

Capítulo 4

La agenda agraria emergente: discusión final

En los capítulos precedentes hemos examinado algunas de las principales características, dinámicas y trayectorias respecto a la ocupación y expansión del control de la tierra, las luchas legales y políticas entre los actores involucrados y las formas de exclusión de los campesinos pobres y sin tierras.

Desde la perspectiva de la economía política sobre las contemporáneas formas de desposesión y despojo de la tierra, hemos focalizado nuestra atención en la manera en que las tierras fiscales o estatales han sido objeto de apropiación privada principalmente para la producción de soya y oleaginosas pero también para el establecimiento y reasentamiento de estancias ganaderas en nuevas zonas de la frontera, especulación y tráfico de tierras y tala indiscriminada de árboles. Se ha hecho hincapié en que indagar sobre estas transformaciones agrarias –aunque geo-localizadas solo en una parte del departamento de Santa Cruz– proveería material explicativo relevante para comprender los cambios recientes en la estructura agraria boliviana. En términos teóricos, hemos argumentado que concebir el fenómeno boliviano de apropiación de la tierra como una de las múltiples formas de desposesión de la tierra tiende puentes entre los estudios nacionales sobre cambios agrarios y los debates globales sobre qué factores gobiernan y establecen las mínimas condiciones en el mundo contemporáneo para que la tierra y la renta agraria estén siendo objeto de intensos procesos de acumulación capitalista.

Hemos hecho una revisión histórica y expuesto información cuantitativa y cualitativa para argumentar que en los espacios donde el Estado no puede sentar soberanía y presencia convincente, la apropiación de la tierra es un proceso permanente de mercantilización sobre todo de tierras fiscales o estatales, ampliación del poder económico y político de las élites regionales y expansión de las fuerzas y relaciones capitalistas. A pesar de los intentos del Estado por implementar una amplia gama de acciones políticas y legales para crear posibilidades de redistribución y para fortalecer la autoridad estatal sobre la frontera agrícola, en última instancia solamente un pequeño grupo de poder local controla la tierra y logra beneficiarse de la renta agraria.

Además, hemos precisado que la fuerza de trabajo no es requerida ni necesaria para establecer una agricultura comercial rentable y pujante. La razón es que la producción de materias primas agrícolas de exportación está basada en un modelo de explotación agrícola intensivo en capital, tecnología y biotecnología. Este modelo productivo en sí convierte las zonas de expansión agroindustrial en territorios que ya no son polos de atracción para los potenciales migrantes y trabajadores rurales que no poseen capital. Pero además, la dinámica convergente entre el poder económico resultante del control de la tierra que se convierte en poder político y este a su vez en poder económico, es determinante para consolidar una hegemonía regional articulada en torno a la elite agraria. Las consecuencias son la exclusión sistemática de los campesinos e indígenas del acceso a la tierra y la imposibilidad de proletarización dentro de la economía del agronegocio.

Después de esta breve recapitulación, en adelante vamos a retomar los tres temas centrales y las preguntas de investigación planteadas en la introducción para una discusión final. Más adelante, también vamos a subrayar algunas posibles implicaciones prácticas y teóricas.

1. Cómo opera la apropiación de la tierra

Varias condiciones previas hacen falta para la apropiación de la tierra. Una de crucial importancia es la convergencia de demandas y ocupaciones pre-existentes de carácter especulativo y el arribo de capitales de forma constante y creciente para la intensificación y ampliación de la producción de materias primas agrícolas en nuevas áreas de

cultivo. Esto es posible en tanto existan condiciones estructurales favorables como las políticas de liberalización de la economía nacional, mercados preferenciales de exportación para materias primas agrícolas, subsidios directos e indirectos, entre otras. Una condición más estructural aún, es la conjunción e interdependencia de múltiples crisis globales (crisis energética, alimentaria, ambiental y financiera). Por ejemplo, la dependencia de la economía mundial de los combustibles fósiles ciertamente provoca la actual crisis energética pero los intentos por mitigar la misma mediante fuentes alternativas de energía están estimulando mayor producción de biocombustibles a costos menores. Sin embargo, este cambio no hace más que empeorar la situación porque provoca crisis alimentaria debido a que más tierras y cultivos agrícolas (maíz, caña de azúcar, oleaginosas) están siendo destinados a la producción de biocombustibles en lugar de alimentos para la población mundial creciente.

