



Serie de análisis regionales de conflictividad
y potenciales de paz

Análisis de conflictividad y potenciales de paz de la región Chaco - Bolivia

gtz



Programa de Apoyo
a la Gestión Pública
Descentralizada y Lucha
contra la Pobreza-PADEP

Serie de análisis regionales de
conflictividad y potenciales de paz

Cuaderno 3:
Análisis de conflictividad y potenciales
de paz de la región Chaco - Bolivia

La Paz, Bolivia, diciembre de 2010

Serie: Análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz
Cuaderno 3
Análisis de conflictividad y potenciales de paz de la región Chaco - Bolivia

Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada
y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alemana
(PADEP/GTZ)

Componente 3: Transformación Constructiva de Conflictos

Fernando Aramayo
Mirna Cuentas
Claudia Stengel

Con el apoyo de:
Manuela Leonhardt

Depósito Legal.: 8-1-617-09

Responsable y apoyo en edición y revisión:
Pablo Bocangel / Creativa
Comunicación PADEP/GTZ

Responsable de diagramación:
Imaginación a.c.

Esta publicación cuenta con el financiamiento de:



Berghof Peace Support



La Paz, diciembre de 2010



Berghof Peace Support



TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	7
PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN A LA SERIE Y RECONOCIMIENTOS	12
INTRODUCCIÓN AL CUADERNO 3	15
i. Antecedentes	15
ii. Objetivos	15
iii. Resultados del estudio	16
iv. Estructura de la serie de documentos	16
v. Marco metodológico	16
vi. Selección de las regiones de estudio	17
vii. Análisis del contexto nacional	17
viii. Alcance del análisis	17
ix. Agradecimientos	18
1. INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO Y A LOS ACTORES REGIONALES	21
1.1. Ubicación y características de la región Chaco	21
1.2. La situación política y la dinámica económica como factores generadores de conflictividad en la región del Chaco	23
2. LINEAS DE CONFLICTIVIDAD EN LA REGIÓN DEL CHACO	29
2.1. Conflictos de transición política	30
2.2. Conflictos de identidad	32
2.3. Conflictos de desarrollo	34
2.4. Relación con el panorama nacional	36
3. VARIABLES DE LA CONFLICTIVIDAD	39
3.1. Variables potenciadoras del conflicto	39
3.2. Patrones del contexto	41
3.3. Potenciales de paz	42
4. NECESIDADES REGIONALES DE PAZ	45
5. USO DE LOS RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DEL CONTEXTO	49
ANEXOS	
SOBRE LOS COLABORADORES	53
BIBLIOGRAFÍA	55

Listado de tablas, figuras y matrices

Cuadro 1 - Estructura de la serie de análisis	16
Figura 1 - Ubicación de la región	21
Matriz 1 - Región del Chaco: población indígena – originaria desagregada por auto identificación	22

RESUMEN

Resumen ejecutivo del Cuaderno 3:

Análisis de Conflictividad y Potenciales de Paz en la Región del Chaco.

Serie: Análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz.

Introducción

Desde el año 2006, la Cooperación Alemana (CA), en el marco de los mandatos del *Übersektoralen Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*¹ (ÜSK) lleva a cabo una revisión de las orientaciones de su trabajo en Bolivia para incorporar en sus programas la gestión de conflictos y el enfoque de sensibilidad al conflicto. Para apoyar este proceso, se inició una serie de estudios de conflictividad en las principales regiones donde la CA desarrolla su labor, con el objetivo de generar mayor conocimiento que pueda servir de base de reflexión para el análisis del contexto conflictivo existente en esas regiones

El Cuaderno 3 comprende el estudio desarrollado en el Chaco, región focal para la Cooperación Alemana en Bolivia, y que en el contexto nacional se percibe como un “enclave” a ganar o perder con alto valor simbólico en la contienda política.

La conflictividad en la región del Chaco

La región del Chaco boliviano abarca territorios perteneciente a los departamentos de Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca —identificados como opositores² al gobierno nacional del MAS— de ahí su importancia política estratégica, ya que asegurar el alineamiento de la región con el oficialismo, significaría romper la hegemonía política que tiene la oposición en la región.

La conflictividad en la región del Chaco tiene dos componentes principales: por un lado, el proceso de saneamiento de tierras que enfrenta a actores que detentaban tradicionalmente el poder (relacionados con los propietarios de tierras) y actores emergentes que demandan que se reconozcan sus derechos históricamente ignorados (pueblos indígenas). Por otro lado, la participación en el control y uso de los recursos provenientes de la actividad hidrocarburífera, que enfrenta al poder departamental con el nacional, al regional con el departamental, al regional con el nacional y a los gobiernos municipales entre sí.

La compensación por los impactos ambientales negativos, producto de las actividades de exploración y extracción petrolera, es otra fuente potencial de conflictos, al igual que los cambios en las estructuras del poder económico mediante la hegemonía que los inmigrantes andinos han establecido en el comercio en la región.

Actores de conflicto

El Chaco Boliviano se encuentra ubicado al sudeste de Bolivia y es considerado una de las regiones más áridas del país, con frecuentes sequías que pueden alcanzar niveles críticos. Su población está formada por los *criollos* (*nacidos en el lugar*), los *pueblos indígenas* y los *campesinos*, la *población migrante quechua y aymara*, y las *colonias menonitas*. El sistema agrícola se caracteriza por ser intensivo en mano de obra y generar gran parte del empleo de la región, lo cual crea un gran sector de “peones” que vive bajo dependencia de sus “patrones”. En las otras áreas se prioriza la ganadería, cuyas características responden a una economía de poca inversión y la necesidad de grandes extensiones de tierra. Además, la región cuenta con ingresos generados por las actividades hidrocarburíferas, vía impuestos y regalías.

Entre los principales actores de conflicto en el Chaco figuran las *élites tradicionales* de la región —relacionadas estrechamente a los gobiernos regionales y departamentales— compuestas por la población criolla, urbana y los hacendados, que ven amena-

1 Concepto trans-sectorial de la cooperación alemana para la prevención de crisis, la transformación de conflictos y la promoción de la paz

2 La posición política de Chuquisaca varió con la elección de Esteban Urquiza Cuéllar (ex asambleista del MAS) como gobernador, y la suspensión del alcalde opositor Jaime Barrón (alcalde electo de la ciudad de Sucre) para asumir defensa en un proceso penal en su contra.

zados sus privilegios económicos, sociales y culturales por las *nuevas élites* políticas emergentes, encarnadas en los movimientos indígena originario campesinos, y que están asociadas con el gobierno nacional del MAS. En el Chaco, estos actores están asociados con algunos gobiernos municipales, el gobierno nacional, las federaciones campesinas y las organizaciones de los pueblos indígenas.

Líneas de conflicto

La conflictividad en la región del Chaco se halla determinada por las visiones diferentes de una población polarizada que compite por la propiedad de la tierra, el aprovechamiento de los recursos naturales y los beneficios relacionados a la actividad hidrocarburífera.

La región del Chaco cuenta con importantes recursos gasíferos y petroleros que generan importantes ingresos para las instituciones regionales a través de impuestos y regalías. La renta petrolera es objeto de conflicto entre el gobierno nacional, las gobernaciones (ex prefecturas de los tres departamentos) y los gobiernos municipales de las zonas donde existe actividad hidrocarburífera. También son actores de estos conflictos las organizaciones de los pueblos indígenas, la Federación de Campesinos, los comités cívicos, los medios de comunicación, y las ONGs ambientalistas.

El incremento sustancial de recursos económicos benefició al desarrollo de la región, pero contribuyó, también, a la renovación de la cultura clientelista y fomentó un discurso de autonomía regional.

El gobierno central, como “contra-ataque” y para erosionar el poder de los gobiernos departamentales, promueve la construcción de la autonomía regional del Chaco, que es una forma de “sifonar” la autoridad de los gobiernos departamentales de Tarija y Santa Cruz, creando una institucionalidad paralela que transforme al Chaco en un “enclave” favorable al gobierno. En esta acción subyace la pugna por el control de los recursos provenientes de la explotación hidrocarburífera, fuente del poderío económico del bloque opositor que controla las entidades gubernamentales en los departamentos en los que se ubica el Chaco.

La degradación ambiental por el uso y aprovechamiento de las fuentes hidrocarburíferas es otra fuente de conflicto, pese a que la nueva legislación introdujo el derecho a la consulta de la población afectada y la obligación a las empresas petroleras para pagar compensaciones por daños socio-ambientales. Los conflictos surgen por la falta de criterios claros para la compensación financiera y el seguimiento inadecuado a la mitigación de los impactos socio-ambientales.

En el Chaco existen grandes extensiones de tierras en manos de pocos. También varios pueblos indígenas que demandan el saneamiento de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO) para adquirir derecho propietario sobre el suelo que habitan. El actual proceso de saneamiento de las TCOs es fuente de tensión y ha generado la intervención del gobierno central a través del Viceministerio de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, lo que ha desencadenado eventos de violencia extrema, en una especie de “medición de fuerzas” entre el gobierno central y los propietarios de tierra en el Chaco. Símbolo emblemático de este proceso ha sido la región de Alto Parapetí.

Además de su importancia económica, la tenencia de la tierra se relaciona con el control político territorial. La Constitución Política del Estado (CPE) ofrece un marco para la creación de autonomías en diferentes instancias administrativas: municipal, indígena, regional y departamental. La creación de autonomías implica cambiar las estructuras de poder, y la distribución y gestión de recursos. Los indígenas ven en el acceso a la tierra un medio de recrear su territorialidad, asociándolo a su esencia de sujeto colectivo. Para satisfacer las demandas de los pueblos indígenas, se prevé la formación de territorios indígenas consolidados (TIOCs) como base de las autonomías indígenas, en las áreas de las actuales TCOs. Las federaciones campesinas que acogen a los migrantes rurales organizados reclaman derechos similares en términos de autonomías campesinas.

Los pueblos indígenas son una minoría en la región del Chaco y sus relaciones con otras poblaciones están marcadas por la subordinación a la que son sometidos. Una particularidad del Chaco son las llamadas “comunidades cautivas”, que son poblaciones de guaraníes que viven aún bajo el sistema servidumbral y dependencia total de los patrones de las haciendas. El actual gobierno estableció medidas en favor de la liberación y compensación de las comunidades cautivas —en el marco del saneamiento de tierra— lo cual generó conflictos violentos con los hacendados y sus organizaciones matrices.

El Chaco es un polo de atracción para una numerosa población de origen aymara y quechua, que ha copado el sector terciario de la economía, formando nuevas élites con poder económico y re-territorializando el espacio social y económico.

El acceso, control y manejo de los recursos hídricos, es otro tema potencialmente generador de conflictos, no sólo entre el área rural y el área urbana, sino entre los mismos actores rurales, dada la escasez de este recurso y las diferentes percepciones que existen sobre los derechos de su uso y control.

Potenciadores del conflicto

La conflictividad en la región Chaco se desarrolla sobre las siguientes constantes: competencia por el acceso a la tenencia de la tierra por parte de varios actores; el solapamiento entre concesiones petroleras y espacios territoriales indígenas y de comunidades campesinas; la profundización del agrietamiento del tejido social entre los diferentes actores que interactúan en la región; la situación de pobreza y la ausencia de un plan integrador regional, y la dependencia de las ciudades capitales departamentales de los recursos generados en la región.

Como factores detonantes se identifican la dependencia de los acontecimientos políticos nacionales; los cambios legales; la injerencia en la política local de actores con intereses que trascienden los intereses regionales; la disputa por el acceso a los recursos naturales y la repartición de las rentas provenientes de la actividad hidrocarburífera.

Conclusiones

La transformación sostenible de la conflictividad en el Chaco requiere cambios en las áreas de desarrollo económico, gestión pública y manejo de conflictos. Es necesario despolitizar el tema del uso de los recursos naturales y construir espacios de diálogo sobre temas de interés común. Adicionalmente, se requiere una mejor coordinación entre los actores responsables del desarrollo regional en torno a una visión regional compartida. Para renovar el tejido social y promover la agenda regional, es importante una gestión pública inclusiva y eficiente, que cuente con mecanismos institucionalizados que reciban las demandas de todos los actores y las articulen con la gestión pública. Además, es necesario establecer relaciones con instituciones que sirvan de puente (conectoras) entre las autoridades y los actores de la sociedad civil. Finalmente, la recomposición del tejido social requiere procesos de encuentro y diálogo apoyados por actores-conectores de la sociedad civil, que permitan la reflexión sobre un proyecto regional de desarrollo del Chaco y el valor de una actuación colaborativa.

LISTADO DE ABREVIATURAS

APG	ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ
BMZ	MINISTERIO ALEMÁN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO
CIDOB	CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA
CONALDE	CONSEJO NACIONAL DEMOCRÁTICO
D.S.	DECRETO SUPREMO
DED	SERVICIO ALEMÁN DE COOPERACIÓN SOCIAL TÉCNICA
EPSAS	EMPRESA PÚBLICA SOCIAL DEL AGUA Y SANEAMIENTO
FES	FUNCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
GTZ	COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA
IDH	IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS
INRA	INSTITUTO NACIONAL DE LA REFORMA AGRARIA
MANCHABOL	MANCOMUNIDAD DEL CHACO DE BOLIVIA
NBI	NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
NCPE	NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO
ONG	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
ORCAWETA	ORGANIZACIÓN DE LAS CAPITANÍAS WEENHAYEK Y TAPIETE
PADEP	PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA
PAE	PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL
SCP-DED	SERVICIO CIVIL PARA LA PAZ DEL SERVICIO ALEMÁN DE COOPERACIÓN SOCIAL TÉCNICA
TCO	TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN
TIOCS	TERRITORIOS INDÍGENAS ORIGINARIOS Y CAMPESINOS
YPFB	YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS

PRESENTACIÓN

La Cooperación Técnica Alemana ha apropiado el desafío de trabajar en el ámbito temático de la gestión constructiva de conflictos atendiendo a la demanda de un proceso histórico como el que vive actualmente Bolivia, cuya trascendencia propone encarar tal desafío asumiendo la seriedad de los fundamentos históricos que han definido el momento actual.

