

¿Adiós a la Pachamama? Indigenismo y deforestación: la paradoja del TIPNIS

ROBERTO LASERNA

39

1. Introducción

El gobierno de Evo Morales es, probablemente, el que ha contado con las mejores condiciones para transformar positivamente las condiciones de vida y trabajo de los bolivianos. Ningún gobierno ha contado con una disposición tan amplia de recursos políticos y económicos para cumplir sus metas. Por su origen indígena popular y su manifiesto compromiso con la Pachamama, la Madre Tierra, se esperaban avances vigorosos en desarrollo sostenible. Sin embargo, acabó enfrentado a los indígenas de las tierras bajas en un conflicto que ha revelado, con marchas, huelgas de hambre, gestos de represión y efímeros acuerdos políticos, que si no se logra convertir una ideología en políticas concretas y en instituciones efectivas, no solamente acaba siendo impotente sino que causa más daño que bien, porque puede paralizar los avances logrados y crear espacios para el abuso oportunista.

Ese es el problema que describiremos y analizaremos en este documento, que pretende

aportar con un estudio concreto de caso al análisis de la magnitud del desafío que implica un desarrollo en armonía con el entorno ambiental y las fuerzas de la naturaleza.

Se suele aceptar la definición de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland como aquél “que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de que las futuras generaciones satisfagan las suyas”. En el documento preparatorio para la Cumbre Río +20 se afirma que en el desarrollo sostenible convergen los procesos de crecimiento económico, de equidad social y de protección del entorno ambiental. Estas ideas tienen mucha adhesión pero han sido hasta ahora muy difíciles de aplicar, en parte por la necesidad de armonizar preocupaciones y demandas que a veces resultan contrapuestas, como la de reducir el uso de ciertas energías para atenuar los efectos de cambio climático y mantener ritmos elevados de crecimiento económico que permitan reducir la pobreza, o proteger el medioambiente en condiciones de débil institucionalidad y altas presiones demográficas.

Bolivia fue uno de los primeros países en incorporar formalmente estas ideas en sus políticas públicas, creando un Ministerio de Desarrollo Sostenible en 1993, el cual incorporaba las actividades de planeamiento, gestión de los recursos naturales, y en especial la tierra y el agua. Al impulso de ese Ministerio se formalizaron iniciativas destinadas a proteger la biodiversidad, creando un sistema de áreas protegidas que cubre cerca de un tercio del territorio nacional, y regular distintas maneras de gestionar la tierra, el agua y los bosques.

A poco de cumplirse 20 años de aquella iniciativa, el gobierno de Evo Morales ha intentado introducir un nuevo paradigma, que sintetiza en la imagen del “vivir bien”. Aunque no hay una exposición detallada de ese paradigma, la idea fundamental que se busca impulsar es la de “armonía”, no sólo entre culturas y saberes, o entre formas económicas y de trabajo, sino también entre la sociedad y la naturaleza¹. Pero la dificultad de convertir esa imagen en prácticas políticas concretas y viables está creando vacíos que amenazan revertir los avances logrados, de-

¹ En palabras de Evo Morales: “El Vivir Bien como una forma de vida, de relacionamiento con la naturaleza, de complementariedad entre los pueblos es parte de la filosofía y la práctica de los Pueblos Indígenas. Asimismo, no sólo desnuda las causas estructurales de las crisis (alimenticia, climática, económica, energética) que vive nuestro planeta, sino que plantea una profunda crítica al sistema que está devorando a seres humanos y a la naturaleza: el sistema capitalista mundial.

Mientras los Pueblos Indígenas proponen para el mundo el “Vivir Bien”, el capitalismo se basa en el “Vivir Mejor”. Las diferencias son claras: El vivir mejor significa vivir a costa del otro, explotando al otro, saqueando los recursos naturales, violando a la Madre Tierra, privatizando los servicios básicos; en cambio el Vivir Bien es vivir en solidaridad, en igualdad, en armonía, en complementariedad, en reciprocidad”. Prólogo al libro *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* De Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo, Cides, La Paz.

teniendo o revirtiendo los procesos y llevando la situación a la época en que la explotación de los recursos naturales se consideraba la base fundamental del bienestar, y la naturaleza un adversario hostil que había que enfrentar, domesticar y, en su caso, derribar. Estos riesgos se pueden observar con mucha claridad en el conflicto en torno al TIPNIS, el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré. Este conflicto ha puesto a un gobierno de origen indígena y con un vigoroso discurso ambientalista, como el de Morales, en la posición contradictoria de defender un proyecto carretero que amenaza acelerar la deforestación en un área protegida y que viola flagrantemente los derechos de grupos indígenas minoritarios.

Este documento analiza, a partir del conflicto, la manera en que la abundancia de recursos naturales crea incentivos que distorsionan las percepciones y acciones colectivas, aleñando comportamientos extractivistas y con perspectivas de corto plazo, que inhiben preocupaciones de sostenibilidad pues éstas exigen visiones de largo plazo. Las intenciones discursivas se disuelven en pugnas políticas inmediatas y el remplazo de los marcos normativos e institucionales vigentes abren lapsos de incertidumbre que obstaculizan la formación de nuevos marcos y pueden conducir a una reversión de logros previos.

En el segundo capítulo se pasa revista al proceso de construcción de una política ambiental en Bolivia desde 1938, que culminó con la incorporación plena de la propuesta de desarrollo sostenible en las estructuras institucionales y en el diseño de políticas en el país, y luego se describe con cierto detalle el proceso político a partir de la elección de Evo Morales, destacando las características de su liderazgo y la manera en que se ha planteado y manejado el conflicto con los indígenas en torno a la

intervención del estado central en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure.

El tercer capítulo va más allá de los conflictos generales y de los procesos políticos y concentra su atención en el análisis del TIPNIS, tratando de desentrañar lo que está en juego y analizando brevemente la norma legal más importante para el medio ambiente que ha producido el gobierno de Morales, y cuyas limitaciones ayudan a abrir el debate propuesto en el capítulo cuarto, donde ponemos a consideración de los lectores las recomendaciones de política pública que emergen de este análisis. El capítulo quinto y final ofrece una síntesis de la discusión y hace explícitas las conclusiones de esta investigación.

2. Del desarrollo sostenible al “vivir bien”

2.1. LOS PARQUES NATURALES, PRIMERAS EXPERIENCIAS EN DESARROLLO SOSTENIBLE

En 1939 se creó el primer Parque Nacional en Bolivia, con el objetivo de preservar los bosques de kewiña (*polypepis tarapacana*) que existían en las faldas del volcán Sajama, en el altiplano del norte de Oruro. La preservación de zonas ambientalmente importantes y amenazadas se manifestó desde entonces a través de mecanismos similares y la correspondiente tensión entre grupos que identificaban zonas vulnerables y dignas de protección, y aquellos que buscaban aprovechar los recursos existentes en esas zonas. En 1965 se creó el Parque Nacional Isiboro Sécure como resultado de la preocupación por los efectos que podía tener la construcción de una nueva carretera destinada a vincular las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz. Cuando se decidió la construcción

de dicha carretera no se contaba con estudios de impacto ambiental, pero se sabía que la carretera daría un nuevo impulso a los esfuerzos de penetración económica de la zona selvática del Chapare, ya iniciados años atrás, que ampliaría la frontera agrícola destruyendo el bosque cercano y que afectaría severamente a los grupos indígenas que habitaban la zona. Con la creación del Parque se intentó reducir esos impactos protegiendo un amplio territorio situado al norte del trazado de la nueva carretera y limitado por los ríos Isiboro y Sécure, tributarios ambos del Mamoré, que a su vez desemboca en el Madera, llegando al Amazonas². Tal iniciativa contó con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, que también financiaba la construcción de la nueva carretera.

Sin embargo, fuera de la norma que creaba el Parque, y establecía restricciones a la actividad económica en su interior, no había una política integral que diera vigencia efectiva a la protección legal, con autoridad y recursos para realizarla.

Por otro lado, el aprovechamiento forestal de los bosques era regulado a través de una Corporación de Desarrollo Forestal, que formaba parte del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura. A esa entidad llegaban tanto técnicos preocupados por el medio ambiente, que se nutrían del debate conservacionista que se iba desarrollando a nivel internacional, como políticos y burócratas sin mayor interés por el tema o con intenciones de aprovechar del pequeño poder al que accedían.

En los años 1980, como consecuencia del boom de precios y demanda de la cocaína, la

² Se afirma que los gestores de esa decisión fueron el explorador de origen alemán Hans Hoffmann, por entonces residente en el poblado de Todos Santos, y el padre Erik, un misionero franciscano. Ver Sarela Paz.

zona del Chapare se convirtió en el principal destino de la migración rural-rural, pues los campesinos podían reconstruir allá sus granjas familiares en tierras de una fertilidad en apariencia extraordinaria y donde el cultivo de coca permitía lograr un vínculo muy rápido a los mercados. La expansión de la frontera agrícola fue muy acelerada en el Chapare, y los migrantes colonizadores empezaron pronto a penetrar el Parque Isiboro Sécure en busca de tierras. Lo hacían organizándose como “sindicatos” y ocupando tierras que consideraban baldías, las mismas que eran “limpiadas” de árboles y vegetación rápidamente, y sembradas con arroz, yuca y coca. Las primeras cosechas de arroz y yuca proporcionaban alimento a los pocos meses de iniciado el proceso, y la coca permitía contar con ingresos monetarios al año de sembrada. Era recién entonces que la familia se reunía en la parcela y la colonia se consolidaba³.

Ese proceso puso una fuerte presión sobre los indígenas que habitaban esas selvas, pues ellos tenían sistemas extensivos de aprovechamiento de los recursos del bosque que les obligaban a llevar una vida semi nomádica. A medida que sus áreas eran ocupadas, esos grupos fueron empujados a refugiarse cada vez más adentro en la selva aunque, con frecuencia, se presentaban conflictos y enfrentamientos con los colonizadores.

En 1989 las organizaciones indígenas, que se habían estado agrupando para defender sus derechos, convocaron a la primera Marcha que, entre otras reivindicaciones, demandaba territorio para los pueblos y comunidades indígenas. Esta era una demanda que iba más allá

3 Los estudios más detallados de este proceso migratorio fueron hechos por José Blanes y Gonzalo Flores, de CERES. Puede consultarse *De los valles al Chapare*, y *A dónde va el Chapare?* Su relación con el boom de la coca se encuentra en Laserna 1995.

de la prevaleciente noción de la tierra como un derecho para quien la trabajara, que había dominado las luchas rurales en Bolivia entre 1945 y 1964 y a cuya invocación se realizó la reforma agraria de 1953. Se planteaba el control sobre los recursos de un territorio continuo en el que, además, rigieran normas y autoridades tradicionales. La demanda fue finalmente acogida por el gobierno, entonces presidido por Jaime Paz Zamora, quien dispuso mediante decreto la conversión en territorio indígena perteneciente a los pueblos mojeño (trinitario), chimán y yuracaré del Parque Isiboro Sécure, creando así el TIPNIS⁴.

Así se expresaba la creciente influencia que tenía el movimiento ambientalista en el gobierno boliviano, alentado por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, realizada en Junio de 1992.

El gobierno aprobó formalmente en 1991 una política nacional para el medio ambiente, que era un documento que daba lineamientos y orientaciones para el diseño de políticas, y en base a la cual se elaboró, debatió y promulgó la Ley del Medio Ambiente. En este periodo también se dispuso una “pausa ecológica”, que prohibía nuevas concesiones para la explotación maderera en bosques naturales con el argumento de que era necesario contar primero con una normativa adecuada a la conservación de los bosques y la protección de la biodiversidad.

Así, la delegación de Bolivia llegó a la Cumbre de la Tierra con algo más que preocupaciones o intenciones. Tenía muestras claras de que su voluntad podía convertirse en acción, como lo indicaba el reconocimiento del TIPNIS, y podía también presentar su nueva Ley como

4 El principal gestor de esta iniciativa fue Marcial Fabricano, dirigente de los mojeños, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como CIDDEBENI y otras, según relación de Jorge Cortés Rodríguez, que actuó también como nexo entre los indígenas y el gobierno.

un ejemplo. Más aún, podía mostrar que tenía capacidad para concertar una política nacional entre los grupos ecologistas, las autoridades y las comunidades indígenas, ya que lo que se había avanzado en esos últimos años era fruto de ese diálogo.

El decreto de creación del TIPNIS, sin embargo, carecía de respaldo legal, pues la Constitución establecía la unidad del territorio de la república y no permitía que se cediera su control a ningún grupo de ciudadanos⁵. El problema se resolvió acelerando la aprobación congresal del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. La ratificación del Convenio lo situaba como ley, con la preminencia de un convenio internacional.

El artículo 13 del Convenio señalaba que “La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”, y el 14 estipulaba que “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Con estos términos, el decreto de creación del TIPNIS ganó respaldo legal y el área protegida ya tenía quién la protegiera: los pueblos indígenas.

La Ley de Medio Ambiente, de 27 de abril de 1992, admitía la posibilidad de que las áreas protegidas pudieran ser administradas por

las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas (art. 62) y también establecía que la declaratoria de áreas protegidas es “compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas” (art. 64), con lo que terminó de “legalizarse” el decreto de creación del TIPNIS, y se le dio un marco regulatorio específico, así sea *a posteriori*.

La Ley de Medio Ambiente 1333 creó también la Secretaría Nacional de Medio Ambiente, dependiente directamente de la Presidencia de la República y cuya máxima autoridad tendría rango de ministro y por tanto presencia propia en el gabinete. También creó el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA) como brazo operativo y financiero encargado de movilizar recursos para la “conservación del medio ambiente y los recursos naturales” (art. 87 y siguientes). Además de dar lineamientos de política en relación al agua, la explotación de minerales e hidrocarburos, el tratamiento de desechos industriales, el aprovechamiento forestal, la vida silvestre, la contaminación urbana y temas similares, aquella ley estableció los casos en que se requerirían evaluaciones de impacto ambiental y el alcance que deberían tener éstas de acuerdo a la magnitud de las iniciativas de intervención humana y la vulnerabilidad ambiental.

Un año después de la Cumbre de Río de 1992 el gobierno boliviano, presidido para entonces por Gonzalo Sánchez de Lozada, creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible⁶, al que se le encomendó la tarea de proporcionar una visión de largo plazo a la gestión pública, asumiendo

5 Por entonces predominaba en Bolivia la preocupación por la tierra, regulada con el criterio de que quien trabajara la tierra podía reclamar su propiedad. Pero la noción de territorio es más amplia, pues implica los ecosistemas y también los recursos que se encuentren por debajo y por encima de la tierra. Introducir la idea de que el territorio nacional estaba formado por “territorios” y que éstos podían ser asignados a grupos subnacionales era un cambio profundo de la normativa.

