

Capítulo 3

Ocupación y control de la frontera agrícola

Este capítulo presenta resultados de investigación y datos empíricos para entender cómo opera la apropiación de la tierra en las zonas de expansión de la frontera agrícola. Para ello hemos identificado tres periodos claves y los principales componentes de este proceso de transformación agraria que comenzó en 1985 y sigue hasta el presente. Inicialmente, nuestra mirada se centra en los tres periodos o fases llamados ‘la puesta en producción de las tierras ocupadas’, ‘expansión de la frontera agrícola’ y ‘control de la cadena agroindustrial’. En segundo lugar, examinamos las luchas políticas y legales que se han producido a lo largo de este proceso de expansión de la agricultura comercial. Finalmente, abordamos los principales elementos que ayudan a explicar la cuestión de quién o quiénes están restringidos de acceder a tierras de frontera y de qué manera.

1. Los periodos claves de la apropiación de la tierra

Es posible distinguir tres etapas a lo largo del proceso de ocupación y apropiación de la tierra en las zonas de expansión de la frontera agrícola. No es un proceso claramente diferenciado de muchos otros, sino tiene solapamientos con varios cambios ocurridos en la región de Santa Cruz. Por ejemplo, la expansión gradual de la frontera implica necesariamente que mientras algunas áreas son puestas bajo producción comercial tempranamente, otras –alejadas de los centros de expansión– están siendo apenas ocupadas y reclamadas como propiedad privada bajo el argumento de que son tierras de pastoreo ex-

tensivo de nuevas estancias ganaderas. Los cambios agrarios no son homogéneos a lo largo de la frontera agrícola ni tienen lugar al mismo tiempo. También es importante anotar que las transformaciones agrarias no son cambios unidireccionales ni son relaciones de causa-efecto rígidas. A modo de ejemplo, mencionemos que la normativa que obliga a preservar partes de una propiedad sin desmontes, puede detener la conversión del bosque en tierras arables pero no es una situación permanente ni uniforme, sino a menudo es sólo una pausa temporal cuya duración varía según regiones.

A pesar de estas complejas dinámicas, lo que otorga sentido y significado a todo el proceso de incursión en nuevas tierras es que existen motivaciones económicas concretas para expandir y consolidar el control sobre las tierras que cada vez adquieren creciente valor económico. El orden en que presentamos las tres etapas indica que se trata de pasos consecutivos donde básicamente el primer paso crea ciertas condiciones para el segundo y, con el tiempo, se convierte en la causa subyacente del tercero.

1.1. La puesta en producción de las tierras ocupadas

Este primer periodo (1985-1992) está caracterizado por el incremento de la actividad económica en la frontera. Es un proceso claramente diferenciado de los años anteriores que ciertamente también fueron económicamente importantes aunque limitados a operaciones agrícolas de las grandes propiedades dedicadas a la producción de la caña de azúcar, algodón y ganadería (Thiele 1995). De acuerdo a los trabajos de Gill (1987), durante la década de 1970 los productores de algodón se beneficiaron de los altos precios, subsidios estatales directos e indirectos y acceso fácil a los créditos otorgados por el Estado. Aunque la demanda y los precios de los mercados externos no siempre fueron estables y existían grandes limitaciones estructurales para acceder a los mercados internacionales (falta de carreteras, altos costos de transporte), los grandes propietarios cruceños aún en estas condiciones podían generar excedentes y mejorar su situación económica. También los pequeños propietarios de las zonas de colonización se beneficiaron al producir para el mercado bajo formas de producción agrícola intensivas en fuerza de trabajo. Según Fifer (1982), los colonizadores habían adoptado la estrategia de producir 'cultivos de subsistencia',

por ejemplo, arroz con la doble finalidad de destinar este producto a la venta en caso de necesidad y si los precios eran atractivos o, caso contrario, destinarlo al autoconsumo.

Entre 1986 y 1992, la expansión de las tierras cultivadas, que implica necesariamente mayor deforestación, comenzó rápidamente a convertirse en un fenómeno ascendente. La emergencia de la agricultura comercial fue generalizada. Por ejemplo, en la Zona de Expansión, las tierras destinadas al cultivo de algodón aumentaron en 135 por ciento, la soya en 194 por ciento, el sorgo en 108 por ciento y el trigo en 539 por ciento (ver tabla 1). En términos de extensión, los cultivos de soya cubrían más hectáreas de tierras que ningún otro cultivo⁸.

Tabla 1
Deforestación anual según tipo de actores y expansión de las áreas cultivadas según cultivos

	1986	1988	1990	1992	Promedio	
A. Deforestación anual (en ha)	58.914	72.444	132.968	207.246	117.893	100%
<i>Colonizadores andinos</i>	6.956	11.573	14.424	13.669	11.656	10%
<i>Colonizadores menonitas</i>	22.501	24.649	52.060	89.954	47.291	40%
<i>Agroindustriales</i>	29.457	36.222	66.484	103.623	58.947	50%
B. Áreas de cultivo (1.000 ha) en la Zona de Expansión	132,3	149,8	291,8	389,3	Variación 1986-1992	
<i>Algodón</i>	11,2	10,0	3,9	26,3	15	135%
<i>Arroz</i>	13,7	16,2	18,2	18,2	5	33%
<i>Maíz</i>	17,1	14,2	19,7	35,4	18	107%
<i>Soya</i>	68,2	85,4	179,3	200,2	132	194%
<i>Sorgo</i>	12,1	20,0	30,0	25,2	13	108%
<i>Trigo</i>	10,0	4,0	30,0	63,9	54	539%
<i>Girasol</i>	-	-	10,7	20,1	9	88%

Fuente: Hecht (2005, 380-381).

8 Los cultivos de trigo y algodón también se expandieron sobre grandes superficies de tierra a un ritmo acelerado, sin embargo, hacia fines de este periodo (1985-1992) ambos declinaron en importancia de forma sistemática, retornando prácticamente a la situación en que se encontraban a inicios de la década de 1980.

(*) Nota: La categorización de los actores en colonizadores andinos, colonizadores menonitas y otros es una práctica muy extendida en los estudios bolivianos pero es cuestionable debido a que se basa en una categorización según su origen o pertenencia cultural y creencias religiosas antes que en su rol como productores y actores económicos. Muy a menudo esta cuestión no recibe mayor atención en la literatura existente y dentro de las metodologías de clasificación de los actores. En consecuencia, la recategorización de estos y otros actores es una tarea que requiere ser tomada en cuenta en futuras investigaciones no únicamente para superar potenciales interpretaciones erróneas y conclusiones equivocadas sino también para identificar con más claridad los procesos de transformación agraria y diferenciación económica que regularmente surgen en zonas de expansión de la frontera agrícola insertas fuertemente al mercado. Haciendo notar que existe esta limitación, en adelante usamos los datos y la información disponible (y sus formas de categorización) en términos de actores agrarios que tienen roles económicos diferenciados como pequeños, medianos y grandes productores. Por ejemplo, los colonizadores andinos son considerados tradicionalmente como pequeños productores organizados en sindicatos agrarios y viviendo en comunidades asentadas en las zonas de colonización. Los colonizadores menonitas que por primera vez llegaron a Bolivia en 1960, son agricultores bolivianos establecidos en pequeñas y medianas propiedades familiares, hoy la mayoría de ellos cultivando soya, sorgo y algodón a base de un uso restringido de maquinarias agrícolas en razón de sus creencias religiosas. Los colonizadores japoneses, son usualmente medianos productores asociados entre ellos en cooperativas. Finalmente, los agroindustriales son inversores bolivianos y extranjeros muy estrechamente vinculados al sector agroindustrial (Killeen y otros 2008). Dicho esto, en adelante vamos a examinar la información y los datos existentes bajo estas consideraciones, centrando nuestra atención siempre en el rol económico de los actores que revolucionaron la frontera agrícola boliviana.

La información sobre la deforestación (tabla 1, parte A), muestra que tanto los colonizadores andinos como los colonizadores menonitas estaban notablemente involucrados en la deforestación del bosque, muchos de ellos usando métodos convencionales como el “chaqueo” o “tala y quema” para habilitar tierras del bosque para la agricultura y ganadería. Esta expansión les permitió jugar un rol decisivo en calidad de mayores productores de arroz, maíz, trigo y otros cultivos destinados al mercado interno. La producción de girasol, sorgo y maíz también aumentó en varias zonas de la frontera como parte de la evolución del complejo oleaginoso emergente y de la agroindustria en general. Sin embargo, otros cultivos también con valor comercial como la caña de azúcar permanecieron dentro del grupo de cultivos de “crecimiento lento”, sobre todo debido a que aún en ese entonces dependían del uso intensivo de fuerza de trabajo que no siempre estaba disponible y dependía de la migración temporal de campesinos pobres de las tierras altas. De acuerdo con Gill (1987), los cultivos intensivos en mano de obra no tenían condiciones para una expansión rápida debido a que en los hechos, los potenciales trabajadores, los colonizadores de la frontera y los pequeños propietarios campesinos preferían dedicarse a cultivar en sus propias parcelas.

El cultivo de mayor importancia que comenzó a expandirse en este periodo (1986-1992) y que causaría grandes impactos en poco tiempo, fue sin duda la soya. La superficie cultivada cambió de 63 mil hectáreas a 217 mil mientras que el valor de exportación creció de 19 millones de dólares americanos hasta 57 millones (Pérez 2007). En otras palabras, la producción de soya había dejado de ser una actividad marginal como parte de los experimentos de adaptación de este cultivo por los colonizadores menonitas. El exitoso despegue del cultivo de soya cambió el uso de la tierra, introdujo el monocultivo a gran escala, provocó mayor deforestación y una gradual mecanización de las grandes propiedades de la frontera. Tal como Killeen y otros (2008, 6) señalan, sin excepción, todos los actores de la frontera en mayor o menor medida deforestaron las tierras del bosque primario intensivamente para expandir sus áreas cultivables.