La cooperación al desarrollo, orientada en principios básicos que permitan el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, desarrolla acciones orientadas en la concreción de impactos positivos en el desarrollo, buenas intenciones que necesitan asumir que, en muchas ocasiones y sin desearlo, esas mismas acciones pueden tener efectos no buscados sobre la conflictividad asociada a un proceso de transformación del Estado.

A esa reflexión, corresponden los estudios presentados a continuación, es decir, proponen una lectura de la situación de conflictividad en las áreas de trabajo de la Cooperación Técnica Alemana. A partir de ellos se propone profundizar el análisis y asumir con mayor decisión la necesidad de una acción con sensibilidad al conflicto.

Los estudios desarrollados se enmarcan en un análisis del proceso actual de transición hacia un nuevo modelo de democracia que supone su fortaleza en la mayor participación de la población en la gestión pública, en todos los niveles gubernativos así como en la acción legislativa y judicial. Cambios de esa naturaleza suponen tensionar viejas estructuras. Su cambio conlleva un conflicto natural de intereses cuya gestión puede hacer de éste un proceso histórico de cambio y salto hacia mejores formas de acción pública o en su defecto, construir frustración sobre la posibilidad de un Estado con mejores respuestas a las necesidades y demandas de la sociedad en su conjunto.

Por tanto, las reflexiones desarrolladas en los cuadernos de análisis regionales de la conflictividad y potenciales de paz pueden constituirse en un insumo conceptual, metodológico pero sobre todo informativo al momento actual de definición de la nueva institucionalidad, de su funcionamiento y de su relación con la sociedad.

Esperamos que nuestra reflexión interna aporte a la discusión sobre esta temática y se asuma como una visión entre muchas pero con el sincero afán de aportar de manera propositiva y constructiva al proceso actual. Al mismo tiempo, hacemos visible nuestro compromiso con los valores democráticos que consideramos relevantes y vigentes.

La Paz, diciembre 2010

Dr. Dieter Kattermann

**COORDINADOR DEL PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA
Y LUCHA CONTRA LA POBREZA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (PADEP/GTZ)**

INTRODUCCIÓN A LA SERIE Y RECONOCIMIENTOS

El presente documento, propone una aproximación metodológica novedosa a los análisis de la conflictividad, a partir de conceptos, métodos y herramientas que permiten una valoración sustantiva, pero sobre todo, operativa de los desafíos que el proceso de transformación de Estado, y la conflictividad asociada al mismo, imponen al trabajo de la Cooperación Técnica Alemana, lo cual no limita, naturalmente, la posibilidad de hacer de su contenido un insumo relevante a la reflexión y trabajo de otras agencias de cooperación o instituciones inmersas en los asuntos referidos a la gobernabilidad y la gobernanza, o de manera específica a la gestión de conflictos y el desarrollo de la paz.

Los resultados de los procesos electorales de diciembre 2009 y abril 2010, definieron un escenario que aparentaba ser diferente al que tuvieron en su desarrollo los análisis presentados, sobre todo, en sentido de la reconfiguración del sistema político que parecía ralentizar un proceso hegemónico político, pero que al presente se evidencia no fue sino una expresión clara de la polarización social y política que aún vive el país, a veces en silencio y otras con ánimo de permearse al tiempo actual. Ese resultado, leído desde las regiones analizadas propone aun mayores elementos para asumir como desafíos relevantes y pertinentes los que las Necesidades de Paz en los estudios han identificado.

Es evidente que todo proceso de reconfiguración societal atraviesa por la construcción de nuevos significados comunes, más aún cuando las bases constitutivas del Estado y el modo de gobernar el mismo, son parte de ese cambio sustancial y sustantivo. Esa transición, supone naturalmente una conflictividad asociada a la materialización de las expectativas de diferentes actores en los contenidos del nuevo Estado y su funcionamiento, y, por tanto hacen fundamental asumir la dinamicidad del conflicto y de la conflictividad, proponiendo desafíos cada vez más contundentes a quienes asumimos la convicción de hacer de los conflictos espacios de productividad de la política y no entender esta como la continuación de la guerra.

Estas reflexiones deberían permitir ver desde una perspectiva actual los análisis que se presentan en los cuadernos de la serie, que de manera clara describen que en el tránsito, hacia lo que muchos intelectuales bolivianos han denominado como la tercera república, existen y existirán procesos de funcionamiento del Estado, sus instituciones y su sociedad, que se debaten entre el Estado de derecho y otro de hecho; la conflictividad naturalmente está presente en ese espacio y su aporte en su articulación y finalmente convivencia y, según corresponda, conjunción, será determinante en los tiempos futuros que tocan vivir.

La elaboración de los estudios, nacional y regionales, de conflictividad y potenciales de paz han sido logrados gracias al gran trabajo del equipo de consultores que tuvieron a su cargo la recopilación de información in situ y la traducción de la misma en documentos analíticos que fueron base sustancial para el trabajo posterior del equipo del PADEP/GTZ. A esos equipos va nuestro mayor agradecimiento por el compromiso demostrado pero sobre todo por haber realizado el esfuerzo honesto de apartarse de su cotidianeidad y cercanía, incluso emocional, con los procesos y además haber tenido la grandeza de trabajar de manera conjunta con pares que no siempre comulgaron con sus ideas, visiones y reflexiones. Esos equipos estuvieron conformados, en el Norte de Potosí por Mirko Cáceres y Frany Gómez, en Sucre por Silvia Campos, Franz Flores y Paul Montellano y en Tarija por Jaime Gumiel y José Félix Gutiérrez.

El equipo de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, a través del Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza PADEP, y el Consorcio COMO- Berghof-GOPA, que tuvo a su cargo la elaboración de los documentos que se presentan a continuación, estuvo conformado por: Barbara Unger, Fernando Aramayo, Mirna Cuentas y Claudia Stengel, cuya multidisciplinariedad permitió un proceso reflexivo de gran valía y en muchos casos representativo de las diferentes visiones con las cuales se puede abordar un trabajo de la naturaleza del que se presenta a continuación. Es importante destacar de manera particular el trabajo de Claudia Stengel en su labor de facilitadora de la consolidación de los trabajos, el entusiasmo y compromiso asumido para concretar la presente publicación expreso y represento, sin duda, la convicción personal y colectiva de la valía de este aporte.

Corresponde también reconocer la importante contribución de Manuela Leonhardt, cuyo rol ha sido el de participar en la elaboración de los documentos desde su mirada experta incidiendo de manera sustancial en la estructura y contenidos de los estudios y permitir que estos trasciendan analítica y reflexivamente en sus aportes conceptuales, metodológicos e instrumentales.

Finalmente, es importante agradecer la confianza depositada por el equipo de conducción de PADEP/GTZ a la cabeza de su Coordinador, Dieter Kattermann y conformado por los coordinadores de componentes, Jorge Rivera, Christian Olk, Mario González y Filemón Iriarte, por sus valiosos aportes así como por el hecho de haber incorporado en su gestión y toma de decisiones los insumos brindados desde los estudios y las reflexiones. También se agradece a la Unidad de Comunicación por la revisión de los textos.

Como siempre, la memoria buena pero corta, deja en las sombras a otros profesionales que aportaron de manera esencial a este trabajo y que luego pierden visibilidad en las fases finales, a todos ellos y ellas se extiende el agradecimiento del equipo del Componente por su contribución a la concreción de los contenidos que son entregados en la presente publicación.

La Paz, diciembre 2010

Fernando Aramayo Carrasco
COORDINADOR DEL COMPONENTE
“TRANSFORMACIÓN CONSTRUCTIVA DE CONFLICTOS”
COMO – BERGHOF – GOPA
PADEP/GTZ

INTRODUCCIÓN

El presente **Cuaderno 3** de la “Serie Análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz” presenta los resultados del **análisis de la región del Chaco boliviano**.

- Con el propósito de permitir una lectura independiente de este cuaderno respecto los demás de la serie, el lector encontrará en esta introducción **la justificación, los objetivos del estudio y el marco metodológico empleado**
- En el capítulo 1 se hace una **descripción de la región** y del contexto socio económico regional.
- El capítulo 2 describe las **líneas de conflictividad** identificadas en función a la **tipología de conflictividad** utilizada, diferenciando entre conflictos de transición política, conflictos de desarrollo y conflictos de identidad.
- En el capítulo 3 se analizan y desarrollan posibles **entradas y trampas del contexto**.
- El capítulo 4 presenta las **necesidades de paz regionales**
- El capítulo 5 cierra el documento describiendo los **usos** que se dieron al análisis.

i. Antecedentes

El contexto bélico y conflictivo, un elemento determinante de la realidad de una gran parte de los países donde la Cooperación Alemana desarrolla su trabajo, llevó al Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) a la formulación, en 2005, de un “Concepto Trans-sectorial para la prevención de crisis, la transformación de conflictos y la promoción de la paz” (ÜSK³), el cual tiene dos objetivos principales: la integración del enfoque “Acción sin Daño” como transversal y la intención de incidir positivamente en la construcción de paz para mejorar el trabajo de la Cooperación Alemana.

En enero de 2006, el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) realizó un relevamiento de información, en el marco de la labor del Área Focal Estado y Democracia, sobre el trabajo que venía realizando en Bolivia en el ámbito del alerta temprana y la prevención de conflictos. El resultado fue la constitución de un equipo técnico especializado en el asesoramiento para la “gestión constructiva de conflictos y cultura de paz” en el Componente 4 “Gestión constructiva de conflictos”, que desde el año 2007 es ejecutado por el consorcio COMO-Berghof-GOPA.

El equipo del Componente 4 se formó con especialistas en investigación y metodología, transformación de conflictos, diálogo, gestión pública y educación para la paz. Desde entonces, este equipo trabaja en tres líneas de acción con el mandato de asesorar a las contrapartes del programa en todo el territorio nacional y, en particular, en las regiones de Norte Potosí y Tarija. La primera línea de acción asesora las contrapartes en el monitoreo del contexto conflictivo y la transformación de conflictos en el marco de la gestión pública. La segunda línea de acción propicia la incorporación del enfoque de cultura de paz en la gestión educativa y en la formación de maestras y maestros. La tercera línea de acción ofrece asesoramiento interno al PADEP/GTZ y a los diferentes programas de la CA, para la implementación de los mandatos del ÜSK.

ii. Objetivos

La “Serie: Análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz” tiene como objetivo general constituirse en una **base** para la **integración del enfoque de sensibilidad al conflicto** en las intervenciones de la Cooperación Alemana y apoyar la identificación de posibles opciones para el **desarrollo de la paz**.

Los objetivos específicos de su elaboración fueron:

- Orientar las acciones de la Cooperación Alemana en las distintas regiones del país.
- Analizar el contexto, para la aplicación del “Instrumento Acción sin Daño” de la Cooperación Alemana.
- Brindar insumos para la aplicación de los instrumentos “Do no Harm” y “Peace and Conflict Assessment”.
- Generar conocimientos que se constituyan en base de reflexión sobre el contexto conflictivo en el cual trabajan agencias de cooperación internacional.

3 *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, BMZ, 2005*

- Generar conocimiento aplicable y que permita encausar acciones concretas en la Cooperación Alemana para implementar un trabajo con sensibilidad al conflicto.

iii. Resultados del estudio

Hasta ahora se han usado los borradores de los análisis regionales como base de reflexión para la aplicación del Instrumento Acción sin Daño de la Cooperación Alemana,⁴ y para la implementación de la metodología *Do no Harm* Acción sin Daño como proceso interagencial en el Norte de Potosí.

Además, se han aprovechado estos análisis en los procesos de planificación estratégica del PADEP/GTZ y en los procesos de planificación conjunta de la Cooperación Alemana; han servido, asimismo, como base de intercambio con otras agencias de cooperación.

En este momento se prevé la realización de procesos temáticos de reflexión en el marco de la Acción sin Daño, como también la generación de intercambios interinstitucionales sobre el tema en base a los estudios elaborados.

iv. Estructura de la serie de documentos

La "Serie: Análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz" se estructura en seis cuadernos. Su elaboración partió de un enfoque de análisis en torno al trabajo del Área Focal "Estado y Democracia", con énfasis en el ámbito político institucional de la conflictividad.

En función a los contextos regionales específicos, se integraron temas relacionados con el trabajo de las Áreas Focales "Agua y Saneamiento" y "Desarrollo Agropecuario Sostenible" que se interrelacionan con las líneas de conflictividad políticas identificadas.

Los cuadernos de la Serie se estructuran de la siguiente manera

Cuadro 1
Estructura de la serie de análisis

Cuaderno 1: Documento Marco. Metodológico e introducción al contexto nacional	Cuaderno 2: Análisis regional de conflictividad y potenciales de paz de la región del Norte de Potosí	Cuaderno 3: Análisis regional de conflictividad y potenciales de paz de la región del Chaco	Cuaderno 4: Análisis regional de conflictividad y potenciales de paz del departamento de Chuquisaca	Cuaderno 5: Análisis regional de conflictividad y potenciales de paz del departamento de Tarija	Cuaderno 6: Conclusiones de los análisis de conflictividad y recomendaciones para el trabajo de la Cooperación Alemana en Bolivia
--	--	--	--	--	--

v. Marco metodológico

Para orientar los análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz se escogieron como lentes de análisis cuatro marcos metodológicos:

- La **tipología de conflictos** propuesta por Óscar del Álamo, de la Universidad de Catalunya, que identifica los factores constituyentes de la conflictividad en conflictos de transición política, conflictos de desarrollo y conflictos de identidad.
- La **Acción Sin Daño** (*Do No Harm*), instrumento que permite identificar las externalidades positivas y negativas, no deseadas, de una intervención en un contexto de conflicto y desarrollar opciones de adaptación.
- Peace and Conflict Assessment** (PCA), enfoque que incorporado a la planificación estratégica de las intervenciones de la Cooperación Alemana ayuda a identificar los cambios necesarios o "Necesidades de Paz" para alcanzar un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible, y la orientación de las medidas en su cumplimiento.

La integración de los "lentes" de análisis de las metodologías *Do No Harm* y PCA, y su traducción en acciones concretas, contribuye al mejor ajuste de programas y proyectos de la Cooperación Alemana en Bolivia.

