Puerto Suárez, que unirá por primera vez por carretera a Bolivia y Brasil, presionará para que a los bordes de esta vía de cerca de 600 kilómetros y en regiones aledañas, se siga expandiendo la frontera agrícola soyera aún cuando los suelos no sean mayormente aptos para ello, y de la ganadería en mayores extensiones de la misma. También es previsible una ampliación de la frontera agrícola soyera y ganadera extranjera hacia regiones específicas del vecino departamento del Beni, al noreste de Santa Cruz.
4. Notablemente, este acaparamiento de tierras vía compra y la reciente modalidad de alquiler de tierras de bolivianos a brasileros, argentinos y marginalmente a algunos colombianos, no ha sido desalentado por la persistente inseguridad jurídica que deriva de la falta de títulos de propiedad saneados por el Estado boliviano a través del INRA. Es sorprendente como hasta fines del año 2010, la gran mayoría de las tierras que se destinan al cultivo de la soya en Bolivia y que están en manos de ciudadanos nacionales y extranjeros, no

han concluido su proceso de saneamiento y no tienen títulos de propiedad en regla, aunque muchas de estas tierras cuentan con el Plan de Ordenamiento Predial (POP). A pesar de que este POP se debiera otorgar únicamente a los portadores de títulos debidamente saneados, en la práctica no ha ocurrido así ya que también han accedido quienes poseen otros documentos (autos de vista, sentencias ejecutoriadas...) que demostrarían la pacífica posesión de las tierras. Tan alta sería la utilidad que se obtendría del agronegocio, que justificaría el riesgo de eventualmente perder las tierras por reversión del Estado. Por eso, la activa presencia de la Cancillería brasilera para proteger las inversiones y los derechos de posesión de tierras de los ciudadanos brasileiros en Bolivia, es tan resaltada y requerida por estos inversionistas.

5. También se debe destacar que -según informan algunas de las personas entrevistadas- la gran mayoría de las utilidades obtenidas por los ciudadanos extranjeros en el agronegocio de la soya y crecientemente en el negocio ganadero, serían periódicamente repatriadas a su país de origen, el Brasil y la Argentina, mientras una parte menor sería re invertida en Bolivia para mantener los campos, caminos, instalaciones industriales, equipos y almacenes. Es evidente también que muchos de los hijos de los brasileiros exitosos que inmigraron a principios de los años 1990, nacidos y educados en los colegios y universidades de Bolivia, posiblemente se queden definitivamente en el país, como ciudadanos bolivianos descendientes de brasileiros.
6. Las condiciones que desalientan (impiden o dificultan) un mayor acaparamiento extranjero de tierras en Bolivia son:
 - Títulos de propiedad otorgados por el Estado a favor de los pueblos indígenas, y legislación que otorga derechos exclusivos de estos pueblos indígenas y comunidades campesinas para el aprovechamiento de todos los recursos naturales renovables dentro sus territorios y que, además, promueve el futuro autogobierno indígena local.
 - Pueblos indígenas organizados y movilizados en defensa de sus territorios, del aprovechamiento exclusivo de sus recursos naturales y formas de autogobierno indígena, y creciente conciencia del deterioro ecológico irreversible por desmonte de grandes áreas forestales orientales-amazónicas ricas en biodiversidad.
 - La reforma agraria en marcha, conducida por un gobierno popular que proclama la eliminación del latifundio, la revolución socialista y la condena del capitalismo.