Un elemento clave para la puesta en producción de las tierras en las zonas de expansión fue el “Proyecto Tierras Bajas del Este” del Banco Mundial que fue implementado en el departamento de Santa Cruz el año 1991. El objetivo mayor de este proyecto fue la expansión de la agricultura comercial y rentable a través del aumento de la producción de soya para la exportación hasta alrededor de 200 mil toneladas/año y sustituyendo la importación del trigo a un ritmo promedio de 30 mil toneladas/año (Banco Mundial 1997). En otras palabras, este proyecto estaba explícitamente orientado a consolidar la producción de soya a gran escala bajo el argumento de que ello podría contribuir al despegue del crecimiento económico de Bolivia y al desarrollo de una agricultura comercial sostenible. Siete años más tarde, el Banco Mundial reportó los resultados del proyecto en los siguientes términos:

“Durante el periodo de implementación del proyecto (1990-97), el Departamento de SC [Santa Cruz] demostró ser una de las regiones más dinámicas de la Amazonia, confirmando su preponderante rol como motor de la economía nacional. El PBI departamental creció entre 1989 y 1996 a una tasa de 7.8% a.a., frente a un crecimiento del PBI del resto del país de 3% a.a. La participación del producto agropecuario en el PSI departamental se estima que pasó del 18% al 30% en el periodo. [...] Los sectores agropecuario y agroindustrial del Departamento de Santa Cruz son responsables del 15.6% de las exportaciones totales, cuando en 1988 aportaban el 4.1%” (Banco Mundial 1998, Appendix B, 2).

Complementariamente, el citado informe señala que “la causa principal de este crecimiento sectorial, tal como se preveía, se basó fundamentalmente en la ampliación de la frontera agrícola”. En otras palabras, este organismo de las Naciones Unidas se refería a que la superficie cultivada se incrementó en un 16,5 por ciento anual entre 1988 y 1994 y en un 6 por ciento en el periodo 1995-1996. En el caso específico de la soya, la superficie cultivada creció a una tasa sostenida del 20 por ciento anual superando medio millón de hectáreas (ibíd.).

Sin embargo, los logros económicos alcanzados por el proyecto del Banco Mundial en los términos señalados, fueron posibles a costa de una masiva e incontrolable deforestación del bosque cruceño. Pérez (2007) concluye que el proyecto en cuestión muy probablemente causó la deforestación de los bosques primarios más que impulsar la producción agrícola en las tierras que ya estaban bajo cultivo⁹. El propio Banco Mundial reconoció el fracaso del control de la deforestación al informar que durante la vida del proyecto desafortunadamente la deforestación se incrementó considerablemente, cerca de un millón de hectáreas entre los años 1989 y 1996. Este hecho estaba muy lejos de las previsiones iniciales que se habían adoptado, pronosticando que el proyecto en cinco años no provocaría una deforestación mayor a 25 mil hectáreas (Banco Mundial 1998, 4).

De esa manera, durante la década de 1990 emergió la agricultura a gran escala que se caracteriza por más de mil hectáreas cultivadas por cada unidad productiva. Nace la agricultura basada en el uso extendido de maquinarias agrícolas, técnicas de monocultivos y uso de insumos agrícolas importados. También es la década en que los colonizadores andinos comienzan a abandonar la producción de los “cultivos de subsistencia” para adoptar en varias zonas la producción agrícola para la exportación. Además, es el periodo en que el capital transnacional comienza a incursionar más visiblemente no sólo para producir soya sino también para invertir o comprar las estancias ganaderas de las zonas de avanzada y alejadas de los centros de producción sojera y a lo largo

⁹ Pérez (2007), Kreidler y otros (2004) concluyen que uno de los factores facilitadores de la expansión de la soya fue la declaratoria de la Unión Aduanera de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 1993 que canceló las barreras arancelarias entre los países miembros. Esta política promovió la exportación de soya boliviana con ventajas económicas a los países miembros de la CAN.

de las carreteras para así tener control del proceso de expansión de la frontera agrícola en sus distintas etapas o ciclos.

En suma, esta primera etapa se caracteriza por una rápida incorporación de las tierras de la frontera dentro de la producción de soya y otros cultivos comerciales. En esta fase es posible ya identificar algunos patrones de transformación y características definitorias de la agricultura de exportación. La deforestación fue causada mayormente por la expansión de la producción a gran escala de soya y oleaginosas. Otros cultivos agroindustriales como la caña de azúcar y el algodón se mantuvieron al margen de las agitadas transformaciones lideradas por los productores de oleaginosas, a modo de cultivos de “crecimiento lento”. Tanto los colonizadores menonitas como los andinos también comenzaron a preocuparse por expandir las áreas cultivadas, inicialmente para incrementar la producción de arroz, maíz y trigo y hacia finales del periodo incursionando en la producción de soya. Mientras los grandes propietarios adoptaban un tipo de agricultura basada en el uso intensivo de capital, los colonizadores tenían más ventajas controlando la agricultura intensiva en el empleo de fuerza laboral. Por último, el “Proyecto Tierras Bajas del Este” influenció decisivamente en la expansión de la agricultura comercial para la exportación en el departamento de Santa Cruz pero particularmente en la llamada Zona de Expansión, esto es, una de las cinco zonas que a continuación vamos a examinar con mayor detenimiento.

1.2. La expansión de la frontera agrícola

Para avanzar un poco más en nuestra comprensión de este complejo proceso, es preciso desagregar las áreas de expansión de la frontera agrícola. La expansión que se produce en el periodo 1993-2004 ya configuraba un territorio extendido de cultivos comerciales que se propaga alrededor del núcleo tradicional, esto es la Zona Integrada y en parte la Zona de Expansión.

Combinando la zonificación adoptada en varios estudios sobre los territorios en donde se extienden los cultivos comerciales con la división política administrativa de las unidades territoriales mínimas, vamos a ofrecer una adaptación propia para la identificación de cinco zonas de la frontera agrícola. La Zona Integrada (A), que es la pionera situada alrededor de la ciudad de Santa Cruz y es donde tempranamente se puso

en producción la tierra. La Zona de Expansión (B) cuya transformación ya fue abordada en el anterior punto está localizada al Este de la Zona Integrada. Hacia mediados de los años ochenta, esta zona comenzó a transformarse y convertirse en el caso más representativo de la producción de soya (Urioste y Pacheco 2001, Pacheco 2006, Killeen y otros, 2008, entre otros). El continuo crecimiento de la agricultura comercial desencadenó una mayor expansión de la agricultura en la Zona Norte de Expansión (C), lugar donde están los principales núcleos de colonización y sus centros poblados más importantes como San Julián. La Zona Norte Integrado (D) es otra de las regiones económicas más importantes en el Noroeste de la ciudad de Santa Cruz. Finalmente, está la Zona de Colonización (E) que mayormente representa a los asentamientos promovidos por el INC alrededor de Yapacaní (ver tabla 2 y mapa 3).

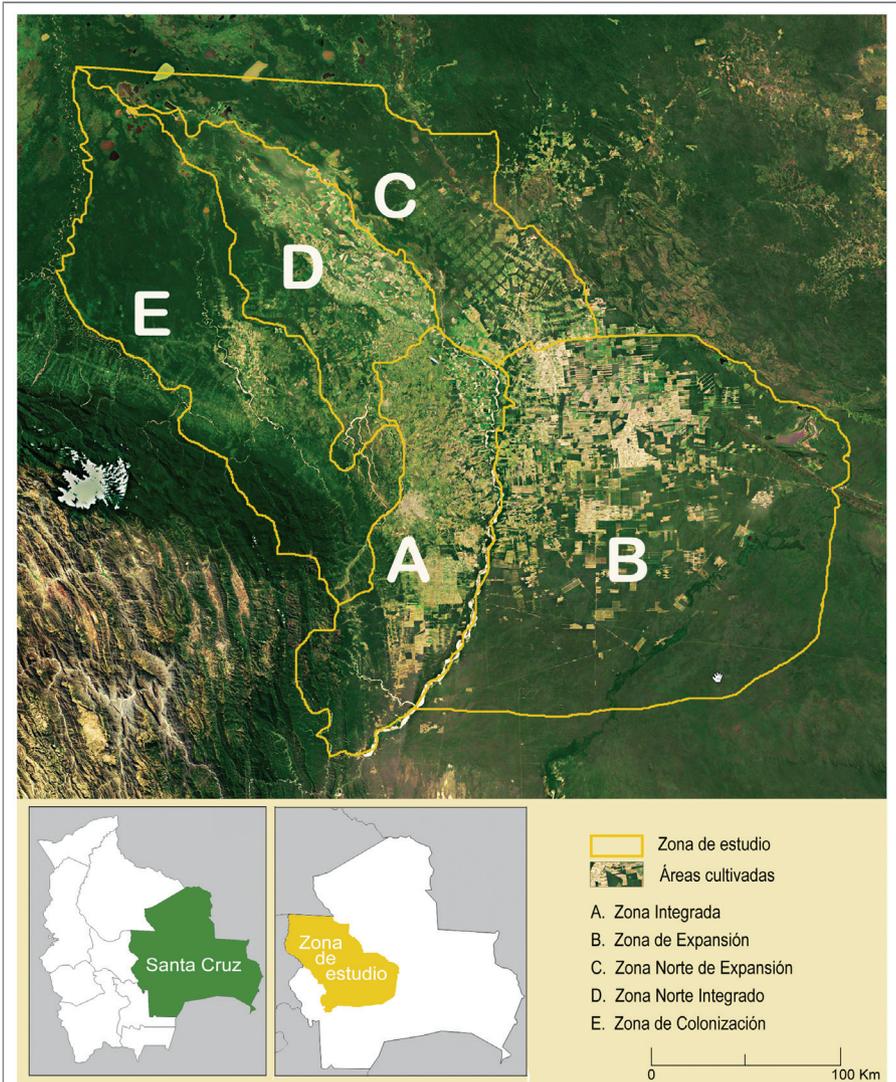
Tabla 2
Ocupación de la tierra por actores y según las cinco zonas¹⁰
(documentado hasta 2004)