⁴ El Instrumento Acción sin Daño (AsD) de la Cooperación Alemana es una herramienta interna para reportar el impacto y la afectación de los programas y medidas de la Cooperación Alemana en y por la conflictividad al BMZ. Se basa en la lógica del *Do no Harm*. Para sus aplicaciones pilotos en el programa PADEP/GTZ se utilizaron los borradores de los análisis regionales como base de reflexión.

- (iv) El **análisis sistémico**, método que busca visibilizar las interrelaciones entre los diferentes factores, actores y patrones intervinientes en un contexto conflictivo. Esta visibilización satisface las necesidades que tiene la CA de contar con reflexiones que apoyen la toma de decisiones estratégicas.

vi. Selección de las regiones de estudio

Se realizaron análisis empíricos de conflictividad de los departamentos de Chuquisaca – Sucre y Tarija y, de las regiones Chaco y Norte de Potosí. La selección de las regiones respondió a dos criterios:

- a) Son regiones con manifestaciones emblemáticas de conflictividad.
- b) Son regiones focales de intervención de la Cooperación Alemana.

Considerando los escenarios polarizados, el levantamiento de información y la elaboración de los análisis fueron realizados por equipos de dos consultores con residencia en la misma región, pero con una orientación ideológica opuesta. La adopción de esta metodología, además de enriquecer los análisis con visiones diferentes, contribuyó al objetivo de construir puentes de diálogo entre personas del ámbito académico con visiones ideológicas diferentes. La información primaria fue recopilada mediante entrevistas individuales y “círculos plurales de diálogo”, entendidos como espacios de reflexión multi-actor, donde se conjuncionaron diversos actores de la sociedad civil y representantes de las instituciones regionales.

vii. Análisis del contexto nacional

El análisis nacional de conflictividad propone entender los procesos desde una lectura cíclica (de acumulación) histórica, en la cual, cada ciclo se construye a partir de la convergencia —en diferentes intensidades— de factores de transición política, desarrollo económico e identidades culturales.

El desarrollo de cada factor implica una conflictividad específica que suele manifestarse, con mayor notoriedad, en los momentos de cambio de ciclo de acumulación histórica. Desde esa perspectiva, el momento actual muestra que Bolivia se encuentra en un proceso de transición política y social complejo, expresado en la politización de los espacios y actores públicos y de la sociedad civil; la regionalización de la política; la polarización política de las propuestas regionales y temáticas; la etnificación de la política y de los asuntos públicos; la judicialización de la política; las visiones contrapuestas respecto a desarrollo, sociedad, ciudadanía, economía y política; el estancamiento de los procesos de desarrollo interferidos por las dinámicas políticas y una conflictividad que, desde su gestión, no apunta necesariamente a permitir un cambio estructural, sino que se aboca principalmente en esfuerzos de inversión de la pirámide de poder nacional y subnacional.

La conflictividad nacional irrumpe en las regiones en busca de la ampliación de la polarización y la multiplicación de los espacios de desarrollo de la contienda política. Las agendas regionales han sido, en muchos casos, instrumentalizadas por esa conflictividad nacional y, en consecuencia, han sufrido distorsiones en su contenido, que frustran la posibilidad de resolver las reivindicaciones históricas.

viii. Alcance del análisis

Los análisis fueron realizados con información primaria y secundaria obtenida por los consultores provenientes de las regiones. Aunque se buscó equilibrar las percepciones personales de los mediante un trabajo en equipos de pares con adscripciones políticamente opuestas no siempre se pudo garantizar una visión equilibrada en el texto.

Los fondos dedicados a este trabajo, en la mayoría de los casos, no permitieron realizar viajes a las distintas provincias de los cuatro departamentos y regiones del estudio. Por ello, podría asumirse, con cierta veracidad, que en la mayoría de los análisis prevalece una visión urbano-capitalina.

El proceso de recopilación de información primaria fue dificultado no sólo por los constantes cambios en las agendas de los entrevistados por compromisos institucionales y personales, sino, también, por su reserva para hablar de temas y situaciones conflictivas, de las cuales ellos mismos fueron, en algunos casos, actores centrales.

Se buscó aplicar el “no hacer daño” no sólo como enfoque, sino como principio para la elaboración de los análisis. Partiendo de ese compromiso ético, se desistió, en algunos casos, de entrevistas enteras o se eliminaron determinadas preguntas aún a riesgo de no poder acceder a fuentes de información primaria.

Los análisis se realizaron en mayo de 2009 y aunque algunas constataciones puedan estar desactualizadas, estos no pierden su vigencia, ya que las **Necesidades de Paz** parten de una perspectiva estructural y no coyuntural. Las actualizaciones que se

realizan buscan generar, sobre la base de los documentos de análisis regionales, datos para la planificación y el monitoreo de las intervenciones concretas de la Cooperación Alemana.

Los análisis fueron elaborados con la esperanza de que sirvan de reflexión y discusión para responder a las preguntas y dudas que han generado. Se trata, así, de aportar en la comprensión integral del contexto de las regiones y del país.

ix. Agradecimientos

La elaboración de la serie de análisis no hubiera sido posible sin el apoyo conceptual de Barbara Unger (*Berghof for Peace Support*), la revisión minuciosa de Manuela Leonhardt⁵, el apoyo logístico de Consuelo Luna, los días y noches de reflexión interna con el equipo del Componente 3^o de PADEP/GTZ, las reflexiones del equipo Regional Chaco de PADEP/GTZ, los aportes de Aline Hirsland en la edición final del presente documento y de todos los diferentes actores en las regiones que dedicaron tiempo e ideas a las respuestas que fueron las base para los estudios.

5 Manuela Leonhardt es experta reconocida a nivel internacional en el tema de análisis de conflictividad. Fue parte del equipo que ha elaborado el documento marco PCA de la GTZ y es autora de numerosos estudios sobre la conflictividad a nivel internacional.

6 El inicial Componente 4 "Gestión constructiva de Conflictos" ahora, en el año 2010, el Componente 3 "Transformación Constructiva de Conflictos".

Capítulo N° 1

Introducción al contexto y a los actores regionales

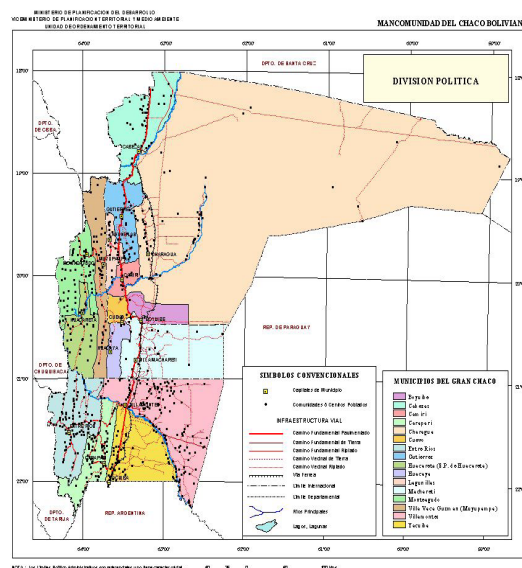
- *Características de la región*
- *La situación política y la dinámica económica como factores generadores de conflictividad en la región del Chaco*

1. INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO Y A LOS ACTORES REGIONALES

En este primer capítulo se describen **las características de la región** y su **contexto político y social**.

1.1. Ubicación y características de la región Chaco

Figura 1
Ubicación de la región



Fuente: <http://www.embajadadebolivia.com.ar/images/mapa01gde.gif>

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda⁷, la región del Chaco, de 127.657 Km² cubre cerca del 12% del territorio nacional y está situado en tres departamentos: Tarija que ocupa el 18%, Chuquisaca el 15% y Santa Cruz el 67%. Cuenta con 294.380 habitantes⁸, mayoritariamente en el área rural, que alberga al 57% de la población, en tanto que el restante 43% vive en centros urbanos, capitales de municipio y en las ciudades con mayor actividad económica —Yacuiba, Villamontes y Camiri—. El municipio con mayor número de habitantes es Yacuiba (departamento de Tarija) con 83.518 habitantes, que representa el 28% de la población total del Chaco, y el municipio con menor población es Huacaya (departamento Chuquisaca) con el 1% de la población total del área del Chaco. El 65% del total de la población del Chaco está considerado como pobre.

⁷ Instituto Nacional de Estadística (INE, 2001)

⁸ El Chaco representa alrededor de 4% de la población boliviana. La población indígena alcanza alrededor de 18% (en su mayoría guaraní) así como migrantes de las regiones andinas. Además existen colonias menonitas con una fuerte influencia en las relaciones económicas de la región. La distribución poblacional muestra que las provincias chaqueñas concentran el 42% de la población del departamento de Tarija y el 4% y 9% de los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz, respectivamente.

1.1.1. Conformación identitaria

La población del Chaco boliviano está conformada por criollos o mestizos⁹ (chaqueños nacidos en el lugar); pueblos indígenas guaraníes¹⁰ que se encuentran en los tres departamentos y cuyo referente son las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); los Weenhayek¹¹ en los márgenes del río Pilcomayo del municipio de Villamontes; los Tapiete¹² y finalmente la población migrante quechua y aymara, mayoritariamente concentrada en los centros urbanos de mayor actividad económica —como Yacuiba— y en las colonias menonitas¹³.

La población migrante andina —que se autoidentifica como quechua o aymara— vive mayoritariamente en la región llamada pie de monte, donde se ubican las tierras agrícolas más productivas o en los centros urbanos más poblados, en los cuales se dedican a actividades de comercio y de transporte. La población chaqueña criolla o mestiza tiene como actividad principal la ganadería, que es uno de los ejes de la dinámica económica de la región del Chaco¹⁴.

Los pueblos indígenas de la región del Chaco se encuentran ubicados en los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz, de acuerdo a los siguientes datos desagregados por población indígena-originaria por municipio.

Matriz 1
Región del Chaco: población indígena – originaria desagregada por auto identificación

DEPARTAMENTO Y PROVINCIA	MUNICIPIO	POBLACIÓN	PUEBLO INDÍGENA ORIGINARIO	PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS ¹
Chuquisaca Hernando Siles	Monteagudo	26.504	Quechua Guaraní	74,5%
	Huacaretá	10.007	Guaraní Quechua	89%
Luis Calvo	Villa Vaca Guzmán (Muyupampa)	10.748	Guaraní Quechua	82,1
	Huacaya	2.345	Guaraní	97,8
	Macharetí	7.386	Guaraní Quechua	85,2
Tarija Gran Chaco	Yacuiba	83.518	Quechua Aymara Guaraní	48.7
	Caraparí	9.035	Guaraní Quechua	86.7
	Villamontes	23.765	Guaraní Quechua Weenhayek	55.0
O'Connor	Entre Ríos	19.339	Guaraní	90.6

9 La población criolla o mestiza, conformada por personas de distintos orígenes étnicos, se asentó definitivamente en el Chaco a partir de 1860 (Plan Chaco – 2006)

10 Los guaraníes (sociedad del maíz) llegaron a la región buscando tierras de cultivo, ya que la agricultura es la base principal de subsistencia alimentaria, alrededor de ella giran sus vidas, su prestigio y poder político. Los Chiriguano o Avas emigraron del Paraguay en busca de tierras libres de enfermedades para los cultivos de maíz (obati), calabaza (gindaca) y poroto (kumanda). Al llegar al Chaco boliviano creyeron haber encontrado la tierra soñada, que desde entonces fue celosamente defendida y conservada. (MELIA, B., 1988)

11 Los Weenhayek son de origen matak-nóctenes, (conocidos como wikhy en la Argentina), tienen como actividad principal la pesca y la recolección. Ambas actividades se complementan con la artesanía, dependiendo de la época, y la agricultura de subsistencia. Viven en comunidades en las riberas del río Pilcomayo (Crevaux, Capirendita, etc.)

12 Los Tapietes —pueblo de escasa población— viven en la comunidad de Samaywate y trabajan en agricultura de auto subsistencia o como peones en las haciendas ganaderas y menonitas.

13 Los menonitas llegaron a Bolivia el 7 de septiembre de 1954, son campesinos agricultores de origen europeo y forman parte de la dinámica poblacional (DED. 2008)

14 Informe de Desarrollo Humano - La Otra Frontera –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008

Santa Cruz Cordillera Lagunillas	Lagunillas	6.283	Guaraní Quechua	88.2
	Charagua	24.427	Guaraní	82.9
	Cabezas	22.296	Guaraní Quechua	72.4
	Cuevo	3.406	Guaraní Aymara	71.9
	Gutiérrez	11.393	Guaraní	96.1
	Camiri	30.897	Guaraní Quechua	31.2
	Boyube	4.031	Guaraní Quechua	71.5

Fuente: “Bolivia: población indígena originaria por municipio”, MAIPO 2005

1.1.2. División Administrativa:

La región del Chaco contempla los siguientes municipios:

- **Tarija**
(Provincias Gran Chaco y O'Connor):
Caraparí, Yacuiba, Villamontes y Entre Ríos
- **Chuquisaca**
(provincia Luís Calvo y parte de Hernando Siles):
Machareti, Huacaya, Monteagudo, Huacareta y Villa Vaca Guzmán
- **Santa Cruz**
(Provincias Cordillera, Chiquitos y Busch):
Camiri, Lagunillas, Cabezas, Gutiérrez, Cuevo, Charagua y Boyube.

1.3. Economía:

Las principales fuentes de ingreso de la región son la ganadería, la extracción de madera y la agricultura en la parte rural, en tanto que en los centros urbanos fronterizos la mayor actividad es la comercial.

El rubro más rentable es el energético, relacionado con el sector hidrocarburífero. La región percibe impuestos y regalías por ese concepto.

a) Producción agrícola: La región del Chaco es considerada una de las más áridas del país. La zona de pie de monte (entre 450 hasta 800 msnm) está clasificada como “bosque chaqueño de las serranías”. Tiene una fuerte concentración poblacional porque es la zona de mayor aprovechamiento agropecuario. La zona de la llanura chaqueña (entre 270 y 450 msnm) es aprovechada para actividades agrícolas y pecuarias. Se caracteriza por frecuentes sequías, la última, de gran intensidad, que motivó que la región fuese declarada como área de desastre nacional fue la del 2004, con grandes pérdidas en las cosechas de maíz y frejol, y de ganado.