- Gran distancia (lejanía de 2.000 kilómetros) entre las zonas potencialmente útiles para producción agropecuaria y los puertos de exportación a ultramar en ambos océanos, agravada por la mediterraneidad y deficientes condiciones de carreteras para trasladar productos y mercancías a estos puertos, que elevan notablemente los fletes del transporte y el costo final de los productos.
 - Baja competitividad boliviana con productos similares de países vecinos, por bajos rendimientos agropecuarios locales. En Bolivia el rendimiento promedio de la soya no llega a dos toneladas por hectárea, comparado con promedios de hasta tres toneladas o más en los países vecinos. Además la fiebre aftosa del ganado no ha podido ser erradicada de varias regiones del país.
7. Las condiciones que favorecen (estimulan o facilitan) el fenómeno del acaparamiento de tierras en Bolivia son:
- Bajos precios de la tierra, abundancia de tierras no trabajadas y posibilidad de ampliación de la frontera agrícola y ganadera, casi sin efectivo control ambiental de las débiles instituciones públicas bolivianas.
 - Inexistencia de impuestos a la tierra y a las utilidades de las exportaciones agroindustriales.
 - Crónica presencia extranjera en la extracción de recursos naturales y particularmente de migraciones externas a las que desde el Estado y desde sectores empresariales se facilita la venta de tierras para la producción agropecuaria.
 - Subsidio del Estado boliviano al precio del diesel -principal insumo de la agroindustria- que es importado desde Venezuela y Argentina a razón de 400.000 barriles mensuales, la mitad de los cuales se consumen en la agroindustria por un valor aproximado de 150 millones de dólares al año. Un representante del Banco Mundial afirmó que Bolivia es el único país que subsidia a los ricos.
 - Fomento/apoyo de países, especialmente del Japón al principio de los años 50 del siglo pasado y del Brasil en la actualidad, para asentamientos de sus connacionales en Bolivia.
 - Exitosa inversión privada que acompañó el reciente flujo de migración externa, notablemente del Brasil, conectada al agronegocio de *commodities*.

- Liderazgo brasilero en la producción de oleaginosas y toda la cadena productiva, con efectos económicos, sociales, culturales y políticos y relativo acceso al poder local e influencia en políticas públicas regionales y nacionales.
 - Existencia de mercados de tierras no transparentes que impiden la regulación del Estado.
 - Escasez de tierras para uso agrícola y o ganadero en los países fronterizos, especialmente Brasil y Argentina y precios muy altos de la tierra en esos países, comparados con los de Bolivia.
8. En los últimos años, a pesar del discurso político gubernamental contrario al latifundio y al agronegocio, la inversión extranjera directa destinada a la compra de tierras continúa siendo protegida por el Estado. De hecho desde el año 2006 hasta el año 2010, ninguna hacienda de ciudadanos argentinos o brasileros ha sido “avasallada” por campesinos sin tierra, cosa que era muy común y frecuente antes del inicio de este gobierno. Todas las normas agrarias, incluidas la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 y la nueva CPE de 2009, permiten la libre compra venta de tierras entre privados, independientemente de su nacionalidad, siempre y cuando el comprador extranjero resida en el país, salvaguarda que es fácilmente resuelta contrayendo matrimonio con ciudadanas bolivianas y obteniendo así automáticamente la naturalización.
9. La reversión de tierras latifundiarias improductivas para impedir la concentración de las tierras en pocas manos, no ha sido una política pública aplicada de modo generalizado, basada en criterios técnico-jurídicos, sino selectivamente política, contra líderes opositores bolivianos calificados de separatistas. Salvo muy contadas excepciones de estos activos políticos conservadores propietarios de tierras, los principales latifundios no han sido afectados por el Estado a través de medidas de reversión o expropiación. La nueva CPE promueve la conformación de empresas agropecuarias sin límite de tamaño.
10. Las iniciativas de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO) y del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBC) por lograr la aprobación de normas que estimulen el consumo de agro combustibles en Bolivia -y por tanto su producción en base a aceite de soya y alcohol de caña de azúcar- luego de algunas contradicciones gubernamentales internas, han encontrado el rechazo oficial del gobierno. Los incipientes emprendimientos privados en ese sentido, han sido congelados o abandonados.