Zonas de Expansión	Agrop-eucriarios cruceños	Agro-industriales	Colonizado-res andinos	Menonitas y Japoneses	Ganaderos	Áreas forestales	Áreas restringidas /otros	Total por zonas	
	(Ha)	(Ha)	(Ha)	(Ha)	(Ha)	(Ha)	(Ha)	(Ha)	%
A Zona Integrada	584.905	45.639	23	192.592	151.101	140.801	22.601	1.137.662	17
B Zona de Expansión	29.941	530.731	42.648	259.847	964.310	0	257	1.827.736	27
C Zona Norte de Expansión	7.716	191.821	433.133	13.634	186.282	425.574	525	1.258.684	18
D Zona Norte Integrado	374.175	348.711	141.990	4.872	5.228	92.432	208	967.617	14
E Zona de Colonización	317.824	0	351.725	67.966	69.421	624.311	203.382	1.634.630	24
Total por actores	1.314.562	1.116.902	969.519	538.912	1.376.343	1.283.118	226.973	6.826.330	100
%	19	16	14	8	20	19	3	100	

Fuente: adaptado de Killeen y otros (2008), Pacheco (2006) e INE (2001).

10 Estas cinco zonas han sido identificadas a partir de la adaptación de las zonas de expansión mencionadas en estudios como Fifer (1982), Pacheco (2006) y a la división territorial de los municipios (INE 2001). Esto ayuda a compatibilizar, por ejemplo, datos sobre el uso del suelo y bosques con datos demográficos. La clasificación de actores en relación con la deforestación ha sido adaptada del trabajo de Killeen y otros (2008). La información del Sistema de Información Geográfica (GIS por sus siglas en inglés) sobre el uso del suelo ha sido desagregada de acuerdo a las cinco zonas identificadas y por tipo de actores, tal como muestra la tabla 2.

Mapa 3
Mapa de ubicación de las cinco zonas de expansión del departamento de Santa Cruz



Fuente: adaptado en base a GADSC (2013), Killeen y otros (2008) y Google Map <and <https://maps.google.com/>

Para el año 2004, las cinco zonas de expansión tenían en común ocupaciones y deforestaciones crecientes para la puesta en producción de las tierras de frontera. Los grandes agropecuarios cruceños ya habían alcanzado un claro control y hegemonía sobre la Zona Integrada (A). Este control se extendió gradualmente hacia la Zona Norte Integrado (D) y tenían una presencia visible en algunas partes de la Zona de Colonización (E). Los agroindustriales, es decir los empresarios nacionales y extranjeros estrechamente vinculados a la agroindustria brasilera y argentina, controlaban mayormente la Zona de Expansión (B) y en la Zona Norte Integrado (D) compartían privilegios con los grandes agropecuarios cruceños. Los ganaderos que para entonces ya poseían grandes hatos de ganado vacuno genéticamente mejorado, social y económicamente estaban directamente vinculados a los grandes agropecuarios cruceños y a los agroindustriales y juntos forman la élite cruceña. Inicialmente, los ganaderos estaban mayormente establecidos en la Zona de Expansión (B) pero paulatinamente fueron cambiando en la práctica el uso mayor del suelo de tierras de pastoreo extensivo a tierras cultivables. Este cambio fue posible reubicando las estancias ganaderas en las nuevas áreas de la frontera agrícola.

La Zona de Colonización (E) y la Zona Norte de Expansión (C) si bien son conocidas por la presencia de las colonias y comunidades de colonizadores andinos, no son áreas de dominio exclusivo de los pequeños productores campesinos. Esto es así debido a que existen grandes áreas disputadas en los alrededores de las comunidades establecidas en los años sesenta donde se sobreponen los intereses de varios actores y sectores que luchan por ocupar y controlar la tierra. Aunque los colonizadores andinos estaban dedicados a los 'cultivos de subsistencia', a inicios de la década de 2000 comienzan a surgir transformaciones agrarias con rasgos de diferenciación campesina, donde algunos comienzan a jugar el rol de productores campesinos de alimentos para el mercado interno y otros buscan establecer vínculos económicos con el sector agroindustrial para también dedicarse a la producción de granos de soya y vender sus cosechas a quienes controlan la exportación de las materias primas agrícolas. Esta dinámica campesina aún no ha sido objeto de estudios específicos a profundidad. Más adelante, en el siguiente punto retomaremos este tema para brindar datos adicionales. El punto importante es que la inclinación de los colonizadores por producir soya genera condiciones sociales y

económicas favorables para la coexistencia entre grandes y pequeños productores soyeros incluso en zonas con alta presencia de colonizadores campesinos, colonizadores menonitas y japoneses aunque estos últimos estaban asentados mayormente en la Zona de Expansión y Zona Integrada.

La revisión de la información zonificada por grupos de actores revela importantes diferencias entre los colonizadores o pequeños propietarios y el grupo de la élite cruceña. Estos últimos, los grandes agropecuarios cruceños, junto a los agroindustriales y ganaderos, hacia mediados de la década de 2000 tenían control del 55 por ciento del espacio territorial sobre el que se expanden las cinco zonas analizadas en este estudio. Si excluimos las áreas que estaban clasificadas como forestales, vemos que la élite cruceña controlaba el 70 por ciento del total de tierras dedicadas a la agricultura y ganadería. Aunque no existen datos más actualizados de este tipo (es decir sobre quienes ocupan y controlan efectivamente las tierras), es razonable señalar que esta estructura agraria de concentración de tierras en pocas manos al menos permanece sin cambios. Las áreas forestales y boscosas – que durante este segundo periodo eran mucho más extensas fuera de las cinco zonas de expansión– tienden a disminuir significativamente no únicamente debido a la creciente presión por expandir las tierras cultivables sino también debido a la creciente y a menudo ilegal actividad rentable de tala indiscriminada de árboles (Pacheco 2006). Los colonizadores menonitas y japoneses también estaban involucrados en la producción comercial pero es problemático intentar incluirlos dentro del grupo de los agro-capitalistas sobre todo debido a que practican un tipo de agricultura intensiva basada en la explotación de tierras de mucha menor extensión. Siguiendo los datos de la tabla 2 vemos que los menonitas y japoneses controlaban sólo alrededor del 8 por ciento de las tierras, principalmente en la Zona de Expansión y la Zona Integrada.

Los colonizadores andinos llegaban a ocupar hasta el 14 por ciento de las tierras de frontera principalmente en las zonas cercanas a la población de San Julián en la Zona Norte de Expansión y a la población de Yapacaní en la Zona de Colonización. Son las zonas rurales más pobladas cuyos habitantes accedieron a las tierras por dotación estatal en la época de la colonización, que poco a poco extendieron sus áreas

cultivables. Sus métodos convencionales de tala y quema han sido cuestionados permanentemente por diferentes sectores y por los propios grupos de poder agrario, quienes a menudo aún presentan a los colonizadores en los medios de comunicación como los principales responsables de la deforestación del bosque. Sin embargo, no todos están de acuerdo con ello. Por ejemplo, Killeen y otros (2008) concluyen que los colonizadores con el tiempo tienden a reducir el impacto negativo sobre el bosque y medioambiente por medio de la adopción de sistemas intensivos de cultivo e introducción de maquinaria agrícola para producir arroz, maíz, cítricos, entre otros.

Hacia finales de este periodo (1993-2004), la puesta en producción de las tierras de frontera se constituye en el factor decisivo para convertir aquellos 'latifundios improductivos' que estaban siendo política y legalmente cuestionados, en propiedades que estarían cumpliendo con la exigencia legal de la función económica social (FES). Éstas acabaron legitimándose y a la vez consolidándose como propiedades controladas fuertemente por la élite del agro cruceño. Para el final de este periodo, la apropiación de la tierra estaba fuertemente enraizada en las cinco zonas. Las pocas áreas forestales que quedaron fuera de los procesos de ocupación, principalmente en la Zona de Colonización (más de 624 mil hectáreas), persistieron como tales debido a las restricciones legales y por formar parte del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró.

En conclusión, podemos decir que en las cinco zonas los grupos de poder agrario llegaron a controlar ampliamente las tierras de frontera legalmente consideradas propiedades estatales o al menos sujetas a revisión jurídica. No se trataba de simples ocupaciones o pretensiones de usurpación sino la tierra fue efectivamente puesta en producción, a gran escala y con control privado de los excedentes económicos generados y sin necesidad de títulos de propiedad agraria.

1.3. Control de la cadena agroindustrial

La tercera etapa se puede situar a partir de 2004 hasta el presente. En términos de dinámicas y trayectorias de la expansión de la frontera agrícola, este periodo es la continuidad del anterior. La particularidad o el elemento que lo diferencia son las nuevas dinámicas de acumula-

ción de capital que se expanden desde el control de la tierra y la producción primaria hacia toda la cadena agroindustrial. Esta expansión del capitalismo agrario también afecta y transforma las relaciones entre el sector productivo intensivo en uso de capital y el sector de la agricultura a pequeña escala intensivo en fuerza de trabajo.

