

Capítulo 5

Las tensiones Estado - indígenas debido a la expansión de la industria hidrocarburífera en el chaco boliviano

Denise Humphreys Bebbington

Entrevistador: Al escuchar a Evo Morales se advierte un desfase entre sus discursos en defensa de la Pachamama, la tierra y el territorio, más hacia fuera, y un discurso más desarrollista hacia adentro, incluyendo denuncias de las ONG que promueven una Amazonía sin petróleo, ¿cómo lo explica usted? [...] ¿Y quién asegura que el Estado no sea tan depredador como las empresas transnacionales?

Álvaro García Linera (Vicepresidente de Bolivia): ... Ciertamente habrá una tensión entre [la] lógica social-estatal de un uso sostenible de la naturaleza, y la necesidad social-estatal de generar excedentes (ganancias) económicos a cargo del Estado. Se trata de una tensión como lo es [en] el “Estado de movimientos sociales”, entre [la] democratización del poder y [el] monopolio de [la toma de] decisiones (movimiento social/Estado). Hay que vivir con esa contradicción vital de la historia. No hay receta. ¿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...

Entrevistador: ¿Si las comunidades dicen que no, igual el Estado va a entrar?

García Linera: ... El gobierno indígena-popular ha consolidado la larga lucha de los pueblos por tierra y territorio. En el caso de los pueblos indígenas minoritarios de tierras bajas, el Estado ha consolidado millones de hectáreas como territorialidad histórica de muchos pueblos de pequeña densidad demográfica; 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.

(Vicepresidente Álvaro García Linera, agosto, 2009)

1. Introducción

La expansión de la frontera petrolera y gasífera en la región andina del chaco amazónico ha provocado crecientes y más numerosos y, en ocasiones, violentos enfrentamientos entre los pueblos del llano y los gobiernos nacionales. Desde los espeluznantes eventos de Bagua (Bebbington 2012) hasta la movilización de los grupos de las tierras bajas del Ecuador en contra de inversiones similares (Moore 2010; Rival 2012) y las demandas por una “Amazonía sin petróleo” de los líderes indígenas y los activistas socio-ambientales en Bolivia (FOBOMADE 2009), estos eventos sugieren que se está gestando una nueva ecología política (Bebbington 2009). Porque no obstante las diversas inclinaciones políticas de los presidentes de Bolivia, el Ecuador y el Perú, ellos siguen modelos de desarrollo económico basados en la extracción y exportación de recursos mineros e hidrocarbúricos.

Este capítulo se centra en las emergentes tensiones existentes entre los grupos indígenas guaraníes y el Estado boliviano en torno a la propuesta de expansión de la actividad de exploración de hidrocarburos en las zonas ricas en gas del chaco de Tarija, ocupadas por los guaraníes y considerada por ellos como su territorio ancestral. Así, el capítulo demostrará cómo es que estas tensiones son exacerbadas por las luchas simultáneas por la tierra, la autonomía y el acceso a los flujos de recursos financieros. Sostendré que las iniciativas del gobierno para otorgarles a los guaraníes tierras, territorio, autonomía y recursos financieros están necesariamente ligadas y, en definitiva, subordinadas, a la expansión hidrocarbúrica respaldada y aprobada por el Estado. Dicho de otro modo, el Estado les estará

ofreciendo a estos (y otros) grupos indígenas una suerte de pacto fáustico que contempla la negociación de derechos y territorio para posibilitar la extracción. Sin embargo, al permitir que tal actividad extractiva y el desarrollo de infraestructura concomitante tengan lugar dentro de sus territorios, los grupos indígenas están expuestos a mayores (y más riesgosos) impactos sociales y ambientales, los cuales, en última instancia, ponen en peligro los esfuerzos dirigidos a seguir opciones más sostenibles de desarrollo dentro de los territorios que ellos reclaman como suyos.

El ensayo de interpretación parte del reconocimiento de Bolivia como Estado-nación, a pesar de sus obvias fragilidades y fisuras, y su camino hacia la consolidación de un nuevo Estado Plurinacional. De hecho la nueva Constitución del Estado, aprobada por la gran mayoría en enero de 2009, estableció Bolivia como un país pluricultural. Sin embargo, el ensayo sugiere que la persistente dependencia de la economía boliviana en la extracción y exportación de gas natural parece representar un obstáculo a la realización plena de este país plurinacional. Se sugiere que dicha dependencia (con las reservas de gas más importantes ubicadas en los territorios de los sectores más marginados y vulnerables) está conduciendo a políticas públicas y prácticas de política que socavan los reclamos históricos de territorio, medios de vida y la anhelada justicia de aquellos grupos que sistemáticamente han estado entre los sectores más marginados del país. En este sentido, parece que existe cierta tensión—hasta incoherencia—entre por un lado los artículos de la Constitución que promueven los derechos de los sectores más postergados y el concepto de buen vivir, y por otro lado un modelo de desarrollo basado en la extracción, con la consecuencia de que ciertos compromisos adquiridos con la nueva Constitución aún no se han traducido en nuevas leyes y prácticas.

Este capítulo reseña en primer lugar la larga historia de despojo de tierras y territorio a la que han estado sujetos los guaraníes; estas son las tierras y territorios que las organizaciones guaraníes contemporáneas buscan ahora recuperar en un contexto de expansión de la industria hidrocarburífera. La segunda sección analiza los esfuerzos y compromisos del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) orientados a encarar los asuntos territoriales de los grupos indígenas de las tierras bajas, ofrecer mayor protección a estos grupos afectados por las actividades extractivas y garantizar luego una mayor participación en los beneficios económicos a través de cuatro mecanismos claves: 1) el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); 2) el ofrecimiento de una autonomía y una mayor auto-gobernanza; 3) la introducción de nuevos protocolos y salvaguardas sociales y ambientales—tales como el proceso de consulta libre, previa e informada, y el monitoreo socio-ambiental—; y 4) mayores flujos de recursos financieros (ligados a la extracción de hidrocarburos). La tercera sección presenta un estudio

de caso relativo a las recientes negociaciones entre la organización representativa de los guaraníes en Tarija y el Estado con relación a la propuesta de expansión de la extracción de hidrocarburos en el Parque Nacional y Área de Manejo Integrado Serranía del Aguarañe. A partir de este estudio de caso, el capítulo extrae algunas conclusiones preliminares acerca de los límites de las aspiraciones indígenas a la tierra, el territorio, la autonomía y el desarrollo sostenible bajo condiciones de una extracción auspiciada por el Estado. La implicación es que las potenciales ganancias institucionales para la movilización bajo el pos neoliberalismo no son tan prometedoras como podrían parecer a primera vista.

2. Una historia de despojo

Desde tiempos precolombinos, lo que hoy constituye el chaco tarijeño ha sido habitado por pueblos indígenas nómadas y semi-nómadas⁶⁸, entre ellos los tobas, weenhayek, guaraní y tapiete. Durante siglos, estos y otros grupos repelieron con éxito las incursiones de los grupos del altiplano vinculados al imperio Inca (Calzavarini 2004), así como los empeños de los exploradores españoles por colonizar y pacificar la región. La corona española autorizó a los sacerdotes jesuitas –y después franciscanos– a establecer una serie de misiones con el fin de pacificar y cristianizar a los indios. Eventualmente, estas misiones dieron lugar a una mayor actividad económica, el establecimiento de asentamientos de frontera y el otorgamiento de grandes propiedades de tierras, conocidas como “encomiendas”, a súbditos españoles y criollos. A medida que estos nuevos “señores de la tierra” pretendieron establecer grandes latifundios ganaderos, la encomienda, a su vez, dio lugar a una nueva institución: la hacienda. La cercana presencia de guaraníes convertidos y pacificados significó que estos fueran absorbidos por las haciendas como mano de obra y, en efecto, sostuvieron a la hacienda como una institución rural fundamental hasta bien entrado el siglo XX.

