

Expansión de la frontera agrícola

**Luchas por el control y apropiación de
la tierra en el oriente boliviano**

Expansión de la frontera agrícola

Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano

Gonzalo Colque



TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD)
Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

Este texto es una versión ajustada de un trabajo previo realizado por el autor como parte de sus estudios en el International Institute of Social Studies (ISS), La Haya-Holanda.

Colque, Gonzalo

Expansión de la frontera agrícola: luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano. La Paz: TIERRA, 2014.

118 p.; tablas; gráficos; mapas

DL: 4-1-890-14

ISBN: 978-99954-770-8-0

APROPIACIÓN DE LA TIERRA / DESPOSESIÓN /
ACAPARAMIENTO DE TIERRAS / FRONTERA AGRÍCOLA /
SANTA CRUZ / BOLIVIA

© TIERRA, abril de 2014

Editor: TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2566

La Paz - Bolivia

Tel: (591) 2 243 2263

Fax: (591) 2 211 1216

Email: tierra@ftierra.org

Sitio web: www.ftierra.org

Cuidado y edición: Floriana Soria Galvarro

Diseño y diagramación: Jaime Álvarez Condori

Impresión: Integrate Comunicaciones

Email: comunicacionintegrate@gmail.com

Impreso en Bolivia

Reconocimientos

Esta publicación es una versión ajustada de un trabajo previo realizado como parte de mis estudios en el *International Institute of Social Studies* (ISS), La Haya-Holanda. Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de muchas personas, ante todo de mi familia por el permanente apoyo emocional y espiritual. Permítanme agradecer de forma particular la contribución de las siguientes personas.

Entre los amigos de ISS, mi agradecimiento a 'Jun' Borrás por la continua supervisión, soporte y orientación. Su trabajo académico y compromiso con las causas de los movimientos campesinos son fuentes de permanente inspiración. También mi reconocimiento al profesor Max Spoor por sus valiosos consejos académicos y comentarios. También mi gratitud por el apoyo, amistad y consejos que recibí de Cristóbal Kay, Vera Gianotten, John Cameron y Ben McKay.

En Bolivia mi reconocimiento a TIERRA por el apoyo y confianza permanente. Va mi agradecimiento a la Asamblea de Socios y al Directorio. Un agradecimiento especial a Miguel Urioste, quien me introdujo al mundo de los estudios agrarios desde que comencé a colaborar con él haciendo trabajos de campo. También mi reconocimiento a todos los compañeros de TIERRA de la oficina nacional y oficinas regionales.

Finalmente, la beca de estudios que hizo posible este trabajo proviene de Pan para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo de las iglesias evangélicas de Alemania. Mi gratitud y agradecimiento a esta organización.

Índice

Abreviaciones	ix
Prólogo.....	1
Introducción.....	5
Capítulo 1. Marco conceptual	13
1. Desposesión como marco de análisis	13
2. Repensando la acumulación primitiva	18
3. Problematizando “apropiación”	22
Capítulo 2. La frontera agrícola: breve repaso del contexto.....	29
1. Santa Cruz	30
2. El periodo de la Reforma Agraria 1953 - 1985.....	31
3. La penetración de “cultivos de usos flexibles” (1985 en adelante)	36
4. El relanzamiento de la Reforma Agraria en 1996	39
Capítulo 3. Ocupación y control de la frontera agrícola.....	43
1. Los periodos claves de la apropiación de la tierra	43
1.1. La puesta en producción de las tierras ocupadas.....	44
1.2. La expansión de la frontera agrícola	49
1.3. Control de la cadena agroindustrial	54
2. El rol del Estado: luchas políticas y legales	63
3. Exclusión y fuerza de trabajo en la frontera agrícola.....	70
Capítulo 4. La agenda agraria emergente: discusión final	79
1. Cómo opera la apropiación de la tierra.....	80
2. El rol del Estado: mecanismos extra-económicos y dilemas.....	84
3. Fuerza de trabajo y exclusión del acceso a la tierra.....	87
Conclusión.....	91
Bibliografía.....	95
Sobre el autor.....	107

Lista de tablas

Tabla 1.	Deforestación anual según tipo de actores y expansión de las áreas cultivadas según cultivos.....	45
Tabla 2.	Ocupación de la tierra por actores y según las cinco zonas (documentado hasta 2004).....	50
Tabla 3.	Compañías de agronegocios establecidas en Bolivia en el sector de oleaginosas.....	57
Tabla 4.	Área cultivada de soya por tipo de productores de Santa Cruz (2004)	61
Tabla 5.	Crecimiento poblacional en el departamento de Santa Cruz entre 1950 y 2012.....	72
Tabla 6.	Cambios en población ocupada según actividades económicas 1992-2001.....	74
Tabla 7.	Cambios en población ocupada según actividades económicas 2001-2012.....	76

Lista de gráficos

Gráfico 1.	Bolivia: Principales compañías agroindustriales exportadoras de soya, 2011	59
------------	--	----

Lista de mapas

Mapa 1.	Mapa de Bolivia ubicando el área de estudio	12
Mapa 2.	Mapa del anillo fronterizo	32
Mapa 3.	Mapa de ubicación de las cinco zonas de expansión del departamento de Santa Cruz.....	51

Abreviaciones

APD	Acumulación por Desposesión
ADM	<i>Archer Daniels Midland Company</i>
AEMP	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas
ANAPO	Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAO	Confederación Agropecuaria del Oriente
CBF	Corporación Boliviana de Fomento
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CONFEAGRO	Confederación Agropecuaria Nacional
CPE	Constitución Política del Estado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FES	Función Económica Social
GADSC	Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz
GPS	<i>Global Positioning System</i>
IDT	Instituto Departamental de Tierras
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
PCR	<i>Pacific Credit Rating</i>
PNAT	Proyecto Nacional de Administración de Tierras
SAO S.A.	Sociedad Aceitera del Oriente S. A.
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TIERRA	Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria

Prólogo

Tengo la impresión que este nuevo trabajo de Gonzalo Colque generará polémica entre académicos de la cuestión agraria, pero principalmente entre dirigentes gremiales y políticos contemporáneos. Esta es una versión ajustada en español de su tesis de maestría presentada a fines de 2013 en el *International Institute of Social Studies* (ISS) de La Haya, en Holanda. La comunidad académica boliviana será interpe-lada por la contundencia de su análisis sobre las luchas por el control y la apropiación de las tierras en el oriente boliviano en las últimas dos décadas. Es uno de los pocos textos producidos en nuestro país en el que el debate de la cuestión agraria de Bolivia traspasa nues-tras fronteras y ubica con mucha precisión el lugar que recientemente ocupamos en el mundo como productores de *commodities*. Y lo hace con notable rigurosidad.

Una versión en inglés de este texto se escribía en Holanda al mismo tiempo en que los bolivianos conocimos en julio de 2013 que se había pactado un modelo productivo entre la agro empresa cruceña y el gobierno del presidente Evo Morales para lograr la ampliación de la frontera agrícola de tres a trece millones de hectáreas. Meta que se lo-graría el año de nuestro bicentenario, el 2025. La lectura de este libro es imprescindible para quienes deseen entender lo que este pacto, si se lleva a cabo, implicaría para Bolivia y los bolivianos.

Este texto describe y analiza cómo la apropiación de tierras en Santa Cruz no es fruto del funcionamiento del mercado, sino principalmen-te de mecanismos extra-económicos, especialmente del poder políti-co, de los pactos y alianzas entre sectores y con el Estado. Sabemos que en los regímenes coloniales y feudales la tierra no valía si no esta-ba atada a la mano de obra semi esclava del indio. Este texto destaca cómo el capitalismo global que incursiona en la agricultura cruceña no necesita ahora de mano de obra. Gonzalo afirma que el sistema

capitalista en crisis es inhábil para contratar (explotar) trabajadores, teniendo como alternativa el despojo de los recursos naturales que aún están sin mercantilizar. Dice que el poder conservado por las élites cruceñas es utilizado no para despojar directamente de sus tierras a campesinos e indígenas sino para impedir el acceso de nuevos asentamientos a las tierras de frontera. Por otro lado, los campesinos no tienen suficiente fuerza para concretar sus demandas en zonas económicamente menos atractivas para potenciales migrantes que no poseen capital. Señala que hoy la tierra es más valiosa que la fuerza de trabajo y así el agronegocio no se enfrenta directamente a los trabajadores agrarios sin tierras sino que negocia con el Estado regulador.

En otras investigaciones de TIERRA concluíamos que la agricultura boliviana está siendo transformada desde afuera, desde el capital transnacional global, esencialmente en Santa Cruz, a través de la creciente presencia de brasileros que traen capital, tecnología y conocimientos. En Santa Cruz estamos en los albores de una agricultura sin agricultores en la que la tecnología y el monopolio del conocimiento desplazan la mano de obra. El autor insinúa que el término “extranjeroización” de la tierra conduciría a una mirada que privilegia la nacionalidad de los productores y que el análisis de la incursión de Bolivia en el capitalismo agrario mundial debiera partir de una perspectiva de clase.

Recordemos que el debate y aprobación de la ley INRA (1996) se dio justamente cuando la élite cruceña acababa de descubrir el valor de la tierra para el promisorio agronegocio sojero, cuando “sus” tierras recién comenzaban a entrar al mercado global. Por eso su rechazo a la aprobación de la ley INRA fue tan violento, aunque menos estridente que el rechazo a la Asamblea Constituyente y a las primeras versiones de la nueva CPE. Esta primera expansión de la frontera agrícola comienza a mediados de la década de 1990 del siglo pasado, en regiones donde el Estado y sus instituciones son muy débiles pero además ocurre poco después de la suspensión de programas de asentamientos humanos promovidos desde el Estado. En este contexto cobra mucho sentido la frase que Don Hugo Teodovich –entonces asesor de la CAO, luego director del INRA y más tarde presidente del Tribunal Agrario Nacional en el gobierno del General Hugo Bánzer (1997-2002) – me espetó a boca de jarro en pleno hemiciclo del Senado

Nacional el momento de la aprobación de la ley: “!Nos han ganado, pero estas tierras serán de nuestros indios!”, (se refería a las TCO y a los indígenas de las tierras bajas).

Bolivia es una de las pocas regiones del mundo donde hay enormes superficies de bosques vírgenes que son percibidas por los mercaderes de la tierra como grandes reservas mundiales para la expansión del agronegocio. La élite cruceña desconocía el valor de sus tierras hasta los años 90. Los terratenientes bolivianos en Santa Cruz son ricos en tierras pero pobres en dinero, y se han convertido en aliados claves para la expansión planetaria del agronegocio. Una vez que los terratenientes bolivianos se percataron del valor de sus tierras en el mercado global, prefieren ahora alquilarlas antes que venderlas y se están convirtiendo en una clase rentista invisible pero poderosa. Por eso, entre las modificaciones normativas reclaman que el “alquiler de la tierra” sirva como demostración del cumplimiento de la Función Económica Social (FES).

Es necesario anotar que la expansión del agronegocio en Bolivia –a diferencia de otros países del Cono Sur donde la ampliación de frontera para cultivos de exportación es mucho mayor y más acelerada– ocurre a pesar de los altos costos del transporte, de los bajos rendimientos de los cultivos y de la notable inseguridad jurídica sobre la tierra. Esto se explica porque el precio de la tierra en Bolivia, a pesar de todo, continúa siendo mucho menor que en cualquier país vecino. El autor afirma que la incursión del capital transnacional es gradual, furtiva hasta cierto punto, y respaldada por las élites terratenientes e incluso legitimada por pequeños productores que defienden el modelo porque se benefician de él.

También señala que recientemente (2010) el gobierno abandonó su intención proclamada en la Revolución Agraria de 2006 de extender y consolidar la autoridad del Estado sobre la frontera agrícola y el sector agroindustrial cruceño. Concluye que los resultados de la titulación de tierras en Santa Cruz están muy lejos de una transformación efectiva en términos de devolver las tierras de frontera al dominio estatal para la creación de programas redistributivos de asentamientos humanos y el control de la deforestación y que –por el contrario– estamos ante una expansión indiscriminada del capitalismo agrario.

Como el Estado fracasó en su intento por recuperar y distribuir esas tierras de frontera a los campesinos sin tierras, podríamos concluir entonces que –en materia agraria y de tierras– no es cierto que Bolivia viva ahora un periodo posneoliberal.

Sin embargo, en este libro extrañamos una consideración más precisa respecto del significado de la conquista histórica de los pueblos indígenas de tierras bajas con la titulación de sus territorios, más de 13 millones de hectáreas, y sus posibles efectos en la expansión o freno del agronegocio, precisamente porque una buena parte de esos territorios indígenas están en áreas de expansión de frontera o justamente en los límites externos del área de estudio. Habría sido interesante un capítulo que analice el rol que están jugando estos territorios indígenas dentro del modelo de capitalismo agrario reinante en Santa Cruz e indagar qué ocurrirá en el futuro: ¿serán un freno a la expansión del modelo del agronegocio?, ¿son simplemente un estorbo que incomoda?, ¿constituyen de alguna manera un sector aliado de la élite local para impedir juntos la incursión de nuevos asentamientos de campesinos collas?, ¿los pueblos indígenas acabarán alquilando parte de sus territorios al agronegocio como algunos ya lo hacen en el Brasil?, ¿qué posibilidades de pervivencia tendrán en el futuro los territorios indígenas de tierras bajas ante el desarrollo sin freno del capitalismo agrario en esta región?

Miguel Urioste F. de C.
Abril de 2014

Introducción

En las últimas dos décadas, Santa Cruz se ha convertido en el departamento que más contribuye al crecimiento de la economía boliviana. Es considerado como el motor de la economía nacional por su desarrollo industrial, productivo y agropecuario. También se ha convertido en la región que produce la mayor parte de los alimentos en el país, más de dos tercios de los principales cultivos (INE 2009)¹. Esta situación favorable animó a la élite cruceña a reactivar su anhelo regionalista de larga data de desligarse del resto del país, de la parte andina en particular, con el fin de alcanzar un mayor grado de autonomía y así consolidar un modelo de desarrollo basado principalmente en la explotación de los recursos naturales.

En diciembre de 2006, el Comité Cívico Pro Santa Cruz, las autoridades políticas regionales y el sector empresarial cruceño organizaron y lideraron el llamado “Cabildo del Millón”², una de las cuatro masivas concentraciones o cabildos de cientos de miles de personas para confrontar y desafiar el trabajo de la Asamblea Constituyente y las primeras versiones de la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Agitando miles de banderas verdes, levantando las manos en señal de apoyo y respondiendo a coro “Si, desobediencia civil”, la multitud

-
- 1 Según la Encuesta Nacional Agropecuaria del Instituto Nacional de Estadística (INE), Santa Cruz produce el 99 por ciento de soya, 89,9 por ciento de caña de azúcar, 82,6 por ciento de arroz, 72,4 por ciento de maíz y 64,3 por ciento de trigo.
 - 2 El nombre de “Cabildo del Millón” fue adoptado durante los días previos y expresa el interés de los organizadores por alcanzar a reunir a más de un millón de personas en una sola y masiva concentración. Al día siguiente del evento, el periódico El Deber basándose en una estimación según el área ocupada por los asistentes, estimó que había cerca de 800 mil personas. Más tarde, otro estudio más detenido concluyó que no superaba los 600 mil asistentes (Peñaranda y Herrera 2008).

expresaba su consentimiento y adhesión a los llamados de los líderes cruceños para rechazar la Constitución y adoptar un régimen autónomo para Santa Cruz. Rubén Costas –la autoridad política más importante de la región– exclamó, “no somos opresores, no somos oligarcas, no somos latifundistas, no pretendemos dividir al país, no queremos separarnos de nuestra Patria, no queremos apropiarnos de las riquezas naturales con las que Dios y la naturaleza han bendecido estas tierras” (GADSC s.f., 5). Luego de establecer estas apreciaciones sobre el carácter del movimiento regionalista, Costas convocó a rechazar la CPE si acaso esta omitía el mandato vinculante del referéndum por Autonomías Departamentales, y en seguida demandó el respaldo popular para conducir y consolidar un régimen autónomo de autogobierno regional. El Cabildo respondió con un “sí” a cada una de las consignas. Nadie mostró resistencia alguna.