El sistema agrícola se caracteriza por ser intensivo en mano de obra, pues absorbe gran parte de la fuerza de trabajo de la región, lo cual crea un gran sector de peones dependientes de los “patrones”. La escasez de agua y tierra fértil, reduce el potencial de la zona para emprendimientos agrícolas incluso en la zona pie de monte. En las otras áreas se prioriza la ganadería que ocupa grandes extensiones de tierra y exige poca inversión.

b) Producción hidrocarburífera: Bolivia cuenta con la segunda mayor reserva de gas natural de América del Sur, mayoritariamente situada en la región del Chaco. La explotación de los hidrocarburos genera importantes recursos económicos para la administración pública a través de las rentas petroleras y, también, para los pueblos indígenas mediante compensaciones e indemnizaciones.

1.2. La situación política y la dinámica económica como factores generadores de conflictividad en la región del Chaco

La región del Chaco es un espacio de conflictividad histórica. En la década de 1930, en la región, se produjo la **Guerra del Chaco** entre Bolivia y Paraguay por el control de los recursos hidrocarburíferos —esencialmente petroleros en ese momento— con un trágico saldo de vidas humanas perdidas. Casi 80 años después — y con el gas como principal recurso— el Chaco, en diferentes

niveles, vuelve a convertirse en escenario de conflictividad por la pugna para hegemonizar el poder político y económico de una región que antes sirvió de escenario de encuentro de varias culturas y espacio para valorar la existencia del otro, y que hoy es lugar para la coexistencia de varios actores que no se reconocen como iguales y que no pueden convivir entre ellos.

Para entender el desarrollo pasado y futuro del Chaco, hay que comprender su historia y las formas de ocupación territorial de sus diversos actores. La problemática de la tierra está íntimamente ligada a las relaciones interculturales basadas en sus relaciones de propiedad. En los últimos años, los conflictos por la tierra han sido exacerbados por las grandes expectativas económicas generadas por la actividad petrolera y gasífera.

En este contexto, los temas de identidad y etnicidad forman parte del reclamo para ejercer derechos de propiedad sobre los recursos, ya sea de las élites departamentales y locales como de las poblaciones indígenas (Informe Desarrollo Humano 2008).

1.2.1. Territorialización y tenencia de la tierra

Para entender mejor la conflictividad en la región, es importante referir algunos factores del pasado próximo mediato que la explican. El cambio en la forma de la participación del Estado en el **modelo de desarrollo** implantado en **1985**, que pretendía apocamiento de la intervención estatal en la economía, por la vía de la capitalización con recursos privados, generando el cierre de empresas estatales estratégicas del sector minero y dejando como “residual” a la empresa fiscal de minería, produjo una fuerte **migración interna**, afincando en ciudades intermedias al grueso de migrantes que resultaron “**relocalizados**” de sus fuentes de empleo. Paralelamente, la crisis económica en la Argentina tuvo repercusiones en las ciudades fronterizas, convirtiéndolas en centros de migración atractivos para aquellos que buscaban un lugar donde asentarse.

La **nueva forma de titulación para poblaciones indígenas** dispuesta por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley No. 1715 de 1996), reconoció a las TCO como los espacios geográficos donde siempre vivieron los pueblos indígenas, desde antes de la llegada de los españoles. Son tierras que se titulan de manera colectiva, con características específicas, como la indivisibilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y otras.

El año **2000** los violentos hechos sucedidos en **Pananty** (comunidad ubicada en Yacuiba, Tarija) por la disputa de tierras entre el pueblo indígena guaraní y el movimiento denominado “los sin tierra”, ya vislumbraban la conflictividad en el tema de acceso a ese recurso por parte de los actores sociales.

El 28 de noviembre de 2006, se promulga la Ley No. 3545 de Modificación de la Ley N° 1715 Reconducción de la Reforma Agraria que prioriza la dotación de tierras a comunidades indígenas, campesinas y colonizadoras, enfatizando las figuras legales de reversión y expropiación.

Asimismo, el Decreto Supremo complementario al reglamento No. 29215 (2 de agosto 2007) de la Ley No. 3545 sanciona con la reversión de tierras a aquellas propiedades (haciendas) donde se encuentren relaciones de servidumbre (se refiere a las comunidades cautivas).

Todo este conjunto legal, sumado a los diferentes momentos coyunturales, ha ido **reconfigurando la territorialización y el acceso a la tenencia de la tierra** en el Chaco, haciendo de esta región campo abonado para el surgimiento de la conflictividad. Ejemplo de ello son los hechos que escalaron en crisis el 2007, con consecuencias violentas, en **Alto Parapeti**, donde actores sociales diferentes se enfrentaron por sus demandas de acceso a la tenencia de la tierra.

Por las características territoriales y poblacionales de la región del Chaco, el tema agrario de seguridad jurídica agraria es recurrente y concurrente, lo que da pie a una conflictividad latente en la actualidad.

1.2.2. El control y manejo de los recursos naturales como punto de inflexión en la característica del conflicto regional

Se suma a la dinámica territorial, la dinámica económica¹⁵, caracterizada por la diversificación de actividades en las tres zonas del Chaco, diferenciando lo rural de lo urbano. En lo **rural**, las actividades se centran en la **agricultura y la ganadería** con bajos índices de productividad y una incipiente actividad forestal extractiva. En las áreas **urbanas** de elevada concentración poblacional, la dinámica está fundada en el **comercio formal e informal** de frontera, y en la prestación de servicios (transporte, etc.). A este movimiento económico se suman las **remesas** que llegan, principalmente, de la Argentina (ya que el Chaco es región fronteriza con este vecino país).

15 Documento “Breve análisis en los ámbitos económico social y político”, elaboración PADEP –Región Chaco (2009).

Además, la región cuenta con ingresos provenientes de las **actividades hidrocarburíferas**¹⁶, vía impuestos y regalías. Todo ello configura en la población un acceso diferenciado a bienes, servicios y activos económicos.

La región del Chaco, a través del sector hidrocarburífero, genera inmensos recursos económicos sobre todo para la prefectura (actual gobernación) de Tarija¹⁷. Este fenómeno representa, también, mayores recursos para los gobiernos municipales de todo el país, pero especialmente para los tres que conforman la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija¹⁸.

El gobierno central del MAS planteó la redistribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), pero las prefecturas y gobiernos municipales, que hoy son los mayores beneficiarios, no están dispuestos a ceder, asumiendo como un derecho la actual distribución de los recursos del gas. Los efectos de este incremento sustancial de recursos económicos se pueden observar en el desarrollo de la región, pero también en las actitudes de la población y en las posturas de los/as gobernantes:

- Mayor inversión pública en infraestructura educativa, de salud y productiva.
- Los gobiernos municipales y departamentales han “renovado” su cultura clientelar, fortaleciendo la concepción paternalista del Estado.
- Se han generado discursos en el imaginario colectivo de la población urbana en contra de las autonomías indígenas, con el argumento de que éstas serían dueñas de los recursos que el gas genera.
- Se han incorporado en el imaginario colectivo discursos favorables a las autonomías regionales (provincia Gran Chaco), como el medio para garantizar que los recursos “lleguen” a la región que los produce. El análisis vislumbra que este mismo discurso es percibido como negativo por la prefectura departamental (actual gobernación) de Tarija pues significa una ruptura del territorio que “mantienen alineado”. El gobierno central del MAS, por su lado, aprovecha la coyuntura para negociar con los gobiernos municipales y sumar partidarios a la propuesta que lideran.

La dinámica política en la región gira en torno a las acciones del sistema político y a la legitimidad de su representación:

- Se repitió el empate desde las elecciones presidenciales (2005) hasta el referéndum (enero del 2009)¹⁹.
- La sociedad civil en el Chaco, a diferencia de la tendencia nacional, no tiene estructuras organizativas o corporativas sólidas.
- La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) cuenta con una organización de más de 10 años; reúne y representa a las 25 capitanías guaraníes y se vincula con una estructura organizativa mayor, de alcance nacional.

Tanto la dinámica territorial, económica, como política, muestra que la aguda desigualdad es una importante generadora de conflictos en la región.

¹⁶ El recurso gasífero fue una de las reivindicaciones centrales en la llamada “Guerra del Gas”, en octubre del 2003, que precipitó la salida de Gonzalo Sánchez de Lozada de la presidencia y del país. Con los “hechos” de octubre se inicia la caída de los partidos denominados tradicionales.

¹⁷ Por el concepto de regalías, la prefectura de Tarija (actual gobernación) incrementó los recursos económicos entre el año 2005 y el año 2008.

¹⁸ Gracias a la Ley 3038, Yacuiba, Villa Montes y Caraparí han incrementado en progresión geométrica sus recursos. Yacuiba ha pasado de administrar 30 millones Bs. a alrededor de 300 millones Bs., mientras que Villa Montes ha pasado de 12 a 250 millones Bs., en 2 años.

¹⁹ El MAS ganó la mayoría de los diputados uninominales en tanto que la oposición se impuso en el referéndum por las autonomías y los estatutos. El MAS recuperó terreno en el revocatorio, y la Constitución Política del Estado fue aprobada en algunos municipios por una mínima diferencia y en otros fue reprobada también por la mínima diferencia.

Capítulo N° 2

Líneas de conflictividad en la región

- *Conflictos de transición política*
- *Conflictos de identidad*
- *Conflictos de desarrollo*

2. LINEAS DE CONFLICTIVIDAD EN LA REGIÓN DEL CHACO

En este capítulo se desarrolla una **introducción a los acontecimientos nacionales** con incidencia en las **líneas de conflictividad** identificadas en la región en torno a los tres factores determinantes de **transición política, desarrollo económico e identidad**.

Para entender la conflictividad en Bolivia, se deben considerar diferentes factores que, en su interrelación, construyen el marco contenedor de la conflictividad. La matriz de análisis regional del Chaco se circunscribe en este sentido al análisis de lo político, el desarrollo económico y lo social identitario, enfatizando y resaltando las particularidades de la región.

Es necesario entender la vinculación de la región con el contexto nacional, ya que la **regionalización de la “política”** —y la consecuente **regionalización de la “conflictividad”**— tienen nexos indisolubles con la política y conflictividad nacional. El año 2005 es un hito en la historia nacional, por el cambio producido en la conducción del país, que generó nuevas relaciones entre los diferentes factores sectores y actores nacionales, propiciando la emergencia de otros actores en la estructuración del sistema político, en las organizaciones (movimientos) sociales y en las organizaciones políticas.

El gobierno del presidente Evo Morales implementó diversas reformas destinadas a establecer un nuevo orden jurídico mediante la aprobación de la actual Constitución Política del Estado. Este factor generó hechos violentos y polarizó las posturas de diversos sectores (campo-ciudad, gobiernos regionales-Gobierno Central, y otros), produciendo elevados niveles de conflictividad y esbozando escenarios —actuales y futuros— de alta complejidad.

Este contexto ha incidido, de forma muy particular, en la región del Chaco²⁰, agudizando los conflictos regionales latentes y transformando a la región en escenario de disputa por el poder político y económico.

El análisis de conflictividad en la región del Chaco muestra que Bolivia vive en una espiral ascendente de alta conflictividad, generada por el cambio en la correlación de fuerzas entre dos grandes grupos de actores sociales. Por un lado, se identifica el sector poblacional alineado con la propuesta de cambio que pretende devolver protagonismo económico al Estado mediante la nacionalización de las empresas estratégicas, y que busca reivindicar los derechos de los pueblos indígenas²¹, logrando una amplia participación/control social en la gestión pública y en lo político. Por otro, se encuentra el sector poblacional alineado con la conservación del modelo hegemónico²², a pesar de los magros resultados que éste tuvo para el conjunto de la población en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Estos enfrentamientos se dieron —y se dan— en la arena electoral, en el parlamento, en los estrados judiciales, en los medios de comunicación e, incluso, en las calles, de manera violenta, con enfrentamientos físicos²³, con toma de instituciones y ataques a la propiedad privada²⁴. En este contexto y dadas la características de la región del Chaco, esta puede convertirse en un escenario fértil y estratégico para la concreción de los enfrentamientos entre ambos sectores²⁵, ya que la volatilidad de los ánimos, producto de la marcada polarización, puede

20 Para los departamentos de Chuquisaca y Tarija (departamentos donde está inserto el Chaco), se han elaborado documentos de análisis específicos (cuadernos 4 y 5), que incluyen la conflictividad del Chaco, sólo si esta tiene un impacto más allá de la región.

21 Los pueblos indígenas pretenden, en la actual coyuntura, la concreción de años de luchas, que en el caso del Chaco se datan de los años 80's, con la fundación de la CIDOB y la APG (1982 -87).

22 En el contexto de una sociedad tan heterogénea como la boliviana, existen muchos modelos sobrepuestos y contradictorios que, en el Chaco, se expresan en la pervivencia de un sistema de haciendas —con familias empatronadas al estilo feudal— firmemente instalado en la gestión pública municipal y departamental, pues pareciera que en estos espacios que se busca preservar la existencia de ese sistema.

23 En enero del 2007, la ciudad de Cochabamba fue escenario de enfrentamientos con palos y piedras entre los seguidores de ambas tendencias.

24 En agosto de 2008 en Santa Cruz y Tarija sectores opositores al gobierno, tomaron y quemaron Instituciones públicas y ONGs, el 2008 en Cobija se quemó la casa de un parlamentario que apoyó al gobierno central en una votación y 13 indígenas murieron y 250 fueron heridos en los sucesos de Porvenir; el 2009 se tomó la casa de un opositor al gobierno central en el altiplano.

25 Documento “Breve análisis en los ámbitos económico social y político”, Elaboración PADEP –Región Chaco (2009).

desencadenar muy rápidamente y ante cualquier provocación o intento de confrontación, eventos violentos incitados por los intereses políticos contrapuestos en la región.

2.1. Conflictos de transición política

Los conflictos de transición política en el país, están motivados por la **búsqueda de hegemonía de las nuevas elites emergentes**. En la región del Chaco, se da una réplica paralela en los diferentes tipos de autonomía planteados, reforzando las autonomías municipal, indígena y regional contra la autonomía departamental. Los diferentes tipos de autonomía pueden ser vistos como opuestos en lugar de complementarios, implicando una especie de **vaciamiento de poder entre el nivel departamental, hacia los niveles municipal e indígena, originario, campesino**.