Luego de la independencia, se aceleró el ritmo con el que las poblaciones indígenas fueron expulsadas y despojadas de sus tierras ancestrales. La colonización del chaco tarijeño bajo el régimen republicano empleó la crianza de ganado como el medio para reclamar vastas extensiones de tierras y establecer nuevas formas de subyugación de las poblaciones indígenas dispersas y altamente trashumantes. La secularización de las misiones a fines del siglo XVIII

68 Descritos históricamente como poblaciones nómadas y semi-nómadas, los pueblos del chaco fueron presentados como cazadores-recolectores que trajinan por la región sin ninguna ruta fija. En años recientes, antropólogos y grupos indígenas de la Amazonía-Chaco han sostenido que estos grupos no son nómades sino pueblos con una alta movilidad que trajinan dentro de trayectorias definidas (véase Ramos 1997).

fortaleció aún más el entonces ya firmemente establecido sistema de hacienda y el poder del patrón sobre sus peones. Bajo el período republicano, el Estado redobló sus esfuerzos dirigidos a pacificar y colonizar su frontera oriental a través del empleo sistemático de la violencia. Cuando ocurrió la Masacre de Kuruyuki en 1892 –considerada como la batalla definitiva entre los guaraníes y el ejército boliviano donde perecieron miles de guaraníes– habían transcurrido más de 350 años desde que el Virrey de Lima les declarase la guerra por primera vez (Saignes y Combés 2007).

Algunos grupos pudieron escapar de la subyugación y la esclavitud internándose en las profundidades del bosque. Sin embargo, el advenimiento de la Guerra del Chaco (1932-1935) dio fin a las formas de vida tradicionales de todos los grupos étnicos del chaco. Luego, con la Revolución de 1952, la reforma agraria en el chaco produjo una serie de impactos perversos (a diferencia de la experiencia en el altiplano), entre los que se incluyen la mayor consolidación del sistema de hacienda y las injuriosas prácticas de trabajo forzado. Los guaraníes pasaron a ser invisibles en la medida que se les negó el acceso a los derechos básicos a la tierra y a la ciudadanía y, más aún, la oportunidad de restaurar la propiedad de sus tierras ancestrales.

Fue mucho después –en los años 1970, con el apoyo de académicos y las ONG de iglesia– que se hicieron visibles la escala de las prácticas laborales injustas y la explotación y el despojo extremos de las familias rurales guaraníes. No obstante, tomaría otras tres décadas para que el gobierno actuara definitivamente para poner fin a estas prácticas ilegales; aun hoy, la práctica no ha sido erradicada plenamente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009).

3. Los hidrocarburos en Tarija

La privatización y la capitalización del sector hidrocarburos en los años noventa desataron un proceso nunca antes visto en Bolivia, y en el que las empresas petroleras regionales (Petrobras y Pluspetrol) y las empresas petroleras internacionales (Repsol, British Gas, Amoco-British Petroleum, Total ELF) compitieron agresivamente para posicionar sus proyectos en condiciones de cosechar los beneficios de la bonanza del gas boliviano. Lanzada en medio de un vendaval de superlativos relativos a los hidrocarburos –trillones de pies cúbicos de reservas (TCF), centros regionales de energía y gasoductos creciendo a lo largo de miles de kilómetros–, la imagen remota y atrasada del chaco tarijeño se transformó de la noche a la mañana ante la aparición de una abundante riqueza en medio del desierto.

El *boom* del gas nacional creó un enorme entusiasmo, si no ansiedad, sobre cómo compartirían la bonanza los gobiernos nacional, departamentales y sub-departamentales. Se produjeron animados debates públicos sobre cómo serían mejor usados estos recursos no renovables para crear riqueza y superar la pobreza. Los estimados 48 TCF de reservas probadas y probables de gas natural fueron considerados como los segundos más valiosos en la región después de los de Venezuela. Para las autoridades departamentales, el *boom* del gas significaba una bonanza financiera garantizada vía el 11% de regalías pagadas a los departamentos productores de gas y un porcentaje de los impuestos por hidrocarburos para el resto. Fue la posibilidad de incrementar de manera significativa los ingresos departamentales lo que movilizó el apoyo de las élites tarijeñas al esquema de desarrollar el mega-campo de gas Margarita (ubicado en la Provincia de Entre Ríos). No obstante, el proyecto conocido como GNL produjo una tormenta de críticas a medida que una coalición de actores, entre ellos organizaciones del movimiento social de El Alto y respaldadas por un grupo de intelectuales con fuerte inclinaciones nacionalistas-socialistas, sostuvieron que el gas boliviano debía ser nacionalizado e industrializado para capturar un mayor valor y asegurar beneficios para la nación. Estos renovados sentimientos de “nacionalismo de los recursos”, avivados por grandes diseños de exportación de gas natural a los Estados Unidos, revelaron los profundos vínculos históricos entre las aldeas del altiplano y los campos de hidrocarburos del chaco. Aquellos habitantes del altiplano que lucharon y murieron en la Guerra del Chaco fueron vistos como salvadores de los recursos del país ante el pillaje de codiciosos intereses extranjeros. Era inimaginable que el gas boliviano fuera embarcado a través de Chile y que incluso pudiera estar disponible en Chile –un país que era visto como el que había arrebatado ilegítimamente su acceso al Océano Pacífico en la Guerra del Pacífico un siglo antes y que era considerado el origen de la difícil situación sin salida al mar de Bolivia–.

A nivel nacional, la resultante y amplia oposición social y política al proyecto propuesto condujo a un conflicto abierto y a la guerra del gas (Perreault 2007, 2008), mientras que a nivel subnacional las élites políticas en Tarija y el chaco siguieron respaldando el proyecto destinado al fracaso (Ruiz 2003). Si bien está fuera del alcance de este capítulo analizar la guerra del gas, el punto aquí es que esta imagen de abundancia de gas y riqueza persiste y se ubica incómodamente junto a preguntas irresueltas acerca de cómo se producirá el gas, quién se beneficiará y quién soportará los costos de su producción y su legado de despojo y contaminación ambiental. Con esa observación en mente, paso a examinar los esfuerzos renovados del gobierno del MAS para asegurar las condiciones de extracción con el fin de explotar la gran riqueza de hidrocarburos del chaco, así como sus esfuerzos para ofrecer protecciones y mayor supervisión duran-

te la exploración y la explotación, mientras que, al mismo tiempo, se explaya en promesas de tierra y autonomía para las largamente sufridas comunidades guaraníes del chaco tarijeño.

4. Las luchas contemporáneas por la tierra, la auto-gobernanza y el acceso a los recursos financieros

La gestión territorial indígena es un proceso en el que las organizaciones, dueñas de la tierra, como una TCO, administran este territorio, en consenso entre sus diversas comunidades, tomando decisiones con miras a mejorar la calidad de vida en armonía con nuestros valores culturales y visión del futuro.