6 Su importancia fue resaltada al designarlo como uno de sus tres “super ministerios”, siendo los otros dos el de “Desarrollo Económico” que agrupaba a todas las oficinas de gestión financiera, fiscal y sectorial, y el de “Desarrollo Humano”, que incorporaba los órganos de servicios sociales, culturales y de salud.

tanto las tareas de planificación integral y estratégica como las más inmediatas de gestión ambiental, uso del suelo y administración del territorio⁷. Era una señal de la relevancia del tema en Bolivia.

La normativa fue complementada con dos importantes leyes: la Ley Forestal y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, también conocida como Ley INRA (en referencia a su brazo operativo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria). La primera reglamentaba los procesos de aprovechamiento de los bosques, disponiendo que las concesiones que se hicieran se basaran en planes de manejo que garantizaran la sostenibilidad ambiental y la conservación de la biodiversidad. La segunda buscaba reactivar el proceso de reforma agraria acelerando la titulación de la propiedad, perfeccionándola y creando nuevas formas de propiedad colectiva, entre ellas la de “territorios indígenas”.

En 1997 comenzaron a intensificarse los conflictos y las presiones sociales y las normas empezaron a debilitarse, con sus instituciones convirtiéndose poco a poco en burocracias autoreferidas y cada vez más alejadas de la misión que se les dio al crearlas. En medio de la crisis fiscal y el debilitamiento político que lo aquejaba, el gobierno de Carlos Mesa dispuso en diciembre del 2003 la disolución del FONAMA y, aunque mantuvo un Ministerio de Desarrollo Sostenible, ya había dejado de ser un órgano fundamental del Poder Ejecutivo. En ese momento parecía que, en contraparte, ascendía un movimiento político y social más amplio y fuerte que prometía tener mayor capacidad de articular efectivamente las demandas

7 Ver “El Paradigma del Desarrollo Sostenible en Bolivia”, de Alfonso Kreidler Guillaux, en *F Milenio, Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo II, La Paz, 2000.

de las indígenas con los desafíos que implicaba un control social más vigoroso de los recursos naturales. Su líder era el dirigente campesino de origen aymara Evo Morales.

2.2. EL LIDERAZGO DE EVO MORALES.

El ascenso de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia fue acogido con enorme expectativa en el mundo y con grandes esperanzas en Bolivia. La prensa internacional presentaba a Evo Morales como una suerte de Mandela latinoamericano. Representando a la población indígena sometida en más de 500 años de conquista, colonización y discriminación, se resaltaba el origen aymara de Morales, y su larga experiencia como dirigente campesino cocalero, como auténticas credenciales para representar una alternativa al neoliberalismo, cuya derrota en las calles y en las urnas parecía dar fe de su fracaso. En esa idea de alternativa cabía todo lo que se opuso al proyecto “neoliberal”, desde el estatismo de origen marxista hasta el indigenismo de imaginación más nostálgica, incluyendo varias vertientes de ecologismo radical.

La biografía oficial de Morales contribuía a dar un aura de autenticidad a tan diversas esperanzas⁸. Nacido en una familia campesina de la zona de Orinoca, Morales emigró muy joven a Oruro donde no alcanzó a completar la escuela, y acompañó luego a su padre al Chapare, en busca de nuevas tierras. El padre no pudo adaptarse al trópico pero Morales sí, y al integrarse a un sindicato de colonizadores pudo

8 Puede consultarse una autobiografía armada a partir de una larga entrevista de Gilberto Villarroel en *Desarrollo Alternativo. Testimonios Campesinos*, CERID, LA PAZ, 1994. Otra biografía basada en entrevistas es la de Martín Sivak: Jefazo. No hay una biografía basada en registros documentales y testimonios cruzados.

tener acceso a una parcela de tierra. Como los demás, participó en las labores de desmonte y experimentó con los cultivos más comunes: arroz, coca, cítricos, yuca. Aprendió que la coca era fundamental para sostener las economías familiares en el trópico cochabambino. De la coca dependía la consolidación de la granja y, por tanto, la reunificación de las familias, pues la primera fase de la colonización la hacían casi exclusivamente los varones. En ese sentido, podía decirse también que de la coca dependía la expansión de la frontera agrícola y el abastecimiento a los mercados urbanos de todo el resto de productos que se cultivaban en las nuevas zonas de colonización. El papel que desempeñaba el cultivo de coca en las nuevas economías campesinas era prácticamente insustituible. La mayor parte de los programas de desarrollo alternativo que buscaron remplazar esos cultivos se concentraron en los rendimientos y la rentabilidad de la coca, que son ciertamente altos, pero pasaron por alto el hecho crucial de que podían cosecharse las hojas varias veces al año y que, teniendo un mercado dinámico y creciente (el que creaba el tráfico ilegal de cocaína), su comercialización era fácil y rápida⁹.

Morales no era un campesino común. A diferencia de sus compañeros, no tenía familia ni las obligaciones que ella supone. Había tocado la trompeta en una banda de Oruro y sabía jugar al fútbol, por lo que era continuamente requerido para formar parte de fiestas, celebraciones y campeonatos. Que lo nombraran Secretario de Deportes de su sindicato fue cuestión de tiempo y así comenzó una carrera sindical que no

ha abandonado ni siquiera siendo Presidente. Careciendo de ataduras familiares, Morales tenía mayor disponibilidad a viajes y comisiones sindicales que el resto, y pudo escalar rápidamente en la estructura organizativa de los sindicatos. Esta se hizo más importante a medida que crecía la cantidad de campesinos en el trópico cochabambino y se intensificaba la política de erradicación de coca que, como parte de la lucha antidrogas, se aplicaba en el país. Los sindicatos campesinos reproducen en el Chapare la estructura organizativa del resto del país: se establecen a nivel de comunidades cuya cercanía y comunicación les permite formar Centrales y varias de éstas culminan en Federaciones. En el trópico cochabambino había cinco federaciones que llegaron a superar sus rivalidades creando una Coordinadora de las Cinco Federaciones. La labor de Evo Morales fue decisiva en ese proceso. El liderizaba una de las federaciones y rivalizaba fuertemente con otra, la de Carrasco, y aunque la unificación se hizo sobre la base de un compromiso de rotación de liderazgos, al final Evo se impuso y no ha dejado la máxima conducción del movimiento campesino del trópico cochabambino hasta el día de hoy.

Esa coordinadora es desde entonces parte de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, a la que pertenecen todos los campesinos y, ocasionalmente, también de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, que agrupa a los campesinos que han ocupado tierras tropicales en los últimos 60 años. Pero tiene una fuerza propia suficientemente grande como para actuar por su cuenta en la mayor parte de los casos, e incluso retacear su concurso en las convocatorias del ente matriz. La erradicación de coca dio cohesión a sus bases, ya que defender su cultivo es vital para los cam-

9 Para una comprensión del papel de la coca en la colonización y de la política antidrogas en la democracia, véase Laserna Roberto, *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína*, Ed. Clave-Plural, La Paz.

pesinos. La organización sindical, clave para la búsqueda de tierras, se fortalece al asumir roles paraestatales en el proceso de colonización: asignación de tierras, apertura de sendas y caminos, instalación de escuelas, postas sanitarias y mercados, atracción de transportistas y comerciantes, titulación de tierras y, cada vez más, negociaciones y conflictos con policías, jueces, fiscales y técnicos de desarrollo en lo que respecta al control y erradicación de cultivos de coca.

La política hacia la coca ha sido siempre ambigua en Bolivia. Por un lado es inevitable reconocer la importancia de la coca en la vida cotidiana de la población rural y, en consecuencia, el valor económico de su producción. Pero tampoco el país podía aislarse del prohibicionismo internacional predominante, que ha concentrado sus esfuerzos en la represión a drogas de origen natural como la marihuana, la cocaína y la heroína. Todos los gobiernos han estado atrapados entre dos campos de fuerza: el de los campesinos y consumidores que demandaban ya sea el respeto a las tradiciones o alguna compensación a su renuncia, y el de los países que impulsaban la lucha antidrogas como un aspecto relevante de sus relaciones internacionales. En esa tensión, los sindicatos de cocaleros emergieron como representantes de los campesinos pobres, víctimas de una política insensible, y adversarios de un poder internacional que buscaba imponer sus políticas sobre países pequeños, y por tanto como portadores del interés nacional. El movimiento cocalero pudo, por lo tanto, presentarse como la síntesis de tres reivindicaciones: la de los pobres que demandan mejores condiciones de vida, la de los indígenas que exigen respeto a sus tradiciones, y la de la nación oprimida por potencias extranjeras. No fue fácil porque cada una de

esas vertientes era disputada por otros movimientos. La izquierda obrera y los pobladores urbanos también representaban a los pobres. El movimiento catarista en el altiplano y los indígenas de tierras bajas proclamaban su liderazgo indígena. Y el nacionalismo tenía, por supuesto, muchos grupos en todo el espectro político. La convergencia y unificación de esas vertientes proyectó el liderazgo de Evo Morales hacia el gobierno.

Paradójicamente, en ese proceso recibió dos inesperados respaldos de sus adversarios más encarnizados: el Presidente Jorge Quiroga y el Embajador de Estados Unidos, Manuel Rocha.

Quiroga intensificó la erradicación de los cultivos de coca y, bajo su conducción, se redujeron drásticamente las superficies. Empezó compensando a los campesinos que eliminaban sus cultivos pero luego forzó a los más reticentes con el envío de fuerzas militares y policiales. A la reducción de cultivos debía seguir, lógicamente, el cierre de los mercados legales, pues mantenerlos implicaba admitir que se toleraba la producción de coca a algunos campesinos de la zona. Pero cuando se ordenó el cierre del mercado de Sacaba, a 13 kilómetros de la ciudad de Cochabamba y nexo entre el Chapare y el mundo urbano, la reacción fue masiva. Los sindicatos de campesinos se unieron para bloquear la carretera y enfrentar a la policía. Dos policías fueron capturados y linchados por los manifestantes, y dos campesinos murieron en las acciones de rescate¹⁰. Con la mediación de la Iglesia Católica y el Defensor del Pueblo se logró un acuerdo para mantener en funcionamiento el mercado de coca, pero el gobierno

¹⁰ http://www.eldiario.net/noticias/2002/2002_07/nto20721/4_02scd.html (visto en diciembre 2012) En adelante, las citas de prensa refieren la abreviatura del medio y la fecha de publicación. ED El Diario, LR La Razón, LP La Prensa, LT Los Tiempos, P7 Página 7, EDb El Deber.

creyó que había llegado también la hora de sacar de la política a Evo Morales y gestionó su desafuero parlamentario. Este hecho cambió su imagen de dirigente sectario y violento a la de una víctima de los partidos tradicionales, un luchador excluido y discriminado del sistema político.

Por su parte, el Embajador Rocha, en una declaración realizada en el Chapare, donde se impulsaban proyectos de desarrollo alternativo y construcción de infraestructura con ayuda americana, dijo que si Evo ganaba las elecciones del 2002 esa ayuda seguramente terminaría. Sonaba a amenaza y así salió rápidamente del Chapare, dio credibilidad a Evo Morales como un candidato alternativo, y convirtió las antipatías anti-americanas en votos para él. Se estima que el candidato ganador, Gonzalo Sánchez de Lozada, perdió entre 3 y 4 puntos con esa declaración, y su principal competidor, Manfred Reyes Villa, otro tanto, llevando ese caudal directamente a Evo Morales, que resultó segundo en la elección y a menos de 2 puntos porcentuales del ganador¹¹. Obviamente, también obtuvo una brigada parlamentaria que resultaría de gran importancia en los años siguientes.

Sánchez de Lozada recibió una economía tambaleante en el 2002. Su proyecto de reforma tributaria destinada a aliviar el déficit fiscal generó una rebelión urbana masiva, a partir de un motín policial, y el gobierno se vio obligado a retirar su propuesta sin debate. Eso ocurrió

en febrero 2003 y puso al descubierto la precariedad del sistema político e institucional. El miedo a causar víctimas inhibía el uso de la represión policial para mantener el orden, porque la propia policía actuaba como una agrupación corporativa. Y el ejército, formado por soldados inexpertos y mal entrenados, podía causar más que resolver problemas en caso de apelar a él. Y así fue. Octubre de ese mismo año comenzó con protestas campesinas por el juicio que se seguía a un dirigente que protagonizó un linchamiento a título de justicia comunitaria. En esas protestas se retuvieron como rehenes a decenas de turistas y cuando las fuerzas del orden intervinieron, causaron muertos y heridos, lo que a su vez extendió la protesta hacia las ciudades y la mezcló con otras que agregaban demandas cada vez mayores. El ejército fue convocado a proteger instalaciones y líneas de abastecimiento y terminó causando más muertes¹². El Presidente Sánchez de Lozada renunció y el Congreso designó en su reemplazo al Vicepresidente Carlos Mesa.

¹¹ Sánchez de Lozada obtuvo el 22,46%, Evo Morales el 20,94% y Manfred Reyes Villa el 20,91%. Por mandato constitucional el Congreso debía elegir entre los dos más votados. Evo se negó a negociar apoyos y Sánchez de Lozada logró armar una coalición que representaba cerca del 70% de los votos. Pero era una coalición endeble e indisciplinada que perdió rápidamente legitimidad y no pudo sostener al gobierno.

¹² Se suele mencionar la cifra de 63 muertos pero en ausencia de una investigación apropiada es imposible tener certeza de cuántos y cómo murieron. Lo cierto es que era predecible que ello ocurriera y, quizás, también inevitable. Todos sabían que era posible provocar enfrentamientos desiguales si se atacaba masivamente a soldados temerosos pero con fusiles cargados. Uno de los dirigentes de la movilización, Felipe Quispe, aún hoy se jacta de haber provocado los enfrentamientos para precipitar la renuncia del Presidente como en esta entrevista <http://www.youtube.com/watch?v=Qdfsh4BsXvQ>. (visto en diciembre 2012) Pero no puede ser juzgado porque recibió amnistía del Presidente Carlos Mesa en el afán de pacificar el país y asegurarse un cierto respiro político. Una corte federal en Miami, ante la cual Sánchez de Lozada fue acusado por los familiares de las víctimas de Octubre, encontró que el Presidente había actuado dentro de la ley y rechazó las acusaciones de asesinato, masacre sangriento y genocidio.