11. Recién hace dos años y medio (enero 2008-julio 2010), el Estado ha implementado un sistema de registro de las transferencias de tierra (compra, venta, herencia, permuta...) que dan cuenta de un total de apenas 795 registros, de los cuales 229 son del departamento de Santa Cruz, lo que estaría mostrando una marcada falta de interés o temor a registrar dichas transacciones. Las fichas de transacciones de tierras no registran la nacionalidad del comprador o vendedor, aunque sí su cédula de identidad. Sin embargo, la categoría de nacional o extranjero no entra en la base de datos del INRA hecho que revela la poca importancia que el Estado boliviano le da al tema de la extranjerización de la propiedad de la tierra. Se requiere una clasificación manual y acceso físico a todas las fichas para clasificar a compradores y vendedores por nacionalidad de origen. Es urgente que la Dirección de Catastro del INRA, corrija la ficha de registro de transferencias de tierras e incluya la nacionalidad de compradores y vendedores.
12. Algunos entrevistados y el estudio de Zoomers (2000) estiman que durante la década del 1990-2000 los bancos comerciales habrían llegado a tener hipotecadas y castigadas por mora unas 800.000 hectáreas de tierras, muchas de las cuales fueron puestas a la venta y habrían alimentado el mercado de tierras mediante inmobiliarias. La mayoría de estas tierras han sido adquiridas por ciudadanos extranjeros, varios de ellos posteriormente naturalizados bolivianos. En el departamento de Santa Cruz, en general, consideran que la presencia de los ciudadanos extranjeros en el agronegocio -particularmente de la cadena de la soya- es altamente favorable al desarrollo departamental y nacional. Especialmente los inversionistas brasileiros (y últimamente también los argentinos) son socialmente apreciados y respetados por sus pares nacionales, porque ellos han traído capital, conocimientos, tecnología, contactos comerciales, visión empresarial y modernidad. Está claro que la inversión de los ciudadanos brasileiros en el cultivo de las oleaginosas es la más importante del departamento de Santa Cruz y no hay duda de su tendencia en el futuro cercano a hacer lo propio con tierras de uso en ganadería. Sin embargo, el modelo de presencia extranjera de los ciudadanos brasileiros en Bolivia difiere del modelo paraguayo, principalmente porque en Bolivia se trata de muy pocos inversionistas con mucha tierra y capital.
13. Existe una percepción generalizada entre los productores medianos y grandes del departamento de Santa Cruz, de que el INRA está politizado y no ofrece garantías de neutralidad y objetividad en su trabajo de certificación de la legalidad de la propiedad de la tierra. Esta conclusión revela una grave falencia del proceso de saneamiento, que pese a su costo, en tiempo y recursos, no ha logrado la confianza de una buena parte de los agricultores

y propietarios de tierras. En general los productores reclaman del Estado en primer lugar seguridad jurídica y luego mayores incentivos, caminos, créditos y tecnología, para que se amplíe el cultivo de las oleaginosas y otras actividades agropecuarias. Los empresarios agropecuarios de esta región están convencidos de que la incertidumbre creada por la última ley de tierras, denominada de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006), es un cambio normativo adverso para su sector productivo y presenta un escenario de paralización de proyectos de inversión, con lo que -afirman- la producción agropecuaria del departamento en el futuro crecerá a un ritmo menor, mientras no se adopten las medidas correctivas de política pública que son necesarias para cambiar esa ley. A los productores agropecuarios, tanto nacionales como extranjeros pero especialmente aquellos vinculados a las oleaginosas, les preocupa que los problemas políticos no les permitan aprovechar la favorable y excepcional coyuntura internacional de elevada demanda y altos precios de la soya y sus derivados.

14. Las autoridades del INRA y del gobierno afirman que en los últimos cuatro años se ha cambiado la estructura de la propiedad de la tierra en Bolivia, favoreciendo a los pueblos indígenas con la dotación de más de 16 millones de hectáreas en sus territorios. Eso es evidente, pero lo que no se informa es que la gran mayoría de esas tierras -antes de ser tituladas a favor de los pueblos indígenas- eran fiscales (del Estado) y se superponen con parques, reservas forestales y áreas de preservación. Las tierras efectivamente redistribuidas alcanzan a 3.9 millones de hectáreas que han sido recortadas (no revertidas) a grandes propietarios que no lograron demostrar la plenitud de los derechos que alegaban sobre ellas. En Bolivia era muy común que muchos demandantes de derechos de propiedad de tierras consiguieran títulos en gobiernos anteriores -dictatoriales y democráticos- pero nunca conocieron ni ejercieron posesión real de las mismas. Eso ha terminado y es un notable logro. Según las autoridades del INRA, al final del saneamiento el año 2013 las empresas medianas y grandes habrán conseguido la convalidación de cerca de 20 millones de hectáreas, lo cual relativiza el declarado cambio en la estructura de propiedad de la tierra.