(CIDOB 2008)

Las luchas por la tierra

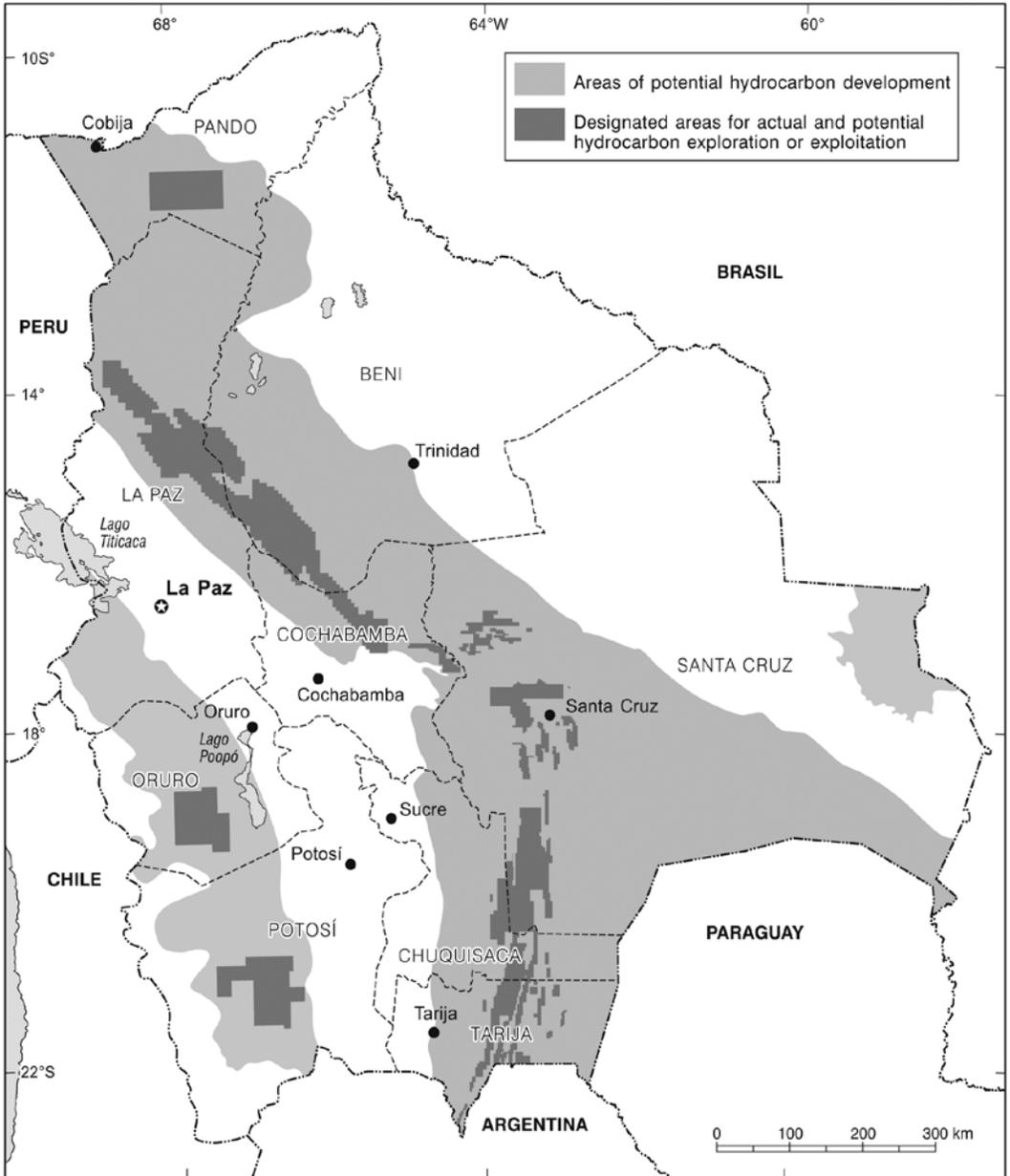
Un elemento clave de la campaña del MAS, que llevó a Evo Morales al poder en el 2005, fue la promesa de concluir la inacabada reforma agraria de Bolivia. Esta promesa incluyó el compromiso específico de impulsar la titulación de los reclamos de tierras indígenas de las tierras bajas. Sin embargo, un reciente esfuerzo dirigido a documentar las tierras que han sido tituladas hasta el momento durante el gobierno del MAS, indica que, mientras ha habido una redistribución de tierras del estado a favor de algunas TCO (más de 20 millones de hectáreas), en otros sentidos el progreso ha sido desalentador en el oriente y en el chaco porque la revolución agraria del MAS ha tenido poco impacto sobre los grandes latifundios y tampoco se ha hecho mucho por reducir el minifundio (Urioste 2009; Fundación TIERRA 2009). La *revolución agraria* del MAS ha tenido poco impacto sobre los grandes latifundios en el oriente y en el chaco, los cuales parecen seguir casi intactos, aunque ha habido una redistribución de tierras del Estado a favor de las TCO (Fundación TIERRA 2009). En Tarija, las cuatro TCO indígenas (dos guaraníes, una weenhayek y una tapiete), a lo largo de un período de 12 años, han asegurado títulos para menos del 30% del total del área reclamada. Los tapiete (el grupo étnico más pequeño con unas 85 familias) ha sido el más exitoso. La TCO guaraní Itika Guasu en la provincia O'Connor (superpuesta al campo gasífero Margarita) ha obtenido menos de 95 mil hectáreas de un total de 530.900 ha. La TCO Weenhayek, la cual también tiene sustanciales operaciones hidrocarburíferas de larga data dentro de su territorio, pidió la titulación de 195.639 hectáreas y ha recibido aproximadamente 37 mil hasta mediados de 2010. Finalmente,

la TCO guaraní Yaku Igua ha experimentado una mayor dificultad para recuperar sus tierras ancestrales, habiendo recibido tan solo alrededor de 300 hectáreas luego de un violento enfrentamiento que involucró a rancheros, una comunidad guaraní y a familias sin tierras. En cambio, algunos líderes indígenas sostienen que el programa de titulación ha permitido que terceros no-indígenas consoliden sus derechos de propiedad dentro de las tierras de la TCO. Más aún, la investigación inicial sobre los patrones de propiedad y ocupación de la tierra en torno a la TCO Weenhayek y la TCO guaraní Itika Guasu, sugiere que es precisamente en aquellas tierras que están en manos de estos terceros donde ocurrirán las potenciales actividades de exploración/explotación de hidrocarburos.⁶⁹

Dado que un gran número de proyectos para el desarrollo de hidrocarburos se concentran en el chaco tarijeño, que se considera almacena cerca del 80% de las reservas conocidas de gas del país, existen importantes superposiciones entre estas reservas, las TCO y las comunidades indígenas y campesinas que están fuera de las TCO. Los proyectos se superponen también con áreas de conservación y, de manera significativa en Bolivia, el estatus de área protegida no necesariamente le impide al Estado extraer hidrocarburos o minerales. El Mapa 5.1 ofrece una imagen de la magnitud de las concesiones de hidrocarburos en Bolivia y en el chaco. Dado que las operaciones de hidrocarburos en el chaco precedieron al establecimiento de las TCO y a la formación de organizaciones representativas de los grupos indígenas, la reconstitución de la identidad y territorio indígenas ha estado significativamente moldeada y limitada por la presencia de estas operaciones.