Un año más tarde, en 2007, el gobierno departamental se autoproclamó “autónomo” mediante la adopción del Estatuto Autónomo del Departamento de Santa Cruz. Este es un documento clave para entender las motivaciones de fondo de estas luchas políticas que están estrecha y directamente relacionadas con el interés por acrecentar el control de la tierra. En primer lugar, el Estatuto proclama que el gobierno departamental es responsable de los derechos de propiedad, del proceso de titulación, redistribución y regulación del uso de la tierra. En segundo lugar, el nuevo régimen autónomo establece la creación del Instituto Departamental de Tierras (IDT) como la única entidad responsable del proceso de titulación de tierras agrarias, implementación de políticas de tenencia de la tierra y distribución de tierras fiscales o públicas (GADSC 2008, 15). En otras palabras, el gobierno departamental de Santa Cruz no captura únicamente todas las atribuciones legales y autoridad del Estado boliviano sino también se convierte en el titular y dueño de las extensas tierras fiscales que legalmente están en proceso de revisión jurídica y técnica para anular el latifundio y la tenencia improductiva. Estas pretensiones explícitas por el control de la tierra son parte del sueño de los grupos dominantes de la región por consolidar su autodeterminación como “nación cambia”, un enclave territorial imaginado por ellos mismos como exitoso, moderno, productivo y plenamente integrado a la economía global, mientras que la “otra Bolivia” (la parte andina o las tierras altas) es considerada como subdesarrollada, región improductiva y

territorio de “los collas” que no son bienvenidos en las tierras bajas (Plata 2008, Assies 2006).

Más tarde, en 2009, la Constitución sólo reconoció parcialmente el Estatuto de Santa Cruz. El gobierno regional sigue esforzándose por implementar plenamente los postulados autonómicos, pero lo cierto es que varias cuestiones permanecen sin solución y siguen siendo parte de las recientes luchas por el control de las tierras que legalmente pertenecen al Estado pero que en la práctica son controladas y usufructuadas por los grandes propietarios.

La cuestión de por qué Santa Cruz, en particular la élite del agro, ha ido tan lejos al abrazar una radical y ambiciosa posición política está vinculada a la reciente emergencia de la economía lucrativa basada en la expansión de la agroindustria a costa de los llanos y áreas forestadas circundantes a la ciudad de Santa Cruz y colindantes con las zonas más propias de la Amazonía. Durante las últimas dos décadas, la economía cruceña produciendo principalmente soya, ha crecido sostenidamente y a la par de la expansión de la demanda global por productos agropecuarios conocidos como *flex crops and commodities* (cultivos de usos flexibles y materia prima) que, de acuerdo con Borrás Jr, Franco y Wang (2013, 162), es aquella producción primaria de alimentos que tiene usos múltiples y flexibles en la industria alimentaria, crianza de animales a escala industrial y producción de biocombustibles. Bolivia exporta soya mayormente en calidad de torta de soya, que se utiliza como insumo barato en la crianza intensiva y a gran escala de ganado vacuno, porcino o aves. El aceite crudo de soya también se produce para la exportación en calidad de materia prima para varios usos industriales en el exterior (AEMP 2012).

En estas circunstancias la tierra, como el recurso más importante, es controlada y mercantilizada por pequeños grupos al margen de la condición legal existente y de que la mayor parte de ésta esté clasificada como propiedad del Estado. En los años recientes (1990-2010), la producción de soya en el departamento de Santa Cruz se ha multiplicado más de ocho veces, desde 23.743 hasta 1.917.150 toneladas; mientras que la superficie cosechada se ha expandido más de seis veces, desde 143.372 hasta 922.115 hectáreas (FAO 2013). Esta expansión del cultivo de soya se produjo a un ritmo muy acelerado, tanto

que hoy representa el 66 por ciento del total de hectáreas cultivadas a nivel nacional (Urioste 2011). Es un proceso aún en curso. El Banco Mundial (BM) –uno de los principales promotores del surgimiento del fenómeno de la soya– estima que al menos existen 2,5 millones de hectáreas de “tierras disponibles” alrededor de las zonas soyeras para la expansión de más cultivos agroindustriales (Deininger y Byerlee 2011). Por lo tanto, no solo el cultivo de soya sino el crecimiento de las haciendas ganaderas, la actividad forestal, los nuevos asentamientos humanos y otras actividades (muchas generalmente basadas en arreglos sociales e institucionales poco claros) son elementos que explican la emergencia de la agroindustria cruceña y la influencia creciente que esta tiene sobre las sociedades rurales de las tierras altas que todavía practican la agricultura de subsistencia basada en la explotación de pequeñas parcelas.

Preguntas centrales

El objetivo central de esta publicación es explorar la economía política del proceso de apropiación de la tierra en el contexto boliviano y específicamente en el departamento de Santa Cruz que, por un lado, no está libre de la expansión geográfica del capitalismo que tiene lugar a través de la producción primaria de alimentos para la exportación y, por otro lado, es uno de los pocos países donde todavía está vigente el interés social por una mejor redistribución de la tierra aunque los esfuerzos de los actores estatales son sistemáticamente anulados por grupos de poder. No existe, sin embargo, la intención de presentar todo el conjunto de las complejas transformaciones agrarias a nivel nacional, cuestión que está fuera del alcance de este trabajo. A pesar de esta limitación, el abordaje del caso de Santa Cruz invita a prestar permanente atención y desde una perspectiva más amplia a las transformaciones agrarias de carácter estructural que conllevan la expansión del agronegocio, la mercantilización de la tierra y la consecuente intensificación de las luchas políticas desde dentro y fuera de los actores estatales. Más específicamente, la pregunta central de este trabajo es, ¿cómo opera la apropiación de la tierra en el contexto contemporáneo caracterizado por una agroindustria basada en el uso intensivo del capital y expansión de la frontera agrícola?

Las siguientes tres preguntas específicas son parte de este trabajo:

- i) ¿Quién y bajo qué mecanismos controla la tierra que es objeto de apropiación?
- ii) ¿Cuál es el rol del Estado dentro de estas dinámicas agrarias?, y finalmente;
- iii) ¿Cuáles son las consecuencias para los campesinos y/o indígenas pobres que tenían expectativas para acceder a un pedazo de tierra en los llanos del Oriente?

Cuestiones metodológicas y organización

Responder las preguntas planteadas requiere una perspectiva macro o general. En ese sentido, la *economía política* provee uno de los marcos conceptuales más relevantes para relacionar los diferentes elementos de análisis y las preguntas del trabajo. Cairnes (2001, 18) establece que la economía política estudia el fenómeno de la riqueza, su producción y distribución, es decir “expone las leyes según las cuales estos fenómenos coexisten y se reproducen; en otras palabras, expone las leyes de los fenómenos de la riqueza”. Aceptando esta proposición, vamos a concentrar nuestra atención en las relaciones, entornos e instituciones que influyen y transforman el control de la tierra, producción y distribución de la renta en la frontera agrícola. Concretamente, estas temáticas requieren una breve revisión de las discusiones teóricas referidas a la “apropiación de la tierra” y en el marco de los debates actuales sobre “desposesión de la tierra”. Vamos a prestar particular atención a los trabajos que abordan y conectan los conceptos de “acumulación primitiva” y “acumulación por desposesión” (APD).

La unidad de análisis es la expansión de la frontera agrícola en el departamento de Santa Cruz. Repasando varias definiciones y conceptualizaciones, por frontera agrícola vamos a entender como aquel territorio donde la expansión de la tierra puesta en producción ocurre a menudo a costa de las áreas forestadas y/o tierras fiscales. Es un proceso de ampliación en curso que resulta de un rápido incremento de intereses económicos y usualmente los actores involucrados están envueltos en relaciones sociales y políticas altamente conflictivas para tomar control sobre la tierra (Almeida 1992, Foweraker 1981, Hall 2013, Kellerman 1997). Recientemente, la frontera agrícola ha

sido expuesta a una nueva ola de presiones económicas como consecuencia del incremento del mercado global para materia prima agrícola cuya producción crecientemente requiere tierras (semi) tropicales de las zonas de ampliación. La expansión de la frontera agrícola ocurre a través de varias etapas y nuevos asentamientos casi siempre envueltos en medio de conflictos medioambientales e invasión de las tierras de comunidades indígenas y campesinas. Kellerman (1993) destaca que los asentamientos en la tierra de frontera no son meras incursiones y avances dentro de las nuevas tierras sino también contribuyen a la construcción social y cultural de una nueva sociedad. En correspondencia con esta idea, se puede afirmar que el interés de los grupos regionales de poder por un mayor grado de autogobierno y la percepción de sí mismos como “pioneros” y exitosos empresarios juegan un papel importante para construir identidades y narrativas regionales propias que hacen parte de las luchas por el control de la tierra de frontera (Plata 2008, Soruco, Plata y Medeiros 2008).

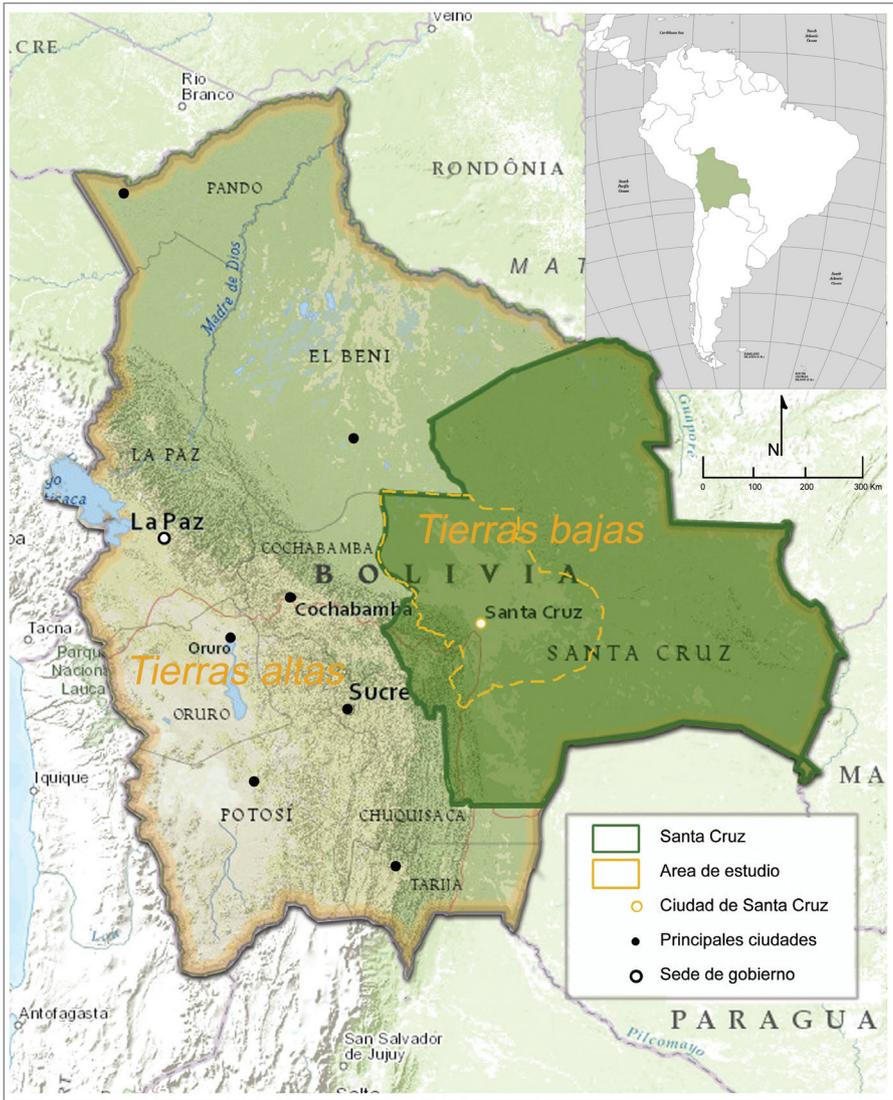
Para la recolección de la información se ha considerado por igual tanto estudios o fuentes de información cualitativa como cuantitativa. Se ha privilegiado el enfoque de método combinado o mixto, es decir como un diseño de investigación que combina la aceptación de algunos supuestos filosóficos y métodos de indagación. “Como metodología, esto implica adoptar supuestos filosóficos que guían la dirección de la recolección de información y su análisis [...], como método, se enfoca en recolectar, analizar y combinar la información cuantitativa y cualitativa en un único estudio o una serie de estudios” (Creswell y Plano Clark 2007, 5). Como fuente de información primaria se utiliza un conjunto de notas y materiales recolectados a lo largo de varios años de trabajo y participación en diferentes iniciativas de investigación, trabajos de campo e interacción con organizaciones de campesinos y pequeños productores. Esto incluye el uso de materiales, entrevistas y bases de datos de la Fundación TIERRA. Como fuentes secundarias se ha utilizado una serie de estudios seleccionados publicados en español y en inglés. Finalmente, varias entrevistas no estructuradas a informantes claves, observación y participación han sido fuentes adicionales de información e interpretación. Por otra parte, debido a una relación cercana, personal y laboral con varios de los investigadores de Fundación TIERRA, particularmente Miguel Urioste y Juan Pablo Chumacero, se ha podido explorar de forma irrestricta complejas cuestiones por me-

dio del intercambio de opiniones e información. Una de las ventajas de la relación cercana con algunos informantes es que se ha podido tratar temas muy sensibles, profundizar y cualificar el análisis. Pero por otro lado, tal como Becker (1998) subraya, existen también desventajas ya que el involucramiento de sólo un pequeño grupo de participantes dificulta la generalización de los puntos de vista. Con estas herramientas, y limitaciones, se ha organizado este trabajo.

En el primer capítulo nos enfocamos en la dimensión teórica adoptada para analizar la ocupación y el control de la tierra. El capítulo problematiza e introduce el término de “apropiación de la tierra” para establecer las bases analíticas necesarias, conceptos y herramientas, usando fundamentalmente las teorías contemporáneas de desposesión. Ante todo se trata de establecer bases apropiadas y contextualizadas para la discusión de cómo opera la expansión de la frontera agrícola y bajo qué lógicas económicas funciona. El capítulo dos examina brevemente el contexto de análisis, en este caso la frontera agrícola boliviana situada en Santa Cruz donde persistentemente el Estado no sólo ha intentado controlar y distribuir la tierra sino también utilizarla para promover la acumulación de capital en tanto no sea contraria a su interés por preservar un mínimo nivel de legitimidad política. Aquí repasamos los proyectos históricos de la “Marcha al Oriente”, el establecimiento de las primeras zonas de colonización en el marco de la Reforma Agraria de 1953 y los antecedentes del fenómeno de la soya. El capítulo tres está dedicado a dar cuenta sobre las evidencias y los hallazgos de investigación, mismos que están organizados de acuerdo a tres temas: a) expansión de la ocupación y apropiación de la tierra en los años recientes (1985 hasta la fecha), b) el rol del Estado y sus vínculos con las luchas legales y políticas y c) la cuestión de quién o quiénes son los desposeídos y de qué manera. El capítulo cuatro ofrece un análisis e interpretación de los temas agrarios resultantes del capítulo anterior y, en particular, hace énfasis en la cuestión de acumulación (quién se beneficia de la apropiación de la tierra), cómo el Estado lidia con el poder económico regional que está en auge y qué sucede con los campesinos y pequeños productores que no pueden acceder o ser parte de la apropiación de la tierra. Estas temáticas son abordadas en conexión con el marco teórico y con la pregunta más general de por qué la agricultura a gran escala se ha expandido aceleradamente en los últimos años. Finalmente, en el

capítulo cinco resumimos algunos hallazgos y conclusiones. También identificamos posibles mayores implicaciones teóricas y prácticas.