Bibliografía

ANAPO. *Boletín Estadístico publicado por la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo*. Febrero de 2011; Año 5; N° 37. Santa Cruz-Bolivia.

ANAPO. *Boletín Estadístico publicado por la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo*. Marzo de 2011; Año 5; N° 38. Santa Cruz-Bolivia.

ANAPO. *Anuario estadístico del cultivo de soya en Santa Cruz, Bolivia*. 2008.

Arrieta, Mario y otros. *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)*. La Paz: ILDIS, 1990.

Banco Mundial. *Land for agricultural development Project*. Project appraisal document, octubre, 2007. Disponible en <http://www-wds-worldbank.org>

Barrenechea, Ramiro. *Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre*. La Paz – Bolivia, 2007.

Borras Jr. Saturnino y Franco, Jennifer. *Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance*. TNI, LDPI, ICAS working paper series N 001 2010.

CAINCO-CEBEC. Estudios Económicos. Doc: 04/2008. *El aporte de Santa Cruz a Bolivia*. Santa Cruz, 2008.

CAINCO-CEBEC. Estudios económicos. Doc: 08/2009. *Evaluación de la economía 2009*. (Preliminar). Santa Cruz, 2009.

Catacora, Georgina. *Soya en Bolivia: Producción de oleaginosas y dependencia*. Tierra Viva. GRR, 2007.

CEDIB. *Tierra y territorio en Bolivia*. Cochabamba: Alianza interinstitucional CEDIB, CENDA, CEJIS, 2008.

Chillón Olmos, Daniel. *Diagnóstico agro económico del sistema agrario de una micro región de la cuenca baja del río Piray –cuna del agrobusiness boliviano: fracaso de una reforma agraria desviada en el cruce de caminos entre los llanos amazónicos y los contrafuertes andinos*. Memoria UFR, Agricultura Comparada. AgroParis Tech, 2009.

Fundación TIERRA. Boletín mensual agosto 2010. www.ftierra.org

Guzmán, Rudy y Quevedo Lincoln. *El sistema de concesiones forestales en Bolivia*. Santa Cruz: Bolfor II-CADEFOR, FOMABO-UAGRM, 2007.

Hernáiz, Irene, y Diego Pacheco, *Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*. La Paz: Fundación TIERRA, 2000.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior. IBC. Bolivia: *Desarrollo del sector oleaginoso 1980-2007*. Año 16 número 161. Santa Cruz, abril 2008.

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia*. La Paz, 2010(a).

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Resultados de la reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia*. La Paz, 2010(b).

Lapítz, Rocio y Eduardo Gudynas. *Los claroscuros del cultivo de la soya en el Mato Grosso*. OD. CLAES. D3E, 2004.

Maarten Dros, Jan. *Manejo del boom de la soya: Dos escenarios sobre la expansión de la producción de la soya en América del Sur*. Comisionado por WWF. Amsterdam, 2004.

Marques Gimenez, Heloisa. *O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolivia e a presença brasileira: uma história común*. Sao Paulo, Brasil: Universidad de Sao Paulo, 2010.

Medeiros Urioste, Gustavo. "Evolución y características del sector sojero en Bolivia" en *Los barones del oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Soruco Ximena y otros. Santa Cruz: Fundación TIERRA, 2008.

Montenegro E., Diego y Álvaro Guzmán. *Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: Caso de la agricultura comercial. Período 1985-1998*. Bolivia, 2000.