La apropiación de la tierra a bajos costos y puesta en producción con uso intensivo de capital y tecnología son imprescindibles para la generación de excedentes económicos y acumulación capitalista. Las élites locales que controlan la tierra invariablemente están forzadas a formar alianzas con el capital transnacional, y en el marco de éstas, los primeros ponen a disposición tierras y facilitan la producción de ‘cultivos de usos flexibles’ y los capitalistas –además de introducir conocimiento y tecnología– controlan la exportación y por tanto la renta de la producción de materias primas agrícolas. Mientras los terratenientes tienen acceso a la tierra, los inversores hacen posible la expansión de la agricultura comercial. Este flujo de capital enfocado hacia la mercantilización de la tierra y producción para la exportación cabe dentro de la explicación de que, en tiempos del capitalismo avanzado en crisis, la tierra se hace más valiosa que la fuerza de trabajo y la acumulación de capital es más imperiosa que la redistribución de la tierra. Este es uno de los argumentos más persuasivos que ha sido indagado por Harvey (2003) y muchos otros trabajos específicos en el campo de los estudios agrarios (Levien 2012, Li 2011, Hall, Hirsch y Li 2011, Glassman 2006).

De forma complementaria, es posible sugerir que existen algunos elementos claves en común entre la ‘apropiación de la tierra’ presentada en este trabajo y el ‘acaparamiento de tierras’ (*land grabbing* en inglés).

Ambos se caracterizan por tratarse del control de grandes extensiones de tierra mediante mecanismos extra-económicos o al menos mediante la combinación del poder económico con el poder político. Es decir, ambas formas de concentración de tierras no resultan del funcionamiento del libre mercado tal como insinúan los seguidores del dogmatismo neoliberal. En muchos casos es cierto que ambos fenómenos acaban transitando hacia un mercado de tierras, propio de la economía formal, pero ello no es más que la consecuencia de luchas políticas para consolidar el dominio privado sobre tierras sin mercantilizar y para cambiar el uso de la tierra con fines de producción comercial.

Sin embargo, persiste una diferencia significativa entre la 'apropiación' y el 'acaparamiento' de tierras. Esta divergencia está relacionada con la escala de las transacciones y la escala del capital que interviene en cada transacción. Una idea elemental muy conocida sobre el 'acaparamiento de tierras' es que se trata de transacciones a gran escala, entiéndase como compras de miles de hectáreas de tierras por parte de transnacionales y a menudo con apoyo de los Estados compradores y vendedores, sin embargo, varios estudios recientes desde una perspectiva crítica han puesto en cuestión tales acepciones (Borras Jr y otros, 2011, White y otros 2012, Oya 2013). El argumento crítico es que no habría que valorar el acaparamiento en demasía según la magnitud o escala de las transacciones de tierras debido a que no hay evidencias significativas en ese sentido y por tanto tal fijación podría inducir a errores de interpretación sobre la manera en que la tierra es despojada con participación de agro-capitales. Esta observación tiene sentido dado que cada vez es más evidente que las transacciones a gran escala son más bien hechos puntuales, delimitados a ciertas regiones de África y Asia y no capturan la masiva incursión de capitales transnacionales por otras vías. Las denuncias de transacciones de miles de hectáreas en un solo acuerdo usualmente son bastante mediáticos pero obstaculizan un acercamiento más cuidadoso a la comprensión y documentación de complejos, múltiples e intensos procesos de mercantilización de la tierra. Precisamente, por 'apropiación' hemos tratado de adscribirnos a los esfuerzos por problematizar aún más las contemporáneas formas de desposesión buscando escapar de la mirada simplificada y focalizada en las transacciones más espectaculares.