⁶⁹ La información sobre la titulación de tierras de TCO presentada aquí ha sido brindada por CERDET (2010). También quisiera agradecer a Penélope Anthias por sus aportes sobre la superposición entre la actividad de exploración/explotación y la propiedad de la tierra de terceras partes no indígenas en la TCO Itika Guasu.

Mapa 5.1. Áreas de desarrollo hidrocarburífero actual y potencial, 2009



Fuente: Elaboración: Nick Scarle, Universidad de Manchester, en base a mapas de YPFB.

En Bolivia, al igual que en otros países latinoamericanos, el Estado es el propietario del subsuelo y controla todos los recursos naturales no renovables. La nueva Constitución Política del Estado (CPE) aprobada por los votantes en enero del 2009, ratificó este control estatal sobre los recursos no renovables de la nación a pesar de los esfuerzos de algunos grupos para redefinir las formas de propiedad y control sobre los recursos naturales dentro de las TCO. La mayoría de analistas coinciden en que si bien consagra importantes logros, la nueva CPE no aborda los temas de larga data que afectan a las poblaciones indígenas-campesinas. Subsiste una pregunta central: ¿cómo se beneficiará la población indígena directamente afectada por la extracción de hidrocarburos de las rentas producidas por dicha extracción, y cómo se vincularán estas rentas con sus planes y objetivos de desarrollo más amplios?

La autonomía y la auto-gobernanza

Desde que llegó Morales al poder, pocas palabras han suscitado pasiones y reacciones más fuertes entre los bolivianos que la de autonomía. En efecto, durante 2008, el país bordeó peligrosamente la guerra civil luego de que el gobierno central y la *media luna* se embarcaran en un conflicto sobre la adopción de estatutos de autonomía regional en una serie de referéndum organizados extra-legalmente. Para algunos investigadores, la demanda de autonomía departamental fue una respuesta visceral otorgada por un poderoso bloque de élites políticamente conservadoras de los departamentos orientales más ricos del país (llamada la *media luna*) con el fin de mantener su poder. Para los líderes guaraníes, la autonomía significa nada menos que la reorganización de las estructuras político-administrativas del Estado boliviano, comenzando con el reconocimiento de la autonomía indígena y la reparación y el reconocimiento de antiguos pedidos de autodeterminación (Asamblea del Pueblo Guaraní 2006).

La nueva Constitución reconoce la “autonomía” como un principio de organización social y espacial dentro de Bolivia. Entre los diversos tipos de autonomía reconocida (departamental, provincial, municipal), existe también una categoría de *autonomías indígenas*. Esta les otorga a los gobiernos indígenas –de ser creados– potestades sobre sus recursos naturales de superficie, la administración de justicia, el gobierno participativo y la planificación del desarrollo rural. Para alcanzar tales autonomías, a las poblaciones indígenas se les presentan dos rutas. La primera –y de lejos la más difícil– es la de convertir toda una municipalidad en una autonomía indígena. La segunda –que también está disponible para las TCO preexistentes– es la de pasar de ser una TCO a ser un *Territorio Indígena Originario Campesino* (TIOC). En ambos casos, esto sólo puede lograrse a través de un proceso electoral formal. Esta oferta reducida de autonomía –tanto en el

sentido de que los poderes delegados son limitados, como en el sentido de que tan solo unas cuantas localidades podrían satisfacer los criterios para realizar la transición— corre el riesgo de no cumplir con las esperanzas y expectativas de los líderes indígenas y podría conducir a una mayor frustración generalizada. La autonomía, por lo tanto, se ha convertido en una fuente de tensión entre el MAS y algunos grupos indígenas —tales como el guaraní del chaco tarijeño—, quienes no pueden satisfacer todas las condiciones necesarias para alcanzar la autonomía (y quienes probablemente nunca lleguen a estar en condiciones de hacerlo) y cuyos territorios y comunidades sucede que están encima de valiosas reservas de gas natural.

La existencia de estas reservas ha presentado desafíos particulares para los guaraníes de la provincia del Gran Chaco en Tarija. De un lado, el MAS se ha mostrado reticente a responder a los esfuerzos guaraníes dirigidos a consolidar y ampliar las TCO en aquellas áreas donde las tierras reclamadas yacen sobre reservas de hidrocarburos. De otro lado, con el fin de debilitar aún más al movimiento por la autonomía departamental, el MAS ha buscado forjar una alianza con una mezcla ecléctica de grupos rurales y urbanos como una forma de meter una cuña entre ellos y los grupos pro-autonomía asentados en otras partes de Tarija. El mecanismo para hacer esto consistió en aprovechar los pleitos regionales chaqueños de larga data referidos a ser gobernados desde la Tarija urbana y, así, ofrecerles a estos grupos una autonomía sub regional para la provincia del Gran Chaco, la misma que otorgaría poderes particulares de autonomía con respecto al gobierno departamental de Tarija.

Si bien es claramente funcional a los intereses del MAS (porque debilita los bloques de poder regional), esta estrategia es doblemente desventajosa para los guaraníes. Primero, los grupos con los que el MAS urdió este trato incluyen intereses que son antagónicos a los de los guaraníes, y son quienes explícitamente han estado, en ocasiones, en contra del reconocimiento del territorio ancestral reclamado por los guaraníes. Segundo, al ofrecerles esta autonomía sub-regional, el MAS ha colocado en una posición subordinada la cuestión de la autonomía indígena y la consolidación de la TCO Yaku Igua.

Las salvaguardas sociales y ambientales

El desarrollo y la adopción de protecciones sociales y ambientales relativas a las operaciones de hidrocarburos en territorio indígena han sido un objetivo central de las organizaciones indígenas de tierras bajas, tales como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG Nacional), como parte de una estrategia mayor para ejercer más control sobre el

territorio. Bolivia es signataria de un conjunto de convenciones internacionales importantes que reconocen los derechos de los grupos indígenas y la protección de sus tierras ancestrales, entre ellas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007), sobre las que los grupos indígenas se han basado tanto para afirmar como para defender un amplio rango de derechos económicos, sociales y culturales.

Tras la guerra del agua (2000) y la guerra del gas (2003), los grupos indígenas de tierras bajas que se hallaban en conflicto con la minería y la actividad dedicada a la exploración de gas natural y a los proyectos de construcción de gasoductos, empezaron a organizarse para abogar por salvaguardas socio-ambientales adicionales mediante la organización de talleres informativos, resoluciones, marchas e incluso la ocupación de pozos de gas por parte de los miembros de la APG. En forma paralela, los grupos indígenas de tierras bajas establecieron una alianza estratégica con grupos indígenas del altiplano, la cual culminó en el Pacto de Unidad en agosto de 2004, y posibilitó la creación de un frente indígena-campesino de amplia base. El objetivo fue el de incorporar una serie de secciones en la nueva Ley de Hidrocarburos que estaba en proceso de preparación. Los líderes indígenas sostuvieron reuniones de consulta con los líderes nacionales y siguieron abogando por los cambios a nivel del Ejecutivo y del Parlamento, así como también ante la Defensoría del Pueblo, volviendo a movilizar así a sus bases como demostración de su decisión. El resultado fue la incorporación de una serie de artículos en la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058⁷⁰, la que más tarde fue aprobada por el Parlamento en mayo de 2005. El nuevo código de hidrocarburos les ofreció a los grupos indígenas: 1) el derecho a la consulta libre, previa e informada; 2) la participación en los beneficios del proyecto; 3) la compensación e indemnización justa y equitativa (cuando se requiriese debido al daño); 4) el monitoreo y supervisión indígenas de los proyectos y obras; 5) la intangibilidad de los centros religiosos y las áreas de importancia natural y cultural; y 6) las expropiaciones y los derechos de paso.