El tema de la capitalización de las grandes propiedades agropecuarias y sus vínculos económicos, sociales e incluso políticos con capitales transnacionales ha sido recientemente discutido como un fenómeno de “extranjerización” de la tierra principalmente controlado por brasileños y argentinos (Urioste 2011, 2012; Mackey 2011, Zoomers 2003). En términos generales podemos decir que estas investigaciones sugieren que una proporción muy importante de las tierras y de la producción agropecuaria de tipo empresarial están siendo controladas por extranjeros nacionalizados y extranjeros quienes muy probablemente repatrian las ganancias económicas a sus países de origen. Urioste (2012) concluye que alrededor de medio millón de las tierras cultivadas y más de 700 mil hectáreas de tierras ganaderas están en manos de brasileños. Pérez (2007, 93) estimó que hasta mediados de los años 2000, muy probablemente no había más de cien productores brasileños pero cada uno controlaba entre 3.500 y 8.000 hectáreas. Mackey (2011) en un estudio posterior valida de alguna manera los datos mencionados al señalar que entre 2008 y 2009 habían 22 propiedades brasileñas en la Zona Integrada y 45 en Cuatro Cañadas (Zona de Expansión), es decir en total 67 propiedades. Sobre la base de estos estudios una interpretación razonable es que menos de un centenar de inversores extranjeros, principalmente brasileños, controlan algo más de un millón de hectáreas en el departamento Santa Cruz. Esta cifra representa más de la mitad del total de tierras cultivadas en este departamento que alcanza alrededor de dos millones de hectáreas.

Una de las limitaciones que han enfrentado estos esfuerzos por entender quién o quiénes controlan las tierras de la frontera agrícola es que no existe información precisa, es incompleta y no es de fácil acceso. Esto es relativamente sencillo de verificar cuando uno revisa los datos de los censos agropecuarios, los registros oficiales de producción agrícola o los resultados del proceso de saneamiento y titulación de tierras. Sin embargo, sería erróneo concluir que es sólo un problema de disponibilidad y de calidad de la información. El tema de fondo

es que las transformaciones agrarias son sobre todo disputas o luchas políticas por la tierra de la frontera, por consolidar un modelo de propiedad privada de grandes extensiones sin control estatal y por consolidar un modelo de producción capitalista. En este escenario, la información no es sólo cambiante y efímera sino es también un medio de lucha objeto de manipulación según los intereses de los actores en conflicto.

Esta mención sirve para puntualizar que un camino a seguir para dar continuidad a los trabajos pioneros sobre la presencia de los capitales transnacionales en el agro es focalizar la atención en la presencia del agro-capital nacional y transnacional a lo largo de la cadena agroindustrial incluyendo almacenaje o acopio, procesamiento, comercialización y exportación. Esto no sólo con el fin de problematizar más a fondo esta temática sino también porque las compañías del agrogocio están más interesadas en controlar la cadena de valor antes que dedicarse a cultivar la tierra. Es decir, si bien en los periodos anteriores las dinámicas de acumulación de capital eran más relevantes para la puesta en producción de las tierras ocupadas y la producción propiamente dicha de materias primas agrícolas, en esta tercera etapa los capitales fluyen más hacia el control de la cadena agroindustrial y del mercado de exportación de soya y oleaginosas.

La siguiente tabla y el gráfico 1, presentan información sobre las principales compañías que controlan la economía de la agroindustria y la cadena de valor del complejo oleaginoso de Bolivia. Al margen de Bunge que se estableció recientemente (2012), vemos que cinco compañías controlan el 90 por ciento de la producción de soya y derivados de exportación.

Tabla 3
Compañías de agronegocios establecidas en Bolivia en el sector de oleaginosas

Compañías de agronegocio	Fecha de establecimiento	Principales características	Relación con capital transnacional
Gravetal Bolivia S.A.	2003	<p>Una de las mayores procesadoras de soya, incluyendo la producción de aceite crudo y torta o harina de soya. Está 100% orientada a la exportación.</p> <p>Exporta el 39% de la soya boliviana. Genera el 10% de los ingresos de divisas (2011).</p> <p>El empleo directo generado alcanza a 4.500 trabajadores por año.</p>	Desde 2008, el 99% de esta compañía es propiedad de Capital Intersoja SA, una compañía transnacional controlada por capitales colombianos y venezolanos (vía una subsidiaria estatal de Petróleos de Venezuela-Pdvsa).
Industria de Aceites S.A. (FINO)	1944	<p>Considerada como la segunda mayor exportadora de soya, girasol y derivados.</p> <p>También es productora de aceite comestible, mantequilla, margarina y productos cosméticos para el mercado interno.</p> <p>Exporta el 16% de la soya boliviana (2011).</p>	74% controlado por Urigeler International S.A.; una compañía transnacional que es parte del Grupo Romero de Perú.
ADM SAO S.A.	1923 (USA)	<p>ADM es una de las compañías transnacionales más importantes en el mundo que opera en más de 75 países acopiando, transportando, almacenando y procesando productos agrícolas.</p> <p>Tiene instalaciones propias para la exportación en más de 13 países emergentes.</p> <p>En Bolivia, ADM vende y exporta aceites de origen vegetal, harina proteica y derivados de soya y girasol. Comenzó a operar en el país en 1998 comprando el 50% de la empresa SAO.</p> <p>Exporta el 14% de la soya (2011).</p>	<p>100% compañía transnacional.</p> <p>En Brasil, ADM es la mayor procesadora de soya. Producen y venden maíz, sorgo, fertilizantes y otros insumos químicos. AMD también opera la planta de biodiesel más grande del país vecino.</p>

Continúa...

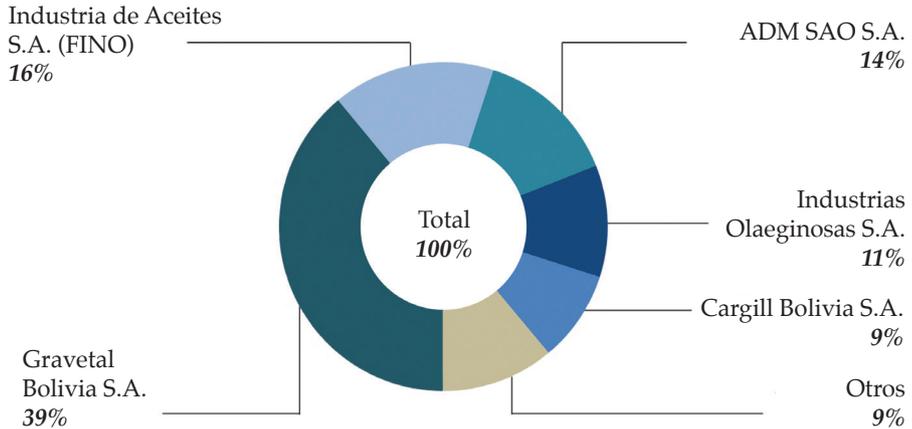
Expansión de la frontera agrícola

...Continuación

Compañías de agronegocio	Fecha de establecimiento	Principales características	Relación con capital transnacional
Industrias Oleaginosas S.A.	1967	<p>De acuerdo con su sitio web, http://www.iol-sa.com, esta compañía agroindustrial es 100% boliviana.</p> <p>Tiene una planta industrial procesadora, compra granos de soya, almacena, comercializa y brinda servicios.</p> <p>Exporta el 11% de la soya boliviana (2011).</p> <p>Su mercado externo mayor es la "Comunidad Andina", Norte América y países europeos.</p>	<p>Es propiedad de la familia Radmila Jovicevic (98,88%), misma que es parte de la familia Marinkovic, de origen croata.</p>
Cargill Bolivia S.A.	1865 (USA)	<p>Esta compañía opera en Bolivia desde hace 15 años (1998).</p> <p>Comercializa alimentos industriales, exporta <i>commodities</i> agrícolas y también ofrece servicios financieros en Bolivia. Tiene silos de su propiedad con capacidad de almacenamiento de hasta 27 mil toneladas y tiene acuerdos comerciales con otras 12 compañías localizadas en otras áreas.</p> <p>Exporta el 9% de soya y derivados (2011).</p>	<p>100% compañía transnacional.</p> <p>Cargill es una compañía internacional que produce alimentos a escala industrial y los comercializa. Presta servicios financieros al sector agrícola e industrial. A nivel global emplea 140.000 personas en 65 países. En 2012, sus ingresos alcanzaron 116 mil millones de dólares americanos.</p>
Bunge (Global company)	1918	<p>Es la compañía que arribó recientemente al país (2012). Desde entonces ha comenzado a ampliar sus operaciones y comenzó a dedicarse a la exportación de soya y derivados.</p>	<p>100% compañía transnacional.</p> <p>Desde su base en Nueva York opera en más de 40 países. Tiene una compañía de fertilizantes valorada en 3,8 mil millones de dólares. Sus ingresos alcanzaron a 58.700 millones de dólares en 2012.</p>

Fuente: adaptado en base a datos de *Pacific Credit Rating* PCR (2012), Nueva Economía (2011), AEMP (2012), Jubileo (2013) y los sitios web de las mencionadas compañías de agronegocios.

Gráfico 1
Bolivia: Principales compañías agroindustriales
exportadoras de soya, 2011
(en porcentajes de participación)



Fuente: adaptado en base a AEMP (2012) y PCR (2012).