Murmis, Miguel. *Borrador Preliminar Caso Argentina*. Proyecto: Dinámica en el mercado de tierra en América Latina – FAO, 2010.

Ormachea, Enrique. *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente?* Co-yuntura 16. CEDLA, 2007.

Pedraza, Gustavo y Carlos Balderrama. *Reforma Agraria, Estructura de la propiedad de la tierra y saneamiento en el departamento de Santa Cruz*. UAGRM y SNV. Borrador no publicado, 2006.

Pérez, Mamerto, *No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia*. La Paz: CEDLA, 2007.

Rivera, José Antonio y otros. *La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico*. La Paz – Bolivia: Konrad –Adenawer- Stiftung, 2004.

PNUD. *Informe temático sobre Desarrollo Humano “La otra frontera”. Usos alternativos de los recursos naturales en Bolivia*. La Paz, 2008.

Sorucu, Ximena y otros. *Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz: Fundación TIERRA, 2008.

Suárez, Rosa Virginia, Mark Camburn, y Sara Crespo. *El pequeño productor en el “cluster” de la soya. Caso cruceño*. PROBIOMA, 2010.

Urioste, Miguel. “El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón” en *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*. Urioste Miguel y Diego Pacheco. La Paz: PIEB, 2001.

Urioste, Miguel. *La Reforma Agraria abandonada*. La Paz: Fundación TIERRA, 2003.

Urioste, Miguel, y Cristóbal Kay. *Latifundios, avasallamientos y autonomía. La Reforma Agraria inconclusa en el oriente*. La Paz – Bolivia: Fundación TIERRA, 2003.

Urquidi, Arturo. *Temas de reforma agraria*. La Paz, 1976.

Vilar, Roberto y Bárbara Kupfer. *Cambios en la agricultura comercial de Santa Cruz en el período de ajuste estructural*. La Paz: CEDLA, 1995. (Borrador no publicado).

Zommers, Annelies. “El mercado rural de tierras en Santa Cruz” en *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*. Urioste Miguel y Diego Pacheco. La Paz: PIEB, 2001.

Wiener Bravo, Elisa. *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina. Una aproximación a la problemática actual*. Lima, Perú: International Land Coalition y CEPES, 2010.

Disposiciones legales

Bolivia: Constitución Política del Estado, 2004
Bolivia: Constitución Política del Estado, 2009
Bolivia: Ley de Reforma Agraria, 1953
Bolivia: Decreto Ley Nro. 3819, 1954
Bolivia: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, 1996
Bolivia: Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, 2006
Bolivia: Decreto Supremo Nro. 29215, 2007
Bolivia: Decreto Supremo Nro. 26559, 2002
Fuentes de Internet: Instituto Nacional de Reforma Agraria www.inra.gob.bo

Glosario de términos

ABT	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra
ADEMAF	Agencia de Desarrollo de Macro Regiones y Zonas Fronterizas
ANAPO	Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas
BM	Banco Mundial
CAINCO	Cámara de Industria y Comercio
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CONFAGRO	Confederación de agropecuarios de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
DD.RR	Derechos Reales
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Apoyo a la Producción Agropecuaria
FEGABENI	Federación de Ganaderos del Beni
FEGASACRUZ	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FES	Función Económica Social
INC	Instituto Nacional de Colonización
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
KFW	Banco alemán de reconstrucción y fomento
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PLUS	Plan de Uso del Suelo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Plan de Ordenamiento Predial
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierra Comunitaria de Origen

ANEXOS

Anexo 1 Guía de entrevistas Actores Claves

Nombre:
Cargo:
Institución:

