

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

Denise Humphreys Bebbington y Anthony J. Bebbington ¹

Industrias extractivas, territorios bolivianos

Con una contundente franqueza, el Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera explica las tensiones alrededor de las industrias extractivas: “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 adelante” (entrevista en *Le Monde Diplomatique*, Edición Bolivia, Agosto 2009).

Se dejan en claro 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; 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

¹ Los autores son docentes en la Facultad de Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester; y en el Centro de Estudios Regionales de Tarija (Bolivia), y el Centro Peruano de Estudios Sociales (Perú), respectivamente. Una versión más extensa del presente artículo será publicada en *Umbrales* (UMSA, Bolivia). Se agradece el apoyo del 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). También se agradece la revisión y aportes de G. Cortez y los colegas de CERDET, H. Ruiz y colegas del Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija, L. Hinojosa, L. North y otros dos lectores anónimos. Este artículo forma parte de programas de investigación sobre Territorios, Conflictos y Desarrollo (www.sed.manchester.ac.uk/research/andes) y sobre Dinámicas Territoriales Rurales (www.rimisp.org/dtr).

del gas" del 2003 demostró el carácter explosivo de la gobernanza de los hidrocarburos a escala nacional (Perreault, 2006), las votaciones en los referendos del 2008 sobre las autonomías departamentales y la revocatoria de las autoridades elegidas, revelaron las formas conflictivas en las que el gas y las rentas influyen en el comportamiento político subnacional (Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010). 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).

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. 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 su 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 el 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 sus motivaciones políticas², una preocupación por reducir la desigualdad geográfica da forma a estos cálculos y ha llevado a que el gobierno abra la frontera hidrocarburífera en otros departamentos sin ninguna historia previa de explotación 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

² Estos cálculos involucran los esfuerzos dirigidos a neutralizar el poder político de la denominada Media Luna.

los que las autoridades centrales deciden “sobreponer” su visión de cómo deben ser gobernados los recursos.

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 como este debe ser gobernado (cf. Wilson, 2004; Wainwright y Bryan, 2009), 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 esta 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 la movilización social y los proyectos territoriales han redimensionado estas relaciones. El artículo se basa en investigaciones de campo realizadas entre 2007 y 2009, y un vínculo e una interacción permanente con actores regionales y nacionales, y en especial con el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET) y el Consejo de Capitanes Guaraníes de Tarija (CCGT).

Extracción, desigualdad y dinámica territorial

Extracción, desigualdades e inequidades

La literatura acerca de la 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; 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”), existen muchos trabajos que exploran las consecuencias distributivas de la economía extractiva (Ross, 2008; Kirsch, 2006; CIDSE, 2009; Isham et al., 2005). Estos exploran 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 las industrias extractivas pueden agravar la desigualdad; de manera más significativa, crean 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 a convertirse, en términos de Jeff Bury, en un “titiritero” en la economía política regional.

Las asimetrías de poder que acompañan a la aparición de una empresa extractiva en un nuevo territorio 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 del empleo se crean nuevas desigualdades laborales. Tan solo 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 cuando la empresa intenta deliberadamente crear puestos de trabajo no calificados para las poblaciones locales, el acceso a ellos solo alcanza a cierta distancia de la mina o el pozo, y solo dura un tiempo limitado dado que tales puestos tienden a concentrarse en la fase de construcción de un proyecto. Más aún, esas contrataciones con frecuencia se 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.

Tercero, en la medida que la empresa adquiere servicios e insumos de las empresas locales³, esto crea también nuevas desigualdades. Sea por razones de calificación, escala o proximidad, tan solo 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 empresarial para obtener la licencia social para operar⁴. 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

³ Esto no significa criticar tales prácticas — de hecho ellas ayudan a localizar algunos de los efectos multiplicadores de la industria extractiva. Tan solo queremos hacer notar que un efecto es con frecuencia el de acentuar las desigualdades entre los propietarios de estas empresas y los otros.

⁴ “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.

una fuente potencial de exclusión. Es más, estos programas con frecuencia son llevados a cabo sin considerar las formas tradicionales de organización 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 ambientales significativas. Éstas son tanto reales (modificación del paisaje, contaminación del agua, consumo del agua, ruido, tráfico, iluminación nocturna) como percibidas (la percepción de riesgo ambiental 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 entre los territorios tanto 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 y Bebbington, 2010). 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 esos hidrocarburos que son propiedad del estado-nación. 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). 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, 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 ambientales 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 ambientales 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 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). Bebbington et al. (2008a) identifican 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 et al., 2009), 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 2006; 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; Lehmann, 1976).