Las presiones y los conflictos no cesaron y Mesa también se vio obligado a renunciar en Julio de 2005, un momento en el que se forzó también la renuncia anticipada a la Presidencia de los Presidentes del Senado y de Diputados, recayendo la sucesión en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, con el mandato de convocar a elecciones anticipadas para Diciembre de ese año.

En las elecciones de 2005 los dos contendientes principales fueron Evo Morales y el ex Presidente Jorge Quiroga, que conformó una coalición que se presentaba como distante de los partidos que habían gobernado hasta entonces, incluyendo el suyo, que acabó disuelto. Quiroga partió con la preferencia mayoritaria pero a medida que avanzaba la campaña fue perdiendo terreno mientras, por su parte, Evo Morales ascendía hasta lograr una victoria inobjetable. No necesitó confirmación congresal pues obtuvo la mayoría absoluta de los votos y asumió la Presidencia en enero de 2006¹³.

La derrota de Quiroga se debió probablemente a la manera en que encaró la campaña, pues careció de autenticidad al pretender disputar las banderas populistas de Evo Morales, cuando el electorado sabía muy bien que se trataba de un gobernante que había predicado y hecho lo contrario. El ejemplo más claro se refiere a la nacionalización de los hidrocarburos, una promesa insistente de Morales, frente a la cual Quiroga se mostraba ambiguo y hasta favorable, ya que no vacilaba en atacar la política de sus predecesores, y en

especial la capitalización de Sánchez de Lozada. La simbología de la campaña le restaba credibilidad, pues apeló a banderas y estrellas rojas, a un discurso centrado en la pobreza y la justicia social y a la promesa de una mayor intervención estatal. Eso contrastaba con el perfil que había desarrollado como político desde que ejerciera el Ministerio de Hacienda en el gobierno de Paz Zamora (1989-1994) y la vicepresidencia con Bánzer (1997-2001), de manera que si alguna influencia tuvo su mensaje fue la de reforzar la legitimidad del representante más auténtico de esas demandas: Evo Morales.

Los movimientos políticos que representaban las corrientes basadas en las reivindicaciones fundamentales: estatista, indigenista, ecologista y una cuarta que representó el sentimiento antipartidista, fueron articulándose y convirtiendo a Morales en su representante. Y el desconcierto de sus adversarios, que sin pretenderlo reforzaban la autenticidad y credibilidad de sus promesas, acabó por darle la credibilidad necesaria para su arrolladora victoria en las elecciones de diciembre de 2005.

Al asumir la presidencia, en Enero de 2006, Evo Morales se había convertido en un líder que absorbía todas las ilusiones y reflejaba todas las promesas. Parecía capaz de cumplirlas, ya que tenía un poder que no había tenido ningún presidente de la democracia contemporánea. Mayoría absoluta de votos, control total del Congreso en sus dos cámaras, y una economía que empezaba a recibir los beneficios de una bonanza sin precedentes. No solo al electorado le parecía que todo era viable, también al Presidente, que no vacilaba en seguir prometiendo y en seguir aceptando demandas y exigencias.

Los primeros años fueron de gran entusiasmo. Desde la gira que lo llevó por Europa y Asia

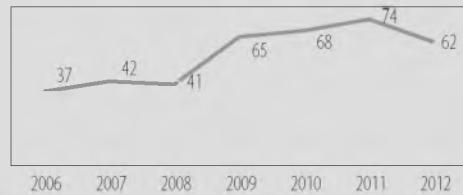
¹³ El 53,74% de los votos válidos respaldaron a Morales, dándole también una amplia mayoría legislativa. Quiroga obtuvo el 28,59% de los votos válidos y otras fuerzas menores se distribuyeron el resto.

antes de asumir la presidencia, la figura de Morales fue cosechando simpatías a nivel internacional. Con un estilo sencillo y espontáneo, su escasa formación y su origen campesino justificaban sus desplantes y gestos irreverentes, que en realidad eran pequeñas pruebas de poder. El abuso de este estilo, sin embargo, le ha hecho cometer varios errores que ya no son pasados por alto sino que son motivo de burla¹⁴.

Pero su problema mayor es la dificultad de conciliar demandas y promesas que son divergentes y en muchos casos contrapuestas. Esta dificultad fue parcialmente sorteada con la entrega de recursos con fondos fiscales, que han sido muy elevados, y fondos del exterior, como los otorgados por Venezuela y que son de libre disposición a través del programa “Evo Cumple”¹⁵. Pero a medida que pasa el tiempo se hace cada vez más difícil, como lo muestra el aumento continuo de los conflictos sociales en el país.

Gráfico 1. Conflictos sociales en el gobierno de Evo Morales

Conflictos por mês. Promedio para cada año



Fuente: Observatorio de Conflictos, CERES.

¹⁴ Un libro que recoge sus lapsus y equivocaciones lleva por título “Evadas. Dichos y hechos de Evo Morales” y ya alcanzó tres ediciones.

¹⁵ Este programa es financiado por Venezuela y le permite al Presidente entregar recursos sobre la base de perfiles de proyecto, sin licitación ni concurso, a las municipalidades y organizaciones sociales.

La gran mayoría de estos conflictos demanda el cumplimiento de alguna promesa, sea que la hubiera o no expresado de manera explícita el Presidente. Lo que sucede es que sus discursos y los de los funcionarios del gobierno son tan amplios y con frecuencia ambiguos, que todos perciben que su demanda, necesidad o reivindicación han sido consideradas y que el gobierno tiene objetivamente posibilidades de atenderlas. Esto es reforzado por un discurso económico exitista que muestra una imagen de bonanza extraordinaria, y por una dinámica de gastos públicos que sobrepasa toda experiencia previa. Bastaría mencionar como ejemplo la compra de un avión de uso exclusivo del Presidente por 35 millones de dólares, sin que mediara licitación pública. De hecho, casi no hay licitaciones en las grandes obras e inversiones públicas, pues la mayor parte son adjudicadas de manera directa, por vía de excepción y motivo de urgencia. Las más recientes son la adquisición de un teleférico para transporte urbano entre La Paz y El Alto, por más de 230 millones de dólares, y de una planta para el aprovechamiento de gas natural en la producción de úrea por más de 860 millones de dólares. Sin contar promesas de 10 aeropuertos internacionales en diversos lugares del país, autopistas de doble vía y trenes bala. Tal vez sean necesarios y hasta económicamente factibles, pero la decisión se la toma sin estudios de factibilidad, análisis de alternativas ni concursos abiertos para seleccionar las mejores propuestas, y su principal objetivo es proyectar la imagen de éxito económico.

Uno de esos proyectos es el que ha generado el conflicto del TIPNIS, poniendo en tensión la veracidad y autenticidad de los componentes ecologista e indigenista del proyecto que encarna Evo Morales.

2.3. EL “VIVIR BIEN” Y LA LEY DE LA MADRE TIERRA

El 15 de octubre del 2012, en medio del conflicto del TIPNIS, el Presidente Morales promulgó la Ley 300, “de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”. Es una ley de 58 artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una abrogatoria y una final, o sea 66 artículos. Es un documento singular en su estructura y contenido porque dedica la mayor parte de su articulado a definiciones conceptuales y a orientaciones de tipo ideológico o doctrinario. El objeto explícito de la ley es el de establecer la visión del “Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra”, y esta frase se repite 12 veces a lo largo del documento y otras tantas se insiste en que cualquier desarrollo ha de estar “en armonía y equilibrio con la Madre Tierra”. La ley define 17 principios, ofrece 16 definiciones, establece 8 valores y plantea 10 objetivos de este “vivir bien en armonía con la madre tierra”. Lamentablemente, a pesar del esfuerzo conceptual desplegado, la claridad no es uno de los méritos de la norma y hay en ella algunas disposiciones que permiten sospechar que la misma ha sido redactada al calor del conflicto y que forma parte de la ofensiva desplegada contra los indígenas del TIPNIS.

Por ejemplo, en el artículo 5 de la Ley se lee la definición de “Desarrollo Integral Para Vivir Bien: Es el proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas, que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y

cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. No es un fin, sino una fase intermedia para alcanzar el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Está basado en la compatibilidad y complementariedad de los derechos establecidos en la presente Ley”. Tal parece que se hubiera pretendido zanjar con la ley una discusión ideológica en el propio gobierno sobre lo que se entiende por el vivir bien y su relación con el desarrollo.

Entre los “valores” que establece la Ley se encuentran los del saber crecer, alimentarse, danzar, trabajar, comunicarse, soñar, escuchar y pensar, en los que se determinan cuestiones como que el pensar “es la reflexión no sólo desde lo racional sino también desde el sentir, para que sin perder la razón caminemos en la senda del corazón” o que “el sueño es el inicio de la realidad” (incisos 8 y 6 del art. 6 de la Ley).

Más allá de estos asuntos, la Ley tiene también, como su nominación permite suponer, algunos artículos que si se cumplieran bastarían para suspender un proyecto como el de esa carretera que propone partir en dos al TIPNIS. Por ejemplo, el artículo 23 del capítulo que establece las bases y orientaciones del vivir bien señala que la cuarta es “Promover la conservación y protección de las zonas de recarga hídrica, cabeceras de cuenca, franjas de seguridad nacional del país y áreas con alto valor de conservación, en el marco del manejo integral de cuencas”, y la sexta: “Fortalecer y promover el Sistema de Areas Protegidas Nacional, Departamental, y Municipal definidos en la Constitución Política del Estado, como uno de los principales instrumentos de defensa de la Madre Tierra”, aunque éste queda sujeto a “Ley específica”.

Más claro es el artículo 25 que en su inciso 4 dice que una base de la Ley es “Prohibir de manera absoluta la conversión de uso de suelos de bosque a otros usos en zonas de vida de aptitud forestal” pero en este caso también dice que eso vale “excepto cuando se trata de proyectos de interés nacional y utilidad pública”.

Y si no para prohibir, por lo menos para suspender temporalmente el proyecto de carretera, el artículo 49 dispone en su inciso II que “La planificación de toda actividad económica, productiva y de infraestructura, de carácter público o privado, deberá incluir en el análisis costo/beneficio integral, el costo/beneficio ambiental, previa a su ejecución” aunque otra vez, esto queda sujeto a que se realice “de acuerdo a categorías definidas en norma específica” que no existe.

De manera concreta e inmediata, la Ley crea la “Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, como una entidad estratégica y autárquica de derecho Público con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica” (art. 53). Se puede suponer que esta oficina será similar a otras “autoridades” que remplazaron a las superintendencias como entes reguladores pero su supuesta autonomía queda, como en los otros casos, “bajo tuición” de un Ministerio, en este caso el de Medio Ambiente y Agua, con lo que todo termina otra vez reconstruyendo un sistema centralista de poder y gestión.

En tónica similar, la ley también crea el “Fondo Plurinacional de la Madre Tierra” como mecanismo financiero de la nombrada Autoridad (art. 57), pero no le asigna recursos para su funcionamiento, anticipando que lo hará posteriormente.

Del mayor interés para el tema que nos ocupa es la disposición que prohíbe la mercantilización de las funciones ambientales, con lo que se proscribe de Bolivia la posibilidad de que se

establezcan sistemas de compensación por fijación de carbono y similares, que se han implementado con algún éxito en otros países y que ya funcionaban en el caso del Parque Noel Kempff Mercado, o Huanchaca¹⁶.

En términos de la controversia sobre el TIPNIS, llama la atención un artículo específico de la Ley 300 que dice:

- “Art 28.3 El Estado reconoce la integridad y unidad de los territorios indígena originario campesinos y garantiza el ejercicio pleno de los derechos de la totalidad de naciones y pueblos que coexisten en un territorio indígena originario campesino”.

Este artículo en los hechos diluye el derecho de los propietarios colectivos del TIPNIS para incorporar a los otros grupos “que coexisten” en el territorio, incluyendo probablemente a los campesinos cocaleros que ya han invadido ilegalmente el TIPNIS y abriendo las puertas a sus aliados del CONISUR que han manifesta-

¹⁶ “A finales de 1996, el Gobierno Boliviano, TNC, la ONG boliviana Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) y tres compañías de energía comenzaron el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff. El proyecto utilizó \$1.6 millones de sus \$9.6 millones fondos iniciales para terminar los derechos madereros en más de 800,000 de hectáreas de tierras fiscales. Con la incorporación de esta tierra al parque, Noel Kempff Mercado creció de 750.633 hectáreas a 1.6 millones de hectáreas. El Proyecto de Acción Climática Noel Kempff, el esfuerzo más grande de su tipo, espera evitar o mitigar la emisión de hasta 5.8 millones de toneladas de CO₂ en la atmósfera durante 30 años por medio de la prevención de la explotación maderera y la conversión agrícola de la tierra y promoviendo la compensación de carbón. El Gobierno de Bolivia, American Electric Power, BP y PacifiCorp han acordado apoyar esta iniciativa e invertir en el proyecto junto con TNC y FAN”. Ver <http://espanol.tnc.org/dondetrabajamos/bolivia/lugares/> (visto en diciembre 2012).

do de manera explícita su apoyo a la carretera como se verá en el capítulo siguiente.

A comienzos de octubre de 2012, días antes de que se promulgara la Ley 300, el Presidente Morales firmó un nuevo contrato para construir el tramo I de la carretera, sustituyendo a OAS por un consorcio formado por la Empresa Boliviana de Construcción (estatal) y la Asociación de Mantenimiento Vial (AMVI) una empresa comunitaria perteneciente a las federaciones de campesinos cocaleros que fue creada para recibir contratos de mantenimiento de caminos de los municipios del trópico cochabambino¹⁷. Esto aún antes de que concluyera el proceso de consulta que estaba teniendo lugar en esos días. Complementariamente, el Ministro de la Presidencia anunció que instauraría juicios contra los dirigentes indígenas del TIPNIS que seguían resistiendo la consulta (P7, 18/10/2012)¹⁸.

3. TIPNIS: esperanza y conflicto

En este capítulo prestaremos atención al desarrollo del conflicto y sus implicaciones porque en él se han ido revelando las restricciones y limitaciones del discurso ecologista/indigenista y, sobre todo, la importancia de las instituciones, ya que a medida que ellas fueron debilitadas por el deseo de cambio, se hizo también más difícil la defensa de los derechos y la ejecución de políticas.

¹⁷ http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20121006/evo-firma-contrato-para-construir-el-tramo-i-de-la-carretera-villa-tunari-187956_399207.html y también <http://www.fmbolivia.net/noticia53038-empresa-de-cocaleros-har-el-tramo-i-de-la-va-por-el-tipnis.html> (vistos en diciembre 2012).