1. ¿Cuándo cree usted que se inicio y se produjo la mayor inversión extranjera en la agropecuaria en Santa Cruz?
2. ¿De qué países proviene esa inversión extranjera?
3. ¿Sabe usted si la inversión extranjera ha sido muy buena, buena, mala. ¿Por qué?
4. ¿Según su percepción, la agroindustria en Santa Cruz está controlada por inversiones: nacionales, extranjera; si es así ¿en qué proporción y de que países proviene esa inversión?
5. ¿Cuál cree usted que es la principal fuente de la economía agroindustrial cruceña?
 - a) El trabajo
 - b) El capital financiero
 - c) La tierra
6. ¿Qué proporción de las oleaginosas cree usted que se destina para producir biodiesel?
7. ¿Qué proporción del alcohol de caña se destina (vende) para producir etanol?
8. ¿Cuál cree usted que son las razones para que en Bolivia no se extienda la producción de la palma africana para biocombustibles?
9. ¿Qué cultivos principales cree usted que se desarrollarán mas en las márgenes de la nueva carretera Santa Cruz -Puerto Suárez?
10. Las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) ¿facilitan o perjudican la Inversión en la agropecuaria?

11. ¿Cree usted que las TCO ayudan a frenar las migraciones de campesinos del occidente andino?
12. ¿Por qué la superficie destinada al cultivo de oleaginosas está prácticamente estancada en la última década?
13. ¿El saneamiento ayuda a fortalecer la seguridad jurídica?
14. ¿Por qué cree usted que hasta ahora, la mayoría de los productores agropecuarios no tiene todavía saneadas sus tierras?
15. ¿Por qué en Santa Cruz no es posible tener una lista-mapa georeferenciado de los principales dueños de tierras, su catastro y registro actualizado?
16. ¿Qué haría usted para atraer mayor inversión extranjera para la agropecuaria cruceña?
17. ¿El problema de inseguridad jurídica que ahuyenta las inversiones es de carácter político regionalista? (En el occidente no se entiende la lógica y el comportamiento de las empresas del oriente)
18. La Ley INRA ¿a quién ha beneficiado más en estos 14 años de su aplicación?

Anexo 2

Hitos históricos del desarrollo del sector sojero boliviano

Etapa	Características
Primera etapa (antes de 1987)	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución del plan <i>Bohan</i>, que disponía la denominada “marcha hacia el Oriente”, la sustitución de importaciones de alimentos y promover la exportación de los excedentes agropecuarios (Plan entregado al gobierno boliviano en 1942 y ejecutado antes de la revolución del 52). • Ejecución de políticas públicas explícitas de apoyo al desarrollo agropecuario en el Oriente (años 50s). Mayormente con apoyo en infraestructura de transformación para azúcar y arroz, fortalecimiento de servicios de asistencia técnica y extensión agropecuaria (con el Servicio Agrícola Internacional). También se inicia la producción de soya. • Ejecución de políticas de financiamiento estatal dirigidas a promover y desarrollar el sector productor agro-empresarial, a través de la Banca Estatal de Fomento y el Banco Agrícola Boliviano. • Definición y concretización de planes de integración caminera y férrea (con Brasil y Argentina y caminos al norte de la ciudad de Santa Cruz, que posteriormente se denominaría “Zona integrada” o “Zona del Norte Integrado”). A partir de 1985 la ampliación del cultivo de soya se dio en la denominada “Zona de Expansión”²⁵, cubierta mayormente por bosque virgen y plana, lo cual al desmontarse dio como base tierras nuevas, baratas, planas y con mucho potencial para la siembra a gran escala. • Agresiva política de ocupación poblacional del Oriente con planes de colonización interna (sobre todo en los 70s con la colonización espontánea de población occidental fortalecida por la culminación de la carretera Cochabamba-Santa Cruz) y de atracción de colonias extranjeras (Japoneses y Menonitas provenientes del Paraguay pero no originarios de ese país). • El área cultivada con soya pasó de 37 mil hectáreas en 1980 a casi 70 mil en 1985, porque los aceites vegetales comestibles adquirieron importancia en la canasta básica de alimentos en sustitución de las grasas animales, originando incentivos a producir más. Por otro lado, el proceso hiperinflacionario desincentivó las importaciones de aceite que incentivó la mayor producción local de aceite en base a soya. El sector sojero también aprovechó el incremento de los precios internacionales de soya. Entonces, el periodo crítico de la hiperinflación fue un impulso para el naciente sector sojero. • Supremacía de los Menonitas en la producción de soya (50% de la superficie cultivada).