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, solo pueden ser entendidos como el efecto combinado de la movilización y las redes de política (Bebbington et al., 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 sus modificaciones como consecuencia de la movilización social. Concentraremos nuestro análisis en Tarija, 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 apunta 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 nacionales 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 utilizarlos 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 *Tierras Comunitarias de Origen - TCOs*.

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

La industria hidrocarburífera se remonta a los años 1920 cuando la Standard Oil de Nueva Jersey empezó sus actividades a lo largo de la frontera con Argentina. Tiempo después el gobierno pasó a tomar el control de los campos petroleros y otras operaciones con la empresa nacional de hidrocarburos, Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia (YPFB). Desde esa creación, 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 periodo de expansión de la inversión internacional en el sector. Desde mediados de los años 1990, Bolivia ha girado 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 al nivel regional que puedan facilitar el flujo de los *commodities* hacia los mercados ubicados tanto en 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 este modo, se sostuvo, que el país estaría en condiciones de sacar ventaja de los altos precios, la fuerte demanda y 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 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 creyó 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 petroleras, 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 de 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 solo para ver que esta riqueza caía en manos extranjeras. Al mismo tiempo, existían desacuerdos crecientes entre el gobierno y las empresas transnacionales sobre los precios de la venta del gas 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 periodo 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 ganancias⁵.

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 (37.623 km²; 4% de la superficie total) y una población total de aproximadamente 500,000 habitantes (menos del 5% del total 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 (Saignes, 1990). Estos veteranos fueron los primeros ocupantes oficiales de la región, y marcaron el comienzo de una cultura auto identificada como *chaqueña*.

⁵ La nueva Ley de Hidrocarburos N.º 3058 fue negociada y suscrita por el Senado durante el gobierno de Rodríguez Veltze (2005-2006), aunque los miembros del MAS fueron una parte importante del proceso de redacción del proyecto de ley.

Desde el periodo colonial, la agricultura y la crianza de ganado han sido actividades productivas importantes en el departamento. A mediados del siglo XX, la economía regional empezó a virar hacia los hidrocarburos luego de que se descubrieran importantes reservas de petróleo. Este sector rápidamente pasó a ser una fuente importante de recursos financieros cuando en 1941 Tarija empezó a recibir el 11% de regalías pagadas a aquellos departamentos que producían hidrocarburos (Lema, 2008)⁶. Durante los años 1940, líderes regionales crearon el Comité Pro Intereses de Tarija (ahora conocido como el Comité Cívico), donde podían amalgamarse los intereses y proyectos de las élites regionales, y como un instrumento para exigir 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 existían disputas igualmente duras sobre el acceso a las regalías entre las provincias de Tarija (sobre todo aquellas del Gran Chaco) 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 rutas 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 otras fuentes se utilizaron en otras obras (como un ingenio azucarero y una planta aceitera). A pesar de estas inversiones, 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. 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 millones⁷, 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 por ciento 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 tarijeño ha repercutido a toda la economía nacional. La contribución de la industria del petróleo y del gas al PIB subió del 4.46 por ciento en 1995 hasta un 10 por ciento aproximadamente en el 2005; la contribución a las exportaciones saltaron de aproximadamente el 13 por ciento a prácticamente el 50 por ciento en el mismo periodo, y la cifra más reciente es todavía mayor.

⁶ 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. Este pago fue promulgado por primera vez en 1929, pero solo después de la Guerra del Chaco se estableció el porcentaje en 11%, entregado por la Standard Oil 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).

⁷ Cifras basadas en INE 2009; los incrementos se deban a precios altos, y un crecimiento de la producción en 4% durante el 2008.

El crecimiento del ingreso del departamento —principalmente a través de transferencias que recibe Tarija de las rentas procedentes de las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)⁸— ha sido extraordinario. El ingreso acumulado de la prefectura proveniente de regalías e impuestos sobre los hidrocarburos, se ha cuadruplicado desde unos US\$ 74.7 millones en el 2004, hasta aproximadamente US\$ 283.2 millones en el 2008. Durante el mismo periodo, el IDH transferido a las municipalidades de Tarija pasó de cero a unos US\$ 63.4 millones. Como consecuencia, Tarija da cuenta de un total del 35% de todo el presupuesto de inversión pública en el conjunto de los nueve departamentos bolivianos⁹. En efecto, se debió a estos ‘desequilibrios’ (empleando el término de Evo Morales) que el gobierno central decidió, en 2008, a replantear la distribución del IDH hacia los municipios 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 y Bebbington, 2010).

