

Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano

*Denise Humphreys Bebbington**
*Anthony J. Bebbington***

Resumen

Los conflictos relativos a la industria extractiva han surgido como uno de los terrenos más visibles y potencialmente explosivos de las luchas referidas a la distribución, el territorio y la desigualdad en los Andes. Aquí exploramos estas relaciones para el caso boliviano, centrándonos en la extracción del gas en la región del Chaco del Departamento sudoriental de Tarija. Tratamos el tema de cómo es que la expansión de la industria extractiva se intersecta con los proyectos de territorialización del Estado, la élite subnacional y los actores indígenas, así como también con cuestiones de desigualdad e inequidad. Concluimos señalando que los argumentos acerca de la constitución territorial de Bolivia son también inevitablemente argumentos sobre el gas y los discutidos conceptos de equidad que subyacen a su gobernanza.

Abstract

Conflicts over extractive industry have emerged as one of the most visible and potentially explosive terrains for struggles over distribution, territory and inequality in the Andes. We explore these relationships in Bolivia, focusing on gas extraction in the Chaco region of the southeastern department of Tarija. We consider how the expansion of extractive industry intersects with territorializing projects of state, subnational elite and indigenous actors as well as with questions of inequality and inequity. We conclude that arguments over the territorial constitution of Bolivia are inevitably also arguments over gas and the contested concepts of equity underlying its governance.

* Candidata doctoral de la Universidad de Manchester, Inglaterra estudiando los efectos de la expansión de la economía del gas natural en Tarija, Bolivia. Entre 2000 y 2006 fue Coordinadora para América Latina de Global Greengrants Fund.

** Profesor de Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo de la Universidad de Manchester, Inglaterra y actualmente (2007-2010) Investigador Profesorial del Concejo de Investigaciones

Introducción¹

Industrias extractivas, territorios bolivianos

Ciertamente habrá una tensión entre lógica social-estatal de un uso sostenible de la naturaleza y la necesidad social-estatal de generar excedentes (ganancias) económicas a cargo del Estado... ¿Es obligatorio sacar gas y petróleo del norte amazónico de La Paz? Sí. ¿Por qué?, porque necesitamos equilibrar las estructuras económicas de la sociedad boliviana, porque el rápido desarrollo de Tarija con el 90% del gas va a generar desequilibrios a largo plazo. Se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado... ...pero junto al derecho a la tierra de un pueblo está el derecho del Estado, del Estado conducido por el movimiento indígena-popular y campesino, de sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos. Y así vamos a proceder hacia delante.

Entrevista con Álvaro García Linera, Vicepresidente de Bolivia,
Le Monde Diplomatique, Edición Bolivia, Agosto 2009

Con una contundente franqueza, esta cita del Vicepresidente boliviano Álvaro García Linera revela cuatro tensiones que subyacen a la política y el diseño de políticas sobre hidrocarburos en la Bolivia contemporánea. Estas tensiones son: entre los derechos locales y los del estado central;

Económicas y Sociales (ESRC) del gobierno británico, investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales y miembro de las Academia de Ciencias Nacionales de los EEUU.

- 1 Una versión anterior de este artículo fue presentada en el Congreso de Estudios Latinoamericanos (Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio). Agradecemos al Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido y al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Internacional-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) por el apoyo brindado. Este artículo forma parte de programas de investigación más amplios acerca de Territorios, Conflictos y Desarrollo (www.sed.manchester.ac.uk/research/andes) y sobre Dinámicas Territoriales Rurales (www.rimisp.org/dtr). Extendemos nuestros sinceros agradecimientos a Guido Cortés y a los colegas de CERDET, a Hernán Ruiz, a los colegas del Consejo de Capitanes Guaranés de Tarija y a Leonith Hinojosa. Los comentarios de Lisa North y dos lectores anónimos contribuyeron a mejorar considerablemente el texto.

entre las lógicas territoriales de los proyectos indígenas subnacionales y la lógica territorial del nuevo estado nación boliviano; entre la ubicación local de los costos y la nacionalización de los beneficios provenientes de la extracción; y entre la lógica política de un Estado basado en el “movimiento indígena-popular” y la de un Estado preparado a “sobreponer el interés colectivo mayor de todos los pueblos” sobre áreas ocupadas por comunidades indígenas y campesinas. Estas tensiones, las formas en las que son enfrentadas y cómo son gobernadas, constituyen nuestro interés principal en este artículo.

En Bolivia, a lo largo de la última década, los hidrocarburos –en particular el gas natural– han pasado a constituirse en la columna vertebral de la macroeconomía, así como en la fuente principal del conflicto social (Kaup, 2008). Mientras que “la Guerra del gas” del 2003 demostró el carácter explosivo de la gobernanza de los hidrocarburos a escala nacional (Perreault, 2006), los patrones de votación en los referendos del 2008 sobre las autonomías departamentales y luego en la revocatoria de las autoridades elegidas, revelaron las formas conflictivas en las que el gas y las rentas que genera influyen en el comportamiento político subnacional (Humphreys Bebbington, en prensa). En este artículo sostenemos que en estos conflictos son centrales dos temas relacionados: las percepciones de, y las respuestas a, la desigualdad y la inequidad; y las luchas entre los proyectos contrapuestos de territorialización, cada uno vinculado a una percepción particular del gas y su gobernanza (Wilson, 2004; Perreault, en prensa).

La distinción entre desigualdad e inequidad es importante para estas demandas. Empleamos el término “desigualdad” para referirnos a patrones en la distribución de resultados (ingreso, consumo, etc.), mientras que la idea de inequidad se refiere a la distribución de las oportunidades y de las capacidades para influir en los procesos socioeconómicos y políticos (World Bank, 2008; Bebbington et al., 2008a). En este sentido, el término equidad evoca nociones de imparcialidad, igualdad de trato y justicia y, por lo tanto, podría estar más cerca de captar los factores que provocan la actividad sociopolítica en la presencia de la desigualdad.

Esta distinción entre desigualdad e inequidad también permite esclarecer los diferentes proyectos de territorialización asociados con el gas

en Bolivia en dos sentidos. Primero, con el fin de financiar los nuevos programas sociales dirigidos a reducir la desigualdad en la distribución del gasto público y en la distribución del ingreso interpersonal, el actual gobierno del Presidente Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) están comprometidos con la expansión de las industrias extractivas en áreas tales como Tarija, donde se encuentra el grueso de los depósitos probados de gas boliviano (Bebbington, 2009). No obstante, resolver la función {(extracción incrementada)→(desigualdad reducida)} exige también que el gobierno redistribuya parte del ingreso generado por esta extracción del gas fuera de Tarija y hacia otras regiones con menos recursos financieros y también hacia el gobierno central. Segundo, tal como sugiere la cita de García Linera, el gobierno boliviano está buscando compensar los “desequilibrios” geográficos producidos por la concentración de las operaciones hidrocarburíferas en Tarija. Además de las motivaciones políticas que subyacen a estos esfuerzos², una preocupación por reducir la desigualdad geográfica da forma a estos cálculos y ha llevado a que el gobierno abra la frontera hidrocarburífera en departamentos³ sin ninguna historia previa de explotación petrolera y gasífera sobre la base de que “se necesita, por tanto, equilibrar a largo plazo las territorialidades del Estado...”.

En términos políticos, estos procesos confrontan al gobierno con tres desafíos, cada uno de los cuales se deriva de las relaciones existentes entre la extracción, el territorio y la desigualdad/inequidad.

Primero, si bien la promoción simultánea de la extracción en Tarija y en otros ámbitos refleja los compromisos políticos dirigidos a reducir las desigualdades interpersonales y territoriales, esto ha llevado al gobierno a reproducir formas más tradicionales de inequidad mediante la implementación de procesos políticos de toma de decisiones en los que las autoridades centrales deciden, más o menos unilateralmente, “sobreponer” su visión de cómo deben ser gobernados los recursos.

2 Estos cálculos involucran los esfuerzos dirigidos a reducir (tal vez neutralizar en lugar de reducir considerando que este ya está reducido) el poder político de la denominada Media Luna.

3 Esto incluye a departamentos tales como Pando, Potosí, Beni y La Paz.

Segundo, si bien estos procesos son componentes de un proyecto particular de territorialización en el que el Estado central busca imponer su visión del espacio nacional y la forma cómo éste debe ser gobernado (cf. Wilson, 2004; Wainwright y Bryan, 2009; Wainwright y Robertson, 2003); esta estrategia del gobierno central va a contracorriente de los proyectos de territorialización locales de los pueblos indígenas y las élites subnacionales. Estos proyectos subnacionales involucran nociones más bien diferentes sobre cómo debe ser gobernado y utilizado el espacio.