25 La Zona Integrada del Norte (ZIN) se ubica al norte de la ciudad de Santa Cruz. Está conformada por las provincias de Ibáñez, Warnes, Sara, Ichilo, y Santiestevan. El desarrollo de la soya en esta zona se basa en la sustitución de los cultivos de arroz y algodón. Pero con la necesidad de ampliar la frontera productiva se incursionó en la denominada Zona de Expansión, que está conformada por Ñuflo de Chávez y Chiquitos.

Etapa	Características
Segunda etapa (1987 a 1992)	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa de ajuste estructural y de tránsito del capitalismo de Estado a una economía liberal. • Inicio del Proyecto de Tierras Bajas del Este (*) como búsqueda del gobierno de revitalizar la economía y reestablecer el equilibrio macroeconómico. • Declaratoria de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como zona de libre comercio y apertura del mercado. (Incremento de las exportaciones de grano y de subproductos con escaso valor agregado, en desmedro del aceite refinado que se destina mayormente al mercado local. • Políticas públicas destinadas a incentivar las exportaciones, a través de la devolución de los impuestos, subsidios indirectos mediante las empresas estatales de servicios de transporte. • Los precios oscilaron entre los 220 y 229 U\$S·TM⁻¹. • Repunte de la participación de productores nacionales en la superficie cultivada con soya.
Tercera etapa (1993 a 1997)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo denominado como el "Primer <i>boom</i> de la soya" y segunda etapa de su desarrollo en el "libre mercado". • Expansión explosiva de la superficie cultivada con soya dada la disponibilidad de tierras vírgenes, baratas, planas y productivas y mecanización del cultivo. Ello ha implicado la producción a gran escala y la mecanización del sector sojero. • Introducción de la siembra directa como técnica conservadora del suelo, ampliamente utilizada por los medianos y grandes productores de soya. • Ampliación de la participación de los pequeños productores, mayormente colonizadores de origen alto andino. • Incursión de capitales transnacionales (que provocó aumento de recursos -capital, inversiones y tecnología- dirigidos al sector). Sin embargo no hay estudios del destino de las ganancias provenientes de la producción sojera de los productores extranjeros. • Incremento en la participación de los productores brasileros (35% del área cultivada) y reducción de la participación menonita y de productores rusos por el incremento de otros productores (argentinos y colombianos). • Los precios estuvieron por encima de los 240 U\$S·TM⁻¹, y hasta llegaron a los 300 U\$S·TM⁻¹. • Acuerdo para la conformación de la Zona de Libre Comercio entre Bolivia y MERCOSUR.

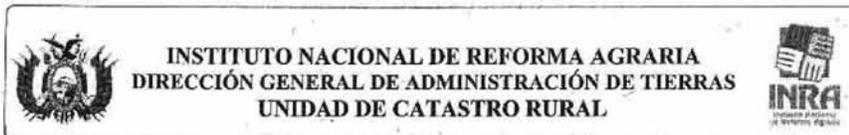
Etapa	Características
Cuarta etapa (1998 a 2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Primera crisis del sector por la reducción de los precios mundiales debido al incremento de la producción mundial (por mayores rendimientos y reducción de los costos de producción). El precio llegó a 176 U\$S·TM⁻¹ para 1999. • A nivel local afectaron los factores climáticos y reducción de los rendimientos como consecuencia del monocultivo. • Incremento en la superficie cultivada de productores nacionales.
Quinta etapa (2003 a 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Periodo denominado como el “Segundo <i>boom</i> de la soya”. • Apertura de nuevas zonas para la producción: al norte de la Zona Integrada del Norte y al Este de la Zona de Expansión. • Incremento de los rendimientos a casi 2,4 TM·Ha⁻¹ • Diversificación de los productos exportados por el sector oleaginoso (introducen mezclas con girasol)
Sexta etapa (2006 a la fecha)	<ul style="list-style-type: none"> • Fenómenos climáticos (Niño y Niña) afectan con inundaciones y sequías y por tanto en la reducción de los volúmenes cosechados y exportados.