Otro indicador de la réplica de la conflictividad nacional en el ámbito regional, es el **planteamiento de la creación del décimo departamento** en la región del Chaco. De hecho, se presenta una disputa por el copamiento de espacios territoriales con poder de decisión política, como las subprefecturas y por el manejo directo de recursos sin que estos pasen por la asignación desde el nivel prefectural central.

La actual política económica del gobierno, se basa en el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene entre sus pilares el **derecho al acceso a la tenencia de la propiedad de la tierra**, y con este al control territorial político.

Ejercer la demanda por la tierra se emparenta con el intento de equiparar oportunidades y de equilibrar asimetrías sociales, económicas y políticas. La relación entre tierra y poder está inserta en el propio discurso de los movimientos sociales, aunque los movimientos indígenas y los campesinos tienen, cada uno, su propia visión. Los indígenas asocian la tenencia de la tierra con su esencia de sujeto colectivo para recrear su territorialidad, en tanto que para los campesinos, la demanda de tierra implica superar las precarias condiciones materiales en las que viven mediante una suerte de control político, que desde su propia lógica, asegure que las autoridades tomen en cuenta sus demandas.

Esta demanda por la tierra ha generado —y está generando— una conflictividad en ascenso, que se convierte en un eje de conflictividad **“político-territorial”**, que trasciende el espacio regional con repercusiones nacionales.

La relación de la **provincia Gran Chaco y la ciudad capital Tarija**, muestra una pugna por copar el espacio de poder político. El marcado centralismo de la ciudad de Tarija, traducido en la desatención de las demandas y necesidades de la provincia, son un punto de tensión. No obstante que la provincia Gran Chaco percibe por regalías el 45% del ingreso del departamento, las decisiones relacionadas a las inversiones son digitadas desde el nivel central del departamento.

La pugna entre los líderes del Chaco y las autoridades departamentales de la capital Tarija, ha llegado a extremos tales de plantear un desmembramiento territorial para construir un poder local en el Chaco, mediante la creación de un décimo departamento. Este planteamiento —que no es de reciente data— es un tema recurrente de años pasados que ha sido reavivado mediante paros que buscan consolidar una identidad regional chaqueña, que pueda ser refrendada por las autoridades, con la otorgación de la **autonomía regional**.

Por su parte, la **población indígena** del Chaco busca la consolidación de la seguridad jurídica de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO), como modalidad de titulación de índole privada-colectiva, que otorga espacios territoriales para el pueblo solicitante. La actual Constitución Política del Estado reconoce la autonomía indígena originaria campesina, mediante el establecimiento de Territorios Indígenas Originarios y Campesinos (TIOC), cuya base territorial está relacionada con las TCO.

El manejo de recursos económicos por parte de los TIOC, generará derechos económicos y derecho políticos para los actores beneficiarios que, en el caso de la región del Chaco, son los pueblos guaraní, Weenhayek y Tapiete. También las federaciones campesinas, que acogen a los migrantes rurales organizados, reclaman derechos similares en términos de autonomías, lo que podría ser fuente de conflicto entre los pueblos indígenas y las organizaciones campesinas, entre los pueblos indígenas y los gobiernos municipales, entre los gobiernos municipales y gobierno departamental, y entre otras combinaciones posibles.

El lenguaje utilizado por actores movilizados en el escenario público reclama el **ejercicio material y simbólico del poder que emana de la propiedad de la tierra y el control político territorial**. Demostrar la pérdida de privilegios en la tenencia de la tierra se vuelve trofeo de guerra y botín político. Aquí, los actores demuestran su capacidad de acción o reflejan su propia impotencia. El sólo hecho de poder demostrar un cambio de relación de poder, da un sentido y los posiciona favorablemente frente a la sociedad y, en especial, frente al poder político estatal, donde se definen sus estrategias de poder.

Las denuncias de latifundios, los conflictos y los enfrentamientos con ocupaciones potenciales, buscan un efecto mediático que muestre, frente a la opinión pública, **el cambio en las relaciones de fuerza**, como ocurrió con el tema de Alto Parapetí y el saneamiento de tierras, que derivó en hechos violentos que confrontaron a los pobladores entre sí, a un sector de la población con las autoridades nacionales, y a otro sector de la población con los comités cívicos. El control territorial convierte al Chaco en escenario de conflictos que muestra la pugna de poderes entre el gobierno central y el gobierno departamental (antes prefectura y hoy gobernación), cuyo símbolo de “victoria”, sería la aplicación de la Ley, desde la interpretación de cada uno de los sectores confrontados.

Los sectores que históricamente esgrimieron el poder a partir de la tenencia de la tierra —sector urbano con poder económico y propietarios de haciendas— se sienten amenazados porque cambió la relación de fuerzas favoreciendo a aquellos sectores antes marginados, los cuales, a su vez, hoy quieren hacer notar que el poder cambió de manos. Los conflictos se generarán entre quienes quieren mantener sus privilegios históricos y aquellos que buscan simbólicamente y, en la práctica, acabar con esos privilegios que sometieron a generaciones al designio e imposición del otro.

El cambio de gobierno ocurrido en 2005 enfrenta a un bloque de poder tradicional contra otro de reciente llegada. El poder tradicional se atrincheró en las regiones, regionalizando la política y la conflictividad. Esta reconfiguración del poder abre espacios para un cambio de elites, no sólo en términos de personas, sino de concepciones.

La nueva Constitución Política del Estado implica nuevas estructuras de poder y la asignación de recursos económicos de manera directa a las **autonomías** indígenas, lo que genera diferentes percepciones en la región. Por un lado, existe el sentimiento reivindicatorio de derechos para los indígenas, ya que el poder subnacional representado por los municipios ha sido de difícil acceso para los pueblos indígenas y campesinos de la región. La autonomía indígena implicaría, además del ejercicio político autónomo, el manejo directo de recursos económicos provenientes de regalías e impuestos asociados a la explotación de recursos naturales no renovables. En contraposición, los gobiernos municipales y el gobierno departamental perciben a las autonomías indígenas como un sifonamiento de la autoridad departamental y municipal.

Uno de los subtemas en el tema autonómico es el referido al **pacto fiscal**, ya que se requerirán modificaciones en la actual distribución y gestión de recursos, reconfigurando la relación entre la población rural (indígena y no indígena) con los gobiernos municipales de la región del Chaco, y con las respectivas prefecturas (actuales gobernaturas departamentales), lo que podría tensionar las relaciones por las modificaciones en la distribución de recursos.

Los Territorios Indígenas Originarios y Campesinos establecidos en la nueva Constitución Política del Estado son la base territorial de las autonomías indígenas y marcan la reconfiguración del poder político territorial. En este marco, el saneamiento de tierras toma más cuerpo, en la perspectiva de la consolidación no sólo un derecho propietario, sino también poder político sobre territorios indígenas consolidados.

Los **sectores urbanos tienen intereses propios** que generan conflictos de transición política y aunque en la actualidad tengan resquebrajado el tejido social local produjeron acciones que alcanzaron ribetes críticos con medidas como paros cívicos y cierre de válvulas de gas. Estos intereses urbanos propios colocaron a la ciudad de Camiri —autoidentificada como petrolera— como protagonista de una demanda liderizada por el comité cívico camireño que solicitó el traslado, a esa ciudad, de las oficinas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos ubicadas en la sede de gobierno, La Paz. Este hecho, además, denota la pugna entre los municipios más grandes del Chaco, por el liderazgo.

Otro tema generador de posible conflictividad es el referido a la **migración**. Numerosa población de origen quechua se asentó en la región, dedicándose a actividades del sector terciario de la economía (comercio) y generando la aparición de una nueva élite con poder económico y re-territorializando el espacio social y económico. Este fenómeno es más visible en las ciudades denominadas intermedias y de frontera como Muyupampa, Yacuíba y otras.

A manera de resumen, podemos señalar que los conflictos de transición política en la región del Chaco tienen un eje político territorial que incorpora los derechos colectivos y busca revertir la inequitativa distribución de tierras cambiando la configuración social histórica, basada en la exclusión, marginación y discriminación, que generó el modelo de sociedad de hacendados y peones —que en muchos casos, y con resabios feudales ha sido mantenido por autoridades locales en desconocimiento de la Ley No. 1715 (INRA), la cual, a propósito, no ha sido aplicada y cumplida a cabalidad. La subalternización de lo indígena y la actual expansión de un discurso indigenista vinculado a una normativa que refrenda derechos colectivos, hacen también parte de estos conflictos de transición política.

2.2. Conflictos de identidad

Los conflictos de identidad en la región del Chaco se relacionan con los temas de **inclusión y exclusión** social, proceso histórico de larga data que provocó la discriminación de un amplio sector de la población.

La discriminación no sólo se dio entre indígenas y no indígenas, sino también entre chaqueños de nacimiento y migrantes procedentes del norte. Actualmente, la discriminación hacia los “norteños” es mucho menor por el empoderamiento económico de estos últimos, producto de su actividad comercial terciaria.

En la región del Chaco comparten un mismo espacio diferentes identidades: indígenas, campesinos chaqueños, norteños, no indígenas, criollos, etc., lo que ha generado conflictos de identidad. Sin embargo, existe un proceso de recreación de la identidad chaqueña, motivado, en un inicio, por la fuerte presencia de migrantes norteños. Hoy en día los migrantes son parte de esta recreación, haciendo frente a los “otros”, identificados como no indígenas.

Los procesos de inclusión y exclusión están relacionados con las diferenciaciones entre unos y otros grupos poblacionales, producto de la historia de sistemáticas conquistas y reconquistas. En el caso del Chaco, esta dinámica gira en torno a la **discriminación** instaurada por los denominados “karai” o no indígenas contra los indígenas guaraníes, que han sido subalternizados en una cultura de “patronazgo” que impone una relación asimétrica en todo sentido. Las relaciones entre patrones y peones, están regidas por sistemas como el “enganche” que es una forma de dependencia “continua” a la que se ve sometido el peón por las deudas adquiridas con el patrón, que posee el monopolio de la venta de productos y, por consiguiente, la discrecionalidad de fijar los precios. El peón “compra” los productos a precios establecidos por el patrón, quién le da crédito a cuenta de su trabajo futuro, enganchándolo en una deuda cuyos montos nunca pueden ser cubiertos. El peón está siempre al “debe”, adquiriendo bienes de consumo “a cuenta” bajo la garantía de su fuerza de trabajo, quedando “enganchado” indefinidamente.

Históricamente, la exclusión de los pueblos indígenas se origina a inicios de la república con la instauración de un modelo, paradójicamente llamado de integración, que en el caso de la Región del Chaco tenía como objetivo el asentamiento de gente “no guaraní” en centros poblados, proceso de integración que fue apoyado por fortines militares y respaldado por las haciendas, que mantuvieron su poder económico. Con la aplicación de este modelo de integración, las haciendas desplazaron a los pueblos guaraníes del espacio que ocupaban tradicionalmente. Tener en cuenta este hecho, ayuda a entender las actuales relaciones económicas y sociales afincadas en la región y los consiguientes modos de exclusión.

En la década de los 30, el Chaco, fue escenario de la contienda bélica territorial entre Bolivia y el Paraguay. Los indígenas se daban cuenta que la guerra no era de ellos ya que los enfrentaba entre hermanos de su mismo pueblo. Las decisiones se tomaban en los ámbitos políticos, bajo un poder central que no consideraba —o que desconocía— la realidad de un pueblo indígena cuyo territorio y cultura trascendía las fronteras de los países, y que simplemente fue ignorado.

La guerra concentró en el Chaco población de otros contextos geográficos y otras latitudes del país. Muchos volvieron a sus regiones, pero otros se fueron anclando en el territorio y generando una dinámica económica propia en función a diferentes actividades, como la ganadera, que fue desplazando a los indígenas hacia otros lugares.

La dinámica histórica, con sus cambiantes procesos de inclusión–exclusión, ha ido forzando a la población indígena guaraní a trabajar en las haciendas de la región sin relación contractual alguna con los patrones, bajo una lógica de dependencia cuya esencia es la mantención de población indígena guaraní en “**comunidades cautivas**” bajo relaciones servidumbres.

En el actual proceso de cambio, la población indígena de la región interpela al gobierno nacional sobre la titulación de tierras con la esperanza de poner fin a las relaciones servidumbres de naturaleza feudal. La titulación de tierras es una demanda de larga data, que hasta el día de hoy no llega a satisfacerse y que puede convertirse en factor de conflictividad étnico-cultural. La población indígena también interpela a los gobiernos departamentales (ex prefecturas y ahora gobernaciones) sobre el uso y manejo de los recursos económicos, en función a las necesidades de la región y no en función a la priorización a nivel departamental únicamente.

Conexo al tema de la exclusión-inclusión social, se encuentra el referido a la **ciudadanía** y el consiguiente reconocimiento de derechos individuales en el marco de la actual Constitución Política del Estado. Este problema ya no sólo abarca los derechos individuales sino que incluye la reconfiguración de los derechos colectivos incorporados y, también, el empoderamiento de los actores con identidad colectiva como son los pueblos indígenas. La nueva Constitución Política del Estado incorpora la ampliación de derechos en términos de “ciudadanía colectiva”, lo que implica nuevas relaciones sociales. Este tema está generando tensiones debido a que afecta a los esquemas mentales aprehendidos, que tienden a subalternizar al otro diferente a uno.

La hegemonía del poder en la región se halla en manos del sector urbano, que representa a las elites o anillos de poder tradicionales. La mayoría de los municipios de la región del Chaco aún concentran el poder local en manos de las minorías urbanas²⁶, los gobiernos municipales son espacios con limitado acceso a la población rural. Esto evidencia la discriminación hacia la población indígena.

Los pueblos que se autoidentifican como indígenas son minoría en la región y sus relaciones con otras poblaciones están marcadas por la subordinación a la que son sometidos. No participan de la toma de decisiones, no participan de los procesos públicos de planificación, no acceden a los servicios públicos y no acceden equitativamente a los recursos económicos públicos, porque no son convocados y porque los mecanismos de la gestión pública no responden a sus lógicas de ejercicio del poder y proyecciones de bienestar. Esta forma de relación se manifiesta y ratifica en las relaciones servidumbrales entre indígenas guaraníes y hacendados, y entre los Weenhayek —llamados de manera despectiva “matacos”— que trabajan como estibadores en el área urbana de Villamontes.