Exceptuando el caso de Industrias Oleaginosas S.A., todas las empresas listadas son propiedad de agronegocios transnacionales, incluyendo los más importantes del mundo como la *Archer Daniels Midland Company* (ADM) y Cargill. Prácticamente todas las transnacionales comenzaron a operar en Bolivia hacia finales del anterior periodo (1993-2004). La estrategia de penetración básicamente consistió en la adquisición o compra gradual de las empresas agropecuarias cruceñas, en un inicio a través de sus empresas subsidiarias establecidas en Brasil y Argentina y más tarde de forma directa. No es del todo claro hasta qué punto estos capitales transnacionales son propietarios de las tierras o qué tipo de relaciones económicas tienen con los productores primarios, con los poseedores de las tierras o con las empresas como Grupo Mónica Norte, Gama Group, Unisoja o El Tejar que están directamente involucradas en el control de las tierras productivas en Bolivia. Lo que sí es más evidente es que se trata de agronegocios enfocados en actividades comerciales como la compra de granos (de los productores y pequeños acopiadores), almacenamiento, procesamiento, comercialización y exportación.

De acuerdo con la información de *Pacific Credit Rating* (PCR) (2012), estas compañías transnacionales frecuentemente operan mediante contratos de producción agrícola que tienen por objetivo capitalizar a los grandes productores de oleaginosas, facilitar servicios comerciales de todo tipo y servicios financieros, bajo la condición de compartir riesgos y alcanzar ciertas cuotas de producción.

El caso de Industrias Oleaginosas S.A. requiere una consideración adicional. En efecto, es la única empresa boliviana que no está controlada por las compañías transnacionales involucradas en el negocio de producción, procesamiento y comercialización de oleaginosas. Esta empresa pertenece a la familia Marinkovic, específicamente a Branko Marincovic, quién fue un activo opositor político al gobierno de Evo Morales y fue uno de los principales organizadores del Cabildo del Millón. Él es boliviano de nacionalidad y, de acuerdo con Duspara (2008) también tiene nacionalidad y pasaporte croata. Esta condición de ciudadanía no es tema de interés analítico ni una situación extraordinaria porque es sabido que muchos miembros de la élite cruceña son migrantes o descendientes de migrantes provenientes de varios países del mundo. Marinkovic fue acusado por el gobierno de Morales de levantamiento armado contra el Estado boliviano y esto lo obligó a abandonar el país el año 2012. La empresa agroindustrial de propiedad de esta familia que sigue operando, ha tenido su origen en las grandes propiedades agrícolas cruceñas –al igual que ADM SAO S.A. e Industria de Aceites S.A. (FINO)– que se capitalizaron en la era del *boom* algodonero, pero la multiplicación de su valor económico actual se debe al fenómeno de la soya.

Esta configuración con características oligopólicas de grandes capitales controlando el agronegocio de la soya podría prestarse fácilmente a ser entendida como una aproximación basada en la nacionalidad de los agroindustriales y no como una mirada desde la perspectiva de clase –que es nuestra intención– de las dinámicas del agro-capital en la cadena agroindustrial. La confluencia inseparable entre el agro-capital y su origen transnacional no debe desviar el análisis de las causas y mecanismos de las transformaciones agrarias: cómo el poder de los capitales marginan y excluyen a los campesinos y pequeños productores, cuáles son las fuerzas externas y, quizá aún más importante, qué tipo de alianzas inter agro-capita-

les –sean nacionales o transnacionales– están irrumpiendo y conformándose en el departamento de Santa Cruz.

En esta tercera etapa, los colonizadores andinos y muchos otros considerados como pequeños productores del agro cruceño, también se han convertido en productores de soya. Aunque sigue siendo problemático encontrar datos confiables y precisos, varios estudios concluyen que últimamente la mayoría de los productores de soya son pequeños propietarios cultivando menos de 50 hectáreas por unidad productiva. Como ya hemos indicado, varios de ellos comenzaron la transición en el periodo anterior al abandonar paulatinamente la producción de los “cultivos de subsistencia” debido a las recientes mejores condiciones económicas para la producción de oleaginosas (AEMP 2012, Catacora 2007, Amigos de la Tierra 2007, Alvarez 2005, Medeiros 2008). A pesar de que una parte importante de los pequeños productores soyeros son colonizadores andinos, es más bien un grupo heterogéneo. La mayoría de ellos están afiliados a la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO) cuyo actual presidente, Demetrio Pérez, proviene justamente del grupo de los colonizadores andinos dedicados a la producción de soya. Sin embargo, aunque el 78 por ciento de los soyeros están clasificados como pequeños productores esto contrasta drásticamente con el mínimo control (9 por ciento) que juntos tienen sobre el total de las áreas cultivadas (ver tabla 4).

Tabla 4
Área cultivada de soya por tipo de productores de Santa Cruz
(2004)

Tipo de Productores	Área cultivada (1.000 ha)		Número de productores	
	Hectáreas	%	Productores	%
<i>Grandes productores</i>	300,0	34,8	280	2,0
<i>Medianos productores</i>	482,6	55,9	2.800	19,9
<i>Productores a pequeña escala</i>	80,0	9,3	11.000	78,1
	862,6	100,0	14.080	100,0

Fuente: adaptado de Pérez (2007).

Hacia finales de la década de 2000, los productores a pequeña escala no tenían mayores alternativas que vender su producción directa o indirectamente al grupo de agronegocios oligopólicos que ya estaban bastante bien instalados en la cadena agroindustrial. Muchos factores de carácter estructural como ser la mecanización, el uso de semillas y fertilizantes importados y acceso a créditos controlados por el agro-capital determinaron que los pequeños acaben siendo expuestos a riesgos cíclicos y ocupando una posición subordinada y en desventaja frente a los grandes (Catacora 2007, Urioste 2011, Castañón 2012). Esta frágil situación de los pequeños productores, en parte condujo a que ANAPO lograra conseguir apoyo del gobierno para la aprobación de tarifas preferenciales para la exportación a Venezuela en el marco del Tratado de Libre Comercio de los Pueblos (TCP), mejores precios para compras estatales y una serie de apoyos financieros diversos (Ortiz 2007, Cordova y Jansen 2013). ANAPO también ha alcanzado una mayor capacidad de mediación política y representación para negociar políticas agrarias para su sector frente al gobierno nacional. Uno de los últimos logros sobresalientes de este sector fue la cancelación de una iniciativa legal promovida por varios sectores sociales de prohibición de semillas y cultivos transgénicos (Molina 2011).

Para terminar, cabe anotar que las transformaciones agrarias en el sector de los pequeños productores tienden hacia un proceso acentuado de diferenciación campesina. Este es un tema de investigación complejo de abordar porque desde un principio la ANAPO es un conglomerado no sólo de campesinos soyeros sino medianos y grandes productores que no son ex campesinos pobres sino muchos de ellos están encubiertos bajo la figura de pequeños soyeros como estrategia de invisibilización. La diferenciación campesina es más perceptible en la Zona de Expansión y se puede evidenciar la existencia y formación de una amplia gama de realidades internas a partir del surgimiento de jornaleros campesinos que viven principalmente de la venta de su fuerza de trabajo, pequeños productores insertados al mercado pero inhábiles para acumular capital, campesinos que alquilan y venden sus tierras a los productores “exitosos” y pequeños grupos agricultores capitalistas consolidados. Estos cambios recientes, por ahora, quedan fuera del alcance de este estudio.

2. El rol del Estado: luchas políticas y legales

Foweraker (1981, 85), en su trabajo *The struggle for land: a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day* (La lucha por la tierra: economía política de la pionera frontera de Brasil desde 1930 al presente), sentenció que la historia legal es también la historia política en la medida en que este es el resultado de las iniciativas del Estado para el control de la tierra. Este corolario es aplicable para el caso de la frontera boliviana donde las iniciativas públicas no son tareas simples para el Estado. Tal como Hall (2013, 52) señala, en las zonas de frontera el Estado tiene una gran dificultad cuando tiene que establecer estructuras de gobierno efectivas, sistemas impositivos y mecanismos de monitoreo de las actividades regionales. En otras palabras, consolidar la presencia del Estado sobre las tierras de frontera por medio del imperio de la ley, en última instancia depende de las luchas políticas entre los actores estatales interesados en controlar la tierra y las élites regionales que junto a los gobiernos locales buscan contrarrestar tales intenciones.

La lucha por la tierra en el oriente boliviano ha girado en torno a si las tierras de las zonas de expansión son o no son 'latifundios improductivos'¹¹. Por un lado, desde 1996 el Estado ha tratado de demostrar que los títulos de propiedad emitidos por el CNRA tenían vicios de nulidad, respondían a decisiones arbitrarias y esas tierras latifundiarias habían sido despojadas al Estado para la especulación y no tenían fines productivos. La ley de tierras de 1996 tenía por objetivo último recuperar esas tierras acaparadas por sectores afines al poder político, devolverlas al dominio estatal y luego redistribuirlas entre indígenas y campesinos con poca o sin tierra. Gracias a estos objetivos unidos a principios de justicia social en el sector agrario, la reforma agraria relanzada en 1996 logró mantenerse con cierta legitimidad hasta el día de hoy. Por otro lado, los terratenientes y los grupos de poder cruceños han emprendido una abierta confrontación a esta intención estatal de intervenir la frontera para redistribuir tierras adoptando una serie de acciones políticas, en los primeros años orientadas a neutralizar la implementación de la ley de tierras, luego construyendo una hegemonía regional articulada para

11 Para una definición legal de este término ver Capítulo 2, inciso 4.

exigir un alto grado de autonomía regional en términos políticos y económicos y, por último, tomaron ventaja de su posición clave como productores de alimentos y empoderamiento económico para aumentar su poder regional y capacidad de negociación frente al gobierno nacional.

Para entender el rol del Estado en este contexto de luchas y sus esfuerzos por tomar control sobre las tierras en disputa de la frontera, es necesario abordar tres elementos centrales.