Sobre la base de este razonamiento, podemos inferir que el capital transnacional invertido tendrá una importancia de primer orden en tanto tenga capacidad de afectar significativamente las relaciones sociales, económicas y políticas dentro de la estructura agraria donde ingresa a operar. En otras palabras, el peso del agro-capital no tiene relación necesariamente con el tamaño o número de transacciones o con el número de hectáreas de tierras en juego sino con su capacidad de influencia en las relaciones de poder dentro de una determinada estructura agraria a nivel regional y nacional. La capacidad de influencia del capital dependerá de su peso relativo para transformar las relaciones sociales y económicas, provocar costos sociales significativos y modificar los roles de los distintos sectores actores y actores dentro de una estructura agraria específica. Si comparamos el tamaño de las operaciones de los agronegocios en Bolivia con las de Brasil, Argentina, Uruguay o Paraguay, veremos que las primeras son marginales, no afectarían significativamente lo que sucede en los demás países pero tienen una influencia suficiente y decisiva para reconfigurar la composición del agro boliviano de modo tal que la producción a pequeña escala de alimentos es insignificante y en consecuencia las condiciones de vida de la mayoría rural de campesinos e indígenas se deteriora dramáticamente.

La expansión de los 'cultivos de usos flexibles' no solamente a costa de la deforestación del bosque primario sino también al interior de las zonas de colonización controladas por pequeños campesinos de la frontera, sugiere que nuevas e intensas relaciones de producción están emergiendo entre los pequeños productores en general y los agro-capitalistas. Para los primeros, la sustitución de los 'cultivos de subsistencia' por 'cultivos de usos flexibles' para la exportación indudablemente mejora las condiciones económicas de muchos de ellos pero, al mismo tiempo, los vuelve gradualmente más dependientes de las condiciones que impone el mercado controlado por grupos oligopólicos y por fuerzas externas. El *boom* sojero está provocando una incorporación subordinada de los pequeños productores campesinos y nuevos procesos de diferenciación interna están emergiendo entre los campesinos y pequeños productores, el análisis de este fenómeno requiere estudios que están fuera del alcance de este trabajo. Si este fuese un escenario típico de procesos graduales de diferenciación interna donde unos toman ventaja sobre otros y van afianzándose como

campesinos ricos a costa de la proletarianización y el empobrecimiento de la mayoría, una posible conclusión podría ser que los pequeños sojeros campesinos desaparecerán como tales en unos años más, perderán sus tierras y se convertirán en mano de obra barata. Pero esta conclusión podría resultar bastante precipitada.

Una razón para mantener cautela es que estudios previos a inicios de la expansión comercial de los cultivos de soya en las zonas de expansión objeto de estudio (por ej. Thiele 1995) y otras experiencias similares de transformación capitalista de la frontera agrícola (por ej. Foweraker 1981 para el caso brasilero) concluyen que los pequeños colonizadores de las tierras de frontera a menudo resisten presiones de expulsión, procesos de desplazamiento y desaparición de sus formas de producción no-capitalistas o semi-capitalistas; mediante acciones colectivas o comunitarias de defensa de sus tierras o reproduciendo la pequeña producción en nuevas áreas, consecuentemente, los cambios ocurren todo el tiempo pero no llegan a completarse. Otra razón es que dentro de las transformaciones recientes existe un elemento a tomar en cuenta que tiene renovada relevancia. Es la (re)primarización de la agricultura comercial de las zonas tropicales orientada a satisfacer la demanda global y permanente por productos mínimamente procesados, exportados como materia prima y que únicamente se convierten en 'cultivos de usos flexibles' cuando están en manos de los países importadores. Es decir, los cambios agrarios al interior de los pequeños productores y de este sector frente a los grandes productores requieren ser abordados tomando en cuenta que todos son productores primarios de un país sin industrialización que suministran materia prima barata a los países desarrollados.