Tercero, existen a priori buenas razones empíricas y conceptuales como para esperar que la expansión de la industria extractiva agrave las desigualdades e inequidades dentro de las regiones en las que ésta se da (aún cuando sea una estrategia dirigida hacia la reducción de las desigualdades a escala nacional). Así, un instrumento empleado para intentar compensar ciertas formas de desigualdad deviene en una fuente de nuevas desigualdades.

A partir del ejemplo de la extracción de gas natural en Bolivia, y específicamente en el Chaco de Tarija, este artículo explora las relaciones existentes entre la extracción, el territorio y la desigualdad, las condiciones bajo las cuales estas relaciones han dado lugar a la movilización social y la medida en la que esta movilización social ha redimensionado estas relaciones. El artículo está dividido en tres secciones. La primera discute: (i) las formas en las que la expansión de la economía extractiva podría profundizar las desigualdades existentes y producir otras nuevas dentro y entre los territorios; y (ii) las formas en las que son enfrentadas estas desigualdades y las inequidades que les subyacen. A la luz de estas ideas, la segunda sección discute los efectos que ha tenido la extracción de gas natural sobre el territorio y la distribución en el departamento de Tarija, y cómo es que esto ha interactuado con diferentes proyectos de territorialización en la región. Prestamos especial atención a las consecuencias que esto ha tenido para el pueblo indígena Weenhayek del Chaco de Tarija. En la sección final extraemos conclusiones.

El material empírico que sustenta nuestros argumentos proviene de investigaciones de campo conducidas en diferentes momentos entre el 2007 y el 2009. El período más significativo de investigación fueron los nueve meses de trabajo de campo en Tarija realizado por el primer autor

entre el 2008 y el 2009. Este trabajo fue complementado con otras cuatro visitas breves de uno u otro de los autores. Una segunda fuente de datos proviene del vínculo permanente de los autores con actores regionales y nacionales involucrados en los conflictos relativos al gas y al territorio en Tarija, y particularmente de las cercanas relaciones de colaboración del primer autor con dos organizaciones en Tarija –el Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija (CCGT) y el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET)–. Además de las entrevistas con informantes claves del gobierno, las empresas, activistas, líderes indígenas, familias e investigadores en Tarija, Santa Cruz y La Paz, la investigación del primer autor incluyó la observación participante del trabajo de CERDET (donde ella es también una Investigadora Asociada), de consultas comunales sobre el desarrollo del gas en el territorio Weenhayek, y de conferencias técnicas acerca del desarrollo gasífero. Por último, las actividades de investigación colaborativa con el equipo técnico del CCGT han sido también una fuente sumamente importante de información y comprensión de las relaciones existentes entre la expansión de la economía gasífera y los proyectos territoriales de las organizaciones indígenas presentes en el Chaco de Tarija.

Extracción, desigualdad y dinámica territorial

Extracción, desigualdades e inequidades

La literatura acerca de la así denominada “maldición de los recursos” ha demostrado las distorsiones económicas y políticas que con frecuencia caracterizan a las economías dependientes de minerales, las mismas que inhiben el crecimiento, frustran la diversificación económica y conducen a formas de desarrollo capitalista que evidencian la continuidad de la pobreza y la desigualdad (Auty, 1993, 2001; Weber-Fahr, 2002; Sachs y Warner, 1995; Humphreys et al. 2007; Karl 1997). Si bien buena parte de esta literatura se centra en los efectos de la dependencia de los minerales en la volatilidad del mercado y la tasa de cambio (conocida con frecuencia como la “Enfermedad Holandesa”), existe también un sustantivo corpus de trabajos que explora las

consecuencias distributivas de la economía extractiva (Ross, 2008; Kirsch, 2006; CIDSE, 2009; Aspinall, 2007; Isham et al., 2005). Este corpus explora la manera en la que las economías dependientes de minerales crean nuevas formas de desigualdad e interactúan con formas existentes de desigualdad de modo tal que reducen la transparencia en el manejo económico e incrementan los niveles de conflicto social y de comportamiento rentista (Ross, 2008). Estos argumentos han sido explorados tanto a escalas nacionales como subnacionales (Arellano-Yanguas, 2008).

Existen muchas formas mediante las cuales la aparición de la industria extractiva puede agravar la desigualdad; de manera más significativa, ella crea relaciones de poder asimétricas a una escala sin precedentes (Stiglitz, 2007). El tamaño de la empresa extractiva, los recursos a su disposición, sus contactos directos con autoridades políticas nacionales y regionales, y su acceso privilegiado a, y el control de, información, la ubican en una posición de poder con relación a otros actores. Este poder le da a la empresa la capacidad de favorecer a candidatos en las elecciones locales y regionales, patrocinar a organizaciones sociales mediante regalos, donaciones y programas de diverso tipo, mantener una presencia predominante en los medios de comunicación locales y convertirse, en términos de Jeff Bury, en un “titiritero” en la economía política regional, manipulando así las acciones de una serie de otros actores.

Las asimetrías de poder que acompañan a la aparición de una empresa extractiva en un territorio nuevo pueden producir por sí mismas mayor desigualdad. *Primero*, mediante el control que la empresa ejerce sobre los recursos naturales que requiere para operar, mayormente tierra y agua, la empresa reduce el acceso a, y el control de, estos recursos por parte de otros actores (Bury, 2004). *Segundo*, mediante sus efectos en el mercado laboral, la industria extractiva crea nuevas desigualdades laborales. Tan sólo una parte de la población local está en condiciones de acceder a los puestos de trabajo ofrecidos por la industria. Los trabajos calificados típicamente son para las personas profesionales o técnicos que migran desde otras regiones o países. Incluso en los casos cuando la empresa realiza un intento deliberado de crear puestos de trabajo no calificados para las poblaciones locales, el acceso a estos puestos sólo alcanza a cierta distancia de la mina o el pozo, y solo dura un

período de tiempo limitado dado que tales puestos tienden a concentrarse en la fase de construcción de un proyecto. Más aún, cuando las industrias extractivas contratan mano de obra no calificada, ellas con frecuencia lo hacen a través de empresas locales de reclutamiento de mano de obra. En muchos casos, estas empresas son creadas por elites locales y comunales preexistentes, y el efecto es el de acentuar aún más las desigualdades locales de riqueza, y el de inducir el surgimiento de nuevas autoridades locales (los organizadores de las cuadrillas de trabajadores), quienes disputan el poder con las autoridades comunales existentes.⁴

Tercero, en la medida que la empresa adquiere servicios e insumos de las empresas locales,⁵ esto crea también nuevas desigualdades. Sea por razones de calificación, escala o proximidad, tan sólo ciertas empresas están en condiciones de participar en estos nuevos mercados y, por lo tanto, sus propietarios emergen como nuevas fuentes locales de poder económico y político. *Cuarto*, las industrias extractivas con frecuencia inician programas de desarrollo social y comunitario con miras a mejorar las relaciones comunitarias y la imagen de la empresa para obtener la licencia social para operar.⁶ La distribución de estos programas –tanto entre como dentro de las comunidades– es también desigual. Esta desigualdad podría ser deliberada, en particular cuando tales programas están diseñados para compensar a aquellas personas que están afectadas de modo más negativo por la extracción. No obstante, para quienes no se benefician, estos programas constituyen una nueva forma de desigualdad de oportunidades así como una fuente potencial de exclusión. Es más, estos programas con frecuencia son llevados a cabo sin considerar las formas tradicionales de organización

4 Aquí nos basamos en nuestras investigaciones a lo largo de diferentes partes de la región andina, como también en las ideas de otros investigadores que han encontrado fenómenos similares.

5 Esto no significa criticar tales prácticas, de hecho, ellas ayudan a localizar algunos de los efectos multiplicadores de la industria extractiva. Tan sólo queremos hacer notar que un efecto es con frecuencia el de acentuar las desigualdades entre los propietarios de estas empresas y los otros.

6 “Licencia social” se refiere a la noción de que para poder operar sin dificultades, las empresas necesitan mantener buenas relaciones con –y obtener la aprobación de– las poblaciones locales.

y toma de decisiones, las cuales, entre los grupos de las tierras bajas de la Amazonía y el Chaco bolivianos, con frecuencia incluyen mecanismos para mantener un grado de equidad entre las personas.

Finalmente, por definición, la industria extractiva es una actividad geográficamente sensible que genera externalidades medioambientales significativas. Estas externalidades son tanto reales (modificación del paisaje, contaminación del agua, consumo del agua, ruido, tráfico, iluminación nocturna) como percibidas (la percepción de riesgo medioambiental aún cuando la empresa insista en que ha sido capaz de controlar y prevenir la contaminación real). Al reflejar la desigual geográfica de la extracción, estas externalidades son también distribuidas de forma desigual entre las comunidades.