Mapa 1
Mapa de Bolivia ubicando el área de estudio



Fuente: adaptado de National Geographic <http://education.nationalgeographic.com/education/mapping/interactive-map/?ar_a=1>

Capítulo 1

Marco conceptual

1. Desposesión como marco de análisis

La desposesión de la tierra ha sido uno de los elementos históricos y permanentes en las luchas por la tierra en muchas regiones del mundo y Bolivia no es la excepción. Como uno puede deducir fácilmente, desposesión refiere al proceso donde algunas personas pierden acceso y control sobre la tierra (y los recursos naturales que posee) y, dentro del mismo proceso, unos cuantos logran beneficiarse tomando control sobre las tierras despojadas. Generalmente este proceso es injusto, forzado e incluso violento. El grado de desposesión será más severo en tanto más asimétricas sean las relaciones de poder entre unos y otros. Todo esto es parte de una larga historia de expulsiones y desplazamientos de pequeños campesinos, grandes colonizaciones de extensos territorios en diferentes regiones del mundo, exterminación de poblaciones indígenas en América o esclavización en África (Bernstein 1991). Como resultado, los ganadores no solo alcanzan a controlar la tierra y los recursos naturales que ésta contiene sino que además se encuentran en posición de explotar la fuerza de trabajo de los campesinos despojados de sus tierras o empobrecidos.

La desposesión de la tierra ha sido materia permanente de discusión dentro de los estudios agrarios orientados a entender tanto el desarrollo del sistema capitalista basado en el sector agrario como las posibilidades y los límites de la expansión del capitalismo avanzado dentro de los países en desarrollo. Últimamente, nuevas evidencias y argumentos han sido presentados para señalar que las luchas sobre la tierra y recursos naturales se han incrementado des-

de que los programas neoliberales fueron implementados a inicios de la década de 1980. Del mismo modo, las transacciones de tierra a gran escala (*land grabbing*) y la incursión de inversores transnacionales en la compra de tierras desde la crisis alimentaria de 2007-2008 han agudizado el problema y las luchas por la tierra. Bernstein (2010, 84-85), advirtiendo que aunque no es posible generalizar los efectos de la globalización y de las políticas neoliberales, ha afirmado que la tendencia a la intensificación de las relaciones de carácter mercantilista continúa pero con la novedad de bajos niveles de intervención estatal, control y orientación de políticas agrarias, excepto cuando se trata de reducir o anular las subvenciones directas o indirectas a la pequeña agricultura campesina. En medio de esta creciente expansión del capital privado hacia el agro, las relaciones entre la doctrina del neoliberalismo y la desposesión que sufren los campesinos se estrechan y son cada vez más evidentes. Kay (Akram-Lodhi, A.; Kay, C. (eds.) 2009, 216) explica que una mayor desregulación del comercio internacional provoca una mayor producción destinada a la exportación, misma que se convierte en la principal fuerza motriz de la creciente naturaleza excluyente y desigual que caracteriza a las políticas de desarrollo rural. Así, esta situación acaba reforzando el poder de las clases dominantes y su influencia –incluso en los ámbitos legales– para formalizar la propiedad y el control de las propiedades agrarias mientras que una proporción creciente y mayoritaria de población rural acaba convirtiéndose en semiproletariados (ibíd., 215).

En respuesta a la emergencia de estas problemáticas del agro, un número importante de investigadores, activistas, movimientos sociales y responsables de formular políticas han prestado mayor atención a las adquisiciones o acaparamiento de tierras a gran escala conocidos como contemporáneas formas de *land grabbing*³. En muy corto tiempo, esta

3 En el contexto de la crisis alimentaria global de 2007 y 2008, emergió una ola muy visible de compra de tierras en los países del Sur. Este fenómeno llamó la atención de estudiosos y organismos internacionales quienes documentaron varios casos. Inicialmente, la compra de tierras en Asia y África capturó la atención de muchos y este hecho influyó para que el acaparamiento de tierras sea visto como inversiones de compañías transnacionales con apoyo e involucramiento masivo de los gobiernos (McMichael 2009, Cotula y otros 2009, Zoomers 2010, Visser y Spoor 2011). Durante 2011 y 2012 varios estudios de caso promovidos por la FAO

cuestión se convirtió en el referente central para los debates agrarios y está siendo objeto de amplias críticas y reconsideraciones conceptuales. Tal como White y otros (2012) se encargaron de aclarar, ni la incursión de capitales transnacionales para la toma de control de tierras ni el término *land grabbing* son fenómenos nuevos. De hecho, muchos años atrás el propio Marx (1867 [1999], 284) señaló que “[e]s el desfalco de tierras en gran escala el que [...] prepara el terreno sobre el que ha de desarrollarse la gran agricultura”. Es así que los temas de debate como qué es nuevo hoy en día en relación con las formas históricas de despojo o por qué el acaparamiento tiende a ser asociado sólo con capitales transnacionales están siendo expuestos a nuevos y recientes estudios (Borras Jr y otros 2011, Borras Jr y otros 2012, Borras Jr y Franco 2012, Levien 2012, Margulis, McKeon y Borras Jr 2013, Oya 2013, White y otros 2012, Wolford y otros 2013). Una razón de peso para mayor debate es que la asociación simple entre desposesión y capital transnacional en realidad no proporciona una completa exposición del problema ni herramientas analíticas adecuadas para, por ejemplo, estudiar aquellos casos de desposesión donde los capitales transnacionales están implicados indirectamente, de forma compleja e incluso subterránea. Por estas razones, autores como Borras Jr y otros (2012) insisten en la necesidad de mayores clarificaciones conceptuales, particularmente para el contexto latinoamericano donde la adquisición de tierras a gran escala no es estrictamente dependiente de capitales o inversiones extranjeras “trans latinas”.

La definición de la FAO de acaparamiento de tierras establece que este fenómeno existe cuando al menos se presentan tres condiciones: a) la compra de tierras a gran escala, b) la participación de gobiernos extranjeros y c) el impacto negativo sobre la seguridad alimentaria del país anfitrión. Sin embargo, esta aproximación ha sido valorada como demasiado restrictiva por Borras Jr y otros (2012), quienes, en su lugar, privilegian la adopción de otras condiciones o características: a) “acaparamiento de tierras es ante todo [...] poder para el con-

en América Latina develaron que este fenómeno es más complejo que la simple inversión transnacional en compra y venta de tierras a gran escala (Borras Jr y otros 2012). Es así que muchas iniciativas (por ejemplo Land Deal Politics Initiative LDPI-www.iss.nl/ldpi) y estudios críticos continúan revisando los componentes centrales, los rasgos característicos y la naturaleza de qué es *land grabbing* (Borras Jr y Franco 2012, Oya 2013, Scoones y otros 2013).

trol de la tierra”, b) su escala está en relación directa con el tamaño del capital involucrado y c) sucede en el marco de las dinámicas de acumulación de capital. A partir de ello, los autores mencionados ofrecen una definición alternativa (aunque no definitiva) que precisa el acaparamiento de tierras como la captura del control sobre relativamente vastas extensiones de tierras mediante una variedad de mecanismos y formas que involucran la participación de capitales a gran escala. A menudo, esto implica un cambio en el uso del suelo hacia fines extractivos –ya sea para propósitos domésticos o internacionales– y ocurre en respuesta a la convergencia de crisis alimentarias, energéticas y financieras, necesidades de mitigación del cambio climático y demanda por recursos naturales de los nuevos centros de capital global. Estas discusiones y reevaluaciones conceptuales, al margen de la relevancia que tienen en sí mismas, aportan clarificaciones para entender que en definitiva la contemporánea desposesión de la tierra es aún más extendida de lo que se pensó en sus inicios y adopta una variedad de formas en la práctica.

A pesar de que estos procesos de desposesión de la tierra han sido gradualmente reconocidos como uno de los elementos cruciales para entender los cambios agrarios, aun no están del todo claras las discusiones sobre quién pierde la tierra y bajo qué mecanismos. Recientemente, varios estudios han comenzado a llamar la atención sobre las maneras en que las personas están siendo afectadas por la expansión del control comercial de las tierras (Li 2011, Borras y Franco 2013, Peters 2013). En particular, dos temas requieren atención. Uno, el por qué la tierra (y los recursos naturales) es el objetivo directo y mayor dentro de las contemporáneas formas de desposesión antes que la fuerza de trabajo de las personas desplazadas o afectadas de algún otro modo. Esta orientación y actuación de los inversores parece ser contradictoria especialmente desde la perspectiva marxista que establece que la explotación de la fuerza de trabajo es la principal fuente para generar excedentes y acumular capital (Nicholas 2011, Levien 2012, Sassen 2010). Pero, los hechos indican que los capitalistas prefieren tomar control sobre la tierra con fines comerciales, explotarla intensivamente y con muy poca participación de fuerza de trabajo. La mercantilización de la tierra con estas características donde la gente pobre y sin tierra es excluida y marginada antes que contratada como fuerza de trabajo, ha sido corroborada en varias partes del mundo

(por ejemplo para América Latina ver Foweraker 1981, Borras Jr y otros 2012, Kay 2009; para África Fairhead, Leach y Scoones 2012, Zoomers 2010; Asia, Borras Jr, 2007, Hall, Hirsch y Li 2011, Levien 2012, Walker 2006). Por ejemplo, la experiencia de los países del sudeste asiático ha sido expuesta por Li (2011) como un proceso de permanente precarización y exclusión de los campesinos ante la expansión de las plantaciones agroindustriales a gran escala, basada en capital y tecnología que no requiere fuerza de trabajo. En suma, el capitalismo global que incursiona en la agricultura no requiere explotar la mano de obra barata de los campesinos pobres y sin tierra.

Para una mayor comprensión de esta tendencia, Levien (2012, 938) sugiere que se requiere retroceder al concepto de “acumulación primitiva” para entender las contemporáneas formas de desposesión, siguiendo el trabajo pionero de Harvey sobre la “acumulación por desposesión” (APD). Teóricamente, este retorno implica poner en cuestión la interpretación de que la generación del excedente capitalista (riqueza, ganancia) se basa sólo en la explotación de la fuerza de trabajo. En la teoría de valor de Marx, la tierra –dado que no se produce de acuerdo con las fuerzas del mercado– no forma parte de la teorización del capital, por tanto, no es analizada como creador –o no– de la ganancia capitalista (Nicholas 2011). Sin embargo, el propio Marx más tarde se adentró en una reinterpretación por incluir la tierra en su teoría de valor como fuente de ganancia. Sus estudios sobre la teoría de la renta, se constituyen en uno de sus trabajos inconclusos en cuanto no alcanzó a desarrollar del todo sus argumentos para explicar la relación entre la tierra y la ganancia capitalista. A pesar de ello, Marx afirmó que “el trabajo no es la fuente de toda riqueza. La naturaleza es la fuente de los valores de uso [...] ni más ni menos que el trabajo, que no es más que la manifestación de una fuerza natural, de la fuerza de trabajo del hombre” (Marx 1872 [2000], 8). Hoy en día, estas discusiones sobre cuál es la participación de la tierra en la creación del excedente económico adquiere una renovada importancia para indagar respuestas sobre por qué la tierra es foco de atención en los procesos contemporáneos de desposesión.

Una segunda implicación es por qué la desposesión de la tierra conlleva que mucha o poca gente pierda su tierra. Aunque lo cierto es que en muchos casos, situaciones y lugares mucha gente pobre es expul-

sada de sus tierras, la imagen completa es más que eso. El énfasis en que la desposesión significa la directa expulsión de campesinos, en parte obedece al influjo de los estudios convencionales que principalmente prestan atención a los procesos de separación o “divorcio” de los campesinos de sus tierras y la subsecuente proletarización (Araghi 2009, Kanti 2007, Webber 2008, Arrighi, Aschoff y Scully 2010). La emergencia de una comprensión más amplia del concepto de desposesión tiene relación directa con las múltiples y nuevas formas de formación de la propiedad capitalista en el mundo de hoy. Éstas van desde los procesos genéricos de “cercamiento” de tierras y mercantilización de la naturaleza, espacios hasta ahora fuera de los “circuitos de capital”, privatizaciones y hasta la creación de instituciones (Negi y Auerbach 2009). Estas múltiples formas de desposesión y acumulación han recibido mayor atención y aceptación desde que Harvey postuló su innovación teórica, la APD, para explicar las diferentes formas en que la gente es afectada por la expansión del capitalismo (Harvey 2003). Las múltiples formas de expansión capitalista traspasan el campo agrario pero, a su vez, ayudan a explicitar nuestra intención de explorar la desposesión de la tierra aceptando sus múltiples expresiones y siguiendo aquellos estudios que están trabajando en esta dirección (Li 2011, Peters 2013, Glassman 2006, Levien 2007, Kappeler y Bigger 2011, Bush 2011, Hall, Hirsch y Li 2011, Borrás y Franco 2013, Borrás Jr, Franco y Wang 2013).

A partir de esta breve revisión sobre la desposesión y sus contemporáneas formas, en adelante vamos a traer a discusión más elementos relacionados debido a que la desposesión de tierras sin despojos y expulsiones directas de campesinos es el fenómeno agrario que ocurre en Bolivia y explica la ampliación de la frontera agrícola.

2. Repensando la acumulación primitiva

Podemos resumir en una sola pregunta lo que se ha abordado hasta ahora. ¿Por qué los inversionistas se afanan en tomar control sobre las tierras –mejor si éstas no están ocupadas– más que sobre la fuerza de trabajo de los campesinos desposeídos y/o marginados? Tal como hemos introducido, la teoría de APD de Harvey aborda la cuestión en esta dirección rescatando el significado de la formulación de Marx de “acumulación primitiva” que ha sido motivo de varios estudios

clásicos e interpretaciones sobre las transformaciones agrarias (véase por ejemplo, Glassman 2009, Levien 2007 y 2012, De Angelis 2007, Bush 2011, Arrighi, Aschoff y Scully 2010, Dunn 2007). Negi y Auerbach (2009, 100-101) destacan ampliamente el valor innovador del trabajo de Harvey y su importancia para revitalizar los debates en torno a procesos relacionados con el concepto de desposesión, el cual por generaciones, ha sido interpretado a través de evidencias que se explican por sí mismas y por medio de ideológicamente poderosas nociones tales como inversiones de capital, crecimiento y desarrollo económico. Más específicamente, en el campo de los estudios agrarios, Levien (2007, 936) destaca que la APD se constituye en el punto de partida y en un poderoso concepto analítico para entender el rol de la desposesión de la tierra bajo el actual régimen del capitalismo avanzado.

Como sabemos, la acumulación primitiva implica la separación de los trabajadores del agro de sus medios de producción, de modo tal que los campesinos (no todos) se convierten en trabajadores asalariados (proceso de proletarización) mientras que la tierra se convierte en capital para la consecuente emergencia del modo de producción capitalista (Marx 1867 [1999], 874). Esta transformación también refiere inevitablemente a procesos de expropiación de la tierra que son brutales y violentos, que Marx denomina como un cambio que “ha quedado inscrito en los anales de la historia con trazos indelebles de sangre y fuego” (ibíd., 875). Harvey conecta esta explicación con su teoría de APD argumentando que este tipo de desposesiones aún persisten hoy en día, como parte de las respuestas del neoliberalismo para contrarrestar la permanente crisis en que está atrapado el capitalismo avanzado (Harvey 2003, 2005). Una variante que tiene la APD es que esta teoría refiere no únicamente a la comodificación de la tierra (tal como se entiende por acumulación primitiva) sino también a una amplia gama de recursos naturales, servicios y bienes públicos que caen bajo el control del sector privado, desregulación de los mercados, privatización de los Estados, entre otros (Ekmam 2012).