¹⁸ <http://www.paginasiete.bo/2012-10-18/Nacional/Destacados/juicio-por-bloqueo-en-TIPNIS.aspx> (visto en diciembre 2012).

3.1. TIPNIS: ESPERANZA Y CONFLICTO

El domingo 25 de septiembre de 2011 las redes sociales se activaron reproduciendo imágenes de mujeres golpeadas, ancianos arrastrados, niños llorando y hombres maniatados con cinta adhesiva en las manos y en la boca. La marcha protagonizada por indígenas de la amazonía que había llegado hasta la localidad de Chaparina estaba siendo intervenida violentamente por la policía boliviana. Los indígenas que la integraban fueron forzados a subir a buses y camiones y trasladados a la fuerza hacia Yacuma y Rurrenabaque, desde donde se tenía la intención de llevarlos por la fuerza a sus comunidades de origen. Había contusos, madres que buscaban a sus niños, esposos e hijos separados de sus familiares.

Un año después, el Presidente Evo Morales seguía diciendo que él no dio la orden de intervenir la marcha y que los policías actuaron por su cuenta. Su Ministro de Gobierno, responsable directo de la Policía y conocido dirigente del movimiento de derechos humanos, aunque renunció por la presión de la gente, dijo que tampoco sabía nada de la represión y terminó enviado como Embajador ante las Naciones Unidas. Los comandantes policiales dijeron que seguían órdenes pero no especificaron cuáles. Y las esposas de los policías que intervinieron la marcha tuvieron que realizar acciones de protesta para que trataran mejor a sus maridos, pues se encontraban mal alojados y peor alimentados en la zona del conflicto¹⁹.

¹⁹ En un informe del ex Director de Régimen Interior Boris Villegas, filtrado a la prensa por el Movimiento Sin Miedo en octubre de 2012, se señala explícitamente que la orden de intervención fue dada por el Ministro Llorenti, sin requerimiento fiscal, y se mantuvo incluso luego de que desapareciera el hecho que supuestamente la justificaba: el secuestro del Canciller

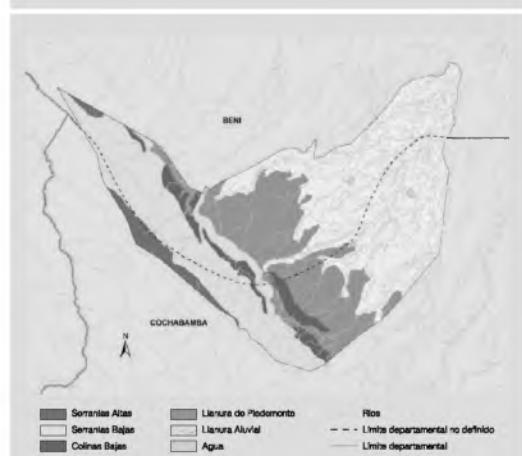
La gente de los poblados por donde pasaba el convoy de indígenas detenidos se movilizó de forma espontánea y basada en sentimientos de solidaridad logrando su liberación, mientras en las ciudades de todo el país se levantaban las protestas exigiendo al gobierno que respete el derecho de los indígenas a expresarse, y mostrando solidaridad con la demanda de la marcha indígena: la defensa del TIPNIS.

El TIPNIS es el acrónimo de Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure, un espacio de un millón trescientas mil hectáreas situado en el centro mismo del país, al norte de la zona cocalera y formando parte del corredor que abre la llanura amazónica al este de la cordillera oriental de los Andes. Por su cercanía a los montes andinos es una de las zonas más lluviosas y vulnerables a la acción humana, y también una de las áreas con mayor biodiversidad. Forma una suerte de triángulo que tiene en uno de sus lados la parte oriental de la cordillera de los Andes, en el otro el margen derecho del río Isiboro, afluente del Amazonas a través del Mamoré y Madera, y por el norte el río Sécure, que traza una pronunciada curva cóncava. Se extiende desde altitudes de 3 mil metros sobre el nivel del mar, hasta llanuras inundadizas a 200 metros sobre el nivel del mar, y contiene un bosque húmedo prácticamente deshabitado por comunidades humanas y en el que se concentra una extraordinaria diversidad biológica.

Choquehuancá. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20121019/boris-villegas-revela-que-llorenti-instruyo-la-intervencion-en_189405_402622.html (visto en diciembre 2012). En esos momentos, el vicepresidente García Linera dijo que, por supuesto, él sabía quién había dado la orden. Pero bajo requerimiento fiscal, en abril del 2013, dijo que no, que él tampoco lo sabía.

El siguiente gráfico ilustra la fisiografía del TIPNIS. La línea punteada marca un límite departamental no definido entre Beni y Cochabamba, lo cual introduce también factores de tensión en el debate sobre la administración del territorio, la provisión de servicios en el mismo y la construcción de infraestructura.

Mapa 1. Fisiografía del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure



Fuente: Elaboración Vargas et al. 2012 en base a información del SERNAP y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, pág. 30.

Como se señaló antes, en 1965 la zona había sido declarada Parque Nacional por el gobierno militar del General René Barrientos Ortuño, y en 1990, luego de una marcha indígena, mediante una ley aprobada por el Presidente Jaime Paz Zamora fue declarada también “territorio indígena”, reconociendo a las comunidades de mojeños, chimanés (o tsimanes) y yuracarés el derecho a vivir en el territorio, disfrutar de sus recursos y cuidar la naturaleza. Bajo la legislación INRA del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el TIPNIS fue finalmente reconocido en el 2010 como “Tierra Comunitaria de Origen” (TCO) y el gobierno de Evo Morales

extendió título de propiedad colectiva a los indígenas a través de su organización, la Subcentral del Isiboro Sécure²⁰.

El largo proceso mediante el cual los indígenas de la zona buscaron asegurar su derecho a mantener en ella sus medios tradicionales de vida y cultura no había estado exento de dificultades. La mayor amenaza provenía desde el sur del TIPNIS, pues la colonización cocalera penetró el territorio en los años 1980 y continuaba expandiéndose con la consiguiente destrucción del bosque y la presencia cada vez mayor de traficantes de droga, madera y especies silvestres. Entre 1992 y 1994, apoyados por los gobiernos de entonces, los máximos dirigentes de los indígenas y de los cocaleros, Marcial Fabricano y Evo Morales respectivamente, acordaron establecer una línea demarcatoria para contener el proceso de conversión del bosque en tierras de cultivo campesino solamente en lo que se denominaría “el polígono 7”, un área situada al sur del parque. Los sindicatos presididos por Morales garantizarían que no se establecieran nuevas colonias más allá de “la línea roja”, y los indígenas presididos por Fabricano no demandarían el retiro de quienes ya ocupaban la zona del TIPNIS hacia el sur de esa línea. Pero en más de una oportunidad se produjeron roces y enfrentamientos porque los nuevos co-

20 En anexo se incluye copia del mencionado título de propiedad colectiva. Según Sarela Paz, una antropóloga que conoce profundamente la problemática indígena en el trópico boliviano, la subcentral del TIPNIS agrupa a 37 comunidades indígenas y es la titular legal de la propiedad colectiva. Pero en la zona tiene también presencia la subcentral del Sécure, con 14 comunidades ubicadas en el río alto Sécure y el CONISUR que representa 12 comunidades ubicadas en el área de frontera con la colonización o conviviendo con la colonización. Por lo tanto, en el Parque se contabilizan 63 comunidades indígenas, con una población total estimada de alrededor de 10 mil personas.

lonizadores, todavía indisciplinados en cuestiones sindicales y sin conocer tales acuerdos, se asentaban dentro del parque. Cuando no hacían caso a las advertencias de los indígenas, éstos terminaban atacándolos, incendiando las chozas y destruyendo sus cultivos. Esto ha sucedido incluso en el año 2011, cuando se ponía en marcha la defensa del TIPNIS.

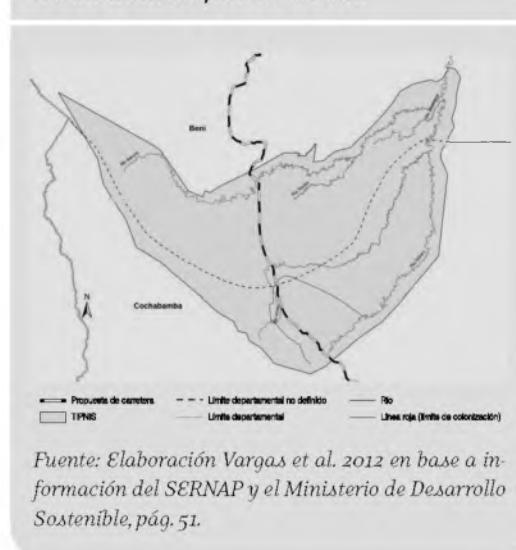
El Gobierno de Evo Morales retomó un antiguo proyecto de infraestructura vial para comunicar las principales ciudades de Cochabamba y el Beni y, con el apoyo del Brasil, decidió construir la carretera que faltaba para comunicar a Trinidad con Cochabamba²¹. Aunque no se tenía definido ni siquiera el trazo final de la carretera, se informó que partiría desde Villa Tunari, a mitad de camino entre Cochabamba y Santa Cruz, y se internaría hacia el norte hasta alcanzar San Ignacio de Moxos y empalmaría con el camino ya existente hasta Trinidad. El Banco Nacional de Desarrollo del Brasil (BNDES) aceptó financiar la obra con 356 millones de dólares porque ella sería ejecutada por la empresa también brasiliense OAS, que resultó ser la única proponente en una invitación que hizo el gobierno de Bolivia, que aportaría a la construcción con 164 millones más. En una visita oficial del Presidente Lula da Silva, se inauguraron las obras del camino en una fiesta

21 Con cierta frecuencia los funcionarios del gobierno aluden a este camino como una reivindicación centenaria de las ciudades de Cochabamba y Trinidad, trayendo en su respaldo informes de las autoridades coloniales españolas, lo que ha sido observado por sus críticos como una flagrante contradicción, toda vez que la política gubernamental oficial se define como descolonizadora y niega toda validez y legitimidad a la presencia española en Bolivia. Ver especialmente los textos de Tristan Platt. Un artículo que los resume en la prensa: http://www.lostiemplos.com/lecturas/variros/variros/20120226/el-camino-a-traves-del-tipnis-un-proyecto-colonial-del-siglo_161702_338318.html (visto en diciembre 2012).

política realizada en Villa Tunari, el corazón del Chapare cocalero²².

Pero esa carretera atravesaría por el medio del TIPNIS, y no solamente carecía de los estudios de ingeniería sino que tampoco tenía los estudios ambientales que exige la ley. Peor aún, ni siquiera se había consultado a sus propietarios, los indígenas mojeños, chimanés y yuracarés.

Mapa 2. La carretera Beni-Cochabamba por el TIPNIS



El contrato de construcción de la carretera otorgado a la empresa OAS fue suscrito por la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) en abril del 2008, y en septiembre del mismo año, durante la visita del Presidente Lula, se firmó el convenio de financiamiento que comprometía al BNDES en Brasil. Casi de inmediato un ex Presidente de ABC (llamado antes Servicio Nacional de Caminos) denunció que en las estimaciones previamente realizadas por la entidad el costo era muy inferior e informó que

²² No pasó desapercibido el hecho de que el Presidente de Brasil participara tan abiertamente de un acto proselitista que daba inicio a la campaña por la reelección de Evo Morales.

según sus cálculos podría haber un sobreprecio de cerca de 200 millones de dólares. Este tema ha rondado los debates continuamente, porque la respuesta oficial es que no puede saberse el costo en tanto no se cuente con los diseños finales y los estudios de suelo y ambientales, lo que a su vez revela que se pensaba iniciar la construcción sin ellos²³. La Sociedad de Ingenieros y el partido Movimiento Sin Miedo continuaron exigiendo investigaciones al respecto y la Contraloría, atendiendo esas preocupaciones, emitió un informe fechado el 14 de junio de 2010 con 37 páginas de observaciones al contrato y al procedimiento que se había seguido, e instruyó el inicio de procesos administrativos contra los servidores públicos que contravinieron las normas.

Todo este proceso pareció ignorar que el TIPNIS ya estaba consolidado como propiedad colectiva. Primero con una resolución Administrativa emitida por el INRA en 1997, y luego con el título ejecutorial emitido en junio de 2009 por el Presidente Evo Morales. Con éste culminó un largo proceso de saneamiento y evaluaciones. El título otorga la propiedad colectiva del TIPNIS como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) a la Subcentral TIPNIS, compuesta por los indígenas mojeños, chimanés y yuracarés, con una superficie de 1.091.656 hectáreas (200 mil menos que en el título otorgado por Sánchez de Lozada), según datos del INRA-Beni. El área protegida es mayor pues tiene 1.215.585

²³ El 5 de julio de 2010 la ABC dispuso que se paralizaran las obras, iniciadas con fondos propios en tanto se concretara el financiamiento brasileño, debido al rechazo de los indígenas. ABC reconoció también que el proyecto había sido dividido en tres tramos, pero que ninguno contaba con diseño final. Los tramos I y III se acercan al TIPNIS desde el sur y desde el norte, en tanto que el tramo II atravesaría el parque y no tiene ni siquiera los estudios técnicos, sociales, ambientales y económicos.

hectáreas porque incluye una zona de colonización de 124.000 hectáreas, que tendrían que ser tituladas como propiedades privadas campesinas, que es básicamente lo que se conoce como el Polígono 7. En ese momento, según el INRA-Beni, faltaba delimitar 137.783 hectáreas a favor de terceros (25 estancias ganaderas) que se encontraban dentro de la TCO-TIPNIS, en los pastizales del Norte²⁴.

Después de varias semanas de silencio y rumores, en julio 2010 se difundió la noticia de que el viceministro de Medio Ambiente, Juan Pablo Ramos, y el director de Medio Ambiente, Luis Beltrán, renunciaron a sus cargos porque se resistían a firmar las licencias ambientales para la carretera, dado que no se contaba con los estudios necesarios.

En la celebración de las fiestas de San Ignacio de Moxos, en el Beni, a fines de julio de 2010, Evo Morales demandó diálogo a los indígenas del TIPNIS pero al mismo tiempo anunció que el proyecto vial sería ejecutado de todas maneras. Poco después la nueva viceministra de Medio Ambiente, Cinthia Silva, hizo entrega al presidente de la ABC, Luis Sánchez, de las licencias ambientales para los tramos I y III, poniendo en evidencia que la división de la carretera por tramos era parte de una estrategia para convertir en inevitable el trazo por el medio del TIPNIS.