2. El rol del Estado: mecanismos extra-económicos y dilemas

Nuestros hallazgos son consistentes con la idea de que los mecanismos bajo los cuales la tierra de la frontera agrícola cae bajo el control de las élites agrarias son de carácter político estrechamente relacionados –aunque no exclusivamente– con las múltiples luchas por la legitimación de una hegemonía regional. Entretanto, los actores estatales cuyo interés es expandir su autoridad sobre la frontera –a través de sucesivos gobiernos desde principios de la década de 1990– también toman decisiones políticas, algunos con más convicción que otros, y

actúan sin descartar la vía de las luchas legales aunque tales iniciativas estatales no son suficientes para remover la agricultura capitalista que no deja de crecer. El corolario es que la apropiación de la tierra es posible, ante todo, por la vía de los mecanismos extra-económicos. Es más, la adopción y la intensidad con que se despliega la fuerza de la ley (de tierras en este caso) por un lado y la resistencia de la hegemonía regional por otro, responden inevitablemente a los intereses de los actores estatales y no estatales involucrados más que al objetivo de reducir la inequidad en la distribución y tenencia de la tierra. Mediante los mecanismos extra-económicos, los actores estatales se convierten en mediadores de los intereses de los campesinos pobres y sin tierra que tienen expectativas para acceder a tierras en las zonas de expansión de la frontera agrícola.

Aunque lo que sucede en Santa Cruz no es precisamente el caso donde la gente es despojada de sus tierras mediante la fuerza y violencia, la apropiación de la tierra que ocurre en esa región vía mecanismos políticos no es otra cosa que un proceso más de acumulación primitiva de capital dirigida y controlada por las élites agrarias aliadas a los intereses transnacionales. El Estado no controla ni se beneficia de la renta agraria generada en estas circunstancias porque la apropiación de tierras no funciona dentro de los mecanismos legales de regulación y no está dirigida por las fuerzas del mercado. En palabras de Glassman (2006) y Levien (2012), la ‘coerción extra-económica’ implica que las intervenciones políticas son utilitarias para movilizar más fuerzas económicas y hacer posible la acumulación de capital.

Cambemos ahora nuestra atención hacia el dilema del Estado en su afán de encontrar el balance correcto entre su rol de facilitador de la acumulación de capital y su interés por mantener un nivel aceptable de legitimidad política. El caso boliviano es particularmente complejo y hasta atípico. Tal como explicamos en el capítulo anterior, el Estado repetidamente intentó controlar las tierras fiscales y su distribución confrontando a las élites regionales de tierras bajas e incluso, en los últimos años, buscando reducir la dependencia del sector agroindustrial para la provisión de alimentos al mercado interno. Mientras en varios países de la región se han impuesto reformas agrarias explícitamente conservadoras o liberales, Bolivia ha mantenido una posición política a favor de la redistribución. En este escenario, la persistencia

de las luchas y tensiones por el control de la tierra sugiere que no existe una alianza explícita entre el Estado y el agro-capital pero que, en un análisis final, la legitimidad política de los actores estatales es crecientemente dependiente de una acción paradójica: por un lado, el Estado desplegando y exhibiendo muestras de voluntad política para ganar autoridad y soberanía sobre las tierras de las zonas de expansión agrícola pero, por otro lado, tolerando –sino aprobando– que la apropiación de la tierra sea un hecho al igual que el control privado de los beneficios económicos resultantes.