Además, fueron aprobados tres reglamentos que incluían: 1) la asignación del 5% de los ingresos generados por el Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH) para constituir el Fondo para el Desarrollo Indígena-Originario-Campesino (FONDIOC)⁷¹; 2) la creación de un mecanismo de Consulta y Participación⁷²; y

70 Artículos 114-128, Ley N° 3058, *Ley de hidrocarburos* (Gobierno de Bolivia), 17 de mayo, 2005.

71 Decreto Supremo N° 28571, *Crear el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas* (Gobierno de Bolivia), 22 de diciembre, 2005.

72 Decreto Supremo N° 29033, *Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas* (Gobierno de Bolivia), 16 de febrero, 2007.

3) la creación de un mecanismo multi-escalar para el monitoreo y supervisión social ambiental.⁷³ Más aún, cada uno de los 44 contratos de hidrocarburos (negociados con las firmas petroleras y gasíferas en 2006) incluyó una cláusula especial que hace una referencia específica al lenguaje contenido en el Convenio 169 de la OIT. Y en el 2007, Bolivia fue el primer país que ratificó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas –fortaleciendo aún más su compromiso para superar las prácticas históricas de exclusión e injusticia–. Para los grupos indígenas, este fue un hito en términos de que el Estado reconocía y asumía su obligación de consultar con los pueblos indígenas, respetando sus formas tradicionales de organización, toma de decisiones, prioridades y visión del desarrollo.

No obstante, la realidad de la implementación ha divergido de estos textos legales. Desde el comienzo, los esfuerzos dirigidos al establecimiento de un proceso participativo de consulta y un mecanismo para el monitoreo socio-ambiental de los proyectos de hidrocarburos han enfrentado obstáculos. En el caso del proceso de Consulta y Participación, las propuestas específicas relativas a proyectos hidrocarburíferos tuvieron demoras en su aplicación. En el caso de la ampliación de un gasoducto en la TCO Itika Guasu, no se aplicó el proceso de consulta dado que el gobierno, para evitar demoras, prefirió una negociación breve, detrás de bastidores, con los líderes. Los esfuerzos dirigidos al establecimiento de un mecanismo multi-escalar para el monitoreo social y ambiental de las operaciones de hidrocarburos en tierras tanto de las TCO como indígenas-campesinas, sufrieron un destino incluso peor. Si bien se eligió a un representante guaraní de la TCO Itika Guasu como representante indígena ante el organismo nacional, ese comité no se reunió para desarrollar la estructura, roles y funciones de los comités socio-ambientales de menor nivel, y esto en un contexto en el que las tensiones crecientes sobre disputas no resueltas con las firmas hidrocarburíferas habían endurecido aún más el diálogo Estado-indígenas. Por último, la iniciativa de emplear el 5% de los ingresos del impuesto directo a los hidrocarburos para establecer el Fondo Indígena, y así permitir que las poblaciones indígenas-campesinas afectadas por la explotación de hidrocarburos participen de los beneficios producidos por la extracción, fue “capturada” por las organizaciones del altiplano. Para los líderes guaraníes, quienes inicialmente propusieron la creación del IDH para proporcionar la compensación a los territorios guaraníes directamente impactados por las operaciones hidrocarburíferas,⁷⁴ el hecho de que los grupos indígenas

73 Decreto Supremo N° 29103, *Reglamento de monitoreo socio-ambiental en actividades hidrocarburíferas dentro el territorio de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas* (Gobierno de Bolivia), 23 de abril, 2007.

74 Entrevista con Andrés Segundo, ex Capitán de la APG Nacional y ex jefe de UDAIPO Tarija, enero, 2009.

del altiplano hayan sido capaces también de acceder exitosamente a los recursos por los que ellos abogaban, les produjo un profundo desasosiego.

Los líderes indígenas de las TCO Guaraní y TCO Weenhayek en el chaco tarijeño han repetido frecuentemente que ellos no están en contra de los hidrocarburos *a priori*. El líder guaraní Justino Zambrana, jefe del Consejo de Capitanes Guaraníes y Tapiete de Tarija (CCGTT), insiste en que:

Los pueblos indígenas queremos que se nos consulte antes de hacer cualquier actividad en nuestro territorio. No estamos en contra del desarrollo, al contrario, queremos que las comunidades crezcan, que el departamento [de Tarija] mejore pero no a costa de destruir la naturaleza. Nosotros, por mucho tiempo hemos vivido aquí, sabemos cómo la naturaleza ha cambiado por construcciones y actividades que no respetan el medio ambiente.

(Justino Zambrana, Presidente CCGT, 2009)

Sin embargo, los líderes indígenas siguen estando profundamente preocupados por las condiciones en las que se da la extracción, los impactos sociales y ambientales negativos que la extracción pasada ha producido y que permanecen irresueltos por el Estado, y la desigual distribución de recursos financieros generados por la extracción. Tal preocupación y ansiedad se ve exacerbada por las persistentes demandas irresueltas de tierras y territorios, así como por la incapacidad o no disposición del gobierno del MAS a darles más voz y protección a las poblaciones indígenas afectadas por las operaciones hidrocarburíferas. Más aún, su insistencia en avanzar con los planes para expandir tales operaciones a pesar de la fuerte oposición local, revelan no sólo la naturaleza contradictoria de muchas de sus importantes iniciativas de política, sino también su lectura errada de las propias condiciones materiales reales impuestas por un régimen extractivo que mantiene una orientación fundamentalmente neoliberal.

5. Los hidrocarburos en el Parque

La experiencia de involucramiento de la TCO Yaku Igua (y su organización de mayor nivel de representación, el CCGTT) con el Estado sobre los proyectos hidrocarburíferos propuestos, plantea muchas interrogantes con relación al alcance de una innovación institucional progresista en torno a los hidrocarburos en la Bolivia contemporánea. La TCO Yaku Igua, representada por la APG Yaku Igua, está conformada por comunidades rurales guaraníes dispersas y por asentamientos más urbanizados en la provincia del Gran Chaco. Fundada el año 2000 y con