El crecimiento de la industria extractiva puede introducir nuevas desigualdades tanto entre los territorios como al interior de los territorios. Tal como refiere la cita inicial del Vicepresidente boliviano, la distribución de regalías provenientes de la extracción, y el grado en el que esta distribución debe corresponder a las actividades extractivas reales, constituye uno de los terrenos más serios de conflicto en Bolivia, y ha sido tan grave como para poner en duda la integridad del país (García Linera, 2009; Humphreys Bebbington, en prensa). Los departamentos productores de hidrocarburos, como Tarija y Santa Cruz, han creído apasionadamente que ellas deben mantener para sí los impuestos y regalías que se les debe de acuerdo a ley y que son generados por la extracción. Por el contrario, el Occidente (La Paz, Oruro, Potosí) han sentido con la misma fuerza que ellos no han recibido su parte “justa” de los flujos de ingreso que provienen de la extracción de hidrocarburos que son propiedad del Estado. Finalmente, las desigualdades (y las tensiones) surgen también entre los territorios que se hallan en el lugar de la extracción y aquellos territorios más distantes en los que ocurre realmente la acumulación basada en la extracción. Estos territorios más distantes pueden estar dentro o incluso fuera de Bolivia.

Enfrentando la desigualdad

Se ha suscitado un gran interés por los tipos de arreglo institucional que podrían contrarrestar estas diferentes fuentes de desigualdad. Este

interés se evidencia en la literatura acerca de la maldición de los recursos (Humphreys et al., 2007; Weber-Fahr, 2002), así como en la literatura que sostiene que los recursos naturales del subsuelo deben ser vistos como un “activo” (y no como una “maldición”) que los países pueden transformar en desarrollo humano y crecimiento económico (ICMM, 2006; Davis, 1995; Davis y Tilton, 2002). Una preocupación por las instituciones alternativas se evidencia también en la *Extractive Industries Review*, conducida en respuesta a las críticas hechas al apoyo brindado por el Grupo del Banco Mundial a las inversiones mineras y de hidrocarburos (World Bank, 2004; 2005). A través de todas estas literaturas se encuentra un cúmulo de recomendaciones relativas a los tipos de arreglo institucional que podrían mitigar los efectos políticos, económicos y medioambientales adversos de la industria extractiva. Dichas recomendaciones incluyen: contratos fiscales transparentes; la vigilancia del sector extractivo por la sociedad civil; el fortalecimiento de los códigos medioambientales y tributarios; el monitoreo independiente de los impactos locales de las operaciones mineras y de hidrocarburos; el reajuste de los mecanismos de consulta pública; y muchos otros más (Weber-Fahr, 2002; Stiglitz, 2007; Karl, 2007; Ross, 2008; World Bank, 2005). Todas estas son, en efecto, instituciones para enfrentar y contrarrestar las inequidades y desigualdades que ocurren a consecuencia de la extracción. Sin embargo, tales recomendaciones para el diseño institucional vienen acompañadas con menos frecuencia de un análisis de cómo es que podrían emerger los nuevos arreglos. En este caso, son de más ayuda otras literaturas, que se tratan de la política contenciosa (Tilly, 2004), las redes políticas (Haas, 1992), y la economía política del cambio institucional (Boix, 2008). Al juntar estas literaturas con los estudios de caso acerca de las “transiciones institucionales hacia la equidad” (Bebbington et al., 2007) han identificado varias rutas a través de las cuales podrían emerger las instituciones orientadas a mejorar la equidad. Los vías más relevantes para lo que discutimos aquí son aquellas que se derivan de la movilización social, las redes de política y la formación de alianzas de clase más amplias.

La movilización social no siempre induce el cambio institucional para mejorar la equidad, de hecho puede inducir respuestas autoritarias y represivas.

No obstante, tanto el registro histórico (Tilly, 2004) como gran parte de la experiencia reciente en los Andes (de Echave et al., 2009; Bebbington y Burneo, 2008), sugieren que los cambios institucionales que reducen las inequidades *pueden* ocurrir como respuestas a protestas sociales organizadas. Las redes de política y los que buscan reformular las políticas públicas pueden también jugar roles cruciales en el surgimiento y diseño de nuevas instituciones que reducen la inequidad (cf. Hochstetler y Keck, 2007; Fox y Brown 1998). Ellos contribuyen a construir argumentos técnicos y analíticos para justificar el cambio institucional, y desarrollan el actual diseño de nuevas instituciones que tienen la posibilidad de ser viables en el contexto de los arreglos políticos y administrativos existentes. Sin embargo, su habilidad para desempeñar estos roles puede depender con frecuencia del espacio político que se abre a consecuencia de la protesta social organizada. Por último, el sostenimiento de los cambios institucionales es mucho más probable cuando emergen nuevas alianzas de clase (particularmente de clases medias) comprometidas con una mayor equidad (Boix, 2008). Por otro lado, cuando estas alianzas se deterioran, los cambios institucionales se debilitan.

Es poco probable que el cambio institucional sea inducido a través de una sola de estas vías. Por ejemplo, los cambios institucionales que señalan la innovación en la gobernanza del sector minero peruano, sólo pueden ser entendidos como el efecto combinado de la movilización y las redes de política (Bebbington y Bury, 2009). Por la misma razón, tales vías operan en el contexto de, y serán influidas por, otros proyectos políticos.

Territorio e inequidad en una economía alimentada por el gas: Bolivia y Tarija

En esta sección abordamos las formas de desigualdad que han sido asociadas con la economía del gas en Bolivia y la medida en la que han sido modificadas a consecuencia de la movilización social. Al examinar estas relaciones a nivel nacional, concentraremos nuestro análisis en Tarija y particularmente en aquellas partes del Chaco ocupadas por pueblos indígenas. Como quedará claro, la naturaleza y los efectos de la movilización social han de entenderse

en el contexto de los diferentes proyectos de territorialización a los que están vinculados. En el caso de Tarija, tales proyectos incluyen los siguientes:

- El gobierno nacional, cuyo proyecto esté destinado a reforzar la integridad territorial de Bolivia y a gobernar el espacio nacional de modo tal que permita mayores transferencias de recursos desde los departamentos productores de gas a los programas sociales de nivel nacional y hacia los departamentos del Altiplano.
- Las élites regionales preocupadas por asegurar que los recursos de la extracción de hidrocarburos permanezcan en Tarija, y que pretenden utilizar estos recursos con el fin de producir una visión particular del departamento como un territorio gobernado desde la ciudad de Tarija e integrado a Bolivia y Sudamérica mediante una infraestructura a gran escala.
- Las élites subregionales, como las de la Provincia del Gran Chaco, cuyos proyectos de territorialización giran en torno a una mayor autonomía para la provincia.
- Los pueblos indígenas cuyos proyectos giran alrededor de la consolidación y el gobierno (y en algunos casos expansión) de sus *Territorios Comunitarios de Origen*.

Cada uno de estos proyectos parte de una profunda sensación de malestar con el actual orden de cosas y la actual distribución de los costos y beneficios de la extracción gasífera; y al mismo tiempo, la viabilidad de cada proyecto depende de cambios en la gestión y la gobernanza del gas.

Extracción, inequidades y movilizaciones sociales en torno al gas

Si bien el gas natural es considerado un nuevo *commodity* en Bolivia, la industria hidrocarburífera se remonta a los años 1920 cuando la Standard Oil de Nueva Jersey empezó a realizar perforaciones en búsqueda de petróleo en Bermejo, a lo largo de la frontera con la Argentina. Durante los años que siguieron a la Guerra del Chaco (1932-1935), y tras unos alegatos sobre el envío de petróleo a la Argentina por la Standard Oil a

través de un oleoducto secreto, el gobierno pasó a tomar el control de los campos petroleros y entregó las operaciones a la recientemente creada empresa nacional de hidrocarburos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Durante los sesenta años desde la creación de YPFB, las inequidades reales o percibidas vinculadas al sector hidrocarburos han desatado varios ciclos de protesta social, y el gobierno ha nacionalizado y luego reprivatizado el sector en cinco ocasiones. Cada nacionalización ha alegado el mismo argumento: el país no estaba recibiendo una porción justa de las ganancias provenientes de la extracción de los recursos naturales de la nación.

Tal como pone en claro su título, “Héroes del Chaco”, invocando esta misma historia, el Decreto Supremo 29701 impulsó la más reciente de tales nacionalizaciones en el 2006. Al igual que en períodos anteriores, el decreto fue el resultado de diferentes sensaciones de inequidad en torno a los beneficios de la extracción de hidrocarburos y de un período de expansión de la inversión internacional en el sector. Desde mediados de los años 1990, Bolivia ha girado sostenidamente hacia una economía impulsada por, y crecientemente dependiente de, los ingresos provenientes de la extracción y exportación de sus reservas de gas natural. El interés en descubrir y explotar estas reservas está vinculado con grandes tendencias en los Andes y en Sudamérica en general, las mismas que incluyen, entre otras cosas, la extracción y exportación de materias primas, especialmente minerales, petróleo y gas natural, y el desarrollo de una red de obras de infraestructura a nivel regional que puedan facilitar el flujo de los *commodities* hacia los mercados ubicados tanto dentro de la región como en el exterior (Bebbington, 2009). Bolivia fue alentada y asesorada por las agencias multilaterales de financiamiento para abrir el sector a la inversión privada con el fin de explotar y obtener mejores ganancias de sus reservas de gas natural. De este modo, se sostuvo que el país estaría en condiciones de sacar ventaja de los altos precios y la fuerte demanda –además de su ventajosa ubicación geográfica– al abastecer de gas a los centros urbanos cercanos (Sao Paulo, Buenos Aires) ávidos de combustibles limpios.