Esta conceptualización más amplia pero también más genérica ha sido objeto de discusiones y cuestionamientos por parte de estudiosos como Levien (2007, 2012), Buck (2009) y Negi y Auerbach (2009), quienes han planteado la pregunta si APD, ante todo, refiere a la se-

paración de los campesinos de la tierra o si refiere al uso de medios violentos para este propósito. En otras palabras, si APD es un marco analítico para entender las formas contemporáneas de desposesión causadas por las economías capitalistas en crecimiento (por ejemplo China o Brasil) o es la teorización del último y violento recurso adoptado por el capitalismo global en crisis que, por definición, es incapaz de acumular capital mediante la “reproducción ampliada”. Levien (2012, 939) es uno de los que convincentemente afirma que la APD no es clara sobre cuándo y bajo qué condiciones ciertos procesos (por ejemplo la desposesión de tierras en China) responden a una u otra razón. Ante esta falta de claridad, diferenciadas formas de desposesión aún son consideradas de la misma manera que en los estudios clásicos, como una “típica transición en el proceso de proletarianización del campesinado”. Debido a este tipo de observaciones, Levien (2012) y Glassman (2006) optan por enfatizar en los “mecanismos extra-económicos” como el componente central para la acumulación y para entender que se está haciendo referencia al sistema capitalista en crisis, que es inhábil para la generación de ganancias mediante la “reproducción ampliada”, por lo tanto, también es inhábil para contratar (y explotar) trabajadores, no teniendo más alternativa que la creación del excedente capitalista mediante el “despojo” de los recursos naturales que aún están sin mercantilizar ⁴. Desde luego, esta explicación no significa que la apropiación de los excedentes generados por la fuerza de trabajo deje de ser una importante fuente de acumulación capitalista, particularmente en economías de países con un rápido y permanente crecimiento económico industrial como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). El valor de estas discusiones es que contribuyen argumentos y claridad para distinguir aquellas formas de desposesión que refieren directamente al divorcio de los trabajadores del agro de sus medios de producción de otros procesos más generales de privatización, redistribución (inequitativa) de la riqueza y apropiación de los recursos naturales (Negi y Auerbach 2009, 101).

4 Cuando aborda este punto, Harvey (2003, 89) introduce la idea de *spatio-temporal fixes* para explicar que el capitalismo global está relocalizando las inversiones y las ganancias en diferentes espacios geográficos, además de invertir capital en oportunidades económicas que son rentables a largo plazo. Este sería el caso de las tierras que están bajo control de transnacionales sin ninguna actividad o proyecto económico en el corto plazo.

Estos trabajos y conceptualizaciones ofrecen una renovada perspectiva y nuevas herramientas de análisis para entender las contemporáneas formas de desposesión de la tierra en contextos de frontera agrícola. En primer lugar, estos estudios subrayan que la mercantilización de la tierra responde no únicamente a la expansión del modo de producción capitalista de larga data sino también a las estrategias del capitalismo avanzado en crisis que busca acumulación sin “reproducción ampliada”. En segundo lugar, estas discusiones enfatizan en que hoy la tierra es más valiosa que la fuerza de trabajo y la comodificación es imperativa por encima de las necesidades de redistribución de la tierra entre campesinos con poca tierra o sin tierra. Estos cambios suponen que los elementos relacionados como el rol de la fuerza de trabajo o las luchas y resistencias políticas requieren un acercamiento desde nuevos ángulos. Por ejemplo, Li (2011, 281) enfatiza en la necesidad de ubicar la cuestión laboral en el núcleo del debate global sobre *land grabbing* o acaparamiento de tierras, pero no únicamente como casos de expulsión o desalojo de campesinos. En tercer lugar, revelan que los “mecanismos extra-económicos” son factores clave para esparcir los fenómenos de desposesión y limitar el acceso a la tierra de los campesinos pobres, algo que incluso puede llegar a ocurrir sin violencia y sin políticas de lucha y resistencia bien definidas por parte de la gente marginalizada. En este escenario, la producción de cultivos de usos flexibles y materias primas agrícolas también implica que las luchas políticas traspasan las fronteras nacionales y establecen nuevas políticas de gobernanza global para “regular” los procesos de acaparamiento de tierras (Borras Jr, Franco y Wang 2013). En estas circunstancias, las cuestiones de política, Estado y relaciones de poder son elementos subyacentes de las contemporáneas transformaciones agrarias.

Como veremos más adelante, la frontera agrícola boliviana ha sido ampliada y transformada profundamente en las tierras bajas como respuesta y consecuencia de las fuerzas globales. La elevación de los precios agrícolas internacionales ha desencadenado una rápida expansión de las tierras agrícolas modificando el uso del suelo y expandiendo las tierras arables para la producción de oleaginosas y ganadería a gran escala. Los sectores con capacidad de control (así sea mínima) de la tierra de frontera respondieron rápidamente a las señales del mercado internacional, priorizando la producción para

la exportación y dejando en segundo plano el abastecimiento del mercado interno, por ejemplo producción de trigo y otros granos que son importados desde varias décadas atrás (Fundación TIERRA 2013). La creciente llegada de migrantes, capital y tecnología desde otros países involucrados en la producción y comercio de la soya (Brasil, Argentina, Colombia) ha creado un ambiente ‘amigable’ para el agronegocio en la región de Santa Cruz, hecho que permitió un crecimiento acelerado del sector agroindustrial. Así, la problemática gira en torno al control de las áreas que son aptas para la producción mediante inversiones, introducción y uso de maquinaria agrícola y monoproducción intensiva (Urioste y Pacheco 2001, Urioste 2012, Mackey 2011, Hecht 2005). Dado que no es un modo de producción intensiva en mano de obra, los campesinos, indígenas y migrantes altoandinos son frecuentemente marginalizados o encapsulados en áreas marginales cercanas a las zonas de colonización. Ciertamente, el caso de tierras bajas no es sobre campesinos y gente pobre resistiendo expulsiones sino sobre cómo la distribución de la tierra dirigida por el Estado se desvanece y nacen nuevos arreglos sociales e institucionales propios de las zonas de frontera para consolidar un agro de tipo extractivista y productor de materias primas para la industria global de alimentos.

3. Problematicando “apropiación”

La desposesión de la tierra ha sido un requerimiento esencial tanto para el desarrollo del modo de producción capitalista como para la sostenibilidad del capitalismo avanzado en crisis. Esto último es posible mediante mecanismos más complejos de carácter estructural, institucional y legal y mediante la incorporación al mercado de recursos que tradicionalmente no estaban mercantilizados. Uno de los rasgos distintivos y fundamentales para entender la desposesión de la tierra es que ésta ocurre no sobre la base de relaciones de mercado sino a través de la coerción “extra-económica”, esto es violencia, fuerza, presiones arbitrarias o lo que Marx –también Harvey– no dudó en calificar como “el robo de la tierra de la gente” (Marx 1867 [1999], 506, Wood 2006, 23).

Para una mayor problematización, es sumamente importante seguir la línea marcada por varios estudios recientes que sugieren que las

desposiciones contemporáneas requieren ser abordadas y diseccionadas teniendo en cuenta que toman múltiples formas y a menudo son definidas por el balance de poder entre el control de la tierra pre-existente y el grado de interés por comodificar la misma (Negi y Auerbach 2009, 101, Levien 2012, Hall 2013). Esta observación tiene particular importancia para entender el inicio, la continuidad y el futuro de la agroindustria en las zonas de expansión de la frontera agrícola de Bolivia. Así, las luchas y los cambios en el acceso a la tierra en las zonas de expansión de la agroindustria pueden ser definidas como una subcategoría de desposesión que redefine la estructura agraria y rural más allá del departamento de Santa Cruz y responde a las nuevas prioridades del capitalismo avanzado. También es una forma de desposesión que se caracteriza porque las luchas y relaciones de poder confrontan no al campesino que se rebela frente al capital agroindustrial sino al Estado que retiene legalmente la propiedad y control de la tierra de frontera y al capital agroindustrial que se expande y usufructúa la misma.

Dado que es importante mantener una clara distinción del caso boliviano de las formas múltiples de desposesión de la tierra, vamos a introducir en este estudio el concepto de “apropiación”. Este término puede ser definido como el control y ocupación sistemática de la tierra en las zonas de frontera agrícola mediante el ejercicio del poder para convertir la tierra en dominio privado. Usualmente, la tierra en disputa es tierra fiscal o estatal que reúne condiciones para la expansión de las áreas en producción, mayormente para cultivos agrícolas de exportación en calidad de materia prima.

Para una mayor clarificación de qué entendemos por “apropiación”, primero vamos a explicar la importancia general y luego elaborar mayores cualificaciones y significados sobre el acceso y propiedad de la tierra, tierras fiscales o estatales y los actores involucrados en la lucha por el control de la tierra. Sin embargo, aquí no existe la intención de adoptar el término de “apropiación” en el sentido que usa Marx para referirse principalmente a la explotación de la clase trabajadora por parte de la clase capitalista con el fin de confiscar el excedente que genera la fuerza de trabajo y acumular capital (Roberts 2011, Marx 1867 [1999]).

En general, al referirnos a la apropiación de la tierra enfatizamos en el proceso y la dinámica que permite ganar acceso y control sobre la tierra de frontera. En este escenario, los campesinos pobres no pierden directamente sus tierras sino bajo mecanismos indirectos y más complejos donde el Estado es el intermediario que juega el papel central. Es importante subrayar que cuando nos referimos a las tierras fiscales o estatales se debe prestar una atención cuidadosa porque ello no implica que sean tierras sin ocupantes o zonas que no están bajo cultivo. A menudo las tierras fiscales son espacios reclamados, disputados, ocupados por latifundistas, traficantes de tierras, agroindustriales e incluso por campesinos sin tierra quienes ocupan pequeños pedazos de tierra por varios años consecutivos con la esperanza de consolidar de esa manera su derecho de propiedad. En términos estrictamente legales, la tierra agraria, al igual que todos los recursos naturales, es “propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo” (CPE 2009, art. 349. I.). Por estas razones las tierras fiscales no son tierras de nadie libres de intereses y de disputas pre-existentes. Tal como White y otros (2012, 631) explican, las llamadas “tierras marginales, baldías y disponibles” que fueron identificadas por el Banco Mundial para transacciones a gran escala en varios países, en realidad no existen como tales.

Cuando se trata de explorar el estado de situación de las tierras de frontera, una de las implicaciones de fondo es que estamos frente a una configuración de relaciones (sociales y de poder) donde los actores estatales reclaman permanentemente su primacía para el control de la tierra pero esta pretensión siempre es contestada en la práctica. Tal como Peluso y Lund (2011) explican, la tierra de frontera es el lugar donde cuestiones como autoridad, soberanía y hegemonía del Estado han sido y aún son atributos puestos en duda por nuevos procesos de expansión del dominio privado, re-territorializaciones y emergencia de nuevos regímenes de propiedad. El Estado y sus instituciones (leyes, gobiernos nacionales y subnacionales, autoridades locales y burocracia) tienen la responsabilidad de controlar procesos de ocupación y transformación del “medio natural” en áreas productivas, pero esto no ocurre necesariamente y tampoco los actos de las autoridades estatales coinciden con estos mandatos (Foweraker 1981). La intervención estatal tiene lugar bajo una variedad de formas, políticas y

acciones incluyendo reformas agrarias, distribución y redistribución de la tierra, promoción de nuevos asentamientos humanos o zonas de colonización de frontera, demarcación de territorios indígenas protegidos, áreas forestales, parques nacionales, entre otras. Sin embargo, estos mandatos formales son sólo una de las caras de la historia. Lo cierto es que hay una amplia gama de estudios agrarios dedicada a revelar que el Estado, mediante la manipulación de la ley y el uso de la fuerza, es a menudo un diligente facilitador de los procesos de apropiación de las tierras fiscales a favor del sector privado, compañías del agronegocio e incluso entra en alianza bajo modalidades corporativas Estado-privados de *joint ventures* (Wood 2006, Walker 2006, Hall, Hirsch y Li 2011). En consecuencia, es esencial averiguar hasta qué punto la apropiación de la tierra está siendo afectada en la práctica por los actores estatales.

Para cerrar esta sección, tres elementos adicionales requieren atención adicional. Primero, el tema de acceso y derechos de propiedad, ambos conceptos usualmente son considerados como sinónimos o términos intercambiables, sin embargo, esta práctica tiene sus limitaciones. Siguiendo el argumento de Ribot y Peluso (2003, 154), hacer una distinción permite prestar mayor atención a la amplia gama de relaciones sociales que tienen la habilidad de restringir o permitir que las personas se beneficien de los recursos naturales, sin necesidad de limitar la mirada solamente a las relaciones de propiedad. Bajo esta interpretación, el derecho de propiedad no es la única forma de acceso a la tierra sino sólo una de las múltiples relaciones sociales y maneras para el mismo fin. Aquí adoptamos esta interpretación más amplia debido a que es una de las herramientas analíticas más poderosas para una mayor problematización de la apropiación y control de la tierra en la frontera, donde ciertamente la disputa por la tierra es más que la lucha legal por establecer los derechos de propiedad. Para esto, uno de los supuestos importantes es que la apropiación ocurre en un contexto donde los arreglos sociales e institucionales están mutando permanentemente, están en curso, de modo que el acceso a la tierra no es más que provisional.

Segundo, elaborar mayores clarificaciones conceptuales sobre qué es tierra fiscal o estatal es igualmente importante para este estudio. Inicialmente, el término de tierra fiscal tal como hemos mencionado, da

una idea general de que se trata de espacios territoriales donde no existe o es marginal tanto la propiedad privada como la producción agrícola con fines comerciales. Sin embargo, aquí estamos interesados en una mayor cualificación de esta inicial noción. Borrás Jr (2007, 26) es uno de los estudiosos que observa que las tierras fiscales en los hechos son tierras que están en uso para una diversidad de cultivos, bajo la mirada de los intereses privados y signados por la generación y redistribución de relaciones entre quienes detentan la tierra y los campesinos pobres, entre la élite y quienes no lo son. Así, las tierras fiscales son espacios de lucha de clases para ganar acceso a la tierra y con el tiempo, alcanzar mayores grados de control de la tierra y que, eventualmente, puedan convertirse en propiedades privadas a través del proceso de titulación de tierras.

Por último, está la cuestión de quién o quiénes son los desposeídos, bajo qué mecanismos y por quién o quiénes. En el caso de los territorios caracterizados por la expansión de la frontera agrícola, una parte importante de las personas afectadas está fuera del territorio en disputa, muchos no están ocupando la tierra pero ciertamente tienen expectativas para acceder a la misma mediante políticas de reforma agraria y procesos de titulación, que en conjunto persiguen el objetivo de establecer primero el control estatal de la frontera y luego facilitar la propiedad de la tierra a favor de los campesinos e indígenas que viven del aprovechamiento de los recursos naturales renovables. En esta situación, la apropiación de la tierra por parte de las élites capitalistas significa que los planes de redistribución son desplazados a un segundo plano. El grado de severidad de la negación del acceso a los campesinos depende fuertemente de dinámicas y procesos políticos propios de un Estado que debe enfrentar su dilema entre promover la acumulación de capital o mantener su legitimidad política (Fox 1993, Borrás Jr 2007). Es un escenario donde los actores estatales jugarán un rol favorable a la apropiación de la tierra en tanto tenga sentido en términos de retornos económicos y mientras su legitimidad política no caiga por debajo de un mínimo que el poder político requiere para controlar el Estado. En medio de estas dinámicas quien al final se beneficia con la apropiación de la tierra es el capital, usualmente vinculado a las empresas transnacionales del agronegocio, que tiene la capacidad de controlar y poner bajo producción comercial la tierra de frontera. No hay una razón de peso para asociar el capital que

tiene estas características con los terratenientes de la frontera porque a menudo ellos suelen ser élites “ricos en tierra pero pobres en dinero”, pero son aliados claves del capital para el control, privatización y mercantilización de la tierra (Borras Jr y Franco 2013, 5). En todo caso son relaciones dinámicas pero sobretodo relaciones capitalistas de producción en la frontera.