En diciembre del 2010, mediante Decreto Supremo 727, se dispuso que las TCO pasen a denominarse “Territorios Indígenas Origina-

²⁴ La Constitución Política del Estado dice que la propiedad colectiva es indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible, y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria.

Además, el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas.

rio Campesinos” (TIOC), supuestamente para adaptarlos a la nueva nomenclatura constitucional que creó el denominativo “indígena originario campesino” y que tiene la finalidad de agregar en un solo término toda la diversidad de grupos culturales y étnicos del país, e incluir a los grupos económicos rurales (campesinos). La decisión no era solamente simbólica, pues como se vería luego implicaba disminuir los derechos de los grupos indígenas, obligándolos a compartir territorio con los campesinos colonizadores provenientes de otras áreas y portadores de criterios, prácticas y modos de vida diferentes. En el caso del TIPNIS este cambio estaba claramente orientado a dar legitimidad a la presencia de los colonizadores en el sur y a sustentar su supuesto derecho a continuar penetrando el parque para convertir el bosque en tierra de cultivo. Las organizaciones sindicales de los colonizadores del “polígono 7”, en esa lógica, se integraron hasta controlar el Consejo Indígena del Sur o CONISUR, demandando su reconocimiento también como propietarios colectivos del TIPNIS²⁵.

²⁵ Los campesinos cocaleros tienen también raíces indígenas pero provienen de la parte andina y su asentamiento en la zona es muy reciente. Su reivindicación identitaria en este caso tiene objetivos puramente instrumentales y prácticos, de acceso a la tierra. Los colonizadores, y entre ellos el propio Evo Morales, nunca antes habían reivindicado su identidad indígena ni siquiera cuando se lo pedían por solidaridad los movimientos del altiplano o de los llanos en las movilizaciones de los años 1990 y 2000. El CONISUR agrupaba inicialmente a comunidades de yuracarés y mojeños, pero ellos renunciaron a la titulación colectiva de sus tierras y optaron por integrarse al sistema de saneamiento individual junto con los sindicatos de colonizadores a cuyas organizaciones se han integrado, como lo señalan Rafael Puente, uno de los intelectuales más cercanos al MAS (ED, 3/2/12), y Alejandro Almaraz, un disidente del partido (P7, 2/2/12). El INRA ha aclarado en varias oportunidades que

La construcción de la carretera, a todo esto, ocupaba muy esporádicamente las páginas de los periódicos y llamaba poco la atención de la opinión pública. Los grupos ecologistas movilizaban comités de defensa del TIPNIS y trataban de difundir su alarma pero con poco impacto. Fuera de los grupos indígenas directamente afectados y las autoridades del gobierno, el tema seguía siendo marginal. Tal vez alentado por esa suerte de indiferencia pública, el Presidente insistía en presentar el proyecto como una de las obras más importantes de su gobierno y en muchas ocasiones, como en junio del 2011, enfatizaba que “Quieran o no quieran vamos construir este camino y lo vamos a entregar en esta gestión”.

Los indígenas de la Subcentral del TIPNIS mantenían reuniones, ampliadas y visitaban a los afiliados de la organización matriz, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano CIDOB, a fin de establecer una alianza que les permitiera enfrentar con éxito el desafío que planteaba el gobierno. Cuando lo lograron, dieron inicio a la VIII Marcha Indígena. Uno de los dirigentes, Antonio Sotto Watara, anotó en un cuaderno las vicisitudes cotidianas de la larga y penosa caminata y el 15 de agosto escribió: “La marcha está en pie”²⁶. Describe la misa en la Catedral, las palabras del cura que les pide: “no peleen, dialoguen”, las reflexiones frente al monumento al héroe indígena Pedro Ignacio

la propiedad colectiva ha sido otorgada a la Subcentral del TIPNIS que agrupa a 64 comunidades, y no al CONISUR ni a otra organización. Ver por ejemplo http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/bolivia/20120203/inra-dice-que-conisur-no-es-dueno-del-tipnis_18478_29914.html (visto en diciembre 2012).

²⁶ Las citas testimoniales que se utilizan en el relato de la VIII Marcha de aquí en adelante, salvo indicación en contra, provienen del diario de Sotto que será publicado por CIPCA con el título “... para que no se pierda la historia”.

Muiva, el cruce del río Mamoré y su primera noche, apoyando a “Ingrid Guatara que vino con dos nietas”²⁷.

La descripción de la cotidianidad de la marcha muestra a un grupo que enfrenta con optimismo las dificultades, esperando conseguir un diálogo directo con Evo Morales, a quien consideran su líder. Los accidentes golpean la marcha y el diálogo demora. El 12 de septiembre el grupo se acerca a Yucumo cuando recibe la visita del canciller David Choquehuanca. Su presencia anima a los marchistas. Finalmente pueden hablar “de indígena a indígena”. El 18 de septiembre el diálogo sigue estancado cuando se enteran de que el Presidente Morales está en Cuba, donde lo nombran doctor honoris causa por su defensa del medio ambiente. “Qué cosa, no?” se pregunta Sotto Watara.

El 23 la marcha acampa frente a Yucumo, cerca del arroyo Chaparina. Los policías han aumentado en número y les dicen que no los dejarán pasar porque al otro lado hay cocaleros que bloquean exigiendo que se construya la carretera por medio del TIPNIS. La tensión aumenta. Los marchistas han formado una guardia de indios sirionós, expertos en el manejo de unas enormes flechas, que se paran frente a los policías y hacen guardia, como protegiendo a los marchistas. El arroyo está seco y los marchistas no tienen de dónde abastecerse de agua.

²⁷ Apenas iniciada la marcha la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia realiza un Ampliado Nacional de dirigentes y emite un pronunciamiento que proclama su “lealtad con el proceso revolucionario y nuestro presidente”, respalda la construcción de la carretera proponiendo un trazo alternativo, y demanda la expulsión de las ONGs por ser instrumentos de “la derecha neoliberal y los restos de los partidos políticos vendepatrias”. Resolución N° 1 del Ampliado Nacional Extraordinario de la CSUTCB.

El 24 nuevamente llega al campamento el ministro Choquehuanca a pedir a los dirigentes dia-
logar con los colonizadores que “ahora ya les llaman interculturales”. La propuesta es rechazada de inmediato. Un grupo de mujeres rodea al can-
ciller y lo fuerzan a caminar con ellas más allá del bloqueo. El gobierno difundió la información de que el canciller fue secuestrado por los indíge-
nas, y que por eso se ordenó la intervención de la policía, que a las tres de la tarde del día siguiente atacó la marcha con gases y palos, separando a las familias y forzando a los marchistas a subir a buses y camiones en los que pretendieron trasladarlos a sus puntos de origen.

El hecho conmovió al país. Los celulares transmitieron imágenes de violencia contra mujeres, niños y ancianos, y las redes sociales retransmitieron rostros ensangrentados y llo-
rosos de indígenas golpeados y perseguidos. La población de la zona liberó a los detenidos quienes decidieron reanudar la marcha “con más fuerzas y energías hasta llegar a La Paz”. Ya no hubo más ensayos de diálogo ni reuniones con ministros.

El trayecto es cada vez más duro pero la solidaridad de la gente lo hace tolerable y hasta festivo. La marcha va a ritmo lento para no entorpecer las elecciones judiciales que se realizan el 16 de octubre del 2011, a fin de evitar que el gobierno los acuse de estar jugando a la política con la oposición²⁸. Los marchistas aún aspiran a que se les reconozca un lugar en el gobierno del presidente indígena.

²⁸ En esas elecciones la oposición promovió el rechazo a los candidatos, todos preseleccionados por la mayoría oficialista de la Asamblea Legislativa, mediante votos nulos y blancos. Estos, al final, sumaron más del 60% de los votos pero, de acuerdo a la ley, no fueron considerados en el cómputo final y el gobierno posesionó a sus candidatos como jueces de la Suprema, y los Tribunales Constitucional, Ambiental y Agrícola.

Después de 66 días “la gran marcha pací-
fica llega y todos vamos recorriendo las calles donde la gente paceña se portó con altura y so-
lidaridad. Las calles son interminables, unos nos abrazan, nos besan, lloran y nos hacen llo-
rar” escribe Sotto.

3.2. DEL CONFLICTO A LA CONSULTA

La gente de la ciudad se volcó a las calles para recibir a los marchistas y protegerlos de cualquier amenaza, escoltándolos en su ingreso a la Plaza donde establecieron una vigilia frente a las oficinas presidenciales. Ni Evo Morales ni los ministros salieron a recibirlos y la policía cerró todos los ingresos, impidiendo que llegaran a la vigilia frazadas o alimentos, o que se plegaran a ella otras personas²⁹.

Mientras tanto, los delegados de CONISUR y de los campesinos cocaleros demandaban participar también del diálogo “como dueños del TIPNIS”, contando para ello con el apoyo del gobierno y anticipando que la carretera se haría “sí o sí”, como repitió el alcalde de Villa Tunari, Feliciano Mamani (LT, 21/10/12).

Finalmente, luego de varias horas de tensa espera y trifulcas verbales, Morales decidió ir al encuentro de los marchistas en la plaza Mu-
rillo y terminó mezclándose con ellos antes de iniciar un diálogo formal. Como muestra de buena voluntad vetó una ley que condicionaba la carretera a la consulta con los indígenas, que

²⁹ Esta actitud contrastaba nítidamente con la de Jaime Paz Zamora, quien en 1989 salió a recibir a los marchistas hasta la cumbre y realizó con ellos una reunión de gabinete para tratar sus demandas, accediendo luego a recibirlas en La Paz pues ellos querían concluir el periplo que se habían propuesto. Y al llegar instalaron de inmediato el diálogo, del cual resultó el reconocimiento del Parque como territorio indígena.

había sido aprobada apresuradamente en la Asamblea Legislativa, y propuso redactar una nueva que prohibiera la construcción de cualquier carretera dentro del TIPNIS, así como el desalojo de las personas ajenas a los pueblos indígenas.

Era un cambio de posición tan radical que provocó comprensible desconfianza.

Una vez abierto el diálogo, los marchistas insistieron en plasmar los acuerdos en leyes que tuvieran todas las garantías constitucionales. A lo largo de la marcha ya se habían mostrado desconfiados de los ministros y pedían hablar con Evo, pero una vez que se encuentran frente al Presidente no les basta su palabra ni su firma en un convenio, piden una ley y la obtienen. El 24 de octubre de 2011, aprobada por diputados y por senadores por gestión directa del Vicepresidente García, Evo Morales promulgó la Ley 180 que declara el TIPNIS como “patrimonio” y lo define como “intangible”, y dispone “que la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, como cualquier otra carretera, no atravesará” el TIPNIS.

Seguramente los dirigentes, agotados por la marcha y ansiosos por reincorporarse al “proceso de cambio” en el que tantas esperanzas han puesto sus bases, no percibieron mala fe en esa ley. Pero considerando la intransigencia que había mostrado el gobierno hasta entonces y lo que se vino después, no podía evitarse sospechar que se trataba de un instrumento para asfixiar a los indígenas del TIPNIS y exacerbar sus contradicciones con los campesinos, operadores turísticos, madereros y ganaderos que operaban en el parque. Era como decir: si no quieren la carretera es que no quieren el progreso, por tanto no tendrán nada, y nadie “tocará” el TIPNIS, los que ya están ahí deberán

salir, quedando solos y aislados los chimanés, mojeños y yuracarés³⁰.

La marcha llevaba además otros 15 planteamientos referidos a la situación en otros parques y territorios indígenas, a convenios previos, a temas referidos a educación, salud y vivienda, y a la explotación de hidrocarburos, y en todos se lograron algunos acuerdos consistentes, sobre todo, en garantizar la participación de las organizaciones indígenas en la elaboración de normas, planes y proyectos de política pública.

Apenas firmada la ley y cuando los marchistas aún no habían retorna a sus comunidades, el gobierno empezó una intensa campaña mediática para forzar el retiro de las actividades empresariales del parque que, según el Vicepresidente García, era a lo que en realidad se refería la intangibilidad (LR, 25/10/12)³¹.

En noviembre, uno de los funcionarios más influyentes del gobierno denunció escandaliza-

³⁰ El dirigente máximo de la Subcentral TIPNIS expresó esa desconfianza pero también dio a entender que había un acuerdo implícito de aclarar el concepto de “intangibilidad” en el reglamento de la ley, pues ello no debería impedir el aprovechamiento sostenible del bosque y los planes de manejo que ya habían sido aprobados (P7, 23/10/12).

³¹ Como García fue el principal gestor de la norma, su opinión es importante para conocer las intenciones que la animaban. Según el periódico La Razón: “Momentos antes de la sanción legislativa, el vicepresidente Álvaro García puso en debate el término intangibilidad, aclarando que no está inscrita en la Constitución y que se contrapone con las actividades empresariales descubiertas en el parque. Denunció que tienen conocimiento de acuerdos con empresarios para explotar al menos 157 mil hectáreas de madera, de la existencia de hoteles de cinco estrellas y pistas de aterrizaje en el parque. “El TIPNIS había estado marcado o loteado, y no había sido tan virgen, cuestionó, pero aclaró que la intangibilidad no debe afectar las formas de vida de los indígenas de la zona”.

zado “que los dirigentes del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) aclararon un lucrativo negocio turístico en su territorio, operado por empresarios extranjeros, a cambio de ‘migajas’” (Erbol, 11/11/12). Se trataba de una sucursal de la empresa Untamed Angling (Pesca Salvaje) que ofrece turismo para millonarios y que en este caso promovía la pesca deportiva de “dorado” con anzuelo. La empresa en Bolivia se llamaba Tsimane Lodge y ofrecía viajes en avioneta desde Santa Cruz, alojamiento y pesca en las nacientes del río Sécure y a orillas de los ríos Pluma e Itirizama³². Había firmado un contrato de concesión de operación turística con la dirigencia de la Subcentral del TIPNIS con el aval del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), tenía una concesión otorgada por el mismo gobierno de Morales por 20 años y contaba con licencias de funcionamiento y construcción de infraestructura del Viceministerio de Medio Ambiente (CD 3 N 3699/10 y CD 3 N 4539/11). Respaldados en la Ley 180 de intangibilidad, los mismos que firmaron las concesiones las revirtieron, y notificaron en el mismo sentido a las empresas madereras Suri y Huanca Rodríguez, así como a otras que habían obtenido concesiones en el marco de los planes de manejo sostenible de los bosques. La esperanza de que un reglamento de la ley aclarara intenciones se desvaneció ante la muestra de lo que el gobierno pretendía alcanzar. Por si quedaran dudas, el senador del Movimiento Al Socialismo (MAS), Isaac Ávalos, un ex dirigente campesino de la CSUTCB, “aseguró que los indígenas ya no podrán realizar ninguna actividad en el territorio involucrado en la norma” (EO 26/10/12). Como lo expresaba ese mismo día La Estrella del Oriente, “Lo intangible es el precio que tendrán que pagar

³² Todavía puede verse su oferta en <http://www.tsimanelodge.com/>

los indígenas por haber vencido a Evo Morales” (EO 26/10/12).