La combinación de los avances tecnológicos y la nueva ola de inversiones catalizadas por las reformas desde mediados de los años 1990, ciertamente

dieron impulso a importantes nuevos hallazgos de reservas de gas y a un renovado entusiasmo por la posibilidad de un desarrollo liderado por la extracción. A principios de los años 2000, los niveles de producción de gas y condensados crecieron drásticamente. Sin embargo, esta bonanza del gas se vio acompañada de un creciente descontento social, en particular con respecto al rol dominante de las empresas transnacionales en la cadena de producción y las sumas insignificantes que Bolivia recibía por su gas. El gobierno se encontró fuertemente presionado por entregar los beneficios que pudiesen satisfacer las crecientes expectativas generadas por la industria y el imaginario que esta creó en torno a la producción y la exportación del gas. Mientras tanto, los sentimientos antiglobalización dentro de los movimientos sociales bolivianos (así como también dentro de ciertas redes transnacionales), dieron lugar a duras críticas a la propiedad y el control de los recursos naturales por parte de empresas transnacionales dedicadas a la explotación de hidrocarburos, y presionaron por el establecimiento de una agenda que afirmase la soberanía sobre los recursos naturales y el retorno del sector al control del Estado (Perreault, 2006).

Los movimientos sociales denunciaron la controvertida propuesta de exportar el gas procedente del campo Margarita en Tarija a través de Chile hacia los mercados de México y los Estados Unidos, cultivando la imagen de los bolivianos que habían muerto en la Guerra del Chaco (1932-1935) para defender sus recursos de hidrocarburos, tan sólo para ver que esta riqueza caía en manos extranjeras. Al mismo tiempo, existían desacuerdos crecientes entre los funcionarios en el gobierno y las empresas transnacionales involucradas en negociaciones acerca de los precios de la venta del gas en los contratos y la clasificación de los campos nuevos y antiguos de gas. Según un ex funcionario de gobierno, fue la codicia de ciertas empresas transnacionales la que en última instancia desbarató los planes de exportación de gas. Sea como fuere, las tensiones en torno a las inequidades en la distribución de los beneficios y el control social de la industria fueron en parte causa y en parte producto de un amplio movimiento social que se amalgamó en torno a la lucha por el reclamo de la soberanía sobre los recursos naturales de la nación —especialmente los hidrocarburos— ante las firmas transnacionales. Tras un período de confrontación violenta, que condujo a la renuncia de dos presidentes y que contribuyó

a la elección del MAS, el gobierno de Evo Morales retomó la conducción del sector y empezó a rediseñar la distribución de las ganancias.⁷

El gas y la protesta en Tarija y su Chaco

Ubicado en los extremos sur del país, Tarija es el más pequeño de los nueve departamentos bolivianos y cuenta con una población total de aproximadamente 500,000 habitantes (menos del 5% del total poblacional del país), y un área total de 37,623 Km² (menos del 4% del total del territorio nacional) (INE, 2009). Durante los tiempos coloniales, con excepción de los fértiles valles de Tarija, el interés del Estado central en el departamento era escaso. Este fue particularmente el caso del Chaco donde las tierras fueron consideradas inutilizadas, inhabitadas y libres. En efecto, tras la guerra de independencia, a los veteranos se les otorgó propiedades en el Chaco como reconocimiento por sus servicios a expensas de los grupos indígenas que ya vivían en la región (Saignés, 1990). Estos veteranos fueron los primeros ocupantes oficiales de la región, y marcaron el comienzo de una cultura auto identificada como *chaqueña*.

Desde el período colonial, la agricultura y la crianza de ganado han sido actividades productivas importantes en el departamento, hallándose el sector dominado por productores de pequeña escala que cuentan con un rango limitado de productos (Preston, 1996). Alrededor de mediados del siglo XX, sin embargo, la economía regional empezó a virar hacia la producción de hidrocarburos luego de que se descubrieran importantes reservas de petróleo en Bermejo y el Chaco. Este sector rápidamente pasó a ser una fuente importante de recursos financieros para la región cuando en 1941 Tarija empezó a recibir el 11% de regalías pagadas a aquellos departamentos que producían hidrocarburos (Lema, 2008).⁸ Durante los

7 La nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 fue negociada y suscrita por el Senado durante el gobierno de Rodríguez Veltzé (2005-2006), aunque los miembros del MAS fueron una parte importante del proceso de redacción del proyecto de ley.

8 Las regalías son pagos hechos por los recursos extraídos. Constituyen un pago, no un impuesto, y se calculan en términos del volumen y el valor del recurso extraído. El pago de regalías a los departamentos productores de petróleo fue promulgado por primera vez en 1929; sin embargo, no fue sino hasta después de la Guerra del Chaco que la Ley de Regalías

años 1940, líderes regionales crearon el Comité Pro Intereses de Tarija (ahora conocido como el Comité Cívico) que sirvió como un mecanismo en torno al cual podían amalgamarse los intereses y proyectos de las élites regionales, y como un instrumento para exigir la implementación de proyectos e inversiones a partir del uso de estas regalías. Mientras Tarija peleaba con el gobierno nacional sobre cómo gastar los dineros de las regalías, al interior del departamento igualmente existían disputas sobre el acceso a las regalías entre las provincias de Tarija (sobre todo aquellas del Gran Chaco⁹) y la capital. En 1979, la Corporación de Desarrollo de Tarija (CODETAR) pasó a reconocer las demandas de los líderes del Gran Chaco asignándole a la provincia casi la mitad (45%) del 11% de regalías recibidas por el departamento. Sin embargo, en ambos casos con frecuencia fue necesario recurrir a movilizaciones cívicas para forzar al gobierno a desembolsar los pagos adeudados por los proyectos.

El grueso de estas regalías fueron utilizadas para construir caminos que conectan la ciudad de Tarija con la Argentina, el Chaco con la Argentina, para asfaltar las calles de la Tarija urbana y, más tarde, para construir una serie de caminos provinciales. Algún dinero de las regalías, complementado con préstamos de la banca multi-lateral recibidos a través del gobierno central y la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), fue empleado también para financiar la construcción de un ingenio azucarero en Bermejo (1968) y una planta de aceite vegetal en Villa Montes (1979) entre otras. A pesar de estas inversiones en caminos y agroindustria, no se percibe que la larga presencia del desarrollo de hidrocarburos en Tarija haya contribuido a la creación de una economía regional más dinámica y equitativa, ya sea a nivel departamental o a nivel del Chaco de Tarija, el área donde ha estado teniendo

estableció el porcentaje a ser pagado: el 11 por ciento que parece corresponder al porcentaje que la Standard Oil le entregaba al gobierno boliviano. En 1957, el gobierno de Siles Suazo intentó recuperar ese 11 por ciento para el tesoro nacional pero fue bloqueado por una alianza de oposición conformada por los departamentos productores (Lema, 2008).

9 La Provincia del Gran Chaco comprende tres municipalidades en el este del Departamento de Tarija: Yacuiba, Caraparí y Villa Montes. En tanto eco-región, el Chaco se extiende desde estas provincias hasta la Argentina, el Paraguay y partes de los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca.

lugar la mayor parte de la extracción. Hoy en día la pregunta crucial es si los efectos del ciclo más reciente de expansión gasífera será sustantivamente diferente en un contexto en el que, en el 2008, las exportaciones del sector de gas natural del departamento se dispararon a US\$ 2190 millones,¹⁰ superando de lejos a la soya (US\$ 5.38 millones) y a productos más tradicionales tales como el azúcar (US\$ 5.33 millones). Esto ha producido una afluencia financiera inesperada.