En este capítulo hemos intentado explicar la relevancia teórica y práctica de la desposesión de la tierra, sus diversas manifestaciones y las relaciones existentes con las cuestiones más amplias como el acaparamiento de tierras, acumulación de capital y el significado en el contexto actual de los mecanismos de coerción “extra-económica”. Revisando la APD en conexión con el concepto de acumulación primitiva hemos tratado de traer a la mesa de discusión aquellas proposiciones exploradas por varios autores para explicar el fenómeno de producción y redistribución de la riqueza dentro de la cuestión agraria. Posteriormente, hemos adoptado el concepto de apropiación como parte de las herramientas analíticas y marco de referencia más específico para abordar el caso de las tierras bajas de Bolivia. El capítulo siguiente está dedicado a una breve revisión sobre los antecedentes e inicios de la emergencia de la frontera agrícola.

Capítulo 2

La frontera agrícola: breve repaso del contexto

Bolivia, tal como está ampliamente documentado, históricamente es una sociedad andina en términos de población a pesar de que el 70 por ciento de su territorio está integrado por planicies, llanuras y bosques de las tierras bajas. En términos geográficos, está dividida en dos grandes regiones, la primera son las tierras altas donde se encuentra el altiplano (3.600 a 4.500 msnm) y los valles interandinos que se extienden hacia el Este del altiplano a una altitud que varía y en promedio cercana a 2.600 msnm. La segunda región son las tierras bajas en el Norte y Este boliviano abarcando un vasto territorio tropical y subtropical que en parte pertenece a la cuenca amazónica (aprox. 500 msnm). La concentración de la población en la región andina en la pre colonia y el interés de los españoles por consolidar asentamientos indígenas de aymaras y quechuas en la misma región para explotar plata en la mina de Potosí concurrieron para que Bolivia sea una sociedad andina en sus orígenes y con una población indígena mayoritaria hasta nuestros días. Hacia mediados del siglo XX varios programas fueron promovidos por el Estado para generar cambios estructurales y condiciones necesarias para integrar ambas partes del país. En este escenario emerge la ciudad de Santa Cruz como la sociedad mestiza más importante de las tierras bajas. Hoy en día, sin Santa Cruz no sería posible entender la realidad contemporánea del país, particularmente respecto a las transformaciones agrarias y rurales. Un dato que devela cambios de la región cruceña es el crecimiento poblacional. En 1950, la población cruceña estaba estimada en 244.658 habitantes, el año 2012 alcanzó 2.655.084 (INE 2013), esto es más de diez veces con

respecto a la situación inicial y la población que tiene Santa Cruz hoy en día representa más de la cuarta parte del total nacional.

1. Santa Cruz

Santa Cruz es el departamento más extenso entre las nueve unidades político-administrativas que tiene Bolivia. Aunque en términos muy generales el entorno ecológico es cálido, al Sur se encuentra el chaco cruceño caracterizado por ser un área semi-árida y a medida que uno recorre hacia el Norte, se encuentra con un territorio más húmedo, con llanuras y bosques. Hasta la década de 1960, esta región estaba pobremente conectada al resto del país y a la economía global, sin embargo, desde hace tres décadas es considerada como el “motor” o el mayor centro de la economía boliviana. La agroindustria es una de las actividades más importantes, tiene estrechas conexiones con el mismo sector del lado brasilero y en consecuencia indisolublemente está marcada por relaciones socioeconómicas y políticas con Brasil. En otras palabras, esta región ya no es esa región aislada del pasado. Es el principal productor agrícola del país aunque su población rural es pequeña. Su rápida transformación revela que es una frontera agrícola en permanente expansión, embarcada en dinámicas sociales, económicas y políticas aún no reveladas del todo, aún desconocidas para los propios cruceños.

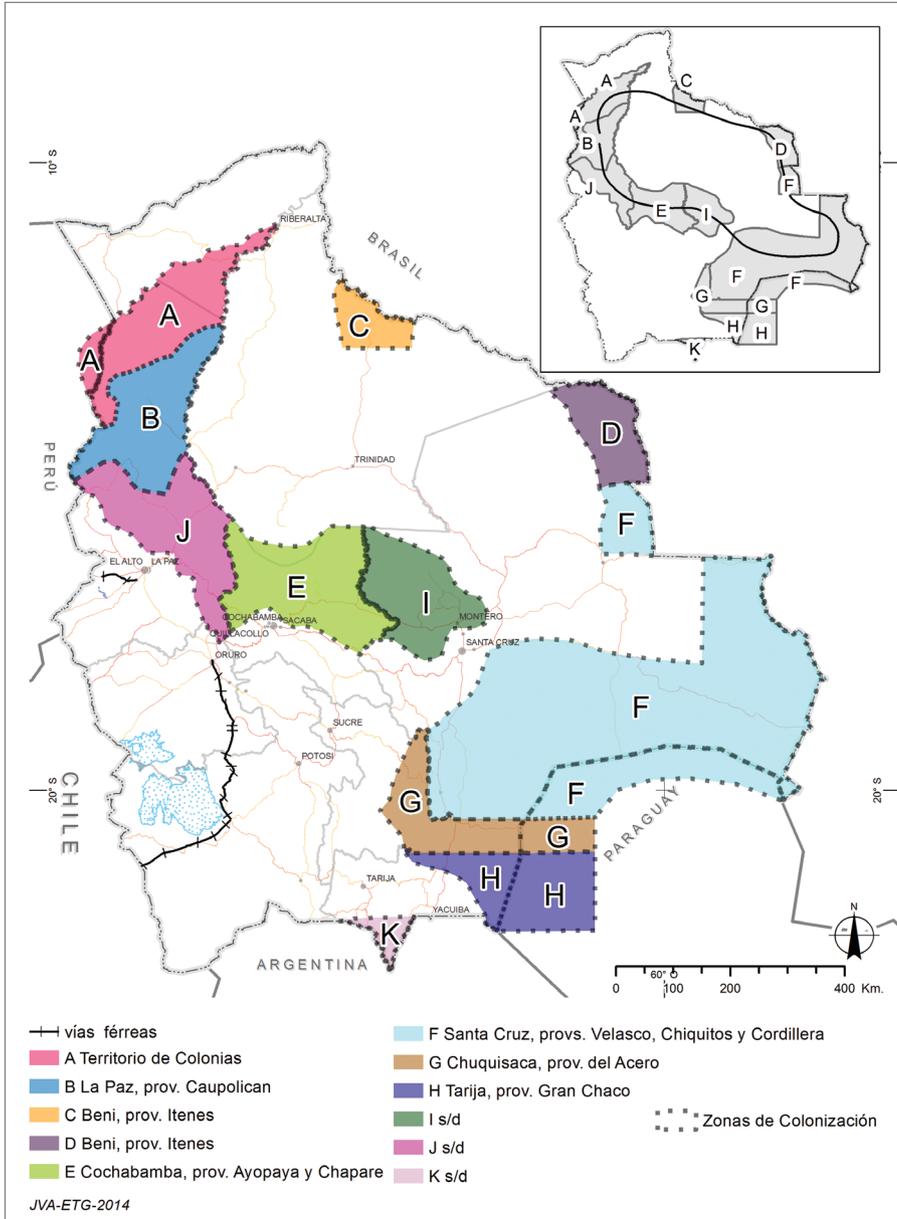
Una manera de entender Santa Cruz de hoy es a través de los procesos contemporáneos de ocupación y apropiación de la tierra. Para ello, se requiere explorar las diferentes circunstancias históricas, los ciclos de ampliación de las tierras cultivables y las condiciones externas que han influido. En esta sección, vamos a ilustrar los diferentes periodos decisivos después de la Reforma Agraria de 1953. La intención es entender cómo se ha gestado el primer periodo de expansión de la frontera agrícola entre 1953-1985 y el punto de quiebre decisivo que ocurrió a mediados de la década de 1980. No es casual que este quiebre haya tenido lugar en el periodo conocido como la “década perdida”, es decir cuando la convergencia de la crisis económica y la hiperinflación crearon una brecha caótica en la historia boliviana que dio lugar a la implementación de políticas neoliberales y creación de condiciones favorables para el agronegocio (Sandoval 2003).

2. El periodo de la Reforma Agraria 1953 - 1985

Estados Unidos –inspirado en su experiencia de colonización del Lejano Oeste– ejerció una fuerte influencia en Bolivia para geolocalizar posibles asentamientos en las zonas limítrofes, mapear esas zonas de frontera y demostrar que las mismas podían jugar un papel importante para el desarrollo nacional (Fifer 1982, 410). En 1909, una comisión americana diseñó el plan llamado *The Frontier Ring* (El Anillo Fronterizo)⁵, un estudio que identificó las zonas estratégicas de asentamientos humanos en las tierras bajas y a lo largo de la frontera internacional con Brasil, Paraguay y Argentina. Estimulados por estas ideas, los sucesivos gobiernos nacionales intentaron atraer tanto a colonizadores extranjeros provenientes directamente de Europa como inmigrantes europeos que ya habían arribado a Estados Unidos para hacer realidad el plan de la comisión americana. Si bien este programa –pionero y ambicioso– de colonización de las tierras bajas no fue exitoso en el corto plazo, influyó decisivamente en las iniciativas estatales posteriores a la Revolución Nacional de 1952. Entretanto, Santa Cruz permaneció como una región compuesta por un pequeño número de haciendas, estancias ganaderas dispersas y pocos centros poblados. Hasta finales de la década de 1940, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra no estaba poblada por más de 30 mil personas (Weeks 1946, 549).

5 *The Frontier Ring* es un conjunto de diez zonas de asentamientos proyectadas para su creación a lo largo de las zonas fronterizas de Bolivia. El propósito de creación de nuevos centros poblados tenía un carácter estratégico para la defensa del territorio nacional en las zonas más despobladas de las tierras bajas (Fifer 1982). Más tarde los hechos confirmaron esta necesidad de defensa de las fronteras nacionales ya que en 1928 Bolivia perdió con Brasil cerca de 1.730 km² en la región de Matto Grosso y 234 mil km² en el Sur durante la Guerra del Chaco con Paraguay.

Mapa 2
Mapa del anillo fronterizo



Fuente: elaborado por Efraín Tinta en base a Fifer (1982) y D.S. del 25 de abril de 1905.

La Reforma Agraria de 1953 fue considerada como una pieza fundamental de la Revolución Nacional de 1952 dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Una vez en el poder, este partido político implementó un plan de desarrollo económico basado en la nacionalización de los sectores estratégicos, principalmente la minería, y en el uso de la renta o los excedentes económicos para desarrollar industrias orientadas a la exportación (Sanabria 1993). La principal premisa para este plan del gobierno nacionalista fue que la economía nacional era demasiado dependiente de la minería y la agricultura andina era altamente frágil, en consecuencia, estas bases económicas no eran sostenibles a largo plazo. Por lo tanto, la expansión de la frontera agrícola hacia el Este de Bolivia fue considerada como un proyecto clave para el desarrollo del agro y de la economía nacional. Dentro de un plan de desarrollo con estas características, la ‘restitución de tierras’ a los campesinos/indígenas del altiplano y los valles no tenía sentido, tampoco tenía por objetivo aumentar la producción agrícola y pecuaria en las tierras altas sino respondía a la necesidad de calmar las revueltas y luchas indígenas por la abolición de las haciendas andinas (Urioste, Barragán y Colque 2007). La convicción dominante de que la agricultura de las tierras bajas sería una fuente importante para generar excedentes económicos influyó para que las haciendas y estancias ganaderas de Santa Cruz no fueran afectadas por las medidas legales establecidas en 1953.

Hasta mediados de 1950, Santa Cruz no tenía ningún camino de tránsito permanente que lo conectara con otras regiones del país y con los países vecinos. Esto cambió únicamente cuando la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) terminó de construir la carretera Cochabamba-Santa Cruz (Fifer 1982, Sandoval 2003). Esta infraestructura caminera, de más de 500 km., fue uno de los principales componentes del “Plan Bohan”, el mayor programa de desarrollo planeado, implementado y financiado por Estados Unidos para la expansión y diversificación de la economía nacional. Y como es bien conocido, más tarde este plan fue reformulado y denominado como “Marcha al Oriente” que estaba centrado específicamente en el desarrollo de la agricultura comercial, expansión de las tierras arables y creación de zonas de asentamientos humanos en el norte de La Paz, el trópico cochabambino y en los alrededores de la ciudad de Santa Cruz (Urioste y Pacheco 2001, Fifer 1982).

Es útil aquí señalar los principales hitos de este proceso.

- a) **1954: La carretera.** La apertura de la carretera Cochabamba-Santa Cruz comienza a romper con el aislamiento de Santa Cruz al conectar esta región con las principales ciudades de las tierras altas (Cochabamba y La Paz) (Fifer 1982).
- b) **1954: El primer experimento de colonización.** Cotoca, situada cerca de la ciudad de Santa Cruz, se constituye en la primera región donde se promovieron asentamientos humanos. Alrededor de 100 familias fueron trasladadas desde las regiones rurales andinas de Potosí y Oruro. Cada familia se benefició en promedio con 10 hectáreas de tierra, asistencia económica, alimentos, herramientas básicas de trabajo, semillas, animales y capacitaciones. Más tarde, Fifer (1982) señala que este experimento estuvo marcado por un enfoque paternalista difícil de replicar en otras áreas y programas de colonización.
- c) **1958-64: La era del arroz y caña de azúcar.** Apoyada por programas de asistencia oficiales, en Santa Cruz la producción del arroz y caña de azúcar aumentó considerablemente en este periodo. Según Thiele (1995), los agricultores cruceños comenzaron a ser desplazados por los colonizadores andinos en su rol de principales productores de arroz. Una de las razones para este cambio se atribuye a la mayor eficiencia que alcanzaron los colonizadores al adoptar la técnica de “corte y quema” o “chaqueo” y formas de producción intensiva en fuerza de trabajo. Sin embargo, este crecimiento en la producción campesina pronto se encontró con una limitación estructural: la rápida saturación del mercado interno y los altos costos de transporte para la exportación.
- d) **1960-1970: La era de la colonización.** Al margen de que ya existían algunos asentamientos en la Zona Integrada, dos proyectos importantes de colonización fueron ejecutados en el departamento de Santa Cruz en la Zona de Expansión y la Zona de Colonización. Estas zonas fueron ocupadas rápidamente por una amplia gama de sectores, desde ganaderos y grandes propietarios de tierras, inmigrantes japoneses, colonos menonitas y hasta los colonizadores collas provenientes de las zonas pobres del país (Thiele 1995). Ante

esta diversidad de situaciones, en 1965 el gobierno nacional creó el Instituto Nacional de Colonización (INC) para coordinar los diferentes programas de colonización y asentamientos no sólo en Santa Cruz sino también en Cochabamba y en el norte de La Paz.

- e) **1970-1974: La era del algodón.** El gobierno dictatorial de Hugo Banzer, crea un mecanismo estatal de acceso fácil a créditos agrícolas. Esto posibilitó que los grandes propietarios de tierras ubicados al sur de la ciudad de Santa Cruz incursionen en la ampliación de sus tierras de cultivo produciendo principalmente algodón. El uso real de los créditos concedidos con grandes facilidades para incentivar la producción agrícola aún es motivo de polémica hasta la actualidad. Es un punto controversial porque los créditos no fueron recuperados por el Estado. Por un lado, los beneficiarios señalan que perdieron todo el capital invertido debido a la caída de los precios internacionales del algodón y, por otro lado, varios estudios señalan que el crédito concedido fue desviado discrecionalmente hacia otras actividades no agrícolas (Thiele 1995, Urioste y Pacheco 2001).
- f) **1980: “La década perdida”.** Hacia finales de los años setenta y principios de los ochenta, las acciones estatales en el sector agrario fueron ambiguas y la alta inestabilidad de los precios hizo poco atractiva la expansión de la agricultura. Sin embargo, la apropiación de la tierra motivada por razones especulativas y ante la gestación de políticas neoliberales continuó a lo largo de las nuevas rutas y en las zonas de expansión.