El 20 de diciembre, alentados por las actitudes gubernamentales y tal como lo habían anticipado líderes importantes del MAS como Leonilda Zurita, Isaac Ávalos, Julio Salazar y otros, miembros del CONISUR iniciaron una marcha para exigir la construcción de la carretera. Se proclamaban legítimos dueños del TIPNIS y pedían derogar la Ley 180 para dar viabilidad a la carretera.

Huér纺a de apoyo social y escasamente visible por el desinterés de los medios, la marcha del CONISUR concentró sus demandas en la anulación de la Ley 180 y en la realización de la “consulta previa” que plantea el Convenio 169 de la OIT. Al llegar a La Paz, el 30 de enero de 2012, recibe el respaldo de las organizaciones sociales vinculadas al partido de gobierno y el aliento del Presidente, que se muestra solidario con sus demandas y promete que “no se irán con las manos vacías” (LT, 2/2/12), pero sugiere que dialoguen entre indígenas para resolver el problema. El 10 de febrero el Presidente promulgó la Ley 222, que dispone realizar “consulta previa e informada a los pueblos indígenas” del TIPNIS sobre la intangibilidad o no “para viabilizar el desarrollo” y la construcción de la carretera entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos³³. El objetivo gubernamental de forzar la carretera, sin embargo, se hace evidente

³³ Mientras el Presidente intenta presentar esta norma como fiel a la Constitución y a los compromisos internacionales y nacionales de respeto a los pueblos indígenas, el Vicepresidente empieza a desplegar la hipótesis de que lo que está en cuestión con la carretera es el control del territorio por parte de las oligarquías cruceñas (CA, 9/2/12). Esta Ley fue demandada ante el Tribunal Constitucional, el cual en junio emitió fallo condicionando su aplicación a que la metodología de su aplicación sea consensuada con los indígenas.

cuando el Presidente mismo anticipa que, de mantenerse la oposición en la consulta, apelaría a un referéndum nacional (P7, 11/2/12) y sus ministros insisten en que la consulta será respetuosa y completa, pero “no vinculante”. Todo esto anticipaba que el conflicto con los indígenas del TIPNIS se prolongaría.

Apenas se aprobó la norma de consulta el gobierno desplegó una estrategia múltiple para neutralizar la resistencia de los indígenas y asegurar su objetivo de construcción de la carretera. Por un lado, el Presidente empezó a viajar a las comunidades indígenas del TIPNIS con el fin de establecer una vinculación directa y personal con los indígenas, llevando donaciones importantes para ellos, desde motores fuera de borda para sus canoas hasta pequeños motores a gasolina para generar electricidad, ofreciendo planes de vivienda y construcción de escuelas y centros de salud... si aprobaran la carretera. Por otro lado, el Vicepresidente promovió más intensamente su hipótesis política de que la derecha, las oligarquías y el imperialismo a través de las ONGs son quienes manipulan a los indígenas con el fin de aprovecharse de sus recursos³⁴. Finalmente, ministros y funcionarios menores multiplicaron sus denuncias sobre contrabando de madera, cultivos de coca, actividades del narcotráfico y corrupción de los dirigentes indígenas en el TIPNIS.

Los indígenas del TIPNIS iniciaron una nueva marcha el 28 de mayo de 2012, que arribó a La Paz un mes después, sin lograr un nuevo diálogo con las autoridades, aunque puede decirse que consiguieron que se rescindiera el contrato con OAS para la construcción de la carretera.

³⁴ En estos meses incluso publicó un librito titulado *Geopolítica de la Amazonía; Poder hacen-dal-patrimonial y acumulación de capital*. Vicepresidencia del estado, La Paz, 2012.

El gobierno se concentró desde entonces en la consulta con un reglamento y protocolos que no fueron concertados con los pueblos indígenas, a pesar de que así lo había ordenado el Tribunal Constitucional. A la conclusión del periodo el gobierno informó que las comunidades aceptaron levantar la intangibilidad del TIPNIS. Por su parte, la Conferencia Episcopal Boliviana y la Asamblea de Derechos Humanos visitaron una muestra de 36 comunidades y concluyeron que la consulta “no se ha ajustado a los estándares de consulta previa, conforme lo establecen las normas nacionales e internacionales”, y que se hizo uso de presiones, prebendas y engaños para forzar una respuesta favorable a la posición gubernamental, que por su parte afirmaba que el 80% de las comunidades aceptaba la carretera (LR 17/12/12).

3.3. LA REVELACIÓN DEL TIPNIS

Probablemente el principal problema ambiental que enfrenta Bolivia es el de la deforestación. Tres cuartas partes de su territorio forman parte de la Amazonía o de las llanuras del Chaco y sobre ellas se ha volcado en las últimas décadas el mayor esfuerzo de expansión de la frontera agrícola y del crecimiento urbano. Las consecuencias son conocidas. En las cercanías de Santa Cruz, que era apenas una aldea en los años 1950 y es hoy la principal ciudad del país, se extienden inmensos arenales donde no hace mucho se cultivaba caña de azúcar y algodón. En el Chapare, cuya colonización empezó realmente en los años 1970 luego de que la nueva carretera a Santa Cruz fuera concluida, la perdida de la cobertura vegetal ha ido empujando a los campesinos cada vez más adentro de la selva. La imagen de que la Amazonía es un territorio de fertilidad inagotable ha ido cediendo paso a una imagen mucho menos optimista

pero real, pues se sabe que se trata de suelos muy vulnerables, con una delgada capa de humus y susceptibles a la erosión cuando se pierde la protección de los árboles.

Por eso es comprensible que el tema de la deforestación fuera el primero en resaltarse con respecto al TIPNIS. Además de la propia experiencia nacional de la deforestación causada por la apertura de caminos, se trata de una correlación muy bien documentada en el mundo entero.

Un estudio realizado por la Fundación Natura en Bolivia, estimó los impactos que podría tener la apertura de la vía caminera por el medio del TIPNIS. Sus datos se sintetizan en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Proyección de desbosque en el TIPNIS a 18 años

Años	Sin Carretera		Con carretera		Deforestación adicional
	En %	En Has.	En %	En Has.	
1	9,57	89841	13,16	123536	33695
3	12,81	120302	20,85	195792	75490
8	20,26	190225	36,65	344092	153867
13	30,51	286561	53,15	499004	212443
18	43,17	405272	65,07	610848	205576

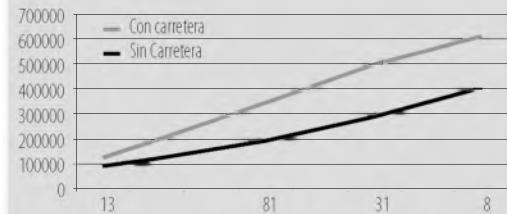
Fuente: Vargas et al. 2012. pag. 74.

La proyección “sin carretera” supone que las tendencias registradas en los últimos 30 años se mantengan, lo que implica un proceso continuo de asentamientos de campesinos que tumban el monte para desarrollar cultivos diversificados que incluyen la coca y los productos alimenticios típicos: arroz, yuca, cítricos, tal vez palmito y otros más. Esta tendencia, en el pasado, estuvo fuertemente marcada por los cambios en las políticas antidroga, acelerándose la deforestación cuando menos intensa era

la prohibición, y desacelerándose en los años en que se intentó reprimir más los cultivos de coca. Por lo tanto, se trata de una tendencia que puede cambiar con los cambios en los mercados ilegales y las políticas públicas hacia el consumo y tráfico de drogas.

La proyección “con carretera” es la que nos interesa particularmente en este estudio, pues ha sido estimada tomando en cuenta la expansión del área de influencia de la carretera y los patrones de asentamiento que ésta permite, y que se conocen como de “hueso de pescado”, con la carretera principal emulando la columna y las sendas hacia los lados las costillas, de manera que el monte va cediendo a medida que los asentados habilitan la tierra para la agricultura y la ganadería. En tan solo 18 años casi dos tercios del bosque actual desaparecerían.

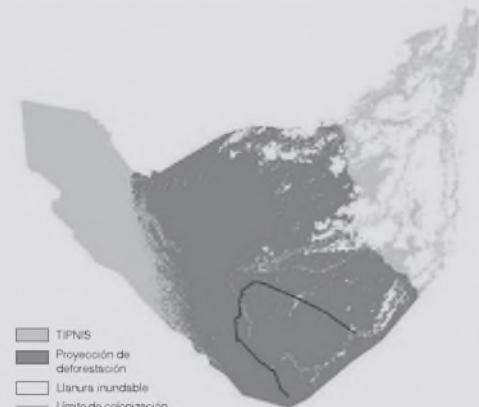
Gráfico 2. Deforestación estimada a 18 años



Fuente: Elab. propia con datos de Vargas et al. 2012, pág 74.

El mapa siguiente ilustra las proyecciones de deforestación a 18 años, sin controles de coca y con la carretera promovida por el gobierno para vincular Cochabamba y el Beni, pasando por Villa Tunari, al sur del TIPNIS, y San Ignacio de Moxos, al norte. La línea oscura en la base del TIPNIS define el contorno del Polígono 7, actualmente ocupado por campesinos que cultivan coca.

Mapa 3. Deforestación en el TIPNIS, con carretera, a 18 años



Fuente: Vargas et al. 2012, pag. 72.

Enfrentados a este tipo de proyecciones, los funcionarios del gobierno han respondido de maneras muy diversas, poniendo en evidencia que su proyecto se decidió al margen de estudios y análisis ya no solo ambientales, sino ni siquiera socio-económicos.

La respuesta más insistente ha sido la promesa del “blindaje” del TIPNIS. Es decir, la de acompañar la construcción de la carretera con un conjunto de normas e instituciones que limiten el impacto ambiental exclusivamente a la carretera, de manera que se prohíban asentamientos, explotación maderera o se controle mejor el narcotráfico. Se ha planteado una ley específica de protección del TIPNIS y se ha presentado la carretera como un instrumento que permitirá afirmar la presencia institucional y coercitiva del Estado para garantizar dicha protección. Incluso, en la misma lógica, se ha llegado a proponer un diseño tal de la carretera que incluya la reforestación de sus bordes con especies que la cubran, a manera de un túnel vegetal. También se ha propuesto convertir la carretera en un modelo de infraestructura ecológica, con túneles

que pasen por abajo y por encima de ella, a fin de reducir el impacto que tendría la carretera sobre la vida silvestre y los flujos migratorios de las aves y mamíferos de la zona³⁵.

Naturalmente, estos argumentos son poco verosímiles considerando que ni siquiera en las ciudades la presencia del Estado ha podido evitar los avasallamientos de la propiedad, el desarrollo del narcotráfico o la destrucción de bienes comunes. Para ser viable, una opción de este tipo requiere de un sistema institucional muy fuerte y una cultura política de respeto y obediencia a las normas. Ni una ni la otra están presentes en Bolivia, y mucho menos bajo el gobierno de Evo Morales a quien se le recuerda continuamente su máxima de “le metemos nomás y los abogados arreglan, que para eso han estudiado”³⁶.

Otra línea argumental, que a momentos se hace más vigorosa, insiste en presentar la carretera como el principal instrumento de progreso, ofreciéndola a las comunidades indígenas de la zona como la condición básica que permitiría dotarles de todos los servicios que necesitan, desde la salud y el saneamiento hasta la conexión a internet, pasando por agua, alcantarillado, educación y empleo. De hecho, la consulta

35 El vicepresidente Alvaro García Linera sintetizó los argumentos gubernamentales en un pequeño libro con pretensiones académicas titulado *Geopolítica de la Amazonía*, que el gobierno distribuyó gratuitamente junto a la edición dominical de todos los periódicos del país. En ese texto se plantea también la idea de hacer la carretera por debajo o por encima del parque, sin que por supuesto se mencionen ni los costos ni los efectos que tendría el solo hecho de construir alguna de esas supuestas “alternativas”.

36 El Presidente Morales ha planteado varias veces que las normas son un estorbo y que si las intenciones son buenas, hay que avanzar con las acciones pues para arreglar los problemas legales están los abogados. Se menciona esa posición en <http://eju.tv/2013/04/evo-a-gastar-ilegalmente/> (visto en abril 2013).

realizada en el TIPNIS el 29 de julio presenta a las comunidades dos escenarios alternativos: el TIPNIS intangible, representado por la situación actual pero sin vinculaciones con el mercado ni presencia de actividades de turismo, extracción de madera (sostenible o no), ni servicios públicos, y el TIPNIS integrado, con carretera y todos los servicios, desarrollo económico y progreso.

Lo notable de esta argumentación es que ignora que la mayoría de las comunidades indígenas se encuentra asentada por el borde oriental del TIPNIS, en las orillas del río Isiboro, y en la parte norte, en las orillas del río Sécure, en tanto que la carretera fue proyectada para atravesar el centro del TIPNIS, donde existen muy pocas comunidades y de hecho la carretera solamente pasaría por dos de ellas. De manera que la carretera proyectada no tendría prácticamente ningún impacto de comunicación y transporte para las comunidades indígenas que viven en el TIPNIS.

En algunas oportunidades las autoridades, intentando recuperar éxitos pasados del gobierno en el manejo del discurso político basado en los derechos, han recurrido a dos ideas fuerza, una proyectando el argumento anterior, y demandando “el derecho al desarrollo” y otra apelando a una larga aspiración nacional y latinoamericana : “el derecho a la integración”. Pero al hacerlo, en ambos casos, identifican a los indígenas del TIPNIS como los principales obstáculos al ejercicio de esos derechos, lo que remite al antiguo dilema que planteó Sarmiento, entre barbarie y civilización, erosionando la legitimidad reivindicativa de la identidad indígena que había acompañado a Evo Morales en su ascenso al poder³⁷.

37 Nada menos que un dirigente campesino, en su afán de respaldar al gobierno, se refirió a los indígenas del TIPNIS como a unos salvajes. Ver <http://www.noticiasfides.com/sociedad/csut-cb-no-queremos-que-indigenas-del-tipnis-vivan-mas-como-salvajes-20110906/> (visto en diciembre 2012).