Hoy en día cerca del 70% de la producción anual boliviana de gas natural se origina en el departamento de Tarija, con el grueso de tal producción ubicada en las Provincias del Gran Chaco y O'Connor. Esta expansión del gas en Tarija ha repercutido a toda la economía nacional. La contribución de la industria del petróleo y del gas al PIB subió del 4.46% en 1995 hasta un 10% aproximadamente en el 2005; la contribución a las exportaciones saltaron de aproximadamente el 13% a prácticamente el 50% en el mismo período, y la cifra más reciente es todavía mayor. El crecimiento de la industria de hidrocarburos ha reorientado también en forma drástica los incentivos y las posibilidades de la economía regional. El crecimiento del ingreso del departamento –principalmente a través de transferencias a Tarija de las rentas procedentes de las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)¹¹– ha sido extraordinario. El ingreso acumulado de la prefectura proveniente de regalías e impuestos sobre los hidrocarburos, se ha cuadruplicado desde Bs. 522.8 millones (c. US\$ 74.7 millones) en el 2004 hasta Bs. 1,982.2 millones (c. US\$ 283.2 millones) en el 2008. Durante el mismo período, el IDH transferido a las municipalidades de Tarija se ha incrementado desde cero hasta Bs. 443.5 millones (US\$ 63.4 millones). Como consecuencia, Tarija da cuenta de un total del 35% de todo el presupuesto de inversión pública en el íntegro de los nueve departamentos bolivianos (aunque su capacidad para gastar este

10 Estas cifras proceden de INE 2009. El incremento en las exportaciones de gas natural se debe principalmente a los precios altamente favorables, aunque la producción de gas natural en Tarija creció en un 4% durante el 2008.

11 El IDH es un nuevo impuesto creado a la luz de la Guerra del Gas, el mismo que permitió un aumento en la participación del gobierno en las ganancias obtenidas de la extracción de gas. El IDH fue creado antes de la elección de Evo Morales. El gobierno de Morales aumentó la tasa del impuesto.

presupuesto está severamente cuestionada por autoridades nacionales).¹² En efecto, se debió a estos “desequilibrios” (empleando el término de Evo Morales) que el gobierno central decidió, en el 2008, a replantear la distribución del IDH hacia los gobiernos municipales y los programas sociales nacionales. Si bien el presupuesto total para Tarija continuó creciendo entre el 2007 y el 2008 (Ministerio de Hacienda, 2008), fue esta decisión central la que desencadenó un intenso conflicto entre Tarija y el gobierno (Humphreys Bebbington, en prensa).

Por cierto, esta afluencia financiera inesperada ha desatado una serie de conflictos. Algunos ocurren dentro del departamento, tanto entre las provincias (O'Connor y Gran Chaco), como entre las provincias y la capital departamental (Gran Chaco y Tarija); otros tienen lugar entre el departamento de Tarija y los otros departamentos (especialmente Chuquisaca) con respecto a la distribución de ingresos provenientes de los campos de hidrocarburos que atraviesan sus fronteras políticas; e inclusive otros ocurren entre Tarija y el gobierno central. La versión más visible de este tercer tipo de conflicto ha sido, por un lado, aquel entre la Prefectura y el Comité Cívico de Tarija, y, por otro, con las autoridades del gobierno central, aunque los grupos indígenas de las tierras bajas del Chaco han tenido también relaciones tensas con el gobierno central y el MAS sobre ciertos aspectos de la expansión gasífera.¹³

Estos conflictos pueden leerse a la luz de los proyectos de territorialización que señalamos antes. Existe una confrontación directa entre el proyecto del gobierno de Morales, que busca consolidar Bolivia como un territorio¹⁴

12 Todos los datos presentados en la segunda mitad de este párrafo provienen de una presentación pública hecha por el Ministro de Hacienda en Tarija en mayo del 2008 (Ministerio de Hacienda, 2008).

13 El tema ha surgido en diferentes ocasiones durante nuestras entrevistas con líderes y organizaciones indígenas. Véase también Bebbington, 2009.

14 Esto queda claro en la Nueva Constitución Política del Estado. La Constitución también permite “autonomías” departamentales, municipales, regionales e indígenas dentro de Bolivia. Estas autonomías (de las cuales la autonomía indígena es la más fuerte) delegarán autoridades a estas unidades subnacionales. Sin embargo, el principio de las autonomías ha sido reconocido como parte de una estrategia dirigida a garantizar la integridad geográfica de Bolivia.

dentro del cual los recursos sean compartidos de manera más uniforme (en términos per cápita) entre los departamentos orientales que producen el gas y los departamentos occidentales del Altiplano, y el proyecto de las élites de Tarija centrado en la modernización e integración de Tarija. Ambos proyectos requieren el control sobre los recursos generados por el gas, no sólo para consolidar sus propios proyectos, sino también para debilitar el del otro. Mientras tanto, dentro de Tarija, el Gran Chaco desde hace mucho ha tenido un proyecto para crear un décimo departamento del Gran Chaco. Este proyecto también requiere del control sobre los ingresos provenientes del gas con el fin de hacer viable tal departamento y, por lo tanto, ha conducido a tensiones recurrentes con la ciudad de Tarija. El anuncio hecho por Evo Morales en agosto del 2009 sobre que el Gran Chaco recibiría de ahí en adelante sus regalías directamente del gobierno central (hasta hace poco pasaban por la Prefectura de Tarija), y que se les permitiría votar sobre su propia autonomía¹⁵ regional en diciembre del 2009, refleja un pacto entre su proyecto de territorialización y el del Gran Chaco, a costa del proyecto de las élites de Tarija. Mientras tanto, los pueblos Guaraní, Weenhayek y Tapiete persiguen sus propios proyectos; sin embargo, tal como señalaremos en la siguiente sección, ellos han sido los menos favorecidos por la cuestión del gas, y los que están en peores condiciones para consolidar sus agendas a través de la misma.

Junto a estas disputas, existe otra desigualdad que se deriva de la organización de la cadena productiva del gas (Bridge, 2008), antes que de los arreglos fiscales que gobiernan la distribución de las ganancias procedentes de la extracción. Si bien esta desigualdad no ha inducido la movilización social, constituye una fuente de malestar e irritación en Tarija. Buena parte de la extracción del gas en Tarija está gobernada desde sedes empresariales ubicadas en la ciudad de Santa Cruz, y oficinas de gobierno con sede en La Paz y Santa Cruz. Por lo tanto, Santa Cruz es el punto donde se concentran los puestos de altos salarios, donde se toman las decisiones estratégicas y donde muchos de los arreglos de subcontratación son acordados con abastecedores de servicios o insumos estratégicos (muchos de los cuales también

15 Esto no es lo mismo que convertirse en el décimo departamento. Es más bien una forma intermedia permitida por la nueva Constitución.

están basados en Santa Cruz). En términos de acumulación y el poder de toma de decisiones con relación al gas, Santa Cruz y Tarija, por ende, se ubican en una relación desigual. Esta misma desigualdad está presente en la relación entre Tarija y las sedes internacionales de las empresas que operan los campos de gas de Tarija. Estas empresas incluyen a Petrobras (Brasil), British Gas (RU), Repsol (España) y Total (Francia).

La persistencia de desequilibrios y tratamiento desigual impulsan buena parte de la protesta social, la movilización y el conflicto creciente en torno al desarrollo de los hidrocarburos dentro del Departamento de Tarija. Las luchas en torno a quién controla y quién decide cómo y dónde perforar y tender gaseoductos, y las luchas acerca de cómo deben ser compartidos los beneficios derivados de la extracción, significan que el gas se ha convertido en un *commodity* que más bien promueve la división antes que la unión. La incapacidad de los líderes de forjar una visión común que incluye los diferentes proyectos de territorialización, amenaza con socavar el orden social e induce una mayor fragmentación de la sociedad dando lugar a regionalismos alrededor de los recursos, como en el caso de la decisión reciente de transferir regalías directamente a la Provincia del Gran Chaco.

Inequidad e indigenidad: gas y territorio

A partir de los años 1990 con la adopción de la Ley INRA,¹⁶ el gobierno pasó a reconocer formalmente y a titular las tierras ancestrales de grupos indígenas de las tierras bajas bajo la denominación de Territorios Comunitarios de Origen (TCO). En Tarija, las tres TCO con demandas territoriales pendientes incluyen: la TCO Guaraní de Itika Guasu (en la municipalidad de Entre Ríos), la TCO Yaku Igua (en Yacuiba), y la TCO Weenhayek (Villa Montes/Yacuiba). Las tres TCO tienen operaciones hidrocarburíferas activas y/o propuestas dentro de sus límites.

16 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Esta ley fue propuesta en 1996 durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada para dar solución a las demandas territoriales de los grupos indígenas de las tierras bajas.

El hecho de que gran parte de la extracción de hidrocarburos que ahora tiene lugar se ubique en áreas pobres y remotas ocupadas por estos grupos indígenas, es un resultado directo de la pérdida de importantes campos petroleros y gasíferos en el norte. Las nuevas tecnologías permiten ahora que las empresas puedan volver a considerar los viejos y abandonados pozos, así como identificar nuevas áreas potenciales de hidrocarburos.¹⁷ Si bien abordar los impactos del desarrollo hidrocarburífero sobre las demandas territoriales de los grupos indígenas y los procesos de consolidación territorial excede el ámbito de este artículo, basta decir que existe una fuerte evidencia para sugerir que donde existen reservas conocidas de hidrocarburos, fracasan sistemáticamente los esfuerzos indígenas para demandar títulos oficiales sobre esas tierras. Este es el caso tanto de los Guaraníes como de los Weenhayek en el Chaco de Tarija. No obstante, es importante señalar que la trayectoria de las diferentes TCO Guaraníes en el Chaco del departamento de Santa Cruz y sus negociaciones con el Estado han producido resultados diferentes.¹⁸ La percepción de diferencias de trato u oportunidades que sienten los líderes de las TCO en el Chaco, es una de las razones por las que ellos recientemente han intensificado sus esfuerzos para presionar al gobierno a avanzar en el reconocimiento de mayores niveles de autonomía indígena.