Aquí tenemos que subrayar dos elementos importantes. Uno, es el referido a los resultados y la relevancia de la colonización andina en Santa Cruz. Esta cuestión fue particularmente muy bien documentada por investigadores pioneros como Thiele (1995), Fifer (1982), Gill (1987), Arrieta (1990). Algunas conclusiones compartidas entre ellos son que la colonización ‘espontánea’ fue decisiva, más que los programas ‘dirigidos’, para la mayoría de los andinos asentados en las regiones de Yapacaní, San Julián, Chané-Pirai y que los ingresos de los colonizadores aumentaron paulatinamente gracias a la agricultura intensiva que practicaban. En el periodo previo a la introducción de la producción comercial de soya, los colonizadores no podían ser

desplazados debido a que estaban muy organizados, reproduciendo sus formas colectivas de acción y toma de decisiones a imagen de sus comunidades de origen. Fifer (1982, 432) concluye que el ritmo de consolidación de los colonizadores pioneros en la ‘nueva frontera’ es irregular y muy probablemente permanece sin cambios. La fase final del desarrollo de las pequeñas zonas de asentamientos establecidas en varios lugares dispersos depende no sólo del tiempo, del crecimiento poblacional y de condiciones locales favorables sino del acceso a estímulos externos. De acuerdo con Paz (2009, 87), los precios internacionales volátiles podrían haber deteriorado e incluso provocado la quiebra de muchos grandes propietarios de tierras y de los primeros agroindustriales. Pero esta etapa no fue permanente ya que en 1976 los precios de mercado comenzaron a elevarse y estabilizarse, lo que benefició sobre todo a los ganaderos cruceños. La crisis económica y falta de estabilidad de inicios de 1980 limitaron un crecimiento más sostenido a pesar de que para entonces los latifundistas habían adquirido una mayor habilidad para ocupar y controlar tierras más allá de las zonas de expansión.

Más adelante vamos a retomar este punto para recalcar que los periodos de escasez de mercados para los productos agrícolas han sido más bien periodos de control de la tierra en grandes extensiones por pocos latifundistas, mientras que los colonizadores básicamente estaban dedicados a la producción agrícola de doble propósito: producción para autoconsumo y limitada producción excedentaria para el mercado (por ejemplo, la producción de arroz).

3. La penetración de “cultivos de usos flexibles” (1985 en adelante)

Hacia mediados de la década de 1980, la emergencia de la producción de la soya en Bolivia provocó la transformación agraria más radical en las zonas de la frontera agrícola. Los colonizadores menonitas y japoneses son considerados como los pioneros en la introducción de los cultivos de soya luego de haber experimentado por varios años en pequeñas parcelas de tierra (Medeiros 2008, 183). Las oportunidades comerciales comenzaron en 1985, en tiempos en que Bolivia adoptó el modelo de libre mercado como parte de las nuevas políticas económicas para superar el azote de la hiperinflación. En esta época, la minería colapsó debido a la caída de los precios internacionales y

las políticas de liberalización paulatinamente fueron consolidándose dentro de la economía nacional y en el sector agrario bajo el argumento de que la producción agrícola primaria para la exportación era una importante alternativa económica. Pérez (2007, 94), es uno de los principales estudiosos en sostener que el Estado boliviano jugó un rol decisivo al reasignar fondos públicos para apoyar las iniciativas privadas con ‘ventajas comparativas’ mediante la implementación de proyectos de infraestructura localizada y apoyo económico al sector financiero privado para facilitar por ese canal el acceso a créditos para los agro-exportadores.

Durante la siguiente década (1990), el proyecto del Banco Mundial “Tierras Bajas del Este” de 1991, desempeñó un papel estratégico para expandir la producción de soya y posteriormente consolidar este modelo de producción en el oriente boliviano. En poco tiempo, los cultivos de soya y oleaginosas ocuparon miles y miles de hectáreas de tierra usando maquinaria a gran escala, técnicas de monocultivo e insumos agrícolas importados. La asistencia técnica y financiera de los diferentes organismos internacionales sirvió para introducir nuevas maneras de clasificación del uso de la tierra (tierras de cultivo, pastoreo, combinados, etc.) y diversos tipos de productores (pequeños, medianos y grandes). Los años noventa también se constituyen en el periodo de incursión y llegada de capitales transnacionales al sector agrario no solamente para la producción de soya sino para el control de la agroindustria en los distintos niveles de la cadena (producción, acopio, procesamiento, comercialización) y de las estancias ganaderas establecidas en áreas remotas. Durante estos años también los colonizadores andinos comienzan a incursionar en la producción de soya y cultivos de exportación especialmente en regiones como Cuatro Cañadas. Para el final de este periodo, las tierras cultivadas con soya alcanzaron cerca de medio millón de hectáreas, esto quiere decir que la extensión sembrada se multiplicó por más de ocho en tan sólo catorce años (1986-2000) (Urioste 2011, Pérez 2007, Killeen y otros 2008, Thiele 1995).

Los años 2000 pueden considerarse como la década de la consolidación. Urioste (2011, 30) concluye que en Santa Cruz, entre 1990 y 2007, la superficie cultivada creció de 413.320 hectáreas a 1.821.631, esto significa más de 4,4 veces, de las cuales más de un millón han sido

destinadas a la producción de oleaginosas (principalmente soya). Estos cambios reconfiguraron la estructura agraria boliviana y las implicancias están más allá de Santa Cruz debido a que las extensiones cultivadas en este departamento alcanzan el 66 por ciento del total de tierras cultivadas a nivel nacional.

La presencia de compradores de tierras provenientes de Brasil, Argentina y Colombia es más visible. Tal como recientes estudios han constatado, se trata de la llegada de inversores relativamente pequeños, fragmentados y provenientes del sector privado de los países vecinos, quienes no son precisamente “acaparadores de tierras” que tienen acuerdos con el Estado y reciben protección legal explícita (Urioste 2012, Borrás Jr y otros 2012, Zoomers 2001, Mackey 2011). Un tema aún no develado sobre esta llegada de capitales transnacionales es cuánto y qué fue invertido, es decir si fueron inversiones para la adquisición del derecho propietario sobre la tierra, alquiler de tierras, producción primaria o en otros subsectores de la cadena de valor de la agroindustria.

Para cerrar esta sección, es importante situar estos cambios agrarios dentro del contexto mayor acotando dos elementos de análisis. Primero, la producción de soya y otras materias primas agrícolas ha cobrado fuerza después del cierre de los programas de asentamientos o colonización. Los programas oficiales de promoción de asentamientos dirigidos a los campesinos andinos fueron cerrados en las zonas de Yapacaní y San Julián sin una clara evaluación sobre los resultados alcanzados. La paralización de los programas de distribución de las tierras de la frontera a campesinos andinos condujo a una ocupación más sistémica de las zonas de expansión por parte de los terratenientes vinculados a los grupos de poder regional. Los colonizadores ‘collas’ que arribaron a esas zonas en los años 1960 y 1970 abandonaron paulatinamente la naciente producción diversificada en la frontera remplazándola por cultivos de soya y otros. En el siguiente capítulo se ofrece un mayor desarrollo sobre esta temática. Segundo, aunque la producción de soya en Bolivia afectó significativamente a la estructura de la tenencia de la tierra a nivel nacional, su importancia relativa frente a los países vecinos sigue siendo marginal. Brasil (cuyo territorio es ocho veces más que Bolivia) cultiva más de 29 millones de hectáreas de soya y actualmente

es el primer país productor del mundo, superando a Estados Unidos. Argentina produce soya en 18 millones de hectáreas, Paraguay en 3 millones e incluso Uruguay (que es la tercera parte de Bolivia) cultiva 2,1 millones de hectáreas (FAO 2013). Sin embargo, Bolivia es foco de atención por parte de los promotores de la agricultura a gran escala como uno de los países con más tierras ‘disponibles’ para la rápida expansión del agronegocio en Sudamérica (Deininger y Byerlee 2011).

En la siguiente y última sección de este capítulo, vamos a dedicar nuestra atención a la esfera legal que se sobrepone a la dinámica de la expansión de la soya presentada hasta aquí. Esta breve revisión contribuirá a una comprensión más integral de la emergencia de la agricultura intensiva a gran escala en las zonas de expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas de Bolivia.

4. El relanzamiento de la Reforma Agraria en 1996

Hacia finales de la década de 1990, varios factores revelaron la crisis de la distribución y redistribución de tierras que había comenzado en 1953. Entre 1953 y 1993, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) legalizó cerca de 97 mil títulos de propiedad sobre 13,5 millones de hectáreas en el departamento de Santa Cruz. Es más que destacable que el 55 por ciento de estas tierras (7,5 millones) fueron tituladas como grandes propiedades, cada una con una extensión mayor a 10 mil hectáreas (Soruco, Plata y Medeiros 2008, Muñoz y Lavadenz 1997). Este reconocimiento jurídico era parte de una demanda más amplia de legalizaciones de grandes extensiones de tierras sin trabajar pero tal interés por controlar la tierra de frontera no tenía relación alguna con las pequeñas áreas efectivamente dedicadas a la agricultura, ganadería y asentamientos reales (Urioste 2003, Sanjinés 2005).

En las tierras altas, la Reforma Agraria de 1953 dejó de tener sentido luego de la exitosa restitución de tierras a los indígenas aymaras y quechuas quienes luego pasaron a organizarse bajo la forma de sindicatos agrarios. Aunque estos pequeños productores campesinos inicialmente lograron mayores niveles de productividad y producción, alcanzando a proveer alimentos al mercado interno (es decir lo que es posible de producir en la parte andina: papas, granos, algunos

vegetales), ellos no tenían capacidades para proveer de alimentos industriales (aceites, arroz, harina de trigo, azúcar) que seguían siendo importados de Argentina y Chile en la segunda mitad del siglo XX⁶. En estas circunstancias, la agricultura de las tierras altas fue marginalizada de la agenda nacional de promoción del agro. Esto condujo a un deterioro más acentuado de las condiciones frágiles de más del 70 por ciento de la población rural boliviana. Paz (2003, 53) explica en estos términos, “[e]n Bolivia [...] se ha transitado de una estructura donde predominaba la hacienda feudal, seguida de la comunidad originaria y muy secundariamente la pequeña producción parcelaria –toda ella articulada al capitalismo minero [...]–, hacia una estructura donde la hegemonía la ejerce la empresa agraria que, representando el 10 por ciento de las unidades agropecuarias, monopoliza el 90 por ciento de la tierra, frente a la pequeña producción parcelaria de los campesinos que, representando el 90 por ciento de los productores, sólo tiene acceso al 10 por ciento de la tierra”.

En 1992, la generalizada corrupción en el acceso a las tierras fiscales en el oriente y las zonas tropicales, en medio del auge de la agroindustria, condujo a la intervención del CNRA y el INC por parte de una comisión gubernamental conformada para paralizar la distribución de tierras y relanzar el proceso agrario. Esta comisión estableció una “moratoria” en la dotación de nuevas tierras y en el proceso de distribución particularmente en las tierras bajas. Después de cuatro años de intensa discusión y negociaciones sobre cuál sería la nueva institucionalidad agraria y los mecanismos de reforma agraria, el gobierno nacional aprobó la Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Los objetivos principales estaban orientados a dotar al Estado de herramientas técnicas, jurídicas y poder político para controlar las tierras de las zonas de expansión de la frontera agrícola mediante un mecanismo llamado “saneamiento de tierras”, que básicamente es un proceso de titulación de tierras basado en la revisión técnica y jurídica de los antecedentes legales de las propiedades entregadas por el CNRA.

6 En la época de la minería previa a la Reforma Agraria de 1953, los productos importados estaban mayormente destinados al consumo en el sector minero (Weeks 1946).

Cerrando este capítulo, los principales puntos abordados hasta ahora podrían ser resumidos como sigue. La gradual intensificación de la agricultura de frontera por encima de los esfuerzos estatales por recuperar el control sobre las tierras en disputa, es una de las características centrales para entender las causas subyacentes de la lucha por el control y la apropiación de la tierra. Desde el año 1996, la posición oficial del Estado boliviano es que las tierras de las zonas de expansión de la frontera agrícola son tierras fiscales o estatales y que aquellas tierras controladas por las élites regionales son “latifundios improductivos” en consecuencia deben ser redistribuidos⁷. Pero por supuesto, esta postura ha sido rechazada y desafiada sistemáticamente por los grupos de poder regionales. Tampoco el Estado ha podido hacer cumplir sus postulados debido al intrínseco dilema de los actores estatales entre promover crecimiento económico (vía agricultura comercial a gran escala) y a la vez mantener su legitimidad política (en este caso a través del ofrecimiento de tierras a la mayoría rural).

En el siguiente capítulo se presentan evidencias y argumentos para sugerir que la apropiación de la tierra inicialmente es un proceso de expansión económica conectada al mercado global, luego se convierte en un proceso político, particularmente desde el momento en que los latifundistas ya económicamente empoderados comienzan a plantearse la consolidación de sus propiedades y protección de su capital acumulado. En esencia, la apropiación de la tierra por desposesión explica la manera en que los “latifundios improductivos” se convierten en “latifundios productivos” bajo la figura de grandes propiedades agroindustriales.

7 En términos legales “latifundios improductivos” refiere a tierras de grandes extensiones que han sido tituladas o son pretendidas como propiedades privadas que no cumplen con la “función económica social” (FES), es decir, no están siendo usadas para la actividad agropecuaria, no tienen un monto mínimo de inversiones, trabajadores asalariados suficientes ni maquinarias para la explotación agrícola. Por lo tanto, las tierras que se encuentran en esta situación, deberían revertirse al dominio del Estado para su redistribución entre campesinos e indígenas sin o con poca tierra (ley INRA 1996).

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).

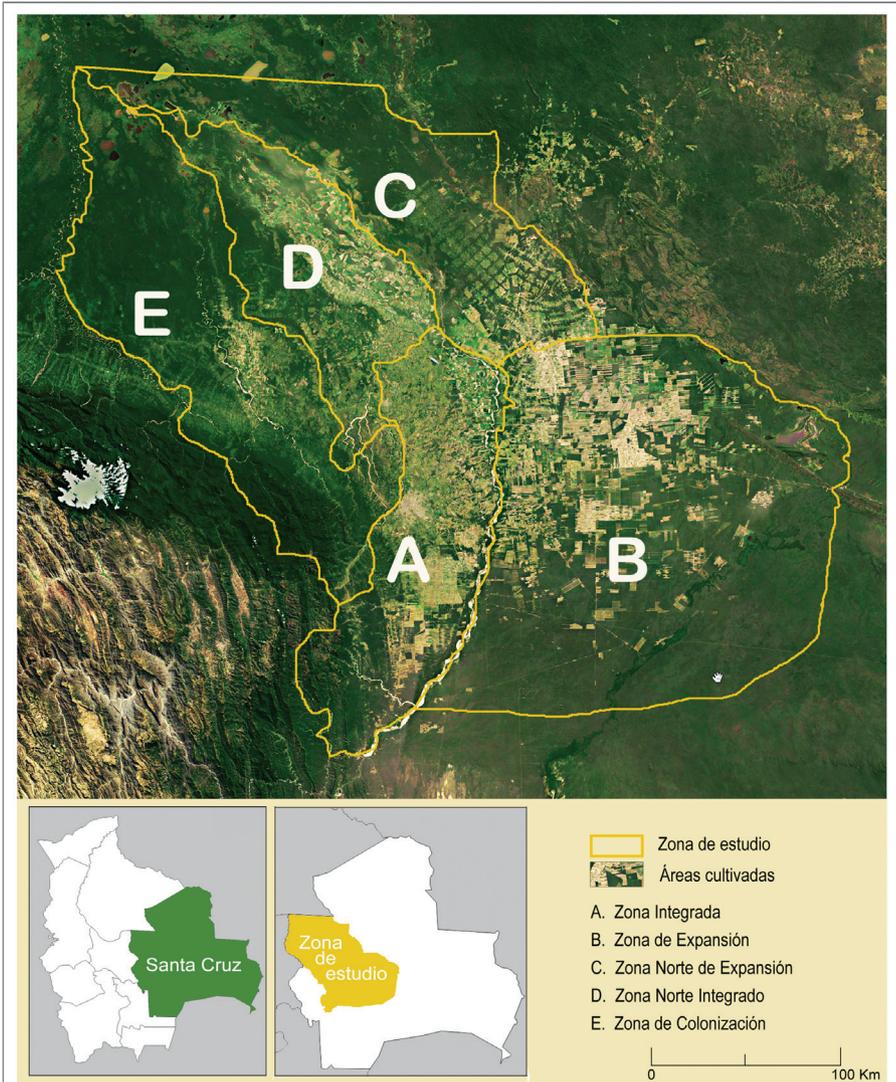
Tabla 2
Ocupación de la tierra por actores y según las cinco zonas¹⁰
(documentado hasta 2004)

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 brasileros 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 brasileros. Pérez (2007, 93) estimó que hasta mediados de los años 2000, muy probablemente no había más de cien productores brasileros 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 brasileras 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 brasileros, 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 soja 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 soja 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...