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 gasífera¹⁰.

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 territorio¹¹ 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 solo 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 de separarse como un nuevo departamento. Este propósito también necesita del control sobre los ingresos provenientes del gas con el

⁸ El IDH es un nuevo impuesto creado a la luz de la Guerra del Gas, y 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, aunque éste lo aumentó.

⁹ 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).

¹⁰ El tema ha surgido en diferentes ocasiones en entrevistas con líderes y organizaciones indígenas. Véase también Bebbington, 2009.

¹¹ Esto queda claro en la Nueva Constitución Política del Estado, que también permite “autonomías” departamentales, municipales, regionales e indígenas. 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.

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 sus regalías directamente del gobierno central (antes pasaban por la Prefectura de Tarija), y que se les permitiría votar sobre su propia autonomía¹² 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, 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 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 comerciales. 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. Esto se repite entre Tarija frente a las sedes internacionales de las empresas que operan los campos de gas de Tarija.

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 indigeneidad: gas y territorio

A partir de los años 1990, con la adopción de la Ley INRA¹³, el gobierno pasó a reconocer formalmente y a titular las tierras ancestrales de grupos indígenas de las tierras bajas bajo la denominación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). En Tarija, las tres TCO con demandas territoriales pendientes incluyen: la TCO Guaraní de Itika Guasu la TCO Yaku Igua, y la TCO Weenhayek. Las tres TCO tienen operaciones hidrocarburíferas activas y/o propuestas dentro de sus límites.

¹² Esto no es lo mismo que convertirse en un nuevo departamento, sino que es más bien una forma intermedia permitida por la nueva Constitución.

¹³ Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, propuesta en 1996 para dar solución a las demandas territoriales de los grupos indígenas de las tierras bajas.

Gran parte de la actual extracción de hidrocarburos se ubique en áreas pobres y remotas ocupadas por estos grupos indígenas¹⁴. Si bien abordar los impactos del desarrollo petrolero 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 (aunque las experiencias de los Guaraníes en el departamento de Santa Cruz es algo distinta)¹⁵. 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 la TCO Weenhayek

El caso de la 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 también en la organización social y las capacidades para alcanzar su proyecto territorial. La exploración de gas en esa área se remonta a la década de 1980, bajo Tesoro Bolivia, una firma estadounidense-boliviana. 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”¹⁶. 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.

A fines de los años 1990, la multinacional British Gas (BG Bolivia) compró Tesoro Bolivia y pasó a ser propietaria de la concesión que se superponía con la TCO Weenhayek. BG Bolivia buscó explorar y desarrollar nuevos pozos, así como construir una red de infraestructura con fines de procesamiento y transporte. 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, para conectarse con los mercados del Brasil y la Argentina¹⁷. En contraste con la situación en los años ochenta, el entorno había cambiado de manera importante. Primero, los Weenhayek estaban organizados, si bien con muchas dificultades y limitaciones, contando con representantes comunales elegidos y una organización, ORCAWETA (Organización de Capitanías Weenhayek) para representar y defender

¹⁴ El Chaco, un área tradicional de producción, ha atraído a algunas de las más grandes compañías transnacionales (Petrobras, REPSOL, British Gas, British Petroleum, REPSOL y Total ELF). Estas y otras, han firmado acuerdos con el gobierno boliviano para producir conjuntamente gas y condensados para su exportación a Brasil y Argentina.

¹⁵ El caso más claro es el del TCO Alto Parapeti. Entre los factores que condujeron a un reconocimiento exitoso del territorio en esta instancia, fueron especialmente importantes la fortaleza y conexiones políticas de las ONG que trabajaban con ellos.

¹⁶ Todas las entrevistas han sido mantenidas anónimas.

¹⁷ Véase Inturias y Aragón (2005).

sus intereses¹⁸. De este modo, las negociaciones entre las empresas transnacionales y los Weenhayek tuvieron que ser conducidas —por lo menos en teoría— a través de ORCAWETA y su organización representativa de mayor nivel, CIDOB¹⁹. 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 TCO²⁰.

Operando en un contexto de creciente resistencia, las empresas buscaron conseguir 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. 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 cuáles eran las comunidades más afectadas, qué actividades serían priorizadas y financiadas, y luego retuvieron el control sobre la administración de los fondos. 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”.