Primero, es importante exponer una de las debilidades decisivas de la ley INRA de 1996. La implementación efectiva de esta norma –que explícitamente postulaba que las tierras improductivas deben ser revertidas al Estado sin importar si estaban tituladas por el CNRA– fue obstaculizada sistemáticamente cuando correspondía ejecutarla aplicando el mecanismo de titulación de tierras conocido como “saneamiento de tierras”, un complejo diseño técnico y jurídico que no respondía a los principios de una reforma agraria redistributiva. El libro “La ley INRA en el espejo de la historia: Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia” (Hernaiz y Pacheco 2001), es uno de los trabajos que se refiere con detalle a cómo el Banco Mundial ejerció presión durante la discusión y redacción de los anteproyectos de la ley INRA en el periodo 1991-1996. Explica que “[un] convenio de préstamo entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial que dio lugar al nacimiento del Proyecto Nacional de Administración de Tierras [PNAT] en 1995 estipulaba que la nueva ley a aprobarse debía estimular todas las formas posibles de mercados de tierras y que para ello se debían eliminar las barreras legales que perjudicaran la transparencia”. Además de estas directrices marco que el Banco Mundial pretendió introducir en la ley pero sin éxito, donde sí se impuso fue en la incorporación del mecanismo de “saneamiento de tierras”¹² para convertir una ley revolucionaria en sus postulados y espíritu en un simple registro catastral de tierras. Es decir, este mecanismo no tenía correspondencia con los objetivos de eliminación de la tenencia latifundiaría de tierras. Para

12 Este es un procedimiento técnico y jurídico que hasta el día de hoy se sigue aplicando en Bolivia y en muchos otros países en vías de desarrollo que recibieron la asistencia de los organismos internacionales que en la década de 1990 promovían con más insistencia que ahora nuevas políticas económicas y programas de liberalización de mercados, entre ellos la “reforma agraria asistida por el mercado”.

una mayor clarificación de este punto es relevante releer las propuestas que estaban en discusión para la aprobación de la Ley. Lavadenz (1995), en calidad de interventora del CNRA e impulsora del PNAT, un año antes de la promulgación de la Ley (1996), explicaba las restricciones que tendría la aplicación del mecanismo de saneamiento de tierras.

“No vamos a hacer un borrón y cuenta nueva con aquellas fraudulentas distribuciones de tierra ni con esas inmensas propiedades que no están siendo trabajadas. Tenemos una presión muy fuerte sobre la tierra y la obligación de encontrar respuestas para esta presión nos obliga a ensayar y llevar adelante este proceso de saneamiento, o regularización, como se llama en Nicaragua, y que se ha estado haciendo también en Recife [Brasil]” (Lavadenz 1995, 131).

Coincidentemente con esta posición, la élite agraria de las tierras bajas encabezada por la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFAGRO) exigió permanentemente la protección de las propiedades privadas y que la ley en discusión no debería forzar la redistribución de ninguna de las propiedades preexistentes (Urioste 2007). Estas demandas no llegaron a explicitarse en la normativa ni formaron parte de los principios y objetivos debido a que, entre otras razones, las organizaciones campesinas e indígenas estaban movilizadas y escépticas ante cualquier cambio sustancial con respecto a los postulados de la Reforma Agraria de 1953 mejor conocidos hasta en la comunidad más pobre y alejada por el lema “la tierra es de quien la trabaja”. Varias evaluaciones permitieron identificar que después de la aprobación de la ley INRA, la misma fue modificada directa o indirectamente (vía reglamento) con el objetivo de reducir aún más la efectividad del nuevo proceso agrario que comenzó en 1996 (Fundación TIERRA 2010, Kay y Urioste 2007, Hernaiz y Pacheco 2001).

Segundo, la falta de implementación efectiva de la ley de tierras y los resultados marginales en más de una década de aplicación (1996-2005), fueron más que suficientes para la intensificación de la lucha política por la tierra entre las élites de las tierras bajas y los nuevos actores sociales y estatales aglutinados alrededor del gobierno de Evo Morales. La exacerbación de la brecha de desigualdad entre la economía cruceña de rápido crecimiento y el empobrecimiento de los campesinos de tierras altas por efecto de las políticas neolibere-

rales, desató una respuesta radical “desde abajo” que desencadenó un periodo de inestabilidad política insostenible durante la primera mitad de la década de 2000 que desembocó en el empoderamiento de Evo Morales (Harten 2011). Este nuevo contexto político no era el mejor escenario para la alianza entre Estado y capital. Ante estos cambios, las élites agrarias se afanaron en acelerar la adopción de facto de un régimen de autonomía regional y ahondar en la construcción de la hegemonía regional cruceña para controlar las heterogéneas, discontinuas y desiguales clases sociales asentadas en las tierras bajas.

Valdivia (2010, 73-77) explica que la representación de sí mismos como “productores exitosos” y “emprendedores productivos”, junto a las narrativas de que llegar a ser un capitalista exitoso era posible, se convirtieron en elementos decisivos para mantener la unidad regional y el poder de las élites en suficiente grado como para seguir controlando la frontera agrícola. En este contexto, los campesinos e indígenas andinos fueron representados despectivamente como los “collas avasalladores” y fueron considerados como los principales enemigos de Santa Cruz y de su modernidad (Plata 2008). El gobierno de Evo Morales fue el otro enemigo identificado y a menudo considerado como el “gobierno de los collas” (ibíd.). En suma, el movimiento regionalista tenía un carácter separatista y violento, explícitamente orientado a preservar los privilegios de las élites de la región cuya fuente de poder económico y político es la tierra (Romero 2008). Este escenario de lucha política abierta duró hasta la adopción de la nueva Constitución Política del Estado (2009).

Durante este corto periodo de confrontación abierta (2006-2009), el gobierno de Evo Morales puso en marcha una serie de acciones políticas con el fin de instalar la autoridad del Estado sobre la frontera agrícola. En 2006, el gobierno nacional modificó la ley de tierras que estaba vigente desde 1996 (Ley N° 1715 1996) con el propósito de acrecentar la capacidad del Estado para titular las tierras mediante procesos más expeditos, otorgar seguridad jurídica a las ‘propiedades productivas’ y abolir todas las ‘propiedades improproductivas’ o latifundiarías (Ley N°

3545 2006)¹³. Esta acción “pro-reforma agraria” no sólo otorgó una mayor legitimidad política al gobierno sino que facilitó la formación de una fuerte alianza sin antecedentes entre los numerosos movimientos sociales y rurales, todos aglutinados en el “Pacto de Unidad”¹⁴. También fue un escenario propicio para incorporar en la CPE postulados agrarios fundamentales como que las tierras en última instancia son propiedad del Estado boliviano o que el latifundio improductivo está prohibido constitucionalmente. Pero, otra vez, los postulados no tenían significativa correlación con los mecanismos de implementación. La resistencia cruceña forzó a negociar los postulados centrales adoptados e incorporar nuevas disposiciones para su neutralización.

Uno de los ejemplos más sobresalientes es la manera en que fue anulado el mandato popular, apoyado por 80,5 por ciento de votos, de fijar cinco mil hectáreas como el nuevo tamaño máximo de las propiedades ganaderas en lugar de 50 mil hectáreas que estaban

13 El esfuerzo político más importante de verificación de la existencia de latifundios fue emprendido por el gobierno de Morales en el periodo 2006-2007 donde el Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, jugó un papel clave. Algunos de los casos expuestos muestran que las tierras tituladas por el CNRA (1953-1992) tenían miles de hectáreas pero cuando el INRA (1996-2007) verificó si cumplían con la FES estas propiedades fueron recordadas sustancialmente. Por ejemplo, la familia Rapp Martinez y otros tenía 52.147 ha según documentos del CNRA pero el INRA mensuró 2.878 ha y saneó únicamente 1.726 ha. Elena Sanchez P. poseía 49.950 ha (CNRA) pero fue titulada sólo 2.480 y la familia Larse Nielsen pretendía 48.839 ha pero fue titulada 4.435 ha (Viceministerio de Tierras 2007, 2008).

14 El Pacto de Unidad fue una instancia de coordinación de las organizaciones campesinas e indígenas de carácter nacional que se estableció para articular la lucha de estos sectores a favor de la realización de la Asamblea Constituyente. Fue un espacio de deliberación y acción colectiva con autonomía relativa del Movimiento Al Socialismo (MAS) que, después de aprobada la Constitución Política del Estado, no ha vuelto a tener una participación activa en la política boliviana (Zuazo 2010). Participaron de este pacto la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (Cscb), la Federación Nacional de Mujeres Indígenas, Originarias y Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (Fnmcb - BS), el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu (Conamaq), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (Cpesc), el Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia (Mst-B), la Asamblea del Pueblo Guaraní (Apg), la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (Cpemb) y la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (Anarescapys).

permitidas desde 1953. Dado que la CPE no podía esquivar la obligatoriedad de acatar el resultado del referéndum dirimitorio, una negociación política condujo a adoptar dos disposiciones nuevas: una que protege propiedades con extensiones mayores a cinco mil hectáreas bajo la condición de que cada socio tenga menos de esa extensión (CPE, art. 315.II) y, otra, que dispone que el nuevo límite máximo es válido únicamente para futuras propiedades, en los siguientes términos:

“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” (CPE art. 300.I).