Esta es una situación donde si bien la alianza no es necesaria, la tensión sí hace falta, es inherente y al parecer es el mejor escenario para cada quién; por un lado, un Estado que mantiene legitimidad política entre el campesinado del sector rural y agrario, y por otro, una élite regional que controla la agricultura de la frontera. Hasta cierto punto, esta situación es sostenible en tanto existan en la economía nacional otras fuentes de importancia para la acumulación de capital en compensación de la renta agrícola apropiada por privados y en tanto el rol de intermediario del Estado en la lucha por la distribución de tierras de frontera tenga reconocimiento social y goce de aprobación entre los campesinos e indígenas pobres. Precisamente esta es la situación particular de Bolivia, donde los gobiernos en la medida en que tienen mayor participación y control sobre la renta de la industria extractiva (básicamente este es el caso del gobierno de Morales con fuerte control sobre los recursos hidrocarburíferos desde 2006) pueden proporcionar crecimiento económico y, a la vez, conservar en niveles aceptables la legitimidad de su papel de Estado intermediador frente a los grupos de poder económico. Por consiguiente, la arena política donde tiene lugar la tensión Estado-agro-capital está delimitada por el discurso político a favor de la reforma agraria redistributiva y una política económica a favor de la acumulación capitalista.

Para terminar, es importante añadir que la agricultura capitalista en contextos de frontera donde no prima el imperio de la ley, refuerza y reproduce un modo de producción agrícola y desarrollo regional que opera en base a arreglos políticos, sociales e institucionales cada vez más diferenciados de la situación previa y de lo que dispone el Estado. No es posible inferir razonablemente otra conclusión sabiendo que en la práctica los títulos de propiedad de la tierra y otros documentos

legales no hacen falta para el funcionamiento del mercado de tierras, alquiler de tierras agrícolas y otras formas de transacción o negociación. Esto sugiere que los documentos formales exigidos por ley, en la práctica son suplantados por otras formas de documentación basadas en arreglos institucionales y sociales de tipo “alternativo” que operan desde fuera y dentro del Estado, esto último especialmente cuando se trata de actores estatales departamentales que moldean sus facultades y atribuciones en función de las alianzas con los grupos de poder regional. Es común que Santa Cruz esté representada en los medios como un escenario de violencia exacerbada y hechos delictivos a menudo atribuidos al aumento de consumo de drogas e inclinación de la gente a la obtención de ‘dinero fácil’; sin embargo, es menos común concebirla como una sociedad de frontera donde los arreglos sociales e institucionales divergen de los establecidos por la autoridad estatal. Esta particular dinámica agraria puede probablemente entenderse mejor en palabras de Hall (2013, 81) quien afirma que mientras la frontera se mantiene como tal, la soberanía territorial del Estado es algo que nunca será ‘completado’ en la práctica.

3. Fuerza de trabajo y exclusión del acceso a la tierra

La apropiación sistemática de la tierra en las zonas de expansión agrícola, recurrentes dificultades del Estado para sentar autoridad y élites regionales tomando ventaja en estas circunstancias son elementos que sugieren que estas zonas de expansión tienden a consolidarse como una región geográfica escasamente conectada a las políticas agrarias nacionales y como un proyecto de desarrollo regional de carácter excluyente. La caída abrupta en las tasas de migración hacia las tierras bajas y el marginal crecimiento de la población ocupada en la agricultura comercial del oriente boliviano son dos evidencias empíricas que nos llevan a afirmar que la exclusión de la gente y de la fuerza laboral son condiciones o requisitos clave para que la agricultura comercial a gran escala sea exitosa en términos económicos. En esta situación, exclusión no significa necesariamente expulsión directa, desplazamiento de comunidades indígenas o despojo de tierras a campesinos debido a que la expansión de la frontera a costa de la deforestación y ocupación de nuevas tierras fiscales pobremente controladas por el Estado son las decisiones más racionales, tanto en términos económicos como políticos. En suma, esta es una de las múltiples circunstan-

cias contemporáneas en que el problema fundamental es la negación del acceso a la tierra (Peters 2013).