sede en la ciudad de Yacuiba, la APG Yaku Igua ha enfrentado obstáculos significativos para obtener el título legal del territorio que reclama. Una petición inicial hecha ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en 1996 por un líder indígena (antes de la creación de la APG Yaku Igua), fue posteriormente retirada. Una segunda petición fue presentada en 2001 luego de que un violento enfrentamiento entre rancheros, indígenas guaraníes y agricultores inmigrantes sin tierras, terminase en la muerte de seis agricultores, todos miembros del Movimiento Sin Tierra (MST) en la comunidad de Pananti (Mendoza *et al.* 2003). En respuesta al brote de violencia, el gobierno pasó rápidamente a realizar una titulación legal simple –pero no una titulación de la TCO– centrada en dar solución al conflicto inmediato. La cantidad total de tierras tituladas en ese momento no superó las 300 hectáreas. Más tarde ese año, la APG Yaku Igua retornó con otra petición, esta vez pidiendo 300 mil hectáreas –parte de las cuales se superponía con los linderos del PN Serranía Aguara Güe–. La tercera petición para establecer la TCO generó una inmensa oposición de las autoridades locales, quienes junto con familias campesinas, familias sin tierras y rancheros forjaron una alianza en contra de la APG Yaku Igua. En vista de tal oposición y preocupados por restaurar las relaciones crecientemente deterioradas con las familias campesinas y sin tierra, los líderes de la APG Yaku Igua redujeron la propuesta a 70 mil hectáreas, y en 2004 presentaron ante el INRA una nueva petición modificada. Esta vez una alianza de campesinos y rancheros respondió poniendo en escena una serie de bloqueos de carreteras en las inmediaciones de Yacuiba, los mismos que amenazaban con tornarse violentos. Un negociador del gobierno enviado para mediar en el conflicto abandonó las negociaciones y, tras ser amenazado, escapó en medio de la oscuridad.

En diciembre de 2008, el CCGTT y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) firmaron un acuerdo para administrar en forma conjunta el PN Serranía de Aguara Güe.⁷⁵ Este acuerdo se vio facilitado por el hecho de que había guardaparques guaraníes trabajando para el SERNAP y que estos eran miembros activos en la APG Yacuiba, y porque la APG Yaku Igua considera que el PN Serranía de Aguara Güe forma parte de sus tierras ancestrales. Ambas partes acordaron un plan para promover y apoyar la conservación del parque nacional y el área protegida y para defenderlo de las amenazas, incluidas la ascendente agricultura de roza y quema en la zona de amortiguamiento, la tala ilegal y el desarrollo de hidrocarburos. Sin embargo, antes de convertirse en un área

75 Muchos factores condujeron a este acuerdo, entre ellos: el cabildeo persistente de parte de un líder guaraní, quien tenía un contacto personal con el vicepresidente García Linera y el presidente Morales, por una coadministración; la disputa inducida por las rentas de los hidrocarburos entre las municipalidades y el SERNAP; y la decisión del gobierno de Morales de sacar de la administración del área protegida a las ONG internacionales o nacionales.

protegida el año 2000, la Serranía de Aguara Güe ya había sido clasificada por el gobierno como un “área tradicional de hidrocarburos” en 1996 (Coello 2008).⁷⁶ A diferencia de otras situaciones en las que las concesiones de hidrocarburos están con frecuencia superpuestas a áreas protegidas establecidas, en este caso, un parque nacional estaba superpuesto a un área separada para el desarrollo de hidrocarburos sin realizar ningún intento por esclarecer qué derechos serían priorizados.

El PN Serranía de Aguara Güe es una larga y estrecha franja que atraviesa a lo largo del departamento de Tarija desde su borde norte con Chuquisaca hacia el sur, hasta el límite con la Argentina. Tiene un área total de 118.307 hectáreas y consta de dos partes: un parque nacional y una zona de amortiguamiento. La Serranía es la fuente de agua para las tres municipalidades de la provincia del Gran Chaco y los asentamientos urbanos de Caraparí, Villamontes y Yacuiba. La densa vegetación de sus laderas produce un “efecto esponja” que absorbe la humedad y luego canaliza el agua a través de una serie de cursos de agua hacia los llanos del Chaco y el río Pilcomayo. Treinta y tres comunidades guaraníes y weenhayek habitan en o alrededor de la zona de amortiguamiento, y cuentan con una población total de aproximadamente 5.500 habitantes.

Antes de suscribir el acuerdo de coadministración con SERNAP a fines de 2008, los líderes de la APG Yaku Igua y el CCGTT se enteraron vía fax de que una empresa, Eastern Petrogas Ltd. estaría conduciendo actividades de exploración en y alrededor de los pozos petroleros abandonados del campo Sanandita, el cual se encuentra dentro del área reclamada por la TCO Yaku Igua, así como dentro de la zona de amortiguamiento del PN Serranía de Aguara Güe. Sanandita fue uno de los primeros campos petroleros del país, operado primero por la Standard Oil y, más tarde, por YPF hasta los años 1970, cuando cayó la producción y cesaron las operaciones. Eastern Petrogas Ltd. es una firma pequeña, desconocida, de capital chino y con escasa experiencia, pero que suscribió un acuerdo con YPF para realizar actividades de exploración. La carta enviada vía fax por Eastern Petrogas Ltd. sorprendió por igual a los líderes de la APG Yaku Igua, el CCGTT y a los funcionarios de SERNAP. Era claro que la empresa ya había realizado visitas al área –aunque no había solicitado autorización previa para ingresar, tal como lo exigía la ley–. Los líderes de la APG Yaku Igua se preocuparon especialmente por la situación de un conjunto importante de pozos abandonados y resquebrajados que habían estado contaminando los arroyos y las fuentes de abastecimiento de agua de la comunidad durante dé-

76 Decreto Supremo N° 24336, que determina “la división del territorio nacional en una zona tradicional y otra no tradicional, para fines de prospección y explotación de Hidrocarburos” (Gobierno de Bolivia), 19 de julio, 1996.

cadás. Según uno de los funcionarios del SERNAP entrevistado, unos 35 sitios conocidos de contaminación ambiental quedan dentro o justo al lado del campo Sanandita.

El fax de Eastern Petrogas resultó siendo un presagio de lo que se venía. Tras suscribir el acuerdo de coadministración con el SERNAP, el CCGT y la APG Yaku Igua descubrieron entonces otras dos propuestas más de proyectos hidrocarbúricos que afectaban al PN Serranía de Aguarañue. El primero involucraba una propuesta para expandir el existente campo San Antonio, el cual es uno de los tres campos gasíferos más grandes del país y es operado por Petrobras, el más grande productor de gas de Bolivia. La propuesta presentada por Petrobras era la de realizar pruebas sísmicas tridimensionales (3D) sobre un área de aproximadamente 936 kilómetros cuadrados y en la que se construirían cinco campamentos, 500 helipuertos y 1.700 puntos de descarga. Además, se abrirían unas 226 zanjas para asentar un total de 4 mil kilómetros de líneas sísmicas. La segunda propuesta, otra petición para realizar trabajos de exploración en el Bloque Aguarañue, involucraba a la recientemente constituida Petroandina, la misma que conduciría pruebas sísmicas 3D en siete bloques (aproximadamente 300 kilómetros cuadrados por bloque) y perforaría 14 pozos de exploración (Petroandina 2008). Significativamente, Petroandina es una empresa de riesgo compartido entre YPFB y la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA). La reconstitución de YPFB es un elemento clave de la estrategia general del gobierno para ejercer un mayor control sobre la cadena productiva de hidrocarburos, y su participación activa en los trabajos de exploración brinda evidencia respecto a que el país está reafirmando su soberanía sobre los recursos naturales de la nación.⁷⁷ La implicación de este corolario es que el PN Serranía de Aguarañue es un espacio en el que será ejercida esta soberanía.