(*) El nombre oficial del Proyecto de Tierras Bajas del Este era: “Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y Producción Agropecuaria”, pero también es conocido como Lowlands.

Fuente: Elaboración de Gustavo Medeiros en base a Montenegro (2001), Kreidler et.al. (2004), Medeiros (2006) y Pérez (2007). Publicado en Los Barones del Oriente, 2008.

Anexo 3

Ficha de Registro de Transferencia – Cambio de nombre



REGISTRO DE TRANSFERENCIA

CAMBIO DE NOMBRE

Nº LPZ00026/2010

La Unidad de Catastro Rural, certifica que la propiedad cuyo(s) código(s) catastral(es) se indica, se encuentra registrada con las siguientes características, para su registro en la Oficina de DDDR:

Códigos Catastrales: ANTERIOR

02	08	03	01	103	571
----	----	----	----	-----	-----

ACTUAL

19	R	5300738162640
----	---	---------------

Tipo de Uso de Suelo (CUMAT): Cultivos Anuales Extensivos

Número de matrícula en D.D.R.R.:

2	0	8	3	0	1	0	0	0	1	1	9	5
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Número de Título o Certificado de Saneamiento:

S	P	P	-	N	A	L	-	0	5	1	2	9	1
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Ubicación Geográfica de la Propiedad:

Departamento: La Paz
 Provincia: Ingavi
 Municipio: Tiahuanacu

Superficie del Predio:

Superficie según Título o Certificado: 1.0434 ha
 Clase de propiedad: Pequeña Agrícola
 Superficie de Mejoras:.....S/D.....ha
 Costo de la Transferencia: Bs 1,000.00
 Costo Literal: Un Mil 00/100 Bolivianos

Nombre de la propiedad: **AYLLU GUARAYA**
ORIGINARIO PARCELA 571

Registrado o Titulado a nombre de:

JACINTA TAPIA DE PATTY.....	Cédula de Identidad o R.U.N. 2462155 - La Paz
---	--

Transferido a nombre de:

FLORA INTA CUSSI.....	Cédula de Identidad o R.U.N. 7045627 - La Paz
---	--

Fecha de última actualización en la base de datos: 10 de Agosto de 2010.

Observaciones: El INRA certifica la validez de la información para la transferencia del predio y su posterior registro ante las oficinas de DDDR. Asimismo, no puede ser fraccionado por corresponder a una Pequeña Propiedad Agrícola, conforme a Ley.



Ing. Hector Carlos Cuervo
 Responsable Oficina de Catastro
 Unidad de Catastro Rural



SELO
 UNIDAD DE
 CATASTRO
 LA PAZ - BOLIVIA



Ing. Juan Carlos Salas A.
 RESPONSABLE DE CATASTRO
 UNIDAD DE CATASTRO
 INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

La Paz, 10 de Agosto de 2010

NOTA: Esta Certificación corresponde a la fecha de emisión.

Más de un millón de hectáreas de las mejores tierras del departamento de Santa Cruz son de propiedad extranjera o están alquiladas a ciudadanos principalmente brasileros, pero también argentinos, quienes cultivan soya, otras oleaginosas y crían ganado.

Este estudio revela que este fenómeno de apropiación y concentración de tierras en gran escala impulsado por capitales transnacionales en muchas partes del mundo está también presente en Bolivia. Sin embargo, esto ocurre –paradójicamente– en medio de una reforma agraria que privilegia la titulación de territorios indígenas pero que ignora esta otra realidad. ¿Qué efectos tienen estas adquisiciones de tierras por parte de capitales transnacionales en la seguridad alimentaria nacional?, ¿cómo afecta en las decisiones soberanas de qué y para quién producir? Esas son algunas de las preguntas que el autor plantea en este estudio.