Esta constante exclusión se extiende hacia las **mujeres y se materializa en acciones concretas de ejercicio de violencia de género.** La violencia física y psicológica contra las mujeres en el Chaco se refleja en el inequitativo acceso a recursos públicos y privados, y en la falta de igualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos²⁷ políticos. En la configuración de los órganos de poder locales y en las instancias de toma de decisiones no se visibiliza la presencia de mujeres, menos aún la presencia de mujeres indígenas o campesinas, y ni qué decir si son pobres. Las mujeres no sólo están excluidas de la participación en los ámbitos de poder, también están limitadas en su derecho a la tenencia de la tierra y al territorio.

La inequitativa distribución y acceso a la tenencia de la tierra es un factor de conflicto de identidad que ha tenido manifestaciones violentas en diferentes lugares y en diferentes momentos históricos. En este sentido, el Chaco reproduce un patrón vigente en el país: por un lado, existen grandes extensiones de tierras en manos de pocos propietarios y, por otro, hay extensas superficies demandadas por los pueblos indígenas para adquirir derechos propietarios como TCO y consolidar aquellas tierras ya en proceso de saneamiento.

Para modificar este patrón recurrente, el actual gobierno promulgó²⁸ la **Ley No. 3545 “Modificación de la Ley N° 1715, RECONDUCCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA”, que prioriza las titulaciones colectivas y modifica el concepto de “función económica y social” de la tierra, consolidando las figuras legales de expropiación y reversión —dependiendo de los casos.**

Los propietarios terratenientes²⁹ han manifestado su desacuerdo en modificar la desigual distribución de la tierra, creando tensión entre la población indígena campesina, que se enfrenta la imposibilidad de titular sus TCOs y, así, acabar con la explotación laboral de la que es objeto. En algunos casos, se observan relaciones de servidumbre extrema en las haciendas del Chaco y **“comunidades cautivas”** cuya población vive al estilo feudal, en un nivel de dependencia total y sin gozar de ningún tipo de remuneración económica, salvo el simple otorgamiento de pequeñas parcelas de trabajo para su autoconsumo, a cambio de las cuales deben prestar sus servicios en las tierras de hacienda.

Varios organismos internacionales se han aproximado a la región para verificar las denuncias de relaciones de servidumbre sin derecho ni beneficio a la tierra.

La promulgación del Decreto Supremo 29802 del 2008 sobre el proceso de saneamiento de tierras, establece que si en el momento de la verificación de la función económica y social (FES) que debe cumplir la tierra, se reconociera la presencia de población indígena con relación de servidumbre, esa tierra —no obstante de cumplir con la FES como se establece en la Ley No. 3545— sería sujeta de reversión. Obviamente, esto ha generado una escalada de conflictividad debido a las diferentes interpretaciones sobre las relaciones servidumbrales.

Este tema es sólo la punta del iceberg, ya que existen elementos subyacentes que no son sólo la exclusión, sino que tienen que ver con una pugna de poder entre el gobierno central y los gobiernos departamentales que ha degenerado en conflictos violentos, ya que unos se proclaman abanderados de la inclusión social de los indígenas, en tanto los otros se constituyen en defensores del derecho propietario, antes consolidado una vez que se verificaba la función económica y social, pero ahora cuestionado por la reversión ante la presencia de “comunidades cautivas”.

26 De los 16 que conforman la región del Chaco boliviano sólo hay 6 municipios predominantemente urbanos, sin embargo sólo 4 tienen alcaldes que provienen del área rural.

27 Aportes del Equipo regional del Chaco

28 Ley de 28 de noviembre de 2006.

29 A pesar de que no sólo son ganaderos los propietarios de tierras, éstos se han convertido en la representación social de quienes acaparan la tierra y se oponen a su redistribución.

Como efecto de la nueva normativa, se han revertido varias hectáreas de algunas haciendas, como el caso de la propiedad de “los Larsen” que, en los hechos, ha causado fricciones violentas y la polarización de la población de la región.

El saneamiento y la reversión de tierras realizados en Alto Parapetí —después de un intento fallido en el año 2008³⁰— se han convertido en una señal de avance para algunos (para la Asamblea del Pueblo Guaraní, por ejemplo) y en un símbolo de retroceso para otros (la Federación de Ganaderos de Santa Cruz) y una pregunta abierta de lo que sucederá con el tema tierra si el gobierno central logra aplicar sus políticas de cambio.

El tema de la reversión de tierras en el Alto Parapetí conllevó además **elementos simbólicos**: significó un cambio en la relación de poder entre **la población indígena antes excluida, y los terratenientes, que son la elite tradicional**. Este tema se enmarca en los conflictos de identidad, pero también es una manifestación de los conflictos de transición política, ya que la fuerza de la población indígena radica en su representación política como movimiento social afín al partido de gobierno.

Otros factores generadores de conflictos de identidad son el acceso al agua de riego y la actividad comercial que potencia a los grupos migrantes. La población campesina migrante, establecida en las áreas rurales, tiene una forma diferente de uso de la tierra y del agua para riego, lo que también ha generado miradas encontradas entre la población indígena y campesina migrante. En las comunidades mayoritariamente campesinas el uso del agua se regula mediante un sistema de control -que proviene de las culturas de tierras altas. Esta utilización de las aguas de riego genera discriminación hacia la población indígena que no tiene el mismo acceso a los turnos de riego.

Por otra parte, la llegada del capital comercial ha generado estructuras corporativas en torno a la actividad, potenciando a los grupos de población migrante en las áreas urbanas.

2.3. Conflictos de desarrollo

Los conflictos de desarrollo en la región del Chaco se generan por la **ausencia de un pacto de distribución equitativa de los recursos públicos que concilie los intereses de la región con los intereses de los departamentos a los que pertenece**. El principal obstáculo para lograr este pacto es el centralismo departamental, que no permite realizar inversiones acordes con las necesidades de la región. Esta situación, es percibida negativamente entre la población del Chaco, que considera que los recursos naturales —de donde provienen los recursos económicos— se encuentran en su región, pero el manejo del beneficio de los mismos se halla en las prefecturas (actuales gobernaciones), las cuales pese a que les asignan el 45% de los recursos, hacen prevalecer su visión centralista departamental en la designación de proyectos o programas.

Esta ausencia de un pacto entre la región y los departamentos a los que pertenecen los recursos, forma parte de la tipología de conflictos de desarrollo y puede encontrar en el tema de las **autonomías** un factor generador de conflictos, debido a las implicaciones que las autonomías tienen en el **manejo de recursos económicos**. La falta de atención a las necesidades de la población del Chaco hace que la población la perciba a su **región** como un **enclave** que concentra recursos naturales no renovables y genera una buena parte de los ingresos del Producto Interno Bruto aunque sin beneficiarse directamente de su explotación.

Con la promulgación de la Ley No. 3058 de diciembre del 2005, el gobierno nacional consiguió que las empresas petroleras firmaran nuevos contratos, económicamente más ventajosos para el país y las regiones productoras. Sin embargo, estas nuevas relaciones contractuales para la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos no sólo conllevan beneficios, sino que trae aparejados **conflictos socioambientales** como la degradación ambiental producida por la extracción, uso y aprovechamiento de recursos naturales de origen fósil, por parte de empresas petroleras nacionales y transnacionales.

Si bien en la región del Chaco se explotan recursos hidrocarburíferos desde hace décadas y varias poblaciones como la ciudad de Camiri y su crecimiento urbano son el resultado del auge petrolero, antes de la Ley 3058, no ocurría lo mismo con el área donde se encuentran los bolsones de gas (área de ocupación de los pueblos indígenas), cuya población no ha tenido beneficios por esta actividad, sino que, al contrario, han visto afectado su “Ñande Reko”, que para los guaraníes es su hábitat y su forma de vida.

La Ley No. 3058 de Hidrocarburos incorporó un capítulo relacionado con los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas, cuya reglamentación les otorga el derecho a la consulta. El Decreto Supremo Reglamentario No. 29033 establece que, para toda actividad o proyecto hidrocarburífero, los pueblos indígenas-originarios y campesinos deben ser consultados de manera específica.

30 Un equipo del INRA fue desalojado, a la fuerza, de la zona por ganaderos. Varios dirigentes indígenas fueron agredidos físicamente. Este desalojo derivó en un “control” de entrada y salida al Alto Parapetí establecido por los ganaderos y la movilización en Camiri demandando la salida del entonces Viceministro Alejandro Almaraz y el INRA de esta ciudad.

Otro tema en la conflictividad relacionada es una suerte de **re-creación identitaria** —liderada por los comités cívicos— **alrededor de reivindicaciones regionales relacionadas con la actividad hidrocarburífera** como la solicitud de la población de Camiri para el retorno o traslado de las oficinas de la empresa nacionalizada “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos” a esta ciudad.

Las actividades hidrocarburíferas se intensificaron en el Chaco tarijeño a partir del año 1998, en especial en los municipios de Yacuiba, Caraparí y Villa Montes, con el consiguiente impacto ambiental negativo y la agudización de la conflictividad social. En el año 2003, la TCO Tentayapi, de la provincia Luis Calvo del departamento de Chuquisaca, y la TCO Itika Guasu, de la provincia O'Connor del departamento de Tarija, se opusieron a las actividades de la Empresa Repsol YPFB, ocasionando en el tema el conflicto más relevante de los últimos años. Así puede evidenciarse que los conflictos relacionados con el desarrollo, en el caso de la región del Chaco, tienen que ver con la ausencia acuerdos de beneficio equitativo en la distribución de las regalías e impuestos producto de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos.

Trazando una **línea de tiempo que marque los principales hitos del sector de hidrocarburos en el último quinquenio**, habría que empezar con el referéndum del 18 de julio de 2004 —convocado por el gobierno de Carlos Mesa— sobre la definición de la política energética para sustituir la Ley 1689 y recuperar la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano.

A partir del año 2005, el gobierno de Evo Morales puso entre sus principales objetivos la nacionalización de los hidrocarburos y el cumplimiento del referéndum del 18 de julio del año anterior. Ambos objetivos se concretan con el D.S 28701 del 1 de mayo de 2006, que nacionaliza los hidrocarburos, y con la promulgación de la Ley 3058, del 5 de mayo de 2006, que entrega el control de toda la cadena productiva hidrocarburífera a la empresa estatal YPFB, estableciendo una nueva etapa en la vida económica del país. La Ley 3058 configura un nuevo escenario, reconoce derechos colectivos y la intangibilidad de sitios sagrados y áreas de especial valor natural y cultural; establece compensaciones e indemnizaciones, regula las expropiaciones y servidumbres; y la participación en los ingresos de la renta petrolera provenientes del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos).

Posteriormente, en el año 2007, se reglamentó la consulta y participación para actividades hidrocarburíferas. En abril del mismo año se dictó el D.S. N° 29103 que reglamentó el monitoreo socio ambiental. El 7 de noviembre de 2007 se promulgó la Ley N° 3760 que eleva a rango de Ley de la República los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, aprobada en la Sexagésima Segunda Sesión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), realizada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007.

Estos antecedentes sirven para comprender las causas de la conflictividad específica relacionada con la actividad hidrocarburífera y la redistribución de los recursos económicos que ésta genera, conflictividad que es mayor con el aumento de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional que aviva las demandas regionales. La política gubernamental que fomenta la redistribución del ingreso mediante bonos, también está sostenida por esos recursos económicos.

Otro factor conexo es el **acceso a los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales** y a los impactos ambientales negativos resultantes. Pese a existir legislación al respecto, las acciones de mitigación de los impactos socioambientales no se efectúan adecuadamente. Tampoco funcionan los mecanismos de “consulta pública” y “compensación”, con relación a la compensación financiera que debiera existir en caso de identificación de impactos socioambientales negativos. Esto tiende a convertirse en un círculo vicioso porque las compensaciones establecidas no están normadas y la ausencia de normativa da paso nuevos impactos socioambientales negativos. La participación local, legislada en la Ley No. 1333 de Medio Ambiente, no es suficiente para dar solución a estos problemas.

Las obligaciones y competencias relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente no son asumidas por los gobiernos locales. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las prefecturas y gobierno nacional en la correcta aplicación de los instrumentos de gestión ambiental. Esto se agudiza por las marcadas diferencias políticas entre el nivel central y el departamental.

El tema de los hidrocarburos posee una conflictividad multicausal conexas que se expresa de diversas maneras como la **disputa de límites** entre las provincias Gran Chaco y O'Connors, cuyo trasfondo es la participación en los recursos de la coparticipación tributaria y cuya resolución se encuentra en manos de los Ejecutivos a nivel nacional y departamental.

Otro conflicto relacionado con el desarrollo es el acceso al **agua** ya que la escasez de este recurso es característica de una región con frecuentes sequías como el Chaco. El acceso al agua puede enfrentar a municipios entre sí, o producir enfrentamientos entre población urbana y rural. Incluso al interior de las comunidades, los turnos de riego son fuente de conflictos.

La **ausencia de un modelo productivo regional**, dificulta la generación de una conexión entre los diferentes sectores que habitan el Chaco, y entre la región y los gobiernos departamentales, así como también entre la región y el gobierno nacional.

2.4. Relación con el panorama nacional

Existe una relación directa entre las líneas de conflictividad del Chaco y las líneas de conflictividad nacionales, como si la región subsumiera la tipología de conflictos de transición político territorial, de identidad étnico cultural y desarrollo económico social, nacionales en un espacio más pequeño.

La **regionalización de la política**, producto de la ruptura en el orden político territorial, ha generado **visiones diferentes de país**, y se ha plasmado en la búsqueda de la autonomía departamental, abanderada por los departamentos ubicados en el sur del país. La pugna entre el gobierno central y los gobiernos departamentales (Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca), parece replicarse al interior de las regiones bajo una argumentación similar, apoyada en un discurso anticentralista que ha derivado en demandas de autonomías municipales e indígenas, al margen de las autonomías departamentales.

La ruptura del orden político ubica al **Chaco como escenario de la pugna de poder** entre el gobierno central y los gobiernos departamentales que utilizan cualquier tema controversial como pretexto para provocar eclosión social.

La ruptura del orden étnico cultural, producido por la incorporación de pueblos indígenas, originarios y campesinos, al escenario político actual, agudiza las contradicciones entre los actores sociales, que mediante demandas reivindicativas pretenden imponer una nueva institucionalidad.