La CCGTT y la APG Yaku Igua se encontraron en una posición difícil. Oponerse a estos dos proyectos podría generar repercusiones indeseables considerando su importancia estratégica, la participación directa de YPFB, la urgente necesidad del país de incrementar su producción de hidrocarburos y la escasa receptividad pública de los argumentos sociales y ambientales. De otro lado, tomadas en conjunto, las tres propuestas constituían una seria amenaza a la protección del parque y, posiblemente, los recursos hídricos de la región, lo que socavaba los objetivos del CCGTT de controlar el territorio y desarrollar alternativas de desarrollo más sostenibles en términos sociales y ambientales, tales como el turismo

⁷⁷ Dicho esto, sucede también que se han planteado muchas críticas a YPFB desde el interior de los movimientos sociales y una creciente polémica acerca de si ha existido o no una nacionalización *real* del sector de hidrocarburos. Los críticos señalan los continuos privilegios de los que disfrutaban las firmas privadas que operan en el sector.

eco-cultural y el pago por acuerdos de servicios ecológicos. Uno de los asesores del CCGTT comentó, “de proseguir estas dos propuestas, no quedará nada que proteger en la Serranía de Aguara Güe”. Más aún, el CCGTT y la APG Yaku Igua solo se enteraron de los proyectos pendientes de Petrobras y Petroandina por SERNAP; esto es, ni la empresa estatal YPFB ni el Ministerio de Hidrocarburos acataron los requisitos legales de brindar información y realizar procesos de consulta a los pueblos indígenas.

En respuesta, el CCGTT pidió una reunión urgente con funcionarios del Ministerio de Hidrocarburos y de YPFB. Entre los temas de la agenda, se incluyeron también la presencia de Eastern Petrogas Ltd. y los todavía no resueltos sitios de contaminación ambiental en el área del campo Sanandita. Se fijó una fecha con funcionarios de alto nivel del gobierno, quienes aceptaron viajar a Tarija para reunirse con los líderes guaraníes y revisar la situación. Sin embargo, a la reunión solo asistió personal técnico del Ministerio de Hidrocarburos y de YPFB. No asistió ningún funcionario político importante. El tono de la reunión fue cordial y los líderes guaraníes expresaron su total desacuerdo con las acciones del Estado referidas al otorgamiento de permiso para actividades de exploración a empresas de hidrocarburos (en el caso de Eastern Petrogas) sin consulta previa, así como sus temores acerca de las actividades de exploración propuestas de Petrobras y Petroandina en la Serranía de Aguara Güe. En una admisión que reveló ya sea el desconocimiento total de la realidad local, los representantes de YPFB y del Ministerio de Hidrocarburos respondieron que ellos no estaban enterados de que el CCGTT y el SERNAP estaban co-administrando el PN Serranía de Aguara Güe. Tampoco parecieron estar enterados del reclamo territorial pendiente de la TCO Yaku Igua o de la presencia de comunidades indígenas-campesinas en el área.

Incluso más reveladores fueron los intercambios entre los funcionarios del gobierno y los líderes guaraníes sobre cómo serían resueltas las preocupaciones de los guaraníes. Éstos últimos insistieron en que cualquier acción correctiva a ser realizada tendría que incluir la participación y autorización de los representantes guaraníes. Esta posición expresaba el deseo guaraní de ejercer una mayor participación y supervisión de las acciones que habían sido prometidas pero no ejecutadas por YPFB en un área bajo su jurisdicción, así como de establecer su nuevo rol en la toma de decisiones y diseño de políticas relativas al desarrollo de los hidrocarburos en general. El representante de YPFB tan solo respondió, “ustedes pueden confiar en mí... YPFB es vuestra empresa, pertenece a todos los bolivianos”. El esfuerzo por personalizar YPFB, sin embargo, fracasó, y los intercambios entre los líderes y los representantes del gobierno fueron tornándose más tensos a medida que los líderes se daban cuenta de que YPFB y el Ministerio estaban del lado de las empresas hidrocarburíferas. En efecto, la funcionaria de YPFB, una

abogada, señaló que era imperativo perforar en busca de hidrocarburos –de otro modo, las empresas internacionales podrían enjuiciar al gobierno boliviano por las ganancias perdidas–. Los líderes guaraníes insistieron en que el Ministerio de Hidrocarburos y YPFB no estaban siguiendo los mecanismos ofrecidos por el gobierno para proteger a los pueblos indígenas-campesinos.

Si la discusión entre los líderes guaraníes y los funcionarios del gobierno sobre los proyectos exploratorios propuestos revelaron la estrategia desarticulada y apresurada del gobierno boliviano para proseguir con el desarrollo de hidrocarburos y la falta de coordinación dentro del gobierno del MAS, la discusión sobre cómo remediar los sitios de contaminación irresueltos sugieren que el ambiente ha pasado a ser un no-asunto. Si bien la representante de YPFB se disculpó profusamente por la falta de comunicación y por la falta de respeto a las organizaciones indígenas, y admitió que se habían cometido errores, explicó también que resolver los daños ambientales de períodos previos de extracción sería más complicado. YPFB, señaló ella, “solo tiene dinero para perforar” y no para remediar la contaminación del pasado.

En mayo de 2009, unos cinco meses después de la reunión con los representantes del gobierno en Tarija, una comisión de líderes guaraníes, personal de una ONG y periodistas locales realizaron una visita de seguimiento a la región y hallaron que no se había realizado ningún trabajo de remediación. Una segunda visita en septiembre de 2009 informó los mismos hallazgos. A pesar de las promesas hechas por YPFB de actuar en forma decidida, se demoró dos años en iniciar las actividades de remediación ambiental. Aún con la presión creciente para cerrar nuevos tratos, YPFB no ha logrado encarar su legado de contaminación ambiental en el PN Serranía de Aguarañe.

La creciente resistencia indígena a los proyectos de exploración, junto con una caída en los ingresos por hidrocarburos, ha colocado al gobierno en un aprieto y este ha buscado responder con duras críticas. Luego de un encuentro de líderes de organizaciones indígenas en torno a los recursos naturales, el mismo que demandó una moratoria en las actividades de exploración relativas a los hidrocarburos y la minería en el altiplano y en las tierras bajas, Morales atacó a las ONG ambientalistas, por “manipular y confundir a los líderes indígenas” (ABI 2009). El jefe de YPFB, Carlos Villegas (alguna vez miembro de una prominente ONG progresista), se quejó de que el marco institucional que daba preferencia y protegía los derechos indígenas y el ambiente se estaba convirtiendo en inmanejable, y que el proceso de consulta y participación era un obstáculo para el desarrollo de los recursos hidrocarburíferos de Bolivia. Hacia fines de 2009, el gobierno anunció su propósito de modificar la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y, en particular, la

base legislativa relativa a los procesos de consulta y participación, y las disposiciones para el monitoreo socio-ambiental en las TCO. El analista Marco Ribera de la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) señala que el gobierno está frustrado con el lento ritmo del progreso para atraer pronto nuevos proyectos. El jefe de YPFB se ha quejado también de las “excesivas” demandas de compensación de las TCO indígenas, y aludió a las debilidades del proceso de consulta, que para él se “habían convertido en un medio para que los grupos indígenas buscaran dinero sobre la base del daño ambiental” (La Razón, 2009a). Un día después, el jefe de la institución privada Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH) coincidió rápida y públicamente con el jefe de YPFB (La Razón 2009b). Sobre el tema de la consulta y la participación, “el Estado de movimientos sociales” post-neoliberal de García Linera parece más a tono con el gran capital que con los movimientos indígenas.

