

Desarrollo territorial, medio ambiente y coaliciones extra-territoriales en Tarija

## **La regulación ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita: perspectivas de los actores locales y extra-territoriales**

Penelope Anthias

### **Introducción**

En la mayor parte de los territorios de América Latina, las estructuras, las instituciones formales e informales, y las políticas, conspiran contra el desarrollo sustentable. Sin embargo, existen excepciones importantes: territorios que han logrado crecer con reducción de pobreza, mejoramiento de la distribución del ingreso y un manejo sostenible de los recursos naturales. ¿Qué factores determinan estas dinámicas territoriales exitosas? Trabajo previo de este programa demuestra que un aspecto clave en estas dinámicas es la existencia de coaliciones sociales poderosas que las sostengan, que tengan interés en ellas, y que diseñen y generen los ajustes requeridos a lo largo del tiempo. Dentro de este marco, la presente investigación se enfoca en entender cuáles son las condiciones que hacen posible (o no) que ciertas coaliciones sean capaces de diseñar y aplicar instituciones ambientales para modular el funcionamiento de las dinámicas económicas territoriales en una dirección de mayor sostenibilidad ecológica.

El enfoque de este informe es el Campo Margarita, ubicado en la TCO guaraní Itika Guasu en Tarija,<sup>1</sup> que se encuentra actualmente en medio de una nueva ola de desarrollo de los hidrocarburos, orientado a garantizar el cumplimiento de los compromisos del estado boliviano con los mercados de Brasil y Argentina. Basado en entrevistas con los actores involucrados y con presencia en el territorio (guaraníes, ganaderos, estado local, empresas), analiza que instituciones de regulación ambiental existen, o están emergiendo, para reducir y manejar los impactos ambientales de la actividad petrolera en el Campo Margarita; cómo funcionan estas instituciones en la práctica; y como las juzgan los actores locales y extra-territoriales.

El informe está estructurado de la siguiente manera: La Primera Parte ofrece una breve descripción del desarrollo de los hidrocarburos en el Campo Margarita y de las instituciones que existen al nivel nacional para regular el impacto ambiental del sector. También describe los actores locales y extra-territoriales involucrados en la actividad de hidrocarburos en el Campo Margarita; la Segunda Parte presenta y analiza las perspectivas de estos actores con respecto a la regulación ambiental de la actividad petrolera. Analiza cómo, y en qué medida, estos actores participan en la regulación ambiental, y hasta qué punto asumen el tema ambiental como una preocupación central en su relación con la extracción del gas.

---

<sup>1</sup> Aunque el enfoque principal del estudio es el desarrollo del Campo Margarita, también incluye información relacionada con dos otros proyectos de hidrocarburos en el Municipio de Entre Ríos: la prospección sísmica en Salinas y la expansión de un gasoducto entre Palos Blancos y Tacuarandi.

## **Contenido**

<b>Parte 1: Contexto</b> .....	<b>3</b>
El desarrollo de los hidrocarburos en el Campo Margarita.....	3
Instituciones de regulación ambiental del sector hidrocarburífero.....	4
Descripción de actores.....	6
<b>Parte 2: Percepciones de los actores</b> .....	<b>9</b>
Las empresas.....	9
Las autoridades locales.....	12
La población local no-indígena.....	14
Los guaraníes de Itika Guasu.....	18
<b>Conclusiones preliminares</b> .....	<b>26</b>

## Parte 1: Contexto

### El desarrollo de hidrocarburos en el Campo Margarita

El Campo Margarita, junto al Campo Huacaya<sup>2</sup>, contiene las reservas de gas más importantes de Bolivia. Como parte del Bloque Caipipendi, el Campo Margarita ha sido operado desde el 1997 por la empresa española Repsol YPF, junto con sus socios British Gas y Pan American Energy (una subsidiaria de BP), que tienen una participación del 37.5% y 25% respectivamente. La perforación de los primeros 4 pozos de gas, la construcción de una planta de separación y otra infraestructura de hidrocarburos, fueron terminados entre los años 2000 y 2004.