El gobierno ha ensayado varias y diversas justificaciones al proyecto caminero por el TIPNIS, pero ninguna ha satisfecho a los indígenas ni convencido a la mayor parte de quienes terminaron apoyándolos en sus caminatas. Definitivamente, no está clara la razón por la cual se insiste tanto en penetrar el corazón del parque con una carretera. Es evidente que si se la define como una vía que une a San Ignacio de Moxos con Villa Tunari, son muy pocas las alternativas del trazo carretero. Pero si se trata de vincular dos mercados, la vía debe unir en realidad a Trinidad con Cochabamba, y entonces sí las opciones a trazos alternativos son mayores y pueden incluir el exterior del TIPNIS como puede deducirse de una simple vista a la imagen satelital del área buscando Cochabamba y Trinidad en el Google Earth.

La defensa del TIPNIS, por parte de los pueblos indígenas, es muy clara y precisa. Se basa en el título ejecutorial obtenido entre la primera marcha de 1990 y el año 2009, que reconoce al TIPNIS como propiedad colectiva de los pueblos chimán, mojeño y yuracaré representados por la Subcentral. Lo que ellos plantean es el cumplimiento de la normativa boliviana e internacional sobre sus derechos como pueblos indígenas y como propietarios del área, en particular en lo que se refiere a su derecho a participar en las decisiones que afectan sus modos de vida. Es indudable que la carretera es una de esas decisiones y que su derecho a pronunciarse sobre su construcción, y no solamente sobre su trazado, fue ignorado por el gobierno boliviano al momento de invitar a propuestas, negociar con el propONENTE (OAS) y firmar los contratos de construcción y de financiamiento (BNDES)³⁸.

38 Algunas autoridades han argumentado que la consulta corresponde solamente para el caso de proyectos o políticas referidas a la explotación de los recursos naturales, y que la carretera no puede considerarse tal pues lo que hace es vincular poblaciones que están fuera del TIPNIS.

Si es un tema de derechos, a la propiedad y a la consulta, ¿no debería resolverse en los estados judiciales en vez de haber movilizado al país entero, polarizando posiciones y causando indirectamente la muerte de personas? ¿Por qué los indígenas del TIPNIS tuvieron que recorrer dos veces más de 600 kilómetros, con niños, ancianos y enfermos a la intemperie, por más de 60 días cada vez? La respuesta es tan simple como dramática: porque los tribunales de justicia no gozan de la confianza de la gente ni tienen la capacidad institucional para resolver este tipo de problemas. En efecto, los tribunales en este momento carecen de la fuerza técnica y moral para ser obedecidos por los litigantes, y especialmente por el gobierno. Desde el punto de vista de los indígenas puede incluso ser más riesgoso acudir a los tribunales, porque una vez sancionada una decisión a favor del gobierno, éste tendría incluso más fuerza para imponerla, y la probabilidad de que la sanción favorezca al gobierno es muy alta ya que las elecciones judiciales se realizaron entre los candidatos escogidos por el gobierno, que acabó imponiéndolos incluso en contra del rechazo mayoritario de la población³⁹. Por su parte, el gobierno no acude a los tribunales porque la normativa que respalda a los indígenas está basada en convenios y acuerdos internacionales, e incluso si forzara una interpretación que le fuera favorable en el país, podría verse obligado a enfrentar tribunales internacionales, lo que deterioraría su posición.

39 Las elecciones judiciales postularon candidatos escogidos por la mayoría oficialista en la Asamblea Legislativa y la oposición convocó a votar en blanco o nulo, categorías que sumaron más del 60% de los votos. Sin embargo, en base a los votos válidos, fueron posesionados los candidatos preseleccionados por el oficialismo de manera que éste avanzó hacia el control del sistema judicial.

Esta consideración refleja, por supuesto, una situación extremadamente preocupante sobre los riesgos crecientes que entraña la baja institucionalidad en Bolivia. No es un aspecto nuevo, porque ya el conflicto por el agua el año 2000 mostró las consecuencias de no contar con un sistema institucional y creíble de resolución de controversias. Pero es un aspecto que se ha ido deteriorando por la acción convergente de gobierno y grupos sociales, pues ambos tienden a actuar a espaldas de la ley y de los encargados de interpretarla y juzgarla, confiados en que de ese modo obtendrán ventajas duraderas. La ausencia real de una jurisdicción contencioso-administrativa que permita a los ciudadanos, individualmente o en grupo, protegerse frente a las acciones, decisiones o gestiones de la administración pública los empuja a la acción directa y a tratar de resolver mediante el conflicto un problema que podría y debería resolverse de maneras menos costosas para los contendientes y para la sociedad.

En el caso del TIPNIS se observa además un desplazamiento del objeto en disputa: de los derechos indígenas a la cuestión de la carretera y de ahí a la politización que alcanza un grado extremo en la necesidad de los actores de poner en juego una definición de paradigmas de desarrollo: extractivismo versus ambientalismo, o como se quiera denominar las dos opciones.

Estos desplazamientos del objeto del conflicto no solamente se producen por la divergencia de origen con que las dos partes en disputa plantean el tema (carretera para unos y derechos para otros), sino también por la presencia de otros actores que interpretan el conflicto, o al menos lo intentan, en términos de sus propias necesidades y percepciones, influyendo en la configuración pública del mismo.

Eso ocurre con muchas organizaciones que apoyan a los indígenas y que levantan

argumentos para explicar la conducta gubernamental (más bien acusarla) o para oponerse a ella.

Por ejemplo, para algunos grupos el problema está en la sujeción del gobierno de Bolivia a los planes del subimperialismo brasileño. En la presencia de OAS y BNDES, y el apoyo que el gobierno de Brasil da a estas empresas y al gobierno boliviano, se descubre - dicen - una intencionalidad de expansión (para unos) y control (para otros). Expansión económica, ya que del Brasil sale el financiamiento y al Brasil retornará a través de las ganancias de la empresa y de los intereses que se paguen, o planes de control territorial que permitan ocupar Bolivia con empresas brasileñas o asegurarse el paso hacia el Pacífico.

Para algunos, este proyecto se expresa o está articulado a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamericana, IIRSA, que fue acogida en la Cumbre del año 2000 a propuesta del BID y que consiste en un proyecto de coordinación de esfuerzos para impulsar la integración física del subcontinente. Como esa iniciativa fue propuesta por el BID y presidía el gobierno el ex General Bánzer, se definiría como una iniciativa neoliberal y desarrollista, que sería aprovechada por el Brasil para fortalecer su rol económico en el área.

Que la vinculación de Brasil al Pacífico requiera vías de Este a Oeste, y que la carretera por el TIPNIS sea de Norte a Sur no parece tener relevancia en esa argumentación ni tampoco el hecho de que la carretera no se encuentre mencionada en los documentos oficiales de IIRSA. Es más, este último hecho es utilizado como evidencia de que en esa iniciativa hay secretos y por tanto intenciones ocultas. Pero el análisis no encuentra sustento empírico a esta explicación.

También se ha planteado que detrás de la insistencia del gobierno está un compromiso con las petroleras, que tienen concesiones en el norte del TIPNIS y que, por ello, necesitarían de un camino de penetración para acceder a la zona. Es indudable que, teniendo cierto potencial hidrocarburífero, varias compañías hayan obtenido concesiones para exploración y otras estén buscándolas, y de ser así, es también indudable que las empresas sean afectadas por una legislación que privilegia la propiedad colectiva porque ella complejiza toda la normativa. Pero éste sería probablemente un caso excepcional en el que la exploración y explotación petrolera requieran de una carretera asfaltada para realizarse, y mucho más raro sería que las empresas se embarquen en un conflicto tan amplio y virulento cuando ya tienen amplia experiencia en negociación con las comunidades locales. De hecho, lo opuesto sería más verosímil, es decir, que las empresas intenten establecer una relación directa con los indígenas, satisfaciendo sus demandas específicas y buscando evitar que su presencia desate conflictos, como lo hacen en realidad en muchos otros proyectos, dentro y fuera de Bolivia. Los expertos han observado la legislación como un aspecto que puede desalentar inversiones, pero resulta poco creíble que se involucren en una disputa que no les compete ni conviene.

En realidad, la búsqueda de explicaciones conspirativas parece más bien un esfuerzo destinado a excusar al gobierno de los errores que ha cometido en este conflicto, y a tratar de recuperar lo que consideran es su esencia fundamental. Desde esta perspectiva se reivindica la idea plasmada en la Asamblea Constituyente, con su la promesa de inclusión indígena y respeto a la “Madre Tierra”, y el nuevo para-

digma del “vivir bien”. Quienes plantean estas explicaciones provienen más bien de las filas de los militantes desilusionados del proyecto político que lideriza Evo Morales y aspiran a su reconducción.

Lo cierto es que este conflicto ha golpeado fuertemente la credibilidad del gobierno. El contraste entre lo hecho hasta ahora en el TIPNIS y su discurso es inmenso y crece con cada nuevo gesto, poniendo en evidencia la fragilidad e inconsistencia de un proyecto político que pretendió satisfacer a todos pero que está quedando atrapado en una lógica de poder que se tiene a sí mismo como único referente de éxito.

El TIPNIS “pertenece” a menos de 3 mil familias, dispersas en 64 comunidades aisladas y desprovistas de servicios. Aunque viven en el centro geográfico del país, son una población marginal y, de acuerdo a los parámetros habituales, extremadamente pobres. Es posible que el gobierno los pensara así cuando decidió llevar a cabo este millonario proyecto. Hasta es posible que tuviera la ilusión de seducirlos con la carretera, como lo han hecho miles de carreteras en Bolivia y en el resto del mundo con las poblaciones cercanas a ellas. Teniendo una sólida mayoría electoral y el control casi absoluto de todas las instituciones de los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y electoral, y contando con más recursos de los que ningún gobierno tuvo jamás en la historia boliviana, parece haber menospreciado la capacidad política de los más pobres entre los pobres. Y a medida que se adentra en el conflicto le fue resultando cada vez más difícil salir de él y todavía más admitir su derrota. Seguramente en los cálculos de sus estrategas está la idea de que si cede ante los más débiles, se muestra desprovisto de todo poder real. Admitirlo lo obligaría a reconocer

que de nada sirvió acumular un poder que, en los hechos, nada puede⁴⁰.

Es casi seguro que, de todos modos y más temprano que tarde, se llegará a esa conclusión. Los costos de esa lección ya han sido enormes y, lo que es más grave, pueden seguir creciendo.

4. Recomendaciones de políticas públicas

El conflicto del TIPNIS ilustra de una manera muy clara las limitaciones de una política voluntarista e impulsiva en materia de desarrollo sostenible y, en consecuencia, la necesidad de fundarla en un sistema institucional con fuerte capacidad operativa y normativa clara.

Este conflicto se generó a raíz de la evasión que hizo el gobierno boliviano de la normativa existente, tal vez buscando acelerar procesos o menospreciando su importancia para la gestión. En el marco de su autopercepción de régimen fundacional de un nuevo estado, el gobierno de Morales ha menospreciado las instituciones existentes y supuesto que la práctica le permitiría ir creando nuevas normas. De este conflicto es necesario aprender que para el éxito de la gestión es absolutamente necesario respetar las instituciones y obedecer las normas, porque en última instancia ellas son la mejor protección que pueden tener las decisiones que se

⁴⁰ En un breve intercambio de ideas con un intelectual muy cercano al gobierno en su primera etapa, que fue uno de los impulsores ideológicos más notables de la nueva Constitución plurinacional y comunitaria, le hice notar que sus explicaciones sobre el comportamiento del gobierno en relación al TIPNIS y a los indígenas desarmaban sus razones de tal manera que dejaban una explicación única: se trata de una patología. Me dijo que sí, que no le encontraba ninguna lógica a lo que estaba haciendo el gobierno.

tomen. Por ejemplo, muchos conflictos podrían resolverse fácilmente si los ciudadanos, individual o grupalmente, tuvieran la posibilidad de presentar sus quejas o resolver sus problemas en ámbitos jurisdiccionales, sean de carácter administrativo o judicial. Pero como éstos han perdido autoridad o están sometidos al poder gubernamental, los ciudadanos acuden directamente al poder ejecutivo y lo hacen de la manera más expedita posible, compitiendo por la atención de las autoridades mediante la presión pública.

En cuestiones relativas al desarrollo sostenible, a la preservación, la defensa y el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, apegarse a la normativa resulta mucho más urgente, debido a que el bien común es más amplio y posiblemente menos perceptible para las personas, que justamente por eso mismo estarán menos predispostas a reconocerlo y defenderlo. Es necesario recordar que la conciencia ambiental solamente surge con espontaneidad en situaciones de crisis muy severas de contaminación o desastre, e incluso en esas circunstancias la tendencia primordial de las personas es a creer que su responsabilidad personal es irrelevante. Los avances en este campo son, por ello, muy lentos y solamente pueden consolidarse mediante el progresivo establecimiento de normas legales e instituciones que velen por su cumplimiento.

En consecuencia, en el caso del conflicto del TIPNIS la única recomendación específica posible es la de volver al punto cero y comenzar nuevamente y manteniéndose en el marco de la legislación vigente:

- Preparar un proyecto preliminar de la carretera que se pretende construir, tomando en cuenta las opciones que valdría la pena considerar para vincular a las dos ciudades,

y especificando en la medida de lo posible los costos económicos, sociales y ambientales que tendrían esas opciones.

- En base a esas opciones realizar las consultas necesarias a los pueblos indígenas, a las autoridades e instituciones departamentales, y a los organismos de financiamiento, a fin de determinar cuáles son las opciones más viables y, si no las hay, qué tipos de compensaciones o políticas complementarias las harían viables.
- Una vez acordada una opción, o reducidas las alternativas, realizar el estudio de factibilidad y diseño, así como la evaluación de impacto ambiental, preparando los planes de mitigación y compensación que sean necesarios para mejorar las opciones y con ellas buscar acuerdos definitivos con los actores interesados.
- Convocar a licitación internacional que permita competir a las empresas con la mayor transparencia, y sobre la base de términos de referencia que contemplen claramente los acuerdos sobre trazado, mitigación y otros aspectos que respeten los derechos de los grupos indígenas y garanticen los mejores niveles de conservación de la naturaleza.
- Establecer mecanismos de supervisión que faciliten la participación de representantes legítimos de los actores involucrados en los acuerdos y que contribuyan a que el flujo de información sea continuo y transparente antes y durante la construcción si es que se la realiza.

Esto implica, por supuesto, dejar sin efecto o abrogar las dos leyes que la mayoría gubernamental hizo aprobar de manera precipitada y al calor del conflicto: la ley de intangibilidad del TIPNIS y la de consulta. Ellas no tuvieron el propósito de proveer una normativa de carácter general, sino que se elaboraron y aprobaron

sin debate y en forma precipitada con el fin de bajar la intensidad del conflicto.