Dado que la mayoría de los pobladores que abandonan el campo son de la región de tierras altas, podemos concluir que la apropiación de la tierra elimina las posibilidades de dotación a favor de aquellos campesinos pobres interesados en asentarse en nuevas tierras debido a que cultivar las parcelas minifundiarias en la región andina ya no es posible en las nuevas circunstancias. Aunque es muy complicado establecer seriamente cuán numerosa es la población excluida, sobre la base de los dos anteriores capítulos lo que sí es razonable es esbozar algunas de sus características generales: a) quienes tienen expectativas de acceder a un pedazo de tierra son campesinos involucrados en la agricultura de subsistencia –sea a tiempo parcial o tiempo completo–, b) algunos de ellos aún conservan cierto control sobre las pequeñas parcelas y medios de producción pero al mismo tiempo inevitablemente son dependientes de los ingresos no agrícolas y c) debido a sus condiciones precarias, estos campesinos son parte de la población flotante que está en permanente proceso de marginalización y “semi-proletarización” (Kay 1994, 18).

Sin embargo, es importante distinguir entre los excluidos del acceso a la tierra y los campesinos colonizadores que están asentados en las zonas de colonización quienes tienen características propias y diferenciadas a pesar de los vínculos históricos y socioculturales con sus lugares de origen. Unos pocos de estos colonizadores que bien pueden ser llamados los “nuevos campesinos” se dedican a la ‘pequeña producción mercantil’ que por ahora coexiste y está directamente vinculada a los grandes propietarios agroindustriales. Algunas características de este sector serían: a) la transición hacia la producción mercantil parece reflejar que no existe una ‘racionalidad’ interna apegada a la producción de subsistencia y diversificada (por tanto aversión al mercado), b) dada ciertas condiciones, los campesinos intensifican la producción y el proceso de acumulación, y c) es un sector que mantiene sus formas comunitarias de resistencia a modo de poder político sectorial.

Para terminar, al combinar las evidencias relativas a la fuerza laboral con otras señaladas en los puntos previos, llegamos a la preocupante conclusión de que la agricultura capitalista exitosa asentada en las

zonas de expansión está lejos de ser una fuente de acumulación de capital para la economía nacional y con características redistributivas, en consecuencia, esa agricultura comercial de las tierras bajas no contribuye, sea directa o indirectamente, a disminuir la pobreza rural y cerrar las brechas de inequidad que afectan a la mayoría de la población rural boliviana. La apropiación de la tierra es una realidad al igual que la apropiación de la renta que genera su mercantilización y puesta en producción. Las transacciones de tierras, contratos de arrendamiento y procesos de capitalización de las unidades de producción en alianza de capitales nacionales y transnacionales son parte de la 'economía sumergida'. En esencia, el excedente y la renta agraria son retenidos dentro del círculo controlado por el capital transnacional y sus aliados nacionales de modo tal que los mecanismos de transferencia al resto de los sectores económicos son casi inexistentes, por ejemplo, para promover procesos de industrialización basados en el desarrollo del agro.

En términos de creación de fuentes de empleo de la fuerza de trabajo, la agricultura intensiva en uso de capital es inhábil para contratar un número significativo de asalariados no porque la producción a gran escala sea una opción racional que tiene inherentes ventajas (por ejemplo especialización y mecanización) sino ante todo –tal como hemos abordado en el marco teórico– la premisa subyacente es capturar y explotar la tierra antes que capturar el excedente económico que genera la explotación de la fuerza de trabajo (Harvey 2003). Como resultado, la agricultura intensiva en uso de capital se constituye en un sistema productivo cuya razón de existir se sustenta en la negación del acceso a la tierra a campesinos 'semi-proletarizados', sea en calidad de trabajadores asalariados y trabajadores del agro por cuenta propia.

Ciertamente, este tipo de exclusión de la fuerza de trabajo es una de las características más importantes de las formas contemporáneas de desposesión dentro de las cuales –como concluye Li (2011, 296)– no hay señales de que los campesinos pobres puedan transformarse en el proletariado del futuro. En efecto, en el caso boliviano, no existe margen significativo para la proletarianización de miles y miles de campesinos quienes siguen dejando atrás sus comunidades y fragmentadas parcelas de tierras sin ninguna certeza de llegar a ser trabajadores asalariados y menos beneficiarios de la dotación de tierras.