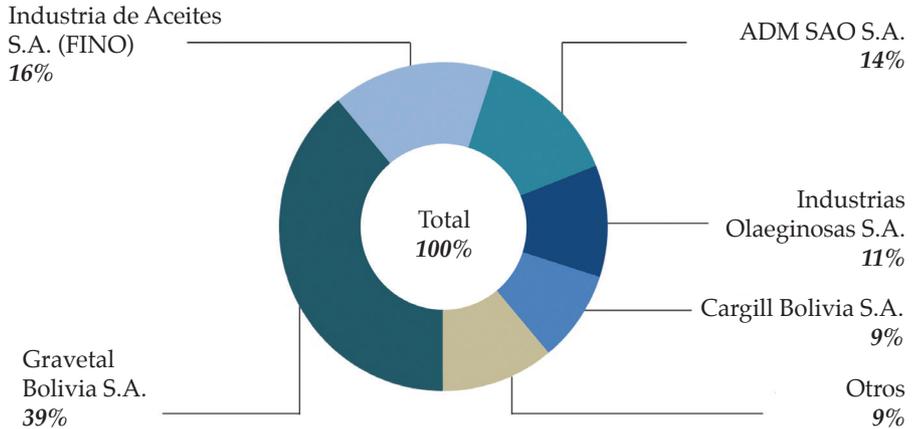
Expansión de la frontera agrícola

...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 midió 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 <i>Zona Integrada</i>	203.911	5.133	198.778	100	2,5	97,5
	B <i>Zona de Expansión</i>	6.960	2.118	4.842	100	30,4	69,6
	C <i>Zona Norte de Expansión</i>	3.339	1.148	2.191	100	34,4	65,6
	D <i>Zona Norte Integrado</i>	8.473	4.035	4.438	100	47,6	52,4
	E <i>Zona de Colonización</i>	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 <i>Zona Integrada</i>	337.337	883	336.454	100	0,3	99,7
	B <i>Zona de Expansión</i>	9.986	3.143	6.843	100	31,5	68,5
	C <i>Zona Norte de Expansión</i>	10.282	1.605	8.677	100	15,6	84,4
	D <i>Zona Norte Integrado</i>	8.794	-610	9.404	100	-6,9	106,9
	E <i>Zona de Colonización</i>	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.

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 proletarización 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.

Conclusión

En este trabajo se ha abordado cómo y por qué tiene lugar la apropiación paulatina de la tierra en las zonas de expansión de la frontera agrícola por parte de un pequeño pero poderoso grupo de poder hegemónico regional que ha sido capaz de contrarrestar la autoridad y el poder del Estado. Tres temas centrales han sido examinados para entender cómo las tierras fiscales o estatales, mayormente forestadas, se han transformado en grandes propiedades dedicadas a la agricultura intensiva en uso de capital, cuál es el rol y las respuestas del Estado y quién o quiénes son los excluidos. La exposición de evidencias e información empírica en la parte central de este estudio ha permitido clarificar que si bien esta cuestión de apropiación de la tierra tiene características propias y diferenciadas de los fenómenos globales como el 'acaparamiento de tierras', no es más que una de las múltiples formas de desposesión y mercantilización que son activadas mediante mecanismos extra-económicos. El capítulo cuatro ha estado dedicado a ofrecer interpretaciones adicionales, implicaciones teóricas y prácticas y a responder a las tres preguntas específicas.

Para concluir, si bien es cierto que las tierras fiscales de las tierras bajas desde un inicio han sido ocupadas y pretendidas para sí por sectores privados y en algunos casos respaldados con títulos de propiedad, el arribo de la demanda global por materias primas agrícolas de la mano de políticas neoliberales (hacia mediados de la década de 1980) ha sido la fuerza decisiva que puso en producción las tierras de frontera que estaban en disputa. Un grupo pequeño de élites terratenientes logró beneficiarse con la emergencia del agronegocio y, en contraste, el Estado naufragó en su intento por recuperar y distribuir las tierras latifundiarías y fiscales entre los pequeños campesinos sin o con poca tierra. Pero este estado de situación es apenas una de las

piezas dentro de los cálculos y balances estatales que se mueven y oscilan entre si expandir su autoridad sobre las zonas de expansión o facilitar procesos de acumulación; entre mantener un estado de tensión o alterarlo cuando haga falta en función de sus necesidades de legitimidad política.

Hemos argumentado que el Estado y las élites agrarias no pueden llegar a ser aliados cercanos debido a los intereses en conflicto en el contexto de las zonas de expansión de la frontera agrícola a costa de tierras fiscales y forestadas. Por último, aunque seis de cada diez hectáreas de tierras cultivadas en Bolivia están en Santa Cruz, sólo una minoría de pobladores rurales está directamente vinculada a la realidad agraria cruceña, sea en calidad de trabajadores del agro o pequeños campesinos colonizadores asentados dueños de la tierra. La gran mayoría de los pobladores rurales están excluidos sistemáticamente y a pesar de que las oportunidades económicas son muy limitadas a lo largo del país, muchos de ellos no encuentran una mejor opción que dejar atrás sus pedazos de tierra y comunidades empobrecidas para ganarse la vida por cualquier otro medio.

Al relacionar los principales elementos en que hemos descompuesto este trabajo, nos propusimos avanzar en el análisis desde el cómo ocurre la apropiación de la tierra hacia el por qué sucede como parte de los procesos contemporáneos de despojo de la tierra. En este afán, hemos acudido a apoyarnos en las herramientas analíticas y conceptuales propias de la literatura de la economía política referida a la 'acumulación por desposesión', acumulación primitiva de capital y acaparamiento de tierras. Todo esto ha permitido concluir que la apropiación de la tierra tiene lugar a través de permanentes luchas políticas (y legales) de carácter doméstico y mediante los mecanismos de coerción extra-económica de carácter transnacional desde el momento en que el arribo de capital responde a las condiciones macro determinadas por el capitalismo avanzado en crisis.

El caso boliviano no es exactamente uno de los más representativos de acaparamiento de tierras o de compras de tierras a gran escala donde, además, el Estado esté abiertamente involucrado para facilitar o incluso proteger el capital transnacional que mercantiliza la tierra. Más bien el caso que nos ocupa parece ser una de esas revoluciones

agrarias silenciosas donde la incursión del capital transnacional es gradual, furtiva hasta cierto punto, respaldada por las élites terratenientes e incluso legitimada a través de la mediación de los pequeños productores que defienden el modelo de producción agrícola primaria de soya y oleaginosas para la exportación¹⁸.

Algunas implicaciones adicionales requieren nuestra atención. Primero, los esfuerzos de teorización sobre acumulación, desposesión y acaparamiento de tierras deberían ser ampliados e interconectados entre sí para una mejor comprensión de los cambios agrarios que están en curso en los países en vías de desarrollo como el nuestro. Cuáles son las razones para el interés del capital en la tierra antes que en la fuerza de trabajo, por qué se interesa en materias primas agrícolas en lugar de la agricultura diversificada o por qué la coerción extra-económica es necesaria en vez del 'libre mercado', son algunos de los debates macro y convergentes que deben ser explorados a profundidad tanto en términos teóricos como sobre el terreno.

Segundo, políticamente es ineludible y forzoso preguntarnos cuál es la contribución de la agricultura comercial de las zonas de expansión en términos sociales y económicos. Una cuidadosa valoración debe ir más allá de la revisión de temas específicos como los resultados de la reforma agraria en curso en términos de titulación de tierras o cambios cuantitativos en el acceso a la tierra. Algunas de las interpretaciones ofrecidas hasta aquí acentúan aún más la noción de que la producción de materias primas agrícolas, en otras palabras, es una agricultura de carácter extractivista en el sentido que no beneficia significativamente ni al Estado boliviano ni a la sociedad rural boliviana. Una de las implicaciones relacionadas es que si el escenario de tensión (entre actores estatales intermediarios de los intereses de las mayorías y grupos de poder agrario) se sigue extendiendo sin modificar la trayectoria de los cambios, el abastecimiento de alimentos será aún más inestable.

18 Si esto es así, entonces una pregunta de relevancia sería ¿por qué estos pequeños productores tienen que producir 'cultivos de usos flexibles' en lugar de cualquier otro producto agrícola de exportación? Esta pregunta no es fácil de responder porque requiere estudios de las economías industrializadas que compran, por ejemplo, soya en calidad de materia prima y que sólo adquiere el carácter de 'cultivo con usos flexibles' dentro del sector industrial de los países compradores.

Tercero, en términos de titulación de tierras, los resultados alcanzados en más de 17 años no reflejan la realidad agraria en cuanto a tamaños de propiedad, distribución y número de propietarios que existen en la práctica, particularmente en las zonas productoras de soya. Al parecer, existe una tendencia deliberada por parte de los grandes propietarios a fragmentar artificialmente las propiedades agrarias con el fin de encubrir la verdadera estructura de la tenencia de la tierra en las zonas de expansión. Por tanto, los datos oficiales de titulación requieren una cuidadosa valoración y contraste con información sobre el control efectivo de las tierras mercantilizadas. Finalmente, la cuestión de qué lugar ocupa la fuerza de trabajo dentro de estas transformaciones agrarias es un campo de estudio amplio y complejo cuyo análisis ha recibido una atención limitada en este trabajo. Se requiere estudios más específicos sobre este tema al igual que sobre los procesos de diferenciación campesina en las zonas de colonización y de pequeñas propiedades agropecuarias.

En definitiva, al margen de los temas tratados en este estudio, las transformaciones agrarias que están teniendo lugar dentro y fuera de la frontera agrícola requieren trabajos de mayor alcance, con enfoque multidisciplinario conectando en lo posible estudios centrados en capital (por ej. acumulación por desposesión), centrados en tierra (por ej. acaparamiento de tierras) y sobre la fuerza laboral. Una combinación de este tipo podría proporcionar un marco analítico combinado más sólido para profundizar nuestro conocimiento sobre la tenencia y estructura agraria contemporánea de Bolivia.

Bibliografía

- AEMP. (2012). *Estudio del productor primario de la soya*. La Paz, Bolivia: Autoridad de Fiscalización y Control Social de las Empresas.
- Akram-Lodhi, A.; Kay, C. (eds.). (2009). *Peasants and globalization: Political economy, rural transformation and the agrarian question*. London: Routledge.
- Almaraz, A. (2013). *La victoria de Branko*. Recuperado el 22 de mayo de 2013, de <http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=15444:rair&catid=75:tierra>
- Almeida, A. (1992). *The Colonization of the Amazon*. Austin: University of Texas Press.
- Alvarez, N. (2005). *Cuatro Cañadas: tierra y desarrollo rural*. Santa Cruz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Amigos de la Tierra. (2007). *¿Quién se beneficia de los cultivos transgénicos?* Recuperado el 16 de octubre de 2013, de Eco Portal: http://www.ecoport.net/Temas_Especiales/Transgenicos/Quien_se_beneficia_de_los_cultivos_transgenicos
- Araghi, F. (2009). Accumulation by Displacement: Global Enclosures and the Ecological Contradictions of Capitalism. *Review: A Journal of the Fernand Braudel Center* XXXII (1), 113-146.
- Arrieta, M. (1990). *Agricultura en Santa Cruz. De la encomienda colonial a la empresa modernizada*. La Paz, Bolivia: EDOBOL.
- Arrighi, G., Aschoff, N., y Scully, B. (2010). Accumulation by dispossession and its limits: the Southern Africa paradigm revisited. *Studies in Comparative International Development* 45, 410-438.
- Assies, W. (2006). La media luna sobre Bolivia: Nación, región, etnia y clase social. (U. d. Salamanca, Ed.) *América Latina hoy*, 43, 87-105.

- Banco Mundial. (1997). *Eastern Lowlands Natural Resource Management and Agricultural Production Project*. Recuperado el 16 de febrero de 2013, de World Bank Project database: <<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P006152>>
- Banco Mundial. (1998). *Implementation completion report Bolivia. Eastern lowland: natural resource management and agricultural production project. Credit 21109-BO*. Obtenido de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/05/13/000009265_3980702114952/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- BBC. (2011). *El fin del "gasolinazo" devuelve la calma a Bolivia*. Recuperado el 12 de septiembre de 2013, de: <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/01/-110101_bolivia_reacciones_gasolinazo_precio_decreto_anulacion_fp.shtm>
- Becker, H. (1998). *Tricks of the trade*. Chicago, Ill: University of Chicago Press.
- Bernstein, H. (1991). *Agrarian reform in South Africa*. The Hague [Netherlands]: Institute of Social Studies.
- Bernstein, H. (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax: Fernwood; US: Kumarian Press.
- Borras Jr, S. (2007). *Pro-poor land reform: a critique*. Ottawa, Canada: University of Ottawa Press.
- Borras Jr, S., Franco, J., Kay, C., y Spoor, M. (2011). *Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives*. Santiago, Chile: FAO, Oficina Regional.
- Borras Jr, S., y Franco, J. (2012). Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis. *The Journal of Agrarian Change*, 12 (1), 34-59.
- Borras Jr, S., Franco, J., Gomez, S., Kay, C., y Spoor, M. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 845-872.
- Borras Jr, S., Franco, J., y Wang, C. (2013). The challenge of global governance of land grabbing: changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations* 10 (1), 161-179.