6. Conclusiones

Los guaraníes del chaco boliviano han experimentado una larga historia de violencia, despojo y marginación bajo el régimen colonial y republicano, una trayectoria de exclusión que persistió bajo el gobierno revolucionario y las reformas de los años cincuenta. Tan solo en tiempos recientes los guaraníes han podido superar su estatus invisible y se han organizado, movilizado y reclamado exitosamente elementos de su identidad cultural y parte de sus tierras ancestrales. No obstante, al igual que en otras partes de la región Andes-Amazonía-Chaco, las geografías superpuestas de demandas territoriales ancestrales, depósitos hidrocarbúricos significativos y proyectos de infraestructura de gran escala concomitantes, plantean enormes desafíos para estos proyectos guaraníes dirigidos a la reconstitución territorial y la auto-gobernanza.

La propuesta inicial del gobierno del MAS de sacar la ruta de desarrollo del país de la fuerte dependencia de la exportación de materias primas, ha mostrado ser mucho más difícil de lo que se pensaba y ahora parece crecientemente insostenible. Desde su elección en 2006, el MAS ha redoblado sus esfuerzos para incrementar el rol estratégico del gas natural en la economía mediante la profundización del proceso de nacionalización, el incremento de la recaudación por parte del Estado de los ingresos por hidrocarburos y la posterior canalización de tales ingresos hacia una creciente inversión pública a nivel municipal y departamental y hacia una serie de programas de transferencias en efectivo, condicionadas y no condicionadas, a los pobres. Inicialmente, esta fue una estrategia mediante la cual el MAS buscó consolidar su base política en vista de las crecientes regiones rebeldes. Sin embargo, aun cuando el MAS ha logrado ahora la carta mayor de

la baraja en esta trifulca política específica, el rol del gas natural en su estrategia política económica no es distinto al de antes. Este capítulo empezó con una cita tomada de una entrevista con el vicepresidente Álvaro García Linera en la que admite con franqueza la *necesidad* que tiene el Estado de generar ingresos a partir de los hidrocarburos. Paradójicamente, de manera bastante similar a la visión expuesta por los liberales que suscriben el modelo extractivo-exportador, el gobierno del MAS percibe el gas natural como una mercancía que le abre al país una ventana de oportunidad y un camino para salir de la pobreza.

Después de 2006, los altos precios de la energía y de los minerales produjeron una bonanza de ingresos que fortuitamente coincidió con el primer período de gobierno del MAS, lo que permitió la permanente canalización de recursos financieros a la inversión pública. Más recientemente, sin embargo, las condiciones externas han cambiado y, con el fin de mantener los actuales niveles de inversión pública, Bolivia debe producir y exportar más gas natural en un futuro muy cercano. No obstante, los esfuerzos del gobierno dirigidos a reactivar el sector de hidrocarburos se han visto frustrados tanto por su propia incapacidad de ofrecer suficientes garantías sobre que es seguro incrementar las inversiones extranjeras en los campos de gas más importantes de Bolivia, como por la creciente resistencia entre los grupos indígenas que constituyen una parte importante de la base del MAS y cuyos territorios están directamente impactados por las operaciones hidrocarburíferas. La reacción gubernamental ante esta insurrección ha sido rápida, inequívoca, y no muy diferente de la de su controvertido vecino neoliberal peruano: prevalece el derecho del Estado a extraer por el mayor bien común.

El caso de la APG Yaku Igua y el CCGTT captura las tensiones emergentes entre el Estado y los grupos indígenas de tierras bajas a consecuencia de las nuevas propuestas para explorar y extraer hidrocarburos en territorios donde persisten los reclamos irresueltos de tierras y las prácticas discriminatorias. En este caso, los hidrocarburos están profundamente entrelazados con viejos sueños por la tierra y la auto-gobernanza, y la imperiosa necesidad de asegurar el acceso a recursos financieros que garantizarán la sostenibilidad de las comunidades guaraníes. Para los guaraníes de Yaku Igua, las posibilidades de asegurar incluso una pequeña porción de las tierras bajo el régimen de TCO parecen ser cada vez menores. Ya sea que se empeñen en garantizar sus demandas de TCO, co-administrar la Serranía de Aguara Güe o impulsar alternativas de desarrollo, la determinación del gobierno (MAS y no-MAS) de asegurar las condiciones para la expansión hidrocarburífera supera de manera consistente a las demandas y los proyectos políticos (territoriales) por lograr un cambio institucional. Estos conflictos localizados se ven agravados aún más por, y como parte de, procesos políticos más amplios que han dejado a los guaraníes cada vez más vulnerables y marginados.

Primero, sus aspiraciones de autonomía indígena recibieron un golpe cuando funcionarios del gobierno negociaron un acuerdo político con las élites *chaqueñas* para establecer la primera autonomía regional del país. Estas mismas élites desde hace mucho están abierta y violentamente opuestas al reconocimiento formal de cualquier TCO. Segundo, sus demandas por instituciones y procesos más participativos encuentran a un gobierno nacional del MAS cada vez más frustrado, anunciando que la nueva Ley de Hidrocarburos simplificará la consulta y otros mecanismos para garantizar que ellos ya no constituyan un obstáculo para las operaciones hidrocarburíferas. Mientras tanto, el gobierno no ha invitado a los representantes de los grupos indígenas de tierras bajas para que comenten el proyecto de la nueva Ley de Hidrocarburos, aunque otras organizaciones del movimiento social *sí* han sido consultadas. Tercero, nuevamente reflejando la mayor capacidad de apalancamiento político de los grupos del altiplano dentro del MAS, los guaraníes en definitiva sólo han recibido una pequeña porción del Fondo Indígena financiado por el IDH. Si bien la APG Yaku Igua *sí* recibe un pago anual vinculado al gaseoducto Transierra que recorre su territorio y comunidades, estos recursos son insuficientes para promover oportunidades económicas y educativas a miles de guaraníes que viven en la pobreza, y cuyos medios de vida son impactados de manera directa por las operaciones gasíferas.

Ahora, es importante regresar al tema de la tensión entre los nuevos compromisos adquiridos con la nueva Constitución, la dependencia en el gas natural y la realización plena de nuevas políticas y prácticas para un país plurinacional. Aunque no era el propósito de este ensayo dar respuesta a esta inquietud, la materia presentada aquí sugiere que la posibilidad de realizar un Estado Plurinacional está constreñida por una economía altamente dependiente del gas. Por lo tanto los conflictos sobre la expansión de la actividad hidrocarburífera también reflejan la continua y desafiante tarea de realizar el Estado-nación anticipado en la nueva Constitución.

A pesar de la insistencia del gobierno sobre que los hidrocarburos representan el avance de la economía boliviana y de la agenda de cambio social del gobierno, para las organizaciones guaraníes los hidrocarburos son cada vez más el garfio donde cuelgan un creciente número de agravios y tensiones irresueltas con el Estado sobre la tierra, la auto-gobernanza y el acceso a recursos financieros. Tras haber creado expectativas con ofertas de autonomía indígena, tierra y salvaguardas ambientales y sociales, el gobierno se encuentra ahora en la incómoda situación de tener que cambiar las reglas de juego y retractarse de sus promesas y compromisos iniciales con el fin de perforar para el bien común.