La recreación de identidades regionales emerge, toma forma y se profundiza, porque la nueva legislación incorpora un catálogo de derechos de índole colectivo que se contraponen a los intereses de los grupos de poder tradicionales en las poblaciones urbanas. Este proceso parece delinear una ruta hacia la construcción de una nueva hegemonía política que **incorpora lo étnico como variable política**, y que busca establecer islas de poder regionales que actúen como archipiélagos de conexión afines al gobierno central. Estas pugnas hegemónicas desafían la construcción de significados compartidos e impiden construir un proyecto igualmente beneficioso para todos los actores sociales de la región del Chaco.

Capítulo N° 3

Variables de la conflictividad

- *Variables potenciadores del conflicto*
- *Patrones del contexto*
- *Potenciales de paz*

3. VARIABLES DE LA CONFLICTIVIDAD

La conflictividad en la región del Chaco está determinada por una serie de **factores, actores y patrones** que actúan como **potenciadores del conflicto** o como posibles **potenciales de paz**. Estos factores, actores y patrones deben ser tomados en cuenta en el diseño y la implementación de intervenciones y estrategias de la cooperación internacional para alcanzar un desarrollo de paz.

3.1. Variables potenciadoras del conflicto

Existen factores divisores que aumentan la conflictividad. El presente análisis no se concentra en los factores y actores de fuera de la región, sino en aquellos que dentro de ella podrían incidir de manera negativa en la conflictividad regional.

a) Tensiones hegemónicas entre campo-ciudad

Los grupos de poder buscan perpetuar las relaciones sociales existentes, reproduciendo un orden que se desentiende del ámbito rural y concentra los privilegios en una élite urbana.

b) Ausencia de espacios de consulta y diálogo

No existen espacios de conexión, ni coordinación entre los diferentes actores sociales regionales: gobernaciones (ex prefecturas), municipios, líderes políticos, organizaciones políticas, pueblos indígenas, comités cívicos, campesinos, organizaciones corporativas y otras. Todas responden a diferentes visiones y aspiraciones, lo que se agrava por la ausencia de un proyecto regional.

c) Débil organización y representatividad de la sociedad civil

Las diferentes formas de organización de la sociedad civil responden más a un corporativismo sectorial que a los intereses del conjunto de la sociedad. Los comités cívicos no tienen la fuerza de otros similares y la Asamblea del Pueblo Guaraní tiene una estructura organizativa que gira, casi exclusivamente, en torno a sus reivindicaciones y demandas como pueblo. La débil representatividad de las diferentes organizaciones de la sociedad civil no ha permitido crear espacios de diálogo fluido entre los gobiernos departamentales y la región del Chaco, ni entre la región y el gobierno central. Las diferentes visiones de cada organización, ahondan esas distancias.

d) Espacios inadecuados de concertación sobre el tema de las autonomías, como posible factor potenciador del conflicto

Las autonomías en la región del Chaco movilizan a una diversidad de actores sociales desde los líderes políticos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz, hasta organizaciones políticas de los mismos departamentos, comités cívicos regionales, bancadas departamentales, gobiernos municipales, pueblos indígenas originarios, la Federación de Comunidades Campesinas, la Federación de Ganaderos, el CONALDE³¹ y las organizaciones de mujeres.

La ausencia de espacios de coordinación multiactor y multinivel donde se concilien las diferentes visiones que existen sobre el tema autonómico, puede convertirse en un potenciador de conflictos sociales. Además se visibiliza como fuente de tensión la ausencia de relación entre las Prefecturas y las regiones y de éstas con los líderes municipales.

31 El Consejo Nacional por la Democracia (CONALDE) agrupaba a los prefectos de Santa Cruz, Pando, Beni, Chuquisaca y Tarija; a varios alcaldes y a los comités cívicos de esos departamentos. Fue la más fuerte organización de oposición al gobierno de Evo Morales, regionalizando la política y polarizando a los actores sociales con un discurso anticentralista.

e) Competencia por el liderazgo político y económico

La búsqueda del liderazgo regional, emprendida por la población del área dispersa y la población urbana de los gobiernos municipales de Villamontes, Yacuiba, Camiri y Entre Ríos, genera una polarización urbano-rural.

Los migrantes procedentes de la región andina lideran el sector informal, hegemonizando el comercio y formando una nueva élite con poder económico que desplaza del sector terciario a la población local.

f) Competencia por el acceso y control de tierras y territorio

El acceso a la tenencia de la tierra y los procesos de saneamiento son un factor permanente y potencial de generación de conflictos. La correlación de fuerzas entre los diversos actores relacionados con el acceso y control de tierras ha variado con el actual gobierno. Los propietarios de tierras, que son parte de los sistemas de gobierno departamentales, ven amenazados su derecho propietario y sus relaciones ventajosas, históricamente asegurados por sus relaciones con el poder local. La categoría de “propietarios de tierras” engloba a los grandes propietarios, a los propietarios de medianas propiedades, a las empresas agroindustriales —como las de los menonitas, que hacen un uso intensivo y mecanizado de la tierra, contratando mano de obra local— y también al ejército, el cual —producto del proceso histórico de la guerra del Chaco— concentra enormes extensiones de tierra en las que se ubican cuarteles y fortines. El proceso de saneamiento no ha llegado a las Fuerzas Armadas, pero, sí, ha tocado a los otros actores.

Los guaraníes, Weenhayek (despectivamente llamados maticos) y Tapietes, víctimas de un proceso histórico de exclusión, demandan el saneamiento de sus TCOs. Se prevé que estos pueblos consigan mayores espacios territoriales en el proceso de saneamiento, a lo que se oponen las elites tradicionales poniendo al descubierto la forma oculta de discriminación y exclusión y las relaciones de dominación que se perpetúan en el proceso reproducción del poder.

La verificación de la existencia de comunidades cautivas, como sujetos excluidos de cualquier forma de representación, muestra que la conflictividad tiene un origen estructural. La intervención del gobierno central a través del Viceministerio de Tierras y del Instituto Nacional de Reforma Agraria para acabar con esta forma de servidumbre, ha desencadenado hechos de violencia extrema, en una especie de medición de fuerzas entre el gobierno central y los propietarios de tierra del Chaco. Ejemplo emblemático de esta pugna de poderes ha sido la región de Alto Parapetí, considerada como bastión de “victoria”, por ambos actores en conflicto. Durante estos conflictos, las oficinas del INRA fueron tomadas por grupos opositores al gobierno central en los departamentos de Santa Cruz y Tarija. La intervención del gobierno central, apoyada por diferentes organizaciones, ha generado un resquebrajamiento en el tejido social de los actores de la región.

g) Politización de los medios de comunicación

Los medios de comunicación han jugado y juegan un rol protagónico en la polarización de las posiciones de los actores en conflicto. Al tomar partido por uno u otro grupo, han politizado sus acciones apoyando en unos casos a las organizaciones matrices que representan a los pueblos indígenas del Chaco —como la Asamblea del Pueblo Guaraní y la Organización de las capitanías Weenhayek y Tapiete— y, en otros, apoyando a organizaciones como los comités cívicos y las uniones juveniles, que representan los intereses de los elites tradicionales.

h) Competencia por el acceso a las compensaciones producidas por la actividad hidrocarburífera

El control de los recursos económicos generados por la actividad hidrocarburífera —tanto de empresas petroleras transnacionales como nacionalizadas— ha provocado pugnas entre los diversos actores sociales de la región del Chaco.

En la región operan la empresa francesa Total —con concesiones en el bloque de Ipati y Paquio, en Alto Parapetí en el Chaco chuquisaqueño—; la empresa boliviana Transierra —con concesiones en la zona de Villamontes del Chaco tarijeño—; la empresa Chaco — en el Chaco cruceño, hoy nacionalizada— y las empresas brasileras Petrobras y Pluspetrol.

La Ley de Hidrocarburos establece beneficios directos para los pueblos indígenas, originarios y campesinos cuando la actividad de las empresas petroleras se encuentra en su territorio o área de influencia. Esta disposición legal se convierte en fuente de tensión sin acuerdos entre los actores involucrados.

Todos los actores participantes tratan de conseguir el mayor beneficio para sí mismos: Las gobernaciones (ex prefecturas) de los tres departamentos, los gobiernos municipales en donde existe actividad hidrocarburífera, las organizaciones de los pueblos

indígenas (APG nacional, regional y zonal, ORCAWETA), la Federación de Campesinos, los comités cívicos, los medios de comunicación, los grupos medio ambientalistas y las ONGs que asesoran a la población indígena y campesina.

i) Competencia por el acceso a los recursos hídricos.

El uso del recurso agua y su control por parte de los comités de regantes —cuyas formas de organización responden a lógicas organizativas propias— genera disputas, especialmente en los momentos de definir la perforación de pozos o de establecer las obligaciones de los regantes.

En el acceso al agua intervienen varios actores: Ministerio de Aguas, gobernaciones (ex prefecturas), gobiernos municipales, cooperativas de agua (EPSAS), los usuarios, el ejército, pueblos indígenas, comunidades campesinas, comités de regantes y la Cooperación Alemana.

3.2. Patrones del Contexto

Los patrones inherentes a un contexto social determinado, en este caso al contexto regional del Chaco, pueden volverse trampas para los procesos de paz de una región si no son tomados en cuenta. Como base para el análisis de los patrones regionales se utilizan los arquetipos establecidos por Norbert Ropers (ver Cuaderno 1 de la presente serie).

a) Evitar cuestiones clave

Muchas veces la incertidumbre, la complejidad y la politización son elementos que dificultan el análisis y tratamiento de las “cuestiones claves”, que son constantemente postergadas para más adelante. Eso se evidencia en la constante postergación del tratamiento del tema de la distribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos (regalías e impuestos) y la indefinición limítrofe entre las provincias donde se ubican los recursos gasíferos. Estos temas no son de reciente data y su tratamiento ha sido delegado de un nivel a otro

Las cuestiones clave deben ser tratadas oportunamente, sin postergaciones y con un enfoque multinivel (nacional, departamental y regional) que tenga una correspondencia entre las competencias de cada nivel de gobierno. Todos los actores comprometidos deben participar en los procesos de reflexión para incorporar las diferentes perspectivas y expectativas componentes de la temática.

b) Límites de bilateralismo

El bilateralismo conduce a polarización extrema, por ello debe incorporarse a otros actores relacionados cuando se quiere superar satisfactoriamente un conflicto. En la región del Chaco el bilateralismo se manifiesta en la confrontación entre el sector poblacional rural indígena-originario-campesino y los grupos de poder tradicional mayoritariamente urbanos. Sin embargo, existen otros grupos de actores no visibles (sector comercial, de servicios, etc.) cuya inclusión en temáticas concretas podría incorporar otras perspectivas que ayuden a generar objetivos comunes como región.

c) Dilemas de asimetría

El ordenamiento social, estructuralmente asimétrico en la región del Chaco, ha generado enfoques diferenciados con relación a los cambios que se van dando y tienen como consecuencia la polarización entre los actores.

Una mirada a través del tiempo, que compare el actual estatus de las partes, de sus recursos, de sus relaciones de poder, de sus medios de incidencia en la conflictividad, con el que tenían en 2005 evidencia cambios. El empoderamiento de los pueblos indígenas originarios campesinos frente a las organizaciones políticas tradicionales de la región ha disminuido la brecha de asimetría en las relaciones de poder; sin embargo, no ha conseguido superar las visiones diferenciadas sobre el desarrollo económico social de la región.

Existe, entre el Estado y los pueblos indígenas, otra relación asimétrica. La inversión en el área hidrocarburífera genera recursos para el Estado, pero las áreas de explotación/exploración coinciden con el hábitat de la población indígena originaria campesina la cual se rige por otra visión de desarrollo. Como el Estado es propietario de los hidrocarburos y es, a la vez, la entidad legisladora de su exploración, extracción y comercialización, se genera una relación asimétrica de poder por el estatus de las partes.

Si bien en términos legales hubo avances para conseguir que la población indígena originaria campesina obtenga beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales que se extraen en sus territorios, existe una especie de trampa legal. La Ley de

Hidrocarburos establece la consulta para los pueblos indígenas y comunidades campesinas, en cuyo espacio territorial se estaría iniciando una actividad hidrocarburífera, al mismo tiempo concede una compensación económica —que debía ser pagada por las empresas transnacionales— por los posibles impactos socio-ambientales a ser causados, pero simultáneamente se nacionalizan las empresas, lo que obliga a los indígenas a volver a solicitar la compensación pero ya no a la transnacional sino a YPFB, haciendo que la norma sea de difícil cumplimiento.

3.3. Potenciales de paz

La conflictividad contextual cuenta con temas, actores y factores que tienen la capacidad de incidir de manera positiva, apoyando a la adecuada gestión de los conflictos y el desarrollo de la paz. A continuación se presentan los potenciales de paz más notorios para el contexto analizado.

a) El tema de desarrollo regional como tema conector entre los diferentes actores sociales

El desarrollo regional es una preocupación y aspiración de todos los actores regionales, independientemente de su adscripción política. Este objetivo común permite traspasar las barreras ideológicas, construyendo agendas conjuntas que incluyan a los diferentes actores de la sociedad civil y a los actores económicos.

b) Actores regionales con capacidad de conectores

En el Chaco tarijeño (no se descarta la existencia de conectores para el Chaco chuquisaqueño y cruceño respectivamente) se visibilizan actores con actitudes conectoras, como es el caso del Transporte Unificado, sector que abrió una oficina para analizar el tema de las autonomías, que ahora sirve de enlace entre los diferentes actores. Otro actor conector es la Central Campesina agrupación que, además de gozar de legitimidad y apoyo, apuesta por la concertación. El líder regional, Antonio Romero, es un actor conector estratégico, ya que mantiene buena relación con los diferentes actores de la región y sirve de nexo entre unos y otros.

c) Apertura de canales de incidencia política constructiva de los pueblos indígenas

Los escaños de representación conseguidos por los indígenas en la Asamblea Plurinacional han permitido visibilizarlos como actores capaces de incidir constructivamente en las instancias de decisión política nacional.