Una resolución del problema de la carretera entre Cochabamba y Trinidad que tome en cuenta las leyes de protección de los derechos indígenas y de la naturaleza marcaría procedimientos orientadores para otros proyectos de infraestructura y de explotación de los recursos naturales.

La presión demográfica campesina, que incluye la demanda de nuevas tierras para el cultivo de coca en la zona del Chapare, que no ha sido explícita en el conflicto, debe también ser atendida para dar una solución definitiva al problema del TIPNIS.

Debe reconocerse, sin embargo, que esa presión emerge de la actual situación. Es decir, de una economía campesina precaria y de bajos rendimientos, que tiene refugio en un cultivo ilegal y sujeto a erradicación. La transformación de esa economía campesina en una agricultura de alta productividad requiere también de un conjunto de iniciativas que incluyen el reconocimiento pleno de la propiedad de la tierra (con catastro, tributación y derecho de transar con ella), el acceso al crédito y a las últimas tecnologías agrícolas y la regulación legal de los cultivos de coca. Todo esto permitiría que el aumento de la producción agrícola se realice en base a un uso más intensivo de los recursos, incluyendo la disminución de la población rural, y en un marco más adecuado de certidumbre respecto a los cultivos y a la propiedad de la tierra⁴¹.

41 La ley no permite que tierras dotadas por procedimientos de reforma agraria sean vendidas por los dueños ni acumuladas por terceros. Los cultivos de coca tienen una regulación que no especifica deberes y derechos de los productores, lo que coloca a éstos en incertidumbre permanente, induciéndolos a realizar cultivos con escasa inversión y que agotan la tierra rápidamente, empujándolos a ampliar continuamente la frontera.

5. Síntesis y conclusiones

Luego de dos marchas y una contramarcha, sacudidas por la violencia y la pérdida de vidas, después de dos leyes y una consulta, renuncias de ministros y masivas manifestaciones de solidaridad y apoyo, las comunidades indígenas del TIPNIS todavía protagonizan uno de los conflictos más prolongados de los últimos años. Desde una posición en extremo desventajosa, lograron poner en jaque al gobierno con mayor poder político, económico y social de los últimos 50 años. ¿Qué podemos aprender de este caso?

Pasemos primero revista a los protagonistas principales y a lo que ellos han puesto en juego en este conflicto. Sabemos que el tema principal es el de la carretera entre Cochabamba y Trinidad, y que ésta fue decidida a partir de intenciones que no pudieron cumplirse en anteriores gobiernos pero que cristalizaron cuando el Presidente Morales optó por realizar una adjudicación directa a quien ofreciera construcción y financiamiento.

Es evidente que el gobierno plurinacional, con su decisión de llevar a cabo este proyecto, inició el conflicto, porque al tomar su decisión eludió obligaciones normativas, especialmente las que tienen que ver con la doble condición de Parque Nacional y Territorio Indígena de la zona que se encuentra entre los dos puntos que la carretera pretende unir. Frente al gobierno se colocaron los indígenas mojeños, chimanés y yuracarés representados por la Subcentral del TIPNIS que, de acuerdo a la ley boliviana, son “propietarios colectivos” de ese territorio y cuentan con título ejecutorial firmado por el Presidente Morales.

El conflicto se centró en la carretera, pero no es ella la que está en juego. No comprender-

lo es lo que impide hasta ahora un acuerdo que comprometa y satisfaga a las partes.

Para los indígenas lo que está en juego es absolutamente claro: son sus derechos. Con las restricciones que implica la condición de parque natural y el carácter colectivo de la propiedad, saben que tienen derecho a ser consultados y a participar de manera determinante en las decisiones que afecten lo que ocurra en el TIPNIS, por lo que su rechazo no es a la carretera como tal, sino a lo que ella implica en cuanto a procedimientos previos y consecuencias posteriores.

El problema surge cuando se trata de identificar qué es lo que puso en juego el gobierno. En un principio uno puede suponer que se trata de su voluntad de integrar el país, expandir sus fronteras agrícolas y dinamizar su economía, e incluso de que al hacerlo pretenda reordenar la distribución política del poder, reduciendo el rol de Santa Cruz en la economía del Beni. Y hasta es posible admitir que, considerando que se trata de metas tan elevadas, desdeñó los procedimientos suponiendo que tendría todo el apoyo de la población, y especialmente de las ciudades beneficiadas.

Se supo tempranamente que no podía contar con ese apoyo y sin embargo persistió, dando lugar a que se difundieran las sospechas de que importaba menos la carretera que el contrato y que el interés de fondo estaría en los millones que el contrato movilizaba. Junto a estas denuncias se levantaron otras, que hablaban del interés de las petroleras, las madereras, los ganaderos y hasta los narcotraficantes. Estas denuncias no han sido comprobadas o no resultan plausibles. Ni las petroleras ni los narcos necesitan autopistas. Y el contrato terminó por romperse llevando a OAS a rematar sus maquinarias y desmontar sus campamentos.

Y sin embargo, el gobierno persiste, lo que sugiere que su motivación no es la que ha expuesto, o más bien que ha ido cambiando a medida que se desenvolvió el conflicto: lo que hoy está poniendo en juego ya no es lo que puso al principio o a la mitad del proceso: su motivación parece haberse ido desplazando y cambiando.

Los indígenas del TIPNIS son más o menos 12 mil, es decir, menos de 3 mil familias. Se encuentran en los estratos de ingresos más bajos y con menos acceso a servicios públicos. Son pobres y marginales. Viven sobre todo cerca de los ríos Isiboro y Sécure, y por tanto lejos del trazo proyectado para la carretera, cuya construcción no les dará mayor beneficio. Tal vez por eso el gobierno pensó que podía meterle nomás y arreglar las cosas en el camino, demostrándose a sí mismo, sobre todo a sí mismo, que no todo es ceder a las presiones y gobernar obedeciendo. Y es posible que, poco a poco, a medida que las otras motivaciones fueron cayendo, la necesidad del poder haya quedado como la principal.

A estas alturas, y tomando en cuenta el alto costo político de la violenta represión a la Marcha Indígena en la zona de Chaparina de por medio, el gobierno ha invertido tanto capital político en este tema que ya le es imposible dejarlo, a pesar de que seguramente sabe que incluso ganar le significará una derrota. Los indígenas del TIPNIS marcharon por sus derechos y desconocerlos solamente puede deshonrar a quien lo haga, mucho más si se trata de un gobierno que hizo de ellos su principal propuesta.

Tal vez esto explique la dificultad para transformar el conflicto en diálogo y, desde afuera, para comprender un comportamiento que contradice tan abiertamente los discursos políticos y las promesas de campaña. En

el fondo, el gobierno no ha reconocido nunca la legitimidad de los motivos indígenas y se ha concentrado en la carretera. Por su parte, los indígenas no pueden captar las motivaciones del gobierno, que se transforman y se desplazan, enmascaradas en la carretera. El diálogo, incluso el diálogo de facto que se genera en un conflicto, sólo es posible cuando las partes coinciden en la definición de lo que está en juego. En el caso del TIPNIS, ese algo es más que la carretera. Pero al gobierno le resulta imposible admitir qué todo esto se ha reducido a tan sólo una cuestión de poder. Un poder que no puede perder frente a un adversario tan pequeño, pero que lucirá como abuso si finalmente se muestra y ejerce.

ROBERTO LASERNA

Doctorado en la Universidad de California, en Berkeley (1995). Ha estudiado la economía regional y los procesos de descentralización, la democracia y los movimientos sociales, la economía de la coca y la cocaína, el desarrollo humano y los conflictos sociales, el rentismo y la economía política de los recursos naturales. Ha sido docente en la Universidad de Princeton, del Pacífico en Lima, y San Simón de Cochabamba. Es investigador de CERES y Presidente de la Fundación Milenio.

Entre sus libros destacan *20 Juicios y Prejuicios sobre coca y cocaína* (1995), *La democracia en el ch'enko* (2004) y *Ciudades y Pobreza* (2005), *La trampa del rentismo* (2006), escrito con la colaboración de José M Gordillo y Jorge Komadina.

Bibliografía

- Blanes José y Gonzalo Flores
1983 *De los valles al Chapare*, Ed. Ceres , Cochabamba.
- 1985 *A dónde va el Chapare?* , Ed Ceres, Cochabamba.
- Calzavarini Giuseppe Lorenzo
1980 *Nación Chiriguana: grandeza y ocaso*. Ed. Los Amigos del Libro, Cochabamba.
- Canedo Vásquez Gabriela
2011 *La Loma Santa: una utopía cercada. Territorio, Cultura y estado en la Amazonía boliviana*. Ed. Plural-Ibis., La Paz.
- Farah H. Ivonne y Luciano Vasapollo
2011 *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* Cides, La Paz.
- García Linera Alvaro
2012 *Geopolítica de la Amazonia; Poder hacen-dal-patrimonial y acumulación de capital*. Vicepresidencia del Estado, La Paz.
- Kreidler Guillaux Alfonso
2000 “El Paradigma del Desarrollo Sostenible en Bolivia”, en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo II, F Milenio, La Paz.
- Laserna Roberto
1995 *Coca cultivation, drug traffic and regional development in Bolivia*. University of California, Berkeley
- Laserna Roberto
1994 *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína*, Ed. Clave-Plural, La Paz.
- Paz Sarela
1991 “Hombres de río, hombres de camino: relaciones interétnicas en las nacientes del río Mamoré”, (tesis para optar el grado de licenciada en sociología), CISO-UMSS, Cochabamba.
- 1994 “Los criterios de manejo del bosque entre los indígenas yuracarés y ayoreos”, Cochabamba, FT-PP-CERES.
- 2009 *Nuevas dinámicas de Territorio y poder: materiales para reflexionar acerca de las luchas local/regionales en Bolivia*, La Paz, PIEB.
- Platt Tristan
2008 *Entre resistencia y negociación: historias de dos ciudades bolivianas*” en *Resistencia y territorialidad. Culturas indígenas y afroamericanas*.
- Laviña, J. & Orobitz, G. (eds.). University of Barcelona, p. 261-287
- Quispe Felipe
2013 *La caída de Goni. Diario de la huelga de hambre*. Ed. Pachakuti, La Paz.
- Riester Jurgen
1976 *En busca de la Loma Santa*. Ed. Los Amigos del Libro, Cochabamba.
- Rodríguez Alfredo
200 “*Evadas. 100 frases de Juan Evo Morales Ayma para la historia*”. Ed. Del autor, Santa Cruz
- Saignes Thierry
1985 *Los Andes orientales. Historia de un olvido*. Ed Ifea-Ceres, Cochabamba.
- Sivak Martín
2010. *Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales*. Ed. Debate, Buenos Aires
- Sotto
2013 “... para que no se pierda la historia”. Ed. CIPCA, La Paz.
- María Teresa Vargas Ríos; Noelia Garzón Rivero; Edil Osinaga Rico; Robert Müller
2012 *Compensación por servicios ambientales de carbono. Una alternativa para reducir la deforestación en el TIPNIS*. Ed. María Teresa Vargas Ríos. Embajada Real de Dinamarca, Fundación Natura, Fundación PIEB, La Paz.
- Villaruel Gilberto
1994 *Desarrollo Alternativo. Testimonios Campesinos*, Ed CERID, La Paz.
- FUENTES HEMEROGRÁFICAS**
- ED El Diario, periódico matutino publicado en La Paz.
- LT Los Tiempos, periódico matutino publicado en Cochabamba.
- LR, La Razón, periódico matutino publicado en La Paz.
- P7, Página 7, periódico matutino publicado en La Paz.
- EDb, El Deber, periódico matutino publicado en Santa Cruz.
- LP, La Prensa, periódico matutino publicado en La Paz.

Anexo

Titulo de propiedad colectiva del TIPNIS otorgado por el Estado Plurinacional de Bolivia en favor de la subcentral del TIPNIS con la firma del presidente Evo Morales

	Evo Morales Ayma PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL		
REPÚBLICA DE BOLIVIA	TITULO EJECUTORIAL		
	No. TÍTULO	TCO-NAL-000229	
	No. BENEFICIARIOS	No. EXPEDIENTE	
	1	TCO6303002	
POR CUANTO: SUB-CENTRAL DEL TERRITORIO INDIGENA PARQUE NACIONAL ISIBORO-SECURE TIPNIS			
MEDIANTE			
TIPO DE INSTRUMENTO LEGAL	CLASE DE PROPIEDAD	ACTIVIDAD	CLASE DE TÍTULO
RESOLUCIÓN SUPREMA	TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN	OTROS	COLECTIVO
HA OBTENIDO LA PROPIEDAD DENOMINADA: SUB-CENTRAL DEL TERRITORIO INDIGENA PARQUE NACIONAL ISIBORO - SECURE TIPNIS			
CON UNA SUPERFICIE TOTAL DE:	1091656.9404 HECTÁREAS		
UN MILLÓN NOVENTA Y UN MIL SEISCIENTAS CINCUENTA Y SEIS HECTÁREAS CON NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUATRO MÉTROS CUADRADOS			
A TÍTULO DE	: DOTACIÓN		
UBICADA EN	:		
DEPARTAMENTO	COCHABAMBA Y BENI		
PROVINCIA	AYOPAYA, CHAPARE, GRAL. JOSÉ BALLIVIAN, MOXOS Y MARAN		
SECCIÓN	SEGUNDA, TERCERA, SEGUNDA, PRIMERA Y PRIMERA		
CANTÓN	COGAPATA, VILLA TUNARI, SAN BORJA, SAN FRANCISCO, SAN IGNACIO, SAN LORENZO, LIRIOQUÍE Y SAN ANTONIO		
COLINDANCIAS	: VER PLANO ADJUNTO		
CÓDIGO CATASTRAL O GEOCÓDIGO :			
ANEXO			
POR TANTO:			
En cumplimiento a la Constitución Política del Estado promulgada en fecha 7 de febrero de 2009, Art. 4 Parágrafo 1 Numeral 2 de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada mediante la Ley N° 3645 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, Título X, Capítulos I y II del D.S. N° 21215 y la Resolución Suprema N° 228241 de fecha 31 de diciembre de 2001, se expide el presente Título Ejecutorial reconociéndose al titular como único y absoluto propietario de las tierras especificadas.			
Es otorgado, firmado y refrendado en la ciudad de La Paz, a los 13 días del mes febrero del año 2009.			
 Lic. José Carlos Rojas Cáceres DIRECTOR NACIONAL a.i. Servicio Nacional de Reforma Agraria		