- Borras Jr, S., y Franco, J. (2013). *Global land grabbing and political reactions from below*. Third World Quarterly.
- Buck, D. (2009). On Primitive Accumulation and its Shadowy Twin, Subsumption. *Human Geography*. Vol 2, N° 3. *Papers from a session at the 2009 AAG Conference*, 97-99. Las Vegas.
- Bush, R. (2011). Coalitions for dispossession and networks of resistance? Land, politics and agrarian reform in Egypt. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 38 (3), 391-405.
- Cairnes, J. (2001). *The Character and logical method of political economy*. Kitchener, Ontario: Batoche.
- CAO. (s.f.). *Nuestra Tierra*. Santa Cruz: Cámara Agropecuaria del Oriente. (varios números 1987-1992).
- Castañón, E. (2012). Comunidades campesinas en territorio agroindustrial: Diferenciación social y seguridad alimentaria en el municipio de Cuatro Cañadas. En *Informe 2012: ¿Comer de nuestra tierra? Estudios de caso sobre tierra y producción de alimentos* (85-131). La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Catacora, G. (2007). Soya en Bolivia: producción de oleaginosas y dependencia. En J. Rulli, *Repúblicas Unidas de la Soja: realidades sobre la producción de soja en América del Sur* (235-251). Buenos Aires: Grupo de Reflexión Rural.
- Cordova, D., y Jansen, K. (2013). The Return of the State: Neocollectivism, Agrarian Politics and Images of Technological Progress in the MAS Era in Bolivia. *Journal of Agrarian Change*. ISSN 471-0358, 21.
- Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R., y Keeley, J. (2009). *Land grab or development opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. London/Rome: IIED/FAO/IFAD.
- Creswell, J., y Plano Clark, V. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.
- De Angelis, M. (2007). *The beginning of history: value struggles and global capital*. London: Pluto Press.
- Deininger, K., y Byerlee, D. (2011). *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Dunn, B. (2007). Accumulation by dispossession or accumulation of capital? The case of China. *Journal of Australian Political Economy* (60), 5-27.
- Duspara, M. (2008). *Branko Marinković, Hrvat kojeg Indijanci mrze najviše na svijetu*. Recuperado el 16 de septiembre de 2013, de <<http://www.poslovnih.hr/svijet-i-regija/branko-marinkovic-hrvat-kojeg-indijanci-mrze-najvise-na-svijetu-93966>>
- Ekmam, M. (2012). Understanding Accumulation: The Relevance of Marx's Theory of Primitive Accumulation in Media and Communication Studies. Triple C: Communication, Capitalism y Critique. *Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society*, 10 (2), 156-170.
- Fairhead, J., Leach, M., y Scoones, I. (2012). Green grabbing: A new appropriation of nature?. *Special Issue, The Journal of Peasant Studies*, 39 (2).
- FAO. (2013). *Food and Agriculture Organization*. Recuperado el 28 de diciembre de 2012, de Faostat: <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/S>
- Fifer, V. (1982). The Search for a Series of Small Successes: Frontiers of Settlement in Eastern Bolivia. *Journal of Latin American Studies*. 14, 407-432.
- Foweraker, J. (1981). *The struggle for land: a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, J. (1993). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilisation*. Cornell: University Press.
- Fundación TIERRA. (2010). *Reconfigurando territorios; reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA. (2013). *Informe 2012: ¿Comer de nuestra tierra? Estudios de caso sobre tierra y producción de alimentos en Bolivia*. La Paz Bolivia: Fundación TIERRA.
- GADSC. (s.f.). *4to Cabildo, Cabildo del Millón - Santa Cruz*. Obtenido de <http://www.santacruz.gob.bo/accion/pdf/noticia.php?IdNoticia=4315>
- GADSC. (2008). *Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz*. Santa Cruz, Bolivia: Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

- GADSC. (2013). Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. Santa Cruz, Bolivia. <http://www.santacruz.gob.bo/>
- Gill, L. (1987). Frontier expansion and settlement in lowland Bolivia. *The Journal of Peasant Studies*, 14:3, 380-398.
- Glassman, J. (2006). *Primitive accumulation, accumulation by dispossession, accumulation by extra-economic means*. Canadá: Department of Geography, University of British Columbia.
- Glassman, J. (2009). The Ongoing (Ir)relevance of Primitive Accumulation. *Human Geography. Vol 2, N° 3. Papers from a session at the 2009 AAG Conference*, 94-96. Las Vegas.
- Gobierno de Bolivia. (18 de octubre de 1996). Ley N° 1715. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)*. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (28 de noviembre de 2006). Ley N° 3545. *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado. Estado Plurinacional de Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (26 de diciembre de 2010). Decreto Supremo N° 748. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (26 de diciembre de 2010). Decreto Supremo N° 749. La Paz, Bolivia.
- Hall, D., Hirsch, P., y Li, T. (2011). *Powers of exclusion*. Honolulu: University of Hawai Press.
- Hall, D. (2013). *Land*. Cambridge, UK: Polity.
- Hall, D. (2013b). Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession, and the Global Land Grab. *Third World Quarterly*.
- Harten, S. (2011). *The rise of Evo Morales and the MAS*. London: Zed Books.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hecht, S. (2005). Soybeans, Development and Conservation on the Amazon Frontier. *Development and Change*, 36, 375-404.

- Hernaiz, I., y Pacheco, D. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia*. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- INE. (1992). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2001). *Resultados Preliminares Censo Nacional de Población y Vivienda. Bolivia*. Recuperado el 16 de julio de 2013, de Instituto Nacional de Estadística: <<http://www.ine.gov.bo/>>
- INE. (2009). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2008*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2012). *Estadísticas económicas*. Recuperado el 16 de febrero de 2013, de Instituto Nacional de Estadística: <<http://www.ine.gov.bo/indice/indice.aspx?d1=0201&d2=6>>
- INE. (2013). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Estadística.
- INRA Santa Cruz. (febrero de 2013). Santa Cruz: Resultados del Saneamiento y Titulación de Tierras (Power Point). *Jorge Gomez Chumacero - Director Regional*. Santa Cruz, Bolivia.
- INRA. (2006). *Informe de saneamiento de tierras: gestión 1996-2005*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2010). *Informe de gestión 2009*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2012). *Informe de saneamiento de tierras: gestión 2011*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- Jubileo. (2013). El capital privado extranjero en Bolivia contribuye a la reprimarización de la economía. *Reporte de coyuntura* (20).
- Kanti, P. (2007). Political Economy of Land Grab. *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 14, 1281-1287.
- Kappeler, A., y Bigger, P. (2011). Nature, Capital and Neighborhoods: "Dispossession without Accumulation"? *Antipode*, 43 (4), 986-1011.
- Kay, C. (1994). Rural development and agrarian issues in contemporary Latin America. *Working paper series*, 173.

- Kay, C. (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Mexicana de Sociología* 71(4) (octubre-diciembre), 607-645.
- Kay, C., y Urioste, M. (2007). Bolivia's unfinished agrarian reform: Rural poverty and development policies. En A. Akram-Lodhi, S. Borras, y C. Kay, *Land, poverty and livelihoods in the era of globalization: perspectives from developing and transition countries*. London; New York: Routledge.
- Kellerman, A. (1993). Settlement frontiers revisited: The case of Israel and the West Bank. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 84, 27-39.
- Kellerman, A. (1997). Transitions in the Meanings of Frontiers: From Settlement Advance to Regional Development. *Journal of Geography*, 96 (5), 230-234.
- Killeen, T., Guerra, A., Calzada, M., Correa, L., Calderon, V., Soria, L., Quezada, B. y Steininger, M. (2008). Total historical land-use change in eastern Bolivia: who, where, when, and how much. *Ecology and Society*, 13 (1), 36.
- Kreidler, A., Rodriguez, G., Rocha, A. y Antelo, E. (2004). *La soya boliviana hacia el mercado libre en las Américas*. La Paz: USAID/Bolivia, Economic Opportunities Office.
- Lavadenz, I. (1995). El proyecto nacional de administración de tierras en Bolivia. En M. Arrieta (coord.), *Catastro. Mercado de tierras y registro de la propiedad en Bolivia* (127-148). La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Secretaría Nacional de Planificación.
- Levien, M. (2007). India's double movement: Polanyi and the National Alliance of People's Movements. *Berkeley Journal of Sociology*, 51, 119-149.
- Levien, M. (2012). The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in india. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 933-969.
- Li, T. (2011). Centering labour in the land grab debate. *Journal of Peasant Studies*, 38 (2), 281-298.
- Lorenzo, A. (2011). El alza de los precios y la escasez de los alimentos en Bolivia contradicen los planes y condena a Evo. *Revista Andina de Estudios Políticos* (3).

- Mackey, L. (2011). *Legitimizing foreignization in Bolivia: Brazilian agriculture and the relations of conflict and consent in Santa Cruz, Bolivia. A paper presented at the Land Deal Politics Initiative (LDPI) conference on land grabs*. Recuperado el 11 de enero de 2013, de IDS University of Sussex: www.iss.nl/ldpi
- Margulis, M., McKeon, N., y Borrás Jr., S. (eds.). (2013). Land grabbing and global governance. *Special Issue. Globalizations, 10(1)*.
- Marx, K. (1867 [1999]). *Capital. Vol. I.* (traducido por Samuel Moore y Edward Aveling) Moscú, URSS: Progreso.
- Marx, C. (1872 [2000]). Crítica del programa de Gotha: Obtenido de <http://www.elaleph.com/libro/Critica-del-programa-de-Gotha-de-Karl-Marx/718/>
- McMichael, P. (2009). A Food Regime Genealogy. *The Journal of Peasant Studies, 36*, 171-96.
- Medeiros, G. (2008). Evolución y características del sector sojero en Bolivia. En X. Soruco, W. Plata, y G. Medeiros, *Los barones del oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz: Fundación TIERRA.
- Molina, P. (2011). *Transgénicos por encargo*. Recuperado el 12 de julio de 2013, de Fobomade: <<http://www.fobomade.org.bo/art-1211>>
- Muñoz, J., y Lavadenz, I. (1997). Reforming the agrarian reform in Bolivia. *Harvard Institute for International Development - Serie: Development discussion paper (289)*.
- Negi, R., y Auerbach, M. (2009). The contemporary significance of primitive accumulation: introductory comments. *Human Geography. Vol 2, N° 3. Papers from a session at the 2009 AAG Conference*, 89-107. Las Vegas.
- Nicholas, H. (2011). *Marx's Theory of Price and its Modern Rivals*. UK: Palgrave Macmillan.
- Nueva Economía. (2011). *Agroindustria y desarrollo productivo*. Obtenido de www.nuevaeconomia.com.bo
- Ortiz, A. (2007). *El TCP y los pequeños productores de la Soya en Santa Cruz*. Recuperado el 16 de octubre de 2013, de CIPCA: <http://cipca.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=310&catid=73&Itemid=119>

- Oya, C. (2013). Facts, methods and assumptions on land grabs: a methodological reflection on land databases and the land grab literature 'rush'. *The Journal of Peasant Studies*, 40, 501–518.
- Pacheco, P. (2006). Agricultural expansion and deforestation in lowland Bolivia: the import substitution versus the structural adjustment model. *Land Use Policy*, 23 (3), 205-225.
- PCR. (2012). *Pacific Credit Rating*. Recuperado el 11 de Mayo de 2013, de Varios reportes de calificación de riesgos en el sector sojero: < <http://www.ratingspcr.com/>>
- Paz, D. (2003). Medio siglo de Reforma Agraria boliviana. En J. Vargas (comp.), *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz, Bolivia: PLURAL, CIDES-UMSA.
- Paz, D. (2009). *La estructura agraria boliviana*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Peluso, N., y Lund, C. (2011). New frontiers of land control: introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38, 667-681.
- Peñaranda, R., y Herrera, K. (2008). *Los canales en cuestión: cómo trabajan unitel y canal 7*. La Paz, Bolivia: FES.
- Pérez, M. (2007). *No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Peters, P. (2013). Land appropriation, surplus people and a battle over visions of agrarian futures in Africa. *Journal of Peasant Studies*, 40 (3), 537-562.
- Plata, W. (2008). El discurso autonomista de las élites de Santa Cruz. En X. Soruco, W. Plata, y G. Medeiros, *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (101-166). Santa Cruz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Ribot, J., y Peluso, N. (2003). A Theory of Access. *Rural sociology*, 68 (2), 153-181.
- Roberts, B. (2011). Exploitation, Appropriation, and Subsumption, Rethinking Marxism. *A Journal of Economics, Culture and Society*, 23 (3), 341-351.
- Romero, C. (2008). *La tierra como fuente de poder económico, político y cultural*. Santa Cruz, Bolivia: IGWIA, ISBOL.

- Sanabria, H. (1993). *The Coca boom and rural social change in Bolivia*. Michigan, USA: University of Michigan Press.
- Sandoval, C. (2003). *Santa Cruz, economía y poder, 1952–1993*. La Paz, Bolivia: PIEB.
- Sanjinés, E. (2005). *La aplicación del proceso de Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Sassen, S. (2010). A savage sorting of winners and losers: Contemporary versions of primitive accumulation. *Globalizations*, 7(1–2), 23–50.
- Scoones, I., Hall, R., Borras Jr., S., y White, S. (2013). The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush. *The Journal of Peasant Studies*, 40 (3), 469–483.
- Soruco, X., Plata, W., y Medeiros, G. (2008). *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Thiele, G. (1995). The Displacement of Peasant Settlers in the Amazon: The Case of Santa Cruz, Bolivia. *Human Organization* 54(3), 273–282.
- Urioste, M. (2003). *The abandoned agrarian reform: valleys and high plains*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M. (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M. (2012). Concentration and “foreignisation” of land in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d’études du développement* 33 (4), 439–457.
- Urioste, M., y Pacheco, D. (2001). *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*. La Paz, Bolivia: PIEB.
- Urioste, M., Barragán, R., y Colque, G. (2007). *Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Valdivia, G. (2010). Agrarian Capitalism and Struggles over Hegemony in the Bolivian Lowlands. *Latin American Perspectives*, 37 (4), 67–87.
- Viceministerio de Tierras. (2007). *Se destruyó intencionalmente la base de datos del Inra. Coincidencia entre la clase política y la concentración de la tierra*. Recuperado el 16 de febrero de 2013, de Constituyente Soberana: <<http://constituyentesoberana.org/info/?=datos-inra>>

- Viceministerio de Tierras. (2008). Cero latifundio en Pando, la tierra es de quien la trabaja. *Somos tierra. Primera época* (2).
- Visser, O., y Spoor, M. (2011). Land Grabbing in Post-Soviet Eurasia: The World's Largest Agricultural Land Reserves at Stake. *Journal of Peasant Studies*, 38(1), 299-323.
- Walker, K. (2006). 'Gangster capitalism' and peasant protest in China: The last twenty years. *The Journal of Peasant Studies*, 33 (1), 1-33.
- Webber, M. (2008). The places of primitive accumulation in rural China. *Economic Geography*, 84 (4), 395-421.
- Weeks, D. (1946). Bolivia's Agricultural Frontier. *Geographical Review*, 36 (4) (oct. 1946), 546-567.
- White, B., Borrás Jr., S., Hall, R., Scoones, I., y Wolford, W. (2012). The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 619-647.
- Wolford, W., Borrás Jr, S., Hall, R., Scoones, I., y White, B. (eds.). (2013). Governing global land deals: the role of the state in the rush for land [online]. *Development and Change (Special Issue)*, 44.
- Wood, E. (2006). Logics of power: A conversation with David Harvey. *Historical Materialism*, 14 (4), 9.
- Zoomers, A. (2001). El mercado rural de tierras en Santa Cruz. En M. Urioste, y D. Pacheco, *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*. La Paz, Bolivia: PIEB.
- Zoomers, A. (2003). Land Liberalization and Sustainable Development in Latin America. *International Development Planning Review* 25(3), 245-262.
- Zoomers, A. (2010). Globalisation and the foreignization of space: Seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 429-444.
- Zuazo, M. (2010). ¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia. *Nueva Sociedad*, 227, 120-135.

Sobre el autor

Oriundo de la comunidad Sayhuapampa (Prov. Camacho-La Paz). Es economista con especialidad en desarrollo rural. Tiene una maestría en estudios agrarios y medioambientales del *International Institute of Social Studies* (ISS), La Haya-Holanda. Actualmente es Director de TIERRA. Trabajó por seis años en la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA). Ha sido miembro del equipo de investigadores jóvenes del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Entre otras publicaciones es coautor de *Visiones de desarrollo en comunidades aymaras* (2003), *Los nietos de la reforma agraria* (2007), *The difficult marriage between liberal democracy and ayllu democracy* (2008) y *Territorios indígena originario campesinos en Bolivia* (2011). Autor de *Titikani Takaka: construyendo normas y derechos sobre la tierra* (2005), *Jesús de Machaca en cifras* (2005), *Gestión territorial comunitaria* (2008), *Autonomías indígenas en tierras altas* (2009). Ha publicado varios ensayos y artículos.