El tercer elemento central para entender el rol del Estado en la frontera agrícola está relacionado con la convergencia de la crisis energética global, su influencia vía elevación generalizada de los precios internacionales de alimentos y el papel cada vez más dominante de Santa Cruz en la agricultura nacional. Los cambios globales reconfiguraron la naturaleza de las luchas políticas bolivianas por la tierra desde finales de 2008. En el periodo posterior a la crisis alimentaria global de los años 2007-2008 que causó la elevación de los precios de alimentos y petróleo, el gobierno de Morales aprobó el incremento de los precios de combustibles hasta en un 30 por ciento. Esta medida es conocida popularmente como el “gasolinazo”. La justificación oficial fue que la creciente brecha entre los precios internos y externos estaba causando la salida por contrabando de combustibles y alimentos subsidiados hacia los países vecinos y, en consecuencia, la escasez de alimentos crecía a la par de mayores gastos públicos para subsidios (D.S. N° 748 2010)¹⁵. Esta interpretación gubernamental no estaba alejada de la verdad pero exponía a la luz pública el poder creciente que tenía el agro-capital, desde dentro y fuera de las fronteras nacionales. Siete días de intensas protestas sociales contra la medida del gobierno, la elevación generalizada de los precios y la escasez de alimentos

15 Al mismo tiempo y a modo de medidas compensatorias para mitigar los efectos negativos de la subida de los precios de combustibles, el gobierno aprobó 38,6 millones de dólares americanos de fondos públicos para apoyar la producción (D.S. N° 749 2010).

provocada por ocultamiento y especulación, fueron más que suficientes para cancelar la iniciativa gubernamental.

Pocos meses después, el caos amainó y a pesar de los esfuerzos estatales por controlar los precios, las reglas de juego del libre mercado acabaron definiendo nuevos precios para los alimentos, particularmente aquellos productos exportables y controlados por los agroindustriales cruceños (BBC 2011). Así, comparando precios antes y después del “gasolinazo” (noviembre de 2010 y febrero de 2011), vemos que el precio del azúcar se elevó en más del 90 por ciento, el arroz en 30 por ciento, el aceite comestible en 15 por ciento y el pan en 80 por ciento (Lorenzo 2011). Más tarde, el gobierno puso en marcha una amplia gama de medidas para mantener precios más razonables y para incentivar el abastecimiento estable de alimentos. Fijó cuotas de exportación para productos como el azúcar o aceite comestible a fin de reducir los precios domésticos, pero estas medidas a menudo fueron socavadas por los agroindustriales, por ejemplo, dejando de destinar la caña de azúcar para producir azúcar y aumentando en su lugar la producción de alcohol o etanol semi-refinado, es decir productos que se podían exportar sin restricciones.

Los tres elementos abordados ayudan a entender por qué el actor estatal más empoderado probablemente en toda la historia política de Bolivia abandona su intención inicial de extender y consolidar la autoridad del Estado sobre la frontera agrícola y el sector agroindustrial cruceño. El nuevo entorno que rodea al agro es aún complejo de desentrañar porque, por un lado, el gobierno mantiene su postura política anticapitalista pero, por otro lado, existen acciones concretas que tienden hacia una alianza entre el Estado y el sector agro-capitalista que se benefició con la expansión de la frontera agrícola.

En términos legales, la lucha política y las acciones estatales se traducen y se reflejan en el reciente proceso de titulación de tierras que se ha intensificado en todo el departamento de Santa Cruz. En esta región, el INRA (2013) reportó que entre 1996-2005, los anteriores gobiernos titularon 3,6 millones de hectáreas a favor de 26.578 personas mientras que en el periodo del gobierno actual (2006-2013) se tituló 21,6 millones de hectáreas beneficiando a 169.465 personas. Esto representa el 85,7 por ciento del total de tierras tituladas. Aun-

que estos datos requieren un análisis minucioso según estratos y tipos de propietarios, destacan dos observaciones útiles para cerrar esta sección.

Una, existe una pequeña diferencia entre el número de personas que declararon en el Censo de población y vivienda de 2012 que su ocupación principal es la agropecuaria (182.319 personas) (INE 2013) y el número de personas que están registradas en los títulos de propiedad como beneficiarios o propietarios de tierras (196.043 en total)¹⁶. Esto significa que los propietarios legales prácticamente son iguales en número a las personas que tienen la agropecuaria por principal actividad económica en el departamento de Santa Cruz, a pesar de que la tercera parte del territorio cruceño está pendiente de titulación. Dos, usando los mismos datos y número de hectáreas tituladas (24,6 millones de ha), se observa que el tamaño promedio de tierras por beneficiario es muy bajo: 128 hectáreas de tierra per cápita. En relación con el total de títulos emitidos (45.535), el tamaño promedio aumenta a 550 hectáreas por título. Aunque estos promedios no son representativos sabiendo que la tierra está distribuida inequitativamente en Santa Cruz, es valioso no perder de vista toda esta información para entender por qué las luchas políticas de las élites agrarias continúan tratando de conseguir protección legal para las propiedades agropecuarias con tamaños superiores a cinco mil hectáreas. En el siguiente capítulo retomaremos este punto para ofrecer algunas interpretaciones.

3. Exclusión y fuerza de trabajo en la frontera agrícola

Los resultados de la titulación de tierras alcanzados hasta ahora por los diferentes gobiernos consecutivos están muy lejos de ser una transformación efectiva en términos de devolución de las tierras fiscales o estatales pretendidas por privados al dominio estatal, creación de programas de redistribución y asentamientos humanos y control

16 Es importante señalar que los dos datos sobre número de personas ocupadas en el sector agropecuario y beneficiarios de tierras no tienen que coincidir necesariamente (por ejemplo, muchas personas ocupadas económicamente en el agro no son propietarios de tierras) y, además, el proceso de titulación de tierras no ha concluido, por tanto, la población beneficiaria de títulos de propiedad seguirá en aumento.

de la deforestación y de la expansión indiscriminada del capitalismo agrario en la frontera agrícola. Como ya hemos explicado, en las décadas de 1960 y 1970 tanto los programas de colonización ‘dirigida’ como la colonización ‘espontánea’ han permitido el asentamiento de miles de campesinos pobres de la región andina en tierras dotadas por el Estado. Ahora el escenario regional cruceño ha cambiado con el *boom* de la exportación de materias primas agrícolas. Por tanto, las relaciones de producción y económicas también han cambiado entre el sector agroindustrial y los pequeños campesinos andinos asentados en Santa Cruz.

Para entender estas nuevas relaciones en gestación que implican necesariamente procesos de exclusión del acceso a la tierra, vamos a explorar sucintamente algunos elementos relativos a la migración hacia las tierras bajas y población ocupada en el sector agrario de Santa Cruz, tanto dentro de las cinco zonas de expansión y más allá de sus límites.

En primer lugar, se constata que el *boom* de la economía cruceña contrasta fuertemente con la desaceleración de la migración interna desde las tierras altas hacia las tierras bajas. La tabla 5 muestra que históricamente la población de Santa Cruz tuvo una tasa de crecimiento por encima del promedio nacional y por encima de las tasas de crecimiento demográfico de otros departamentos. Durante el periodo 1950-1976 –es decir en plena época de los programas de colonización– la tasa anual de crecimiento poblacional fue de 7,3 por ciento mientras que la población del resto del país crecía a una tasa de 2,7. Durante el siguiente periodo intercensal (1976-1992), el crecimiento poblacional mantiene similares patrones a pesar de que para entonces, los programas de colonización estaban cerrándose paulatinamente aunque, por otro lado, la naciente nueva agricultura comercial se constituía en un nuevo polo de atracción de migrantes.

Tabla 5
Crecimiento poblacional en el departamento de Santa Cruz entre 1950 y 2012

	Habitantes /Km ²	Crecimiento poblacional	% Incremento		Tasa promedio (%)	
			Santa Cruz	Bolivia	Santa Cruz	Bolivia
1950-1976 Pob. 1950 (244.658)	3,5	466.066	190,5	70,6	7,3	2,7
1976-1992 Pob. 1976 (710.724)	10,1	653.665	92,0	39,2	5,7	2,4
1992-2001 Pob. 1992 (1.364.389)	19,3	665.082	48,7	28,9	5,4	3,2
2001-2012 Pob. 2001 (2.029.471)	28,7	625.613	30,8	21,2	2,8	1,9

Fuente: adaptado en base a los datos del INE (2001, 2012).

La información de los dos últimos periodos intercensales (1992-2001 y 2001-2012) no sólo sobresale por mostrar una tendencia en declive en las tasas de crecimiento poblacional sino muestra una reducción significativa en los últimos años desde una tasa de 5,4 a 2,8 para todo el departamento de Santa Cruz. Visto de otro modo, la brecha entre la tasa de crecimiento departamental y nacional se redujo de 2,2 a 0,9 puntos porcentuales. Es decir, Santa Cruz sigue creciendo más que el resto de Bolivia pero ya no es significativamente diferente del promedio nacional. Esta rápida reducción en la brecha entre la tasa nacional y departamental se constituye en una evidencia aún más interesante cuando se observa que la tasa nacional ha decrecido notablemente. Además no hay que perder de vista que todos estos cambios demográficos contemporáneos ocurren en un contexto mayor de permanente crecimiento de la migración campo-ciudad y por tanto de urbanización de los países en vías de desarrollo.

El crecimiento poblacional de Santa Cruz de los primeros años se debe mayormente a la migración rural-rural, es decir de campesinos andinos que se convierten en pequeños agricultores colonizadores. Los reportes censales desde 1992 muestran que Bolivia cada vez tiene ma-

yor población urbana y la migración campo-ciudad es un fenómeno cada vez más significativo (INE 1992, 2001). Entonces, asumiendo que este cambio estructural de la relación campo-ciudad también ocurre en Santa Cruz, podemos concluir que los recientes migrantes hacia las tierras bajas mayormente tienen por destino la ciudad de Santa Cruz y otras zonas urbanas para incorporarse a sectores económicos no agrarios. En otras palabras, la aminorada migración que aún fluye hacia Santa Cruz no tiene por destino las zonas rurales para conseguir un pedazo de tierra y dedicarse a la agricultura o actividad pecuaria.