Este importante potencial de paz permite conocer las reflexiones y demandas de los pueblos indígenas del Chaco, en las instancias de decisión política, reduciendo la necesidad de imponer las agendas pendientes a través de acciones conflictivas.

d) Los derechos colectivos como una oportunidad para abrir las puertas del diálogo

El catálogo de derechos establecidos en la Constitución Política del Estado prevé el tema de la consulta a los pueblos indígenas originarios y campesinos ante una actividad, obra o proyecto hidrocarburífero.

Los procesos de diálogo y negociación —producto de esta legislación— son un espacio conector oficial entre los diferentes actores intervinientes, que interactúan no sólo en el tema de hidrocarburos, sino también en otros de la agenda regional.

Capítulo N° 4

Necesidades regionales de paz

4. NECESIDADES REGIONALES DE PAZ

Las Necesidades de Paz identifican los cambios necesarios para transformar, a mediano y largo plazo, las causas estructurales generadoras de conflicto. Son un indicador estratégico para definir prioridades y enfoques en las intervenciones de la Cooperación Alemana.

Las Necesidades de Paz se formularon sobre la base de los resultados del análisis de conflictividad y potenciales de paz de la región de Chaco y de los lineamientos establecidos en “Marco metodológico” (cuaderno 1), que señalan que los procesos de paz en Bolivia implican que los actores desarrollen la capacidad de “conflictuar bien”, o sea que adquieran la capacidad de transformar las causas estructurales de la conflictividad y no sólo intervengan para modificar la pirámide de poder vigente.

Se identificaron las siguientes Necesidades de Paz regionales para la Cooperación Alemana:

Necesidad de Paz 1: Las capacidades locales para un desarrollo económico integral son fortalecidas

- Esto implica despolitizar las agendas regionales, las temáticas de desarrollo y el aprovechamiento de los recursos naturales, sobre bases de interés común que contemplen las nuevas formas de gobierno, de manera que sea posible construir espacios de encuentro entre los actores políticos y sociales, políticamente separados.
- Se debe fortalecer a los actores conectores que puedan contribuir a la coordinación articulada de procesos de desarrollo económico local, articulando la agenda territorial con la satisfacción de las agendas regionales y sus múltiples dependencias. Estos actores deben generar conciencia sobre la importancia de la responsabilidad compartida entre los gobiernos municipales, las mancomunidades/regiones y las organizaciones políticas representativas.

Necesidad de Paz 2: Existen espacios legítimos de encuentro y diálogo, para fomentar una cultura de paz y transformación constructiva de conflictos

La recomposición del tejido social requiere de procesos de encuentro —multisector y multiactor— para que, a través de una reflexión de la problemática social, política, económica y cultural, se pueda construir un proyecto regional de desarrollo del Chaco basado en las necesidades e intereses estructurantes del nuevo tejido social. Este proyecto regional fue inviabilizado por las contiendas políticas, no necesariamente regionales.

- En los procesos de encuentro —o (re) encuentro— será de suma importancia apoyar a los actores conectores de la sociedad civil.
- Se deben reconstruir y revivir momentos de unidad chaqueña que generen, explícitamente, un sentimiento colectivo que internalice lo valioso de la actuación colaborativa.
- Urge generar espacios de diálogo e intercambio con factores y con actores conectores de los grupos confrontados, para provocar una relación positiva.
- Se necesita fortalecer foros, no-politizados, de intercambio académico sobre los ejes y temas/causas de la conflictividad detectada.
- Hay que trabajar en la sensibilización con los medios de comunicación, para que estos asuman una labor cohesionadora en lugar de polarizadora.

Necesidad de Paz 3: Gestión pública inclusiva y eficiente

Una gestión pública inclusiva permitiría desarrollar nuevas relaciones y renovar el tejido social dañado por prejuicios, discriminación y difamación del otro diferente. Ello supone asumir y articular —en los distintos estamentos gubernamentales y desde la institucionalidad gubernamental— la apropiación de la agenda regional, creando espacios naturales de articulación con los actores, en torno a la satisfacción de sus demandas y necesidades.

- Se requiere institucionalizar mecanismos para procesar eficiente y efectivamente las demandas de todos los actores, poniendo énfasis en el apoyo a las comunidades indígenas, lo cual conlleva, además, concebir la gestión desde una perspectiva intercultural.
- Se necesita establecer relaciones con instituciones “conectoras” que sirvan de puente entre las autoridades y los actores de la sociedad civil para el procesamiento e incorporación de sus demandas, aclarando/concertando sus roles en la gestión pública.

Capítulo N° 5

Uso de los resultados de los análisis como respuesta a los desafíos del contexto

5. USO DE LOS RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS COMO RESPUESTA A LOS DESAFÍOS DEL CONTEXTO

Los análisis regionales de conflictividad y potenciales de paz son un producto funcional que contribuye a encauzar las reflexiones de la Cooperación Alemana en torno a sus intervenciones en el territorio boliviano, para que sus acciones incorporen el enfoque de sensibilidad al conflicto, apoyando, de esta manera, al desarrollo de la paz.

Para alcanzar este objetivo, los análisis fueron diseñados en función a poder alimentar:

- El diseño de nuevos procesos para trabajar sobre el conflicto
- La aplicación completa de la metodología PCA
- La aplicación completa de la metodología Acción sin Daño /DNH
- La aplicación del Instrumento Acción sin Daño de la Cooperación Alemana

En este momento se cuenta en el Chaco con la experiencia de la aplicación del Instrumento Acción sin Daño del BMZ como proceso interagencial (DED – PADEP/GTZ – PROAGRO/GTZ).

Además, los análisis fueron utilizados como insumos en los procesos de planificación estratégica del PADEP/GTZ, en la transversalización de la Sensibilidad al Conflicto (SaC) en los procesos de planificación y monitoreo del mismo programa, en los procesos de planificación conjunta (Cooperación al desarrollo de un Molde) y como base de intercambio con otras agencias de cooperación. Aparte, se está asumiendo la necesidad de instituir el análisis del contexto como punto de entrada, también en las medidas en ejecución.

Los análisis fueron aprovechados como punto de partida de las reflexiones específicas. Se demostró que la posibilidad de basarse en documentos de análisis integral ha permitido encauzar procesos de reflexión estratégica con resultados concretos, adecuados a los procesos y tiempos limitados de la Cooperación. Los documentos de análisis integral incluyen pautas concretas sobre la evaluación de los diferentes actores y proponen líneas de acción.

En este momento se prevé la realización de procesos de reflexión temáticos y regionales en el marco de la Acción sin Daño. También está prevista la generación de intercambios interinstitucionales sobre el tema de la gestión positiva de conflictos en base a los estudios elaborados. Se implementará un análisis específico —sobre la base de los análisis regionales— para el tema de autonomía.

Anexos

- *Sobre los colaboradores*
- *Bibliografía*

ANEXOS

SOBRE LOS COLABORADORES

Equipo general:

Fernando Aramayo Carrasco: Es economista, máster en gestión y políticas públicas, con cursos de especialización en métodos cuantitativos y cualitativos para la medición de impactos de planes y políticas de desarrollo. Su experiencia de trabajo ha sido desarrollada en entidades gubernamentales y organismos de cooperación internacional bilateral y multilateral. Ha elaborado varios artículos, estudios e investigaciones en las áreas de conflictividad, salud pública, pobreza, descentralización, autonomías, interculturalidad, finanzas públicas, reforma constitucional y análisis político. Actualmente es Coordinador del Componente Transformación Constructiva de Conflictos en el PADEP/GTZ y forma parte del equipo de Berghof for Peace Support en temas de diálogo y gestión de conflictos.

Mirna Cuentas Alarcón: Es socióloga e investigadora con especializaciones en historia andina y amazónica, transformación de conflictos y procesos de diálogo y deliberación. Ha trabajado con pueblos indígenas, originarios, campesinos y en conflictos socioambientales del área de hidrocarburos. Trabajó en Diálogo y Concertación en Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es miembro de la comunidad de práctica del proyecto regional para América Latina y el Caribe "Diálogo Democrático" y de la red global "Conflict Transformation Collaborative" (CTC). Actualmente trabaja como Asesora Técnica para temas de diálogo, análisis, transformación de conflictos y capacitación en el PADEP/GTZ.

Claudia Stengel: Es pedagoga con especializaciones en análisis y transformación de conflictos y Máster en Relaciones Internacionales. Trabaja desde hace más de 10 años en el contexto latinoamericano abordando temas pedagógicos y de conflicto en los países de Bolivia, Chile y Argentina. Actualmente trabaja como Asesora Técnica en temas de análisis, sensibilidad al conflicto y cultura de paz para el PADEP/GTZ.

Barbara Unger: Es politóloga y trabaja como Senior Coordinator y Deputy Director de Berghof for Peace Support en Berlín. Es especialista en cooperación al desarrollo, género y en el enfoque sistémico de análisis y transformación de conflictos.

Equipo de consultores

Equipo Norte de Potosí

Mirko Cáceres Colque: Es sociólogo, con mucha experiencia en el tema de transformación de conflictos, trabajó sobre el tema de los ayllus en paz, y como capacitador en temas de mediación y gestión de conflictos en la Fundación UNIR. Actualmente trabaja para el PADEP/GTZ en el Norte de Potosí sobre temas de la gestión pública y conflictos.

Frany Gómez Chacón: Es antropólogo con vasta experiencia en los temas de interculturalidad, antropología andina, justicia comunitaria, participación y cultura de paz. Actualmente trabaja como consultor libre.

Equipo Chuquisaca-Sucre:

Silvia Campos Villanueva: Es comunicadora e investigadora, con amplia experiencia en los temas de género, juventud, coordinación de proyectos para el desarrollo e interculturalidad. Actualmente trabaja como consultora y asesora libre.

Franz Flores Castro: Es economista, politólogo e investigador, experto en temas de identidades, interculturalidad y cultura política. Actualmente trabaja como docente de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Paul Montellano Barriga: Es ingeniero agrónomo, educador e investigador, ha trabajado los temas de liderazgo juvenil, iniciativas de generación de ingresos y educación e interculturalidad. Actualmente se desempeña como consultor independiente.

Equipo Tarija

Jaime Gumiel Vela: Es economista e investigador, con mucha experiencia en los temas de planificación, análisis socioeconómico, desarrollo agrario, análisis estadístico. Actualmente es director del Instituto Campesino de Investigación y Capacitación en Tarija.

José Félix Gutiérrez Sánchez: Es psicólogo e investigador, con mucha experiencia en los temas de desarrollo (rural, local y territorial), procesos de concertación entre actores (públicos, privados, urbanos y rurales) y gestión de conflictos. Actualmente trabaja como consultor y asesor libre.

Edición:

Manuela Leonhardt: Es antropóloga y ha trabajado para diferentes ONGs y organismos internacionales. Es experta en análisis de conflictividad, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de procesos de construcción de paz, el papel de la ayuda para el desarrollo en situaciones de conflicto y modos originarios de transformación de conflictos. Actualmente trabaja como consultora e investigadora independiente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBO, Xavier. *Los Guaraní – Chiriguano, La Comunidad Hoy. Vol III, CIPCA. Ed. Artes Gráficas Potosí. 423 p. 1989*
- ALBO, LIBERMANN, GODINEZ y PIFARRÉ. *Para Comprender las Culturas Rurales en Bolivia. La Paz, Bolivia. 1988*
- ALVARSSON, J.A. *Yo soy Weenhayek. MUSEF. La Paz – Bolivia. 1993*
- ALVARSSON, J.A. *Parte I, HISTORIA ORAL DEL PUEBLO WEENHAYEK. SAE. La Paz – Bolivia. 1993*
- CAMPOS, D. *De Tarija a Asunción. Expedición Boliviana de 1883. Edición oficial. La Plata – Buenos Aires. 1888*
- CARDUS, J. *Las Misiones Franciscanas entre los Infeles de Bolivia, Librería de la Inmaculada Concepción, Barcelona. 1990*
- COSER, LEWIS. *Nuevos aportes a la teoría del conflicto. Amorrortu editores, Buenos Aires. 1967*
- DED BOLIVIA *“Familias Guaraníes Empatronadas. Análisis de Conflictividad. 2008*
- DED, PCA Chaco, *Documentos de trabajo, 2008*
- DE GUZMÁN, R. *Anales del Descubrimiento, Población y Conquista del Río de la Plata. Ediciones Comuneros. Asunción – Paraguay. 1980*
- DIAZ ASTETE, A. *Pueblos Indígenas de Tierra Bajas - Características principales. Editorial Hisbol. La Paz. 1998*
- EINE'S, TAPIETE. *VAIPO. La Paz – Bolivia. 1998*
- GIANNECHINI, D. *Historia Natural, Etnografía, Geografía, Lingüística del Chaco Boliviano. Ed. P. Lorenzo Calzavarini. FIS – Centro Eclesial de Documentación. Tarija. 1996*
- GARCÍA LINERA, Álvaro. ET AL. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Plural Editores. La Paz – Bolivia. 2005*
- INFOME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN BOLIVIA. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009*
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz, Bolivia. 2001.*
- MELIA, B. *Los guaraní – Chiriguani. Ñande Reko – Nuestro Modo de Ser. Volumen I. CIPCA. Ed. Artes Gráficas Potosí. 222 p. 1988*
- MESA, CARLOS, et al. *Historia de Bolivia. Editorial Gisbert. La Paz. 1998*
- PIFARRE, F. *Los Guaraní – Chiriguano. Historia de un Pueblo. Vol II. CIPCA – La Paz. Editorial Artes Gráficas Potosí. 542 p. 1988*
- PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MACROREGIONAL DEL CHACO. 2005
- PADEP – REGIÓN CHACO. *“Breve análisis en los ámbitos económico social y político”. 2008*

LEGISLACIÓN VIGENTE

Constitución Política del Estado 2009

LEY No. 1715

LEY No. 3545

LEY No. 3058

LEY No. 1333

Decreto Reglamentario 29033

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

-Cooperación Técnica Alemana-

Programa de Apoyo a la Gestión Pública
Descentralizada y Lucha contra la Pobreza-PADEP

Componente 3 Transformación Constructiva de Conflictos
Calle Pedro Salazar N° 599, Sopocachi
La Paz - Bolivia
T +591+2+2118719 / 2118733
F +591+2+2118733
E componente3@padep.org
I www.padep.org.bo