La extracción y el TCO Weenhayek

El caso del TCO Weenhayek, que incluye unos 3,500 habitantes en 22 asentamientos ubicados a lo largo de la margen izquierda del Río Pilcomayo, en la Provincia del Gran Chaco, ilustra cómo es que el despliegue de la industria extractiva ha tenido una influencia profunda no solo en el paisaje físico, sino

-
- 17 El Chaco, un área tradicional de producción, ha atraído a algunas de las más grandes firmas trasnacionales de explotación de hidrocarburos del mundo (Petrobras, REPSOL, British Gas, British Petroleum, REPSOL y Total ELF). Estas firmas, y otras, han suscrito acuerdos con el gobierno boliviano para producir conjuntamente gas y condensados para su exportación al Brasil y la Argentina.
- 18 El caso más claro es el del TCO Alto Parapetí. Entre los factores que condujeron a un reconocimiento exitoso del territorio en esta instancia, fueron especialmente importantes la fortaleza, madurez y conexiones políticas de las ONG que trabajaban con ellos.

también en la organización social y las relaciones sociales que sostienen los medios de vida de los Weenhayek y su capacidad de alcanzar su proyecto territorial. La exploración de gas, en un área que ahora forma parte de la TCO Weenhayek, se remonta a la década de 1980, cuando Tesoro Bolivian, una firma estadounidense-boliviana, realizó pruebas sísmicas en y en torno a un conjunto de comunidades. Según refiere un líder comunal presente en ese entonces, las pruebas involucraron la apertura de zanjas que “se extendían por debajo de nuestros pies y que causaban terribles vibraciones y ruidos”.¹⁹ Estas zanjas son todavía visibles en las imágenes satelitales. El mismo líder señaló que no hubo ningún proceso dirigido a obtener la aprobación de la comunidad y mucho menos compensaciones por los daños causados: los representantes de la empresa no pidieron permiso, simplemente pusieron videos para los niños y repartieron golosinas. Tesoro prosiguió perforando un conjunto de pozos, pero la falta de capital y la caída en los precios mundiales del petróleo significó que la empresa no pudo explotar el gas.

A fines de los años 1990, la firma multinacional de explotación de hidrocarburos British Gas (BG Bolivia) compró Tesoro Bolivian y pasó a ser propietaria de la concesión que se superponía con la TCO Weenhayek.²⁰ BG Bolivia buscó explorar y desarrollar nuevos pozos, así como construir una red de infraestructura con el fin de procesar y transportar el gas y los condensados. A principios de los años 2000, dos empresas dedicadas al transporte de hidrocarburos, Transierra y Transredes, sostuvieron negociaciones con los Weenhayek respecto a los derechos de servidumbre para tender las tuberías a través de partes de su territorio con el fin de transportar el gas desde campos distantes hasta los mercados del Brasil y la Argentina.²¹ En contraste con la actividad exploratoria de los años 1980, el entorno para la exploración había cambiado de manera importante. Primero, los Weenhayek estaban organizados, si bien con muchas dificultades y muchas limitaciones,

19 Todas las entrevistas han sido mantenidas anónimas.

20 La demanda de la TCO Weenhayek fue reconocida por el gobierno boliviano el 19 de mayo de 1993, y abarca un área total de 195,659 hectáreas; hasta la fecha han sido tituladas unas 25,000 hectáreas.

21 Para más información acerca de estas negociaciones entre los Weenhayek y Transierra, véase Inturias y Aragón (2005).

y contaban con representantes comunales elegidos y una organización, ORCAWETA (Organización de la Capitanía Weenhayek) para representar y defender sus intereses.²² De este modo, las negociaciones entre las empresas trasnacionales dedicadas a la explotación de hidrocarburos y los Weenhayek tuvieron que ser conducidas –por lo menos en teoría– a través de ORCAWETA y su organización representativa de mayor nivel, CIDOB.²³ Segundo, los Weenhayek tenían una demanda pendiente con el gobierno por el reconocimiento de un área adicional de tierras que ellos sostenían también formaba parte de su TCO.

Operando en un contexto de creciente resistencia, las empresas buscaron suavizar las negociaciones referidas a su ingreso, y así garantizar la aprobación de los Weenhayek mediante el ofrecimiento de pagos a ORCAWETA dirigidos a apoyar proyectos de desarrollo. BG Bolivia aceptó financiar un “plan de desarrollo indígena” o PDI (un instrumento que fuera introducido por Transierra en sus negociaciones con los Weenhayek). El plan buscó brindar apoyo a aquellos asentamientos Weenhayek que estaban siendo más afectados por la actividad de la empresa. En este caso, BG Bolivia determinó qué comunidades eran las más afectadas, qué actividades serían priorizadas y financiadas, y luego retuvieron el control sobre la administración de los fondos. Dichas actividades fueron (y son) proyectadas como parte del compromiso de la empresa con la responsabilidad social empresarial (RSE), sin embargo, BG Bolivia no aceptó que el plan era una forma de compensación por los daños causados por sus operaciones; por el contrario, fue presentado como una expresión del deseo de la empresa de ayudar a impulsar el desarrollo y el mejoramiento del pueblo Weenhayek. No obstante, en términos de la concepción de los líderes comunales y de ORCAWETA, estos pagos son considerados como una forma de compensación. Tal como sugirió un ex líder, “ellos se están llevando algo de nuestra tierra y entonces tienen que reponer algo”.

22 Véanse Alvarsson (2006) y Cortez (2006) para un análisis de la organización social Weenhayek y la formación de ORCAWETA.

23 CIDOB es la Central Indígena del Oriente Boliviano, una confederación de organizaciones indígenas de las tierras bajas.

El plan de desarrollo, que ha sido enmendado y ampliado a medida que BG Bolivia continua explotando los campos gasíferos dentro de la TCO, ha pasado a ser un instrumento que define crecientemente las relaciones entre los Weenhayek y la empresa, entre los Weenhayek, y entre ellos y su territorio. Tal como ha notado un observador, “puedes estar seguro de que cada vez que la empresa quiere expandir sus operaciones, o cuando una comunidad requiere más recursos, los líderes organizarán algún tipo de movilización” con el fin de renegociar el PDI. Dicho en breve, el PDI ha pasado a ser el medio para transferir los recursos a los líderes Weenhayek, quienes, con el fin de mantener su reputación y poder dentro de las comunidades, deben ser vistos como exitosos en la obtención de recursos para redistribuirlos entre sus miembros. Sin embargo, a nivel comunal existe poca evidencia de que el PDI tenga un impacto sobre los niveles de pobreza o un impacto en el desarrollo comunal, mucho menos a nivel del TCO, dado su limitado alcance, su preferencia por entregar donaciones en especie, y la tendencia hacia el financiamiento de una lista *ad hoc* de actividades que favorecen a aquellas comunidades más impactadas por sus operaciones. Mientras que en la cultura Weenhayek el mantenimiento de la armonía y el equilibrio dentro y entre las comunidades es crucial para coexistir pacíficamente, el PDI se basa en la noción de que los beneficios serán distribuidos en forma desigual, y es implementado a través de una relación de inequidad en la que el poder de decisión reside en BG Bolivia. Los resultantes y persistentes desequilibrios distributivos dentro y entre comunidades han conducido a una crisis de las relaciones, a estallidos de violencia y a un resquebrajamiento del orden social.²⁴

En tiempos más recientes, la percepción de desequilibrio y tratamiento injusto vinculada a la expansión propuesta por BG Bolivia dentro del TCO, ha llevado a un nuevo ciclo de conflictos internos y al consiguiente debilitamiento y fragmentación de ORCAWETA. Los enfrentamientos entre líderes que buscan ganar el control de la organización y el acceso a las rentas, han debilitado la

24 Existe alguna resonancia aquí de la vieja noción de Foster sobre “la imagen del bien limitado” (Foster, 1965) –tal imagen ocupa un lugar importante en el mantenimiento de cierta cohesión en las comunidades Weenhayek–. La distribución estructuralmente desigual de los beneficios procedentes del PDI contradice esta imagen.

organización justo cuando se necesita la cohesión interna para analizar y debatir la expansión propuesta, y determinar si puede alinearse dicha propuesta con el proyecto territorial Weenhayek para consolidar y expandir su TCO. Han surgido líderes rivales que acusan a la dirigencia de ORCAWETA de negociar a espaldas de los miembros de las comunidades y de enriquecerse en el proceso. La falta de transparencia y la naturaleza secreta de las negociaciones empresa-ORCAWETA nutren una atmósfera de desconfianza. Las negociaciones en torno al PDI involucran típicamente tan sólo al representante de la empresa y al Capitán Grande (y, en el mejor de los casos, a un puñado de líderes). Los resultados de estas negociaciones tienden a no ser socializados o discutidos con las comunidades, ni a ser ratificados por éstas. La naturaleza cerrada de las negociaciones y los acuerdos resultantes provienen del deseo de la empresa de no hacer pública la información y, muy probablemente, de las comparaciones que hacen las comunidades y los grupos acerca de los resultados. Más aún, ni el gobierno ni las empresas emplean una metodología reconocida o estandarizada para calcular el valor de un pozo o de un kilómetro de gasoducto, lo que conduce a amplias variaciones con relación a lo que las comunidades están en condiciones de negociar (Inturias y Aragón, 2005: 153).