En segundo lugar y en consonancia con lo anterior, se constata que la población ocupada en el sector agrícola de Santa Cruz permanece marginal e inestable. En el periodo 1992-2001, dentro de las cinco zonas de expansión el crecimiento de la población ocupada en la agricultura es insignificante a pesar de las altas tasas de crecimiento económico de la agricultura comercial. La tabla 6 desglosa datos sobre los cambios de la población ocupada según las cinco zonas de expansión, el resto del departamento de Santa Cruz y –a modo de datos de control– presenta las cifras nacionales desagregadas en tierras altas y tierras bajas. Uno de los resultados de este examen es que el número de personas ocupadas en el agro ha disminuido en términos absolutos debido principalmente a que en las tierras altas 104.260 personas dejaron de dedicarse al agro. Esta caída es levemente compensada por un aumento mínimo en las tierras bajas (13.616 personas). Este dato (crecimiento negativo) es una evidencia empírica muy reveladora y básicamente está señalando que, en términos absolutos, mucha gente de las tierras altas (y también del resto de Santa Cruz) abandonó la agricultura como su principal ocupación económica. Esto implica que los centros urbanos receptores empezaron a crecer a un ritmo acelerado. Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de El Alto, que en pocas décadas se convirtió en una de las ciudades bolivianas más pobladas debido a masiva migración de la población rural del altiplano andino. En 1960 esta ciudad no tenía más de 30 mil habitantes pero el 2001 alcanzó 650 mil y el 2012 se censaron 849 mil personas (INE 2013). Muchos de ellos tienen “doble residencia”, es decir no son migrantes permanentes sino más bien viven en una situación precaria que resulta del proceso de marginalización de la agricultura campesina y en palabras de Kay (1994, 18) estaríamos frente a un “proceso permanente de semi-proletarización”.

Tabla 6
Cambios en población ocupada según actividades económicas
1992-2001

Nº	Regiones	Cambio en número de personas 1992-2001			Cambio en %		
		Población ocupada	Ocupada en el sector agropecuario	Ocupada en otros sectores	Población ocupada	Ocupada en el sector agropecuario	Ocupada en otros sectores
1	Bolivia	564.569	-90.644	655.213	100	-16,1	116,1
1.A	<i>Tierras altas</i>	279.939	-104.260	384.199	100	-37,2	137,2
1.B	<i>Tierras bajas</i>	284.630	13.616	271.014	100	4,8	95,2
2	Santa Cruz	243.624	7.125	236.499	100	2,9	97,1
2.A	<i>Zonas de Expansión:</i>	235.281	14.818	220.463	100	6,3	93,7
A	Zona Integrada	203.911	5.133	198.778	100	2,5	97,5
B	Zona de Expansión	6.960	2.118	4.842	100	30,4	69,6
C	Zona Norte de Expansión	3.339	1.148	2.191	100	34,4	65,6
D	Zona Norte Integrado	8.473	4.035	4.438	100	47,6	52,4
E	Zona de Colonización	12.598	2.384	10.214	100	18,9	81,1
2.B	<i>Resto de Santa Cruz</i>	8.343	-7.693	16.036	100	-92,2	192,2

Fuente: adaptado por el autor en base a INE 1991, 2001 y GADSC (2013).

Continuando con la revisión de la información del periodo intercensal 1992-2001, encontramos que el crecimiento de la población ocupada en las zonas de expansión es positivo aunque solamente varía entre mil a cinco mil personas dependiendo de la zona. En cada caso, la evaluación del crecimiento de la fuerza de trabajo del sector agrario requiere necesariamente comparaciones con el sector no agrícola a fin de entender los cambios en el contexto económico local. Por ejemplo, en la Zona Integrada, es importante destacar que el elevado número de personas en 'otros sectores' se debe a la presencia de la ciudad de Santa Cruz en el centro de ese territorio. Pero el número elevado de personas en el sector no agrario dentro de la Zona Colonizada (81,1 por ciento), está revelando que en estas zonas de colonias campesinas tradicionalmente dedicadas a la pequeña agricultura intensiva en fuerza de trabajo, últimamente la mayoría de ellos generan ingresos por cuenta propia o vendiendo su fuerza de trabajo en el sector económico no agrícola.

Para terminar con la revisión de datos, veamos el último periodo intercensal (2001-2012) apoyándonos en la tabla 7. Cabe advertir desde el inicio que estos datos requieren cierta cautela debido a que la información del último Censo de población y vivienda (2012) varía notoriamente con respecto a proyecciones y tendencias estadísticas. Así, en el caso de la población ocupada en la agricultura y otros sectores económicos, sorprende el aumento de la población total ocupada de 2,9 millones de personas (Censo 2001) a 4,6 millones (Censo 2012), es decir el crecimiento intercensal es 54 por ciento¹⁷. Una de las inconsistencias más notables con respecto a los datos históricos es que mientras en el anterior periodo 104 mil personas abandonan el agro, en el último periodo retornan al agro 307 mil personas, esto es el 10 por ciento de la población rural boliviana. Resulta muy complicado explicar con cierta rigurosidad este cambio o proceso de “re-campesinización” sabiendo que i) la región rural de las tierras altas es históricamente expulsora de población, ii) la economía campesina está en crisis desde hace varias décadas, iii) el aumento de la población rural en términos absolutos es menor al aumento de población ocupada en el sector agropecuario, 166.854 y 355.359 respectivamente (el primer dato es menos de la mitad) y, iv) no se puede identificar ningún factor desequilibrante nuevo que haya hecho más atractiva la pequeña producción campesina que practican la mayoría de los pobladores rurales.

17 Nótese además que en el periodo anterior (1992-2001) la misma tasa fue de 23 por ciento, aunque el periodo intercensal contemplaba nueve años en lugar de 11 años del periodo 2001-2012.

Tabla 7
Cambios en población ocupada según actividades económicas
2001-2012

Nº	Regiones	Cambio en número de personas 2001-2012			Cambio en %		
		Población ocupada	Ocupada en el sector agropecuario	Ocupada en otros sectores	Población ocupada	Ocupada en el sector agropecuario	Ocupada en otros sectores
1	Bolivia	1.613.563	355.359	1.258.204	100	22,0	78,0
1.A	<i>Tierras altas</i>	1.063.958	307.279	756.679	100	28,9	71,1
1.B	<i>Tierras bajas</i>	549.605	48.080	501.525	100	8,7	91,3
2	Santa Cruz	465.422	32.478	432.944	100	7,0	93,0
2.A	<i>Zonas de Expansión:</i>	366.399	5.021	361.378	100	1,4	98,6
A	Zona Integrada	337.337	883	336.454	100	0,3	99,7
B	Zona de Expansión	9.986	3.143	6.843	100	31,5	68,5
C	Zona Norte de Expansión	10.282	1.605	8.677	100	15,6	84,4
D	Zona Norte Integrado	8.794	-610	9.404	100	-6,9	106,9
E	Zona de Colonización	32.692	6.221	26.471	100	19,0	81,0
2.B	<i>Resto de Santa Cruz</i>	66.331	21.236	45.095	100	32,0	68,0

Fuente: adaptado por el autor en base a INE 1991, 2001 y GADSC (2013).

Pero aun asumiendo que la población ocupada reportada por el último censo esté sobreestimada, el cuadro anterior ratifica la constatación previa sobre la marginal presencia de la población dedicada a la agricultura en las zonas de expansión de la agricultura comercial cruceña. Esta observación confirma que el agro cruceño es un modelo económico que crece sin necesidad de fuerza de trabajo adicional. También es posible deducir que tampoco existen más pequeños propietarios y campesinos trabajando la tierra directamente en zonas que no sean las propias de las áreas de colonización y de dotación de tierras de la época del INC.

Desde una perspectiva más amplia, una rápida comparación de la situación de las cinco zonas de expansión y del resto de Bolivia revela que un gran número de campesinos pobres de las tierras altas han dejado atrás sus pequeñas propiedades, no para acceder a tierras fiscales que el Estado nominalmente controla en las tierras bajas ni para

emplearse como jornaleros o asalariados en el sector agroindustrial de Santa Cruz. Al contrario, la mayoría rural de campesinos parcelarios e indígenas que fue expulsada de sus pequeñas propiedades rurales y comunidades han sido excluidos sistemáticamente del acceso a las tierras estatales que ahora están controladas por los grandes propietarios cruceños en alianza con el capital transnacional. También queda en evidencia que la severa reducción en el flujo migratorio desde las tierras altas hacia las tierras bajas ha sido consecuencia del mayor poder económico y político alcanzado por las élites agrarias, poder que no es precisamente utilizado para despojar tierras a los campesinos e indígenas del lugar sino para impedir el acceso a la tierra a quienes tienen expectativas de convertirse en trabajadores del agro. En palabras de Peters (2013), esta es una situación donde el problema fundamental es la negación de la propiedad y acceso a la tierra a los campesinos pobres y a campesinos sin o con poca tierra.

Es un contexto adverso para los campesinos empobrecidos porque sus demandas de distribución equitativa de la tierra no tienen la misma fuerza que en el pasado, cuando las revueltas campesinas exigiendo 'restitución' de las tierras usurpadas a sus propios antepasados estaban reforzadas por un elemento crucial: los sentimientos de identidad y pertenencia a las tierras despojadas. En la actualidad este no es un factor inherente a las recientes luchas campesinas por acceder a tierras de frontera.

Hasta aquí, en este capítulo hemos privilegiado la exposición de las evidencias y datos empíricos organizados según tres principales secciones: el proceso de expansión de la frontera agrícola, las luchas políticas y legales y la cuestión de quién o quiénes son los desposeídos y de qué manera. También hemos introducido algunas discusiones preliminares. Sobre esta base, en el siguiente capítulo vamos a ampliar la discusión, introducir y desarrollar interpretaciones adicionales.