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 obtener recursos para sus miembros.

Sin embargo, a nivel comunal existe poca evidencia de que el PDI tenga un impacto sobre los niveles de pobreza, 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 su 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.

¹⁸ Véanse Alvarsson (2006) y Cortez (2006).

¹⁹ CIDOB es la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia.

²⁰ La demanda de la TCO original fue reconocida por el gobierno boliviano en 1993, y abarca un área total de 195,659 hectáreas; sin embargo solo se ha logrado titular 35,570 hectáreas.

En tiempos más recientes, la percepción de desequilibrio y tratamiento injusto 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 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, y la falta de transparencia, nutren una atmósfera de desconfianza.²¹ Las negociaciones en torno al PDI involucran típicamente tan solo 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 estas. Esta dinámica también proviene 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. Mas aun, ni el gobierno ni las empresas emplean una metodología reconocida o estandarizada para calcular el valor de un pozo o 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. 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 indígenas, y el poder 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 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 Bolivia distribuyendo presentes a cuentagotas, o la 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 mismo²².

²¹ Hace poco un grupo dentro de la TCO weenhayek se movilizó para expulsar el Capitán Grande y su directorio por supuestos hechos de corrupción ligado a la compensación negociada con BG sobre el proyecto de exploración de gas Palo Marcado, provocando un fuerte conflicto interno. (Véase www.planguarani.com/noticias/pagina.php?sip=299)

²² Merece también mencionarse que los comentarios del Vicepresidente Álvaro García acerca de “sobreponer” la extracción de hidrocarburos en otros lugares de Bolivia (véase la cita inicial), sugiere

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 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 del Chaco tarijeño han sido 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 ellos se plantea 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 solo la organización territorial de Bolivia. Otros elementos constantes 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 estos procesos de Consulta y Participación ofrecen a las comunidades poco poder real de negociación.

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 como gobernar el gas.

Referencias

- 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.
- Auty, R. 1993 *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge.
- Bebbington, A. 2009. The New Extraction? Rewriting the Political Ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42 (5) Septiembre: 12-20.
- Bebbington, A. (ed.) 2007. *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de Transformaciones Territoriales*. Lima: IEP/CEPES.
- Bebbington, A., Dani, de Haan, A., Walton, M 2008a (eds.). *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington DC: World Bank.
- Bebbington, A., L. Hinojosa, D. Humphreys Bebbington, M.L. Burneo, X. Warnars 2009. Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo. *Debate Agrario* 44
- Boix, C. 2008. Spain: Development, Democracy and Equity. En A. Bebbington et al. 2008a, 217-244.
- Bury, J. 2004 Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru. *Geographical Journal* 170(1): 78-91.
- CEDLA 2009. La Gestión de la Renta de los hidrocarburos en las Prefecturas: Caso Tarija. La Paz: CEDLA
- CERDET 2008. De Buena Fe: Consulta indígena. Tarija: CERDET.
- 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 Chiquitanía* 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.
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard, X, Tanaka, M. 2009. *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP/CIPCA/CBC/CIÉS.
- El Diario, Mayo 2009. Inauguran ruta asfaltada hacia provincia Gran Chaco.
- Fox, J. y L.D. Brown, 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MA: MIT Press.
- García Linera, Á, 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., 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.
- Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. 2007. *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bebbington A., 2010 “Anatomy of a regional conflict: Tarija and resource grievances in Morales’ Bolivia” *Latin American Perspectives*
- ICMM, 2006 *Resource Endowment Initiative: Synthesis of Four Country Case Studies*. Londres: International Council on Mining and Metals.
- INE 2005. *Estadísticas e indicadores sociodemográficos, financieros y productivos por departamentos*. Departamento de Oruro. La Paz: INE, UDAPE y DFID
- 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* ed. R. Borel. Costa Rica: Programa CyC, Universidad de Paz.
- 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.
- Karl, T.L. 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.
- Lema, A.M. 2003 “Four Peoples, Three Municipalities, Two Elections and One Law: Indigenous People and/or Mayors in Urubichá, Gutiérrez and Villa Montes” *Tinkazos*, Febrero 2003, 147-176.
- Ministerio de Hacienda, 2008. *Departamento de Tarija, May 2008*. Presentación pública, Tarija.
- 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
- 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. 2008a, 193-216
- Sachs, J. and 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.
- 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, 2005 Extractive Industries and Sustainable Development. An Evaluation of World Bank Group Experience. Washington, DC: The World Bank, IFC, MIGA.