Las formas que toma la expansión hidrocarburífera dentro de la TCO Weenhayek y a través de todo Tarija provienen de inequidades estructuradas en relaciones de poder. La historia de estas inequidades se remonta a los primeros días de la Standard Oil y discurre a través de las firmas trasnacionales, como la BG Bolivia, hasta el presente. Estas inequidades residen en las relaciones entre las empresas explotadoras de hidrocarburos y el gobierno central, en las relaciones entre las empresas y las poblaciones indígenas territorialmente basadas, y en las relaciones entre el gobierno central y las poblaciones indígenas. El gobierno central ha tenido el poder de otorgar concesiones (ahora contratos) sin ningún proceso de consentimiento libre, previo e informado por las comunidades indígenas²⁵, y el poder

25 En mayo del 2005, el Parlamento aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N.º 3058, la cual, entre otras cosas, reconoció los derechos de las comunidades indígenas, campesinas y originarias a una consulta previa e informada. En el 2007, el Presidente Evo Morales promulgó el Decreto Supremo N.º 29033 que regula el proceso de consulta (conocido como

con el que cuentan las empresas transnacionales les ha otorgado el acceso directo al gobierno central, lo que, a su vez, les ha permitido proseguir más o menos como estaba planeado. Independientemente de si esta extracción ha generado recursos para la inversión local, ella se ha basado en, y ha sido posibilitada por, las inequidades estructuradas presentes en los procesos políticos y de toma de decisiones en los que las comunidades indígenas de tierras bajas siguen siendo de lejos la parte más débil. Más aún, una vez que la extracción se instaló en el propio departamento de Tarija, estas inequidades estructuradas se han instalado ellas mismas como el hecho político central en el paisaje territorial. Ya sea la imagen de funcionarios de Tesoro Boliviano distribuyendo presentes a cuentagotas, o la imagen de BG-Bolivia definiendo el diseño y la gobernanza de un plan de desarrollo indígena, el mensaje con respecto a las relaciones entre el poder y la gobernanza del gas y el territorio sigue siendo básicamente el mismo.

En contra de estas inequidades, los movimientos sociales nacionales, el gobierno de Morales, las élites del Gran Chaco y las élites de Tarija, todos, en momentos diferentes, han sido capaces de movilizarse para poder percibir mayores beneficios que pueden obtener del gas, y también impulsar sus proyectos de territorialización. Sin embargo, este no ha sido el caso de los Weenhayek. Si bien las ganancias materiales de los Weenhayek provenientes de la explotación del gas *han* aumentado en términos marginales, bajo la

Consulta y Participación). De acuerdo con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Hidrocarburos, existen dos momentos en los que debe ser aplicado el proceso de Consulta y Participación. El primer momento es antes de que se acuerde cualquier concesión o contrato para nuevas operaciones; el segundo momento se da cuando una operación propone expandir su actividad. En el caso de los Weenhayek, uno de los primeros procesos de consulta realizados bajo el actual gobierno, llega en el momento cuando BG Bolivia propuso reactivar un pozo mantenido en reserva. El proceso de Consulta y Participación fue conducido por el Ministerio de Hidrocarburos e YPFB, y a los representantes del Grupo BG no se les permitió participar. Este proceso concluyó a mediados del 2009, tras lo cual el Grupo BG reasumió el control de las negociaciones con los Weenhayek en la ronda final de conversaciones sobre compensaciones por los impactos no mitigables. Merece también mencionarse que los comentarios del Vicepresidente Álvaro García acerca de “sobrepone” la extracción de hidrocarburos en otros lugares de Bolivia, sugiere que estos procesos de consulta ofrecen a las comunidades poco poder real de negociación.

forma del PDI, el efecto institucional ha sido el de debilitar la integridad de su organización representativa y la calidad de las relaciones sociales al interior de la sociedad Weenhayek. A su vez, esto debilita su proyecto territorial. ORCAWETA está muy consciente de su posición de desventaja en estos procesos, y la sensación de injusticia y de impotencia es cada vez mayor.

Conclusiones

La historia de los hidrocarburos en Bolivia ha sido caracterizada por las desigualdades en la distribución de los beneficios, los costos y los riesgos, y por las inequidades en la capacidad de los diferentes actores de influir en estas distribuciones. A su vez, esto ha inducido formas de movilización social en demanda de cambios institucionales que reducirían –en la percepción de quienes se movilizan– estas inequidades y desigualdades. En busca de estos fines, un conjunto de estas movilizaciones ha sido exitoso, han ganado cambios en la propiedad de la industria, en los niveles de pagos por regalías e impuestos, y en la distribución de los beneficios. Las movilizaciones que han sido sistemáticamente menos exitosas han sido aquellas de los pueblos indígenas de las tierras bajas, los cuales viven encima de, o junto a, los depósitos de hidrocarburos, y que son quienes cargan inmediatamente los costos sobre el entorno humano y físico que exige la extracción. Entre estos pueblos de las tierras bajas, los Weenhayek y los Guaraní es del Chaco Tarijeño son los que están en peores condiciones para defender sus proyectos territoriales ante la expansión de la frontera extractiva.

La mayor parte de estas movilizaciones, si no todas, ha estado vinculada a proyectos particulares de territorialización y a sus interpretaciones de las desigualdades e inequidades en torno a la extracción del gas. En la Bolivia contemporánea es aún más intenso. Sin embargo, las visiones territoriales que subyacen a estos proyectos no concuerdan entre sí. En efecto, las divergencias existentes entre los objetivos de estos diferentes grupos sociales movilizados han conducido a ciclos de conflicto permanente. En estos conflictos, se encuentra sobre la mesa la cuestión de la organización

territorial de la Bolivia moderna. El gas y su gobernanza han pasado a ser cruciales para esta pregunta. Por cierto, este es el mensaje de la cita del Vicepresidente Álvaro García con la que iniciamos este artículo.

Sin embargo, hay mucho más en juego en estos conflictos que tan sólo la organización territorial de Bolivia. Otros elementos constantes en estos conflictos son los debates sobre la equidad y la justicia, y la forma en la que un criterio de “equidad” debe dar forma a la asignación de recursos en la Bolivia contemporánea. Esto es así tanto en un sentido general como a escala territorial. Primero, existe un debate importante acerca de lo que constituye una distribución *justa* de los beneficios y costos generados por la industria extractiva. En parte, esta justicia es discutida en términos espaciales y ambientales. En este caso, una de las cuestiones es ¿cómo deben ser distribuidos los beneficios tomando en cuenta la exposición desigual de los pueblos y comunidades a los efectos negativos de la extracción? ¿Qué es lo que constituye una compensación *justa* para aquellas localidades más afectadas y desde las cuales son extraídos directamente los recursos? Otra cuestión tiene que ver con qué constituye una distribución justa de los beneficios entre las regiones donde se da la extracción y aquellas donde la extracción no está presente. Fue este debate el que sacudió tanto a Bolivia durante el 2008.

Segundo, tenemos la cuestión de la compensación justa por las pérdidas incurridas por las personas y comunidades a consecuencia directa de la actividad extractiva. ¿Qué es lo que constituye un precio justo por la tierra y el agua empleados por la actividad extractiva? ¿Qué es lo que constituye una justa distribución de las oportunidades laborales para las comunidades que se encuentran adyacentes a los sitios de extracción? ¿Qué constituye una “geografía” y distribución justas de las actividades RSE de la empresa? Y en la misma línea, ¿qué es justo en el acceso a la información y a la toma de decisiones? Los Guaraníes y Weenhayek en Tarija parecen sentir que las formas en las que son tomadas las decisiones no son justas, y que, más aún, ellos son tratados por las empresas y el Estado en formas que son sistemáticamente injustas.

Al final, por supuesto, no existe una definición neutral, técnica, de “justicia”, y los diferentes actores involucrados en estos conflictos se acercan a nociones sobre lo que es *justo* desde sus particulares posiciones históricas, culturales y sociopolíticas. Hasta la fecha, los diferentes procesos de

movilización social referidos en este artículo no han convergido para crear una esfera en la que los actores involucrados puedan transitar hacia un acuerdo relativamente estable respecto a lo que ellos, en términos colectivos, considerarán como justo. Mientras este sea el caso, es muy probable que las desigualdades producidas por el gas, y las inequidades que subyacen a la extracción del gas, sigan generando conflicto. Tal como quedó claro durante el 2008, estos argumentos pueden ser inmensamente volátiles y ellos mismos corren el riesgo de debilitar aún más la propia esfera pública donde podrían darse los debates en torno a la equidad. En este sentido, si bien la movilización social ha sido un vehículo mediante el cual diferentes grupos presentes en la sociedad boliviana han podido contrarrestar las inequidades que los afectan *a ellos*, la movilización todavía no ha servido para producir una noción *institucionalizada* sobre equidad desde la cual se pueda construir un consenso colectivo sobre cómo gobernar el gas.

Bibliografía

- ALVARSSON, J.A.
2006 “El Proceso de Etno(re)génisis entre los “Weenhayek” del Gran Chaco (1976-2006)” (http://gupea.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/4498/1/anales_9-10_alvarsson.pdf).
- ARELLANO-YANGUAS, J.
2008. A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru. IDS Documento de trabajo 300. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- ASPINALL, E.
2007 “The Construction of Grievance – Natural Resources and Identity in a Separatist Conflict”. *Journal of Conflict Resolution* 51 (6): 950-972.
- AUTY, R.
1993 *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge.

- 2001 *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford, Oxford University Press.
- BEBBINGTON, A.
- 2009 “The New Extraction? Rewriting the Political Ecology of the Andes?”. *NACLA Report on the Americas* 42 (5) Septiembre: 12-20.
- 2007 *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de Transformaciones Territoriales*. Lima: IEP/CEPES.
- BEBBINGTON, A. Y BURNEO, M.
- 2008 “Conflictos mineros: freno al desarrollo o expresión ciudadana”; en Oxfam GB (ed.) pp. 44-51. *Pobreza, Desigualdad y Desarrollo en el Perú. Informe Anual: 2007-8*. Lima, Peru: Oxfam.
- BEBBINGTON, A. Y BURY, J.
- 2009 “Institutional challenges for mining and sustainability in Peru”. National Academy of Sciences
- BEBBINGTON, A., DE HAAN, A., y WALTON, M.
- 2008 “Inequalities and development: dysfunctions, traps and transitions”, en A. Bebbington et al. 2008c, 3-41.
- BEBBINGTON, A, HINOJOSA, L., HUMPHREYS BEBBINGTON, D., BUERNEO, M.L., y WARNAARS, X.
- 2008 “Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development”. *Development and Change* 39 (6):887-914.
- BEBBINGTON, A., DE HAAN, A., y WALTON, M. (eds.)
- 2008c *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington DC: World Bank.
- BOIX, C.
- 2008 “Spain: Development, Democracy and Equity”. En A. Bebbington et al. 2008c, 217-244.
- BURY, J.
2005. “Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods and the new Peruvian mining industry in Cajamarca”. *Environment and Planning A* 37(2): 221-39.
- BURY, J.
- 2004 “Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru”. *Geographical Journal* 170(1): 78-91.

- CIDSE
2009 *América Latina: Riqueza Privada, Pobreza Pública*. Quito/Brussels: ALAI.
- CORTEZ, G.
2006 “Cambios sociales y culturales en el pueblo indígena Weenhayek en los últimos cien años”. En I. Coombs (eds.) *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitania*. Colección Ciencias Sociales #7. Santa Cruz: Editorial El País.
- DAVIS, G.A.
1995 “Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies”. *World Development* 23(10): 1765–79.
- DAVIS, G.A., y TILTON, J.E.
2002 “Should Developing Countries Renounce Mining? A Perspective on the Debate”. Informe preparado para el International Council on Mining and Metals (ICMM). Londres: ICMM.
- DE ECHAVE, J., DIEZ, A., HUBER, L., REVESZ, B., RICARD, X, Y TANAKA, M.
2009 *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP/CIPCA/CBC/CIES.
- FOSTER, G.
1965 “Peasant Society and the Image of Limited Good”. *American Anthropologist* 67 (2): 293-315.
- FOX, J. Y BROWN, L.D.
1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- GARCÍA LINERA, Álvaro
2009 Entrevista en “Le Monde Diplomatique”, Edición Bolivia, http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/191772/alba%5Cel_punto_de.html (acceso 23/09/2009).
- HAAS, P.
1992 “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization* 46(1):1–36.
- HINOJOSA, A., CORTEZ, G., y PEREZ, L.
2003 “From Tarija to Argentina: Lives on the Border”. *Tinkazos* (6): 99-116.

- HOCHSTETLER, K. y KECK, M.
 2007 *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Katherine Durham, NC: Duke University Press.
- HUMPHREY, M., SACHS, J. y STIGLITZ, J.
 2007 *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University Press.
- HUMPHREYS BEBBINGTON, D.
 Anatomy of a regional conflict: Tarija and resource grievances in Morales' Bolivia. (En prensa)
- ICMM
 2006 *Resource Endowment Initiative: Synthesis of Four Country Case Studies*. Londres: International Council on Mining and Metals.
- INE
 2009 *Actualidad Estadística Departamental: Estadísticas e indicadores sociodemográficos del Departamento de Tarija*. La Paz: INE.
- IDB
 2007 *Bolivia Country Strategy, 2008-2010*. Washington, D.C: IDB.
- INTURIAS, M., y ARAGÓN, M.
 2005. "David y Goliat, Los Weenhayek y el Consorcio Petrolero Transierra, Bolivia". En *Encrucijadas Ambientales en América Latina*, Costa Rica: Programa CyC, Universidad de Paz, ed. R. Borel.
- ISHAM J., WOOLCOCK, M., PRITCHETT, L., y BUSBY, G.
 2005 "Varieties of Resource Experience: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth". *World Bank Economic Review* 19(2): 141-174.
- KARL, T.L.
 1997 *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
 2007 "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract". En Humphreys et al. 2007, 256-285
- KIRSCH, S.
 2006 *Reverse Anthropology. Indigenous Analysis of Social and Environmental Relations in New Guinea*. Stanford, CA; Stanford University Press.

- KAUP, B.
2008 "Negotiating through nature: The resistant materiality and materiality of resistance in Bolivia's natural gas sector". *Geoforum* 39: 1734-1742
- LEMA, L.
2008 "Desarrollo Económico de Tarija a Partir de las Regalías". Artículo inédito.
- MINISTERIO DE HACIENDA
2008 "Departamento de Tarija". Tarija; Presentación pública, mayo 2008.
- PERREAULT, T.
2006 "From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia". *Antipode* 38(1): 150-172
"Nature and nation: Hydrocarbons governance and the territorial logics 'resource nationalism' in Bolivia". (En prensa). En A. Bebbington, J. Bury, K. Young (eds.) *Subterranean Struggles: New Geographies of Extractive Industries in Latin America*.
- PNUD
2003 *Informe de Desarrollo Humano, Tarija*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ROSS, M.
2008 "Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development". En A. Bebbington et al. 2008c, 193-216
- SACHS, J., y WARNER, A.
1995 "Natural Resource Abundance and Economic Growth". National Bureau of Economic Research Working Paper Series, Documento de Trabajo N.º 5398, pp. 1-46
- SAIGNES, T.
1990 *Ava y Karai. Ensayos sobre la frontera chiriguano (siglos XVI-XX)*. La Paz: Hisbol.
- STIGLITZ, J.
2007 "What is the Role of the State?", En Humphreys et al. 2007, 23-52

- TILLY, C.
 2004 *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge; Cambridge University Press.
- WAINWRIGHT, J, y BRYAN, J.
 2008 “Cartography, territory, property: postcolonial reflections on indigenous counter-mapping in Nicaragua and Belize”. *Cultural Geographies* 16: 153–178.
- WAINWRIGHT, J. y ROBERTSON, M.
 2003 “Territorialization, science and the colonial state: the case of Highway 55 in Minnesota”. *Cultural Geographies* 10: 196-217.
- WEBER-FAHR, M.
 2002 *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank and International Finance Corporation.
- WILSON, F.
 2004 “Towards a Political Economy of Roads: Experiences from Peru”. *Development and Change* 35(3): 525–546
- WORLD BANK
 2006 *Equity and Development: World Development Report 2006*. Washington DC; World Bank.
- 2005 “Extractive Industries and Sustainable Development”. An Evaluation of World Bank Group Experience. Washington, DC: The World Bank, IFC, MIGA.
- 2004 “Striking a Better Balance: The World Bank Group and Extractive Industries. The Final Report of the Extractive Industries Review”. World Bank Group Management Response. Washington, DC; The World Bank.