En la actualidad el Campo Margarita está pasando a una nueva etapa de desarrollo, en el contexto de un plan nacional para elevar la producción de gas para garantizar el cumplimiento de los compromisos con los mercados de Brasil y Argentina y el abastecimiento interno. El plan de desarrollo de Margarita-Huacaya prevé un incremento de la capacidad de procesamiento de gas, desde los dos millones de metros cúbicos diarios actuales a 14 millones de metros cúbicos diarios para finales de 2013. Está previsto invertir 1.500 millones de dólares en los próximos cinco años para elevar la capacidad de producción de ambos yacimientos.<sup>3</sup>

La actividad actual incluye la ampliación de la planta (Facilidad Central de Procesamiento), y la construcción de nuevos caminos de acceso y gasoductos, que conectarán la planta con nuevos pozos y con la planta Sábalo. Según un informante de Repsol, se tiene previsto también la perforación de 4 pozos nuevos (ver Fig.1)

Además del desarrollo actual del Campo Margarita, el Municipio de Entre Ríos también tiene dos otros nuevos proyectos de hidrocarburos:

- La empresa Petroandina<sup>4</sup>, a través de su subcontratista Geokinetics, esta llevando a cabo prospección sísmica cerca del pueblo de Salinas, al sur de Entre Ríos.
- YPFB Transportes está llevando a cabo la expansión del gasoducto que va de Villamontes-Tarija, entre los pueblos Palos Blancos y Tacuarandi. Este proyecto consiste en la construcción de un ducto paralelo al existente para incrementar su capacidad. Los campamentos para este proyecto están en Entre Ríos, Tacuarandi, Palos Blancos.

Aunque el enfoque principal de este estudio es el Campo Margarita, algunas entrevistas también hacen referencia a estos otros proyectos.

---

<sup>2</sup> Campo Huacaya, ubicado al norte de Campo Margarita, fue descubierto recientemente por Repsol. Actualmente, se están realizando estudios para determinar los límites de los dos campos y si técnicamente son un solo megacampo.

<sup>3</sup>Repsol es el primer suministrador de gas boliviano para Argentina', 29 de Marzo, 2010, disponible a: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/panorama-mundial-mainmenu-109/europa-mainmenu-110/29207-Repsol-es-el-primero-suministrador-de-gas-boliviano-para-argentina.html>

<sup>4</sup> Petroandina está compuesta de YPFB y la estatal venezolana PVSA

## **Instituciones de regulación ambiental del sector hidrocarburífero**

Como señalan Hinojosa y Hinnerman, el proceso de regulación ambiental no ha cambiado de forma significativa bajo el gobierno de Evo Morales, a pesar de la redefinición de las reglas que definen la distribución de los recursos de gas. El avance más importante desde el 2005 es la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos a la consulta previa, a la participación en el monitoreo socio-ambiental y a la compensación por impactos socio-ambientales cuando la extracción está dentro de sus territorios. El hecho de que el estado, a través de YPFB, realiza la consulta pública es otro cambio importante del pasado, cuando las empresas negociaban directamente con las comunidades afectadas.

A efecto de la aplicación de las normas ambientales, la Autoridad Ambiental Competente (AAC) para el sector de hidrocarburos es el Viceministerio de Medioambiente y Agua, mientras que el Viceministerio de Energía e Hidrocarburos es el Organismo Sectoral Competente (OSC). La regulación ambiental de la actividad hidrocarburífera en Bolivia está regulada por las siguientes leyes y reglamentos:

La Ley de Medio Ambiente 1333 (1992) establece los límites ambientales permisibles para la actividad hidrocarburífera, por ejemplo con respeto a la contaminación del aire, las aguas, el suelo y el subsuelo. También establece el proceso de licenciamiento ambiental (ver abajo) y el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión ambiental y de intervenir activamente en la comunidad para la defensa y/o conservación del medio ambiente (Artículo 92). El Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos (RASH) establece normas técnicas para la protección del medio ambiente, por ejemplo para el control de agua, protección de flora y fauna, manejo de desechos sólidos o líquidos. Otros reglamentos relevantes son el Reglamento Sobre Contaminación Hídrica, el Reglamento General de Gestión Ambiental y el Reglamento de Prevención y Control Ambiental.

En segundo lugar, la Ley de Hidrocarburos 3058 (2005), que tiene carácter vinculante con el Convenio 169 de la OIT, establece los derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios cuando las concesiones están en sus territorios, y su derecho a compensaciones por impactos socioambientales directos, acumulados y a largo plazo (Título VII). Los procedimientos para la consulta y participación están establecidos en el Reglamento de Proceso de Consulta y Participación.<sup>5</sup>

### *Proceso de licenciamiento ambiental*

El Viceministerio de Energía e Hidrocarburos y el Viceministerio de Medio Ambiente y Agua son responsables de la tramitación y otorgamiento de la licencia ambiental, que tiene los siguientes pasos (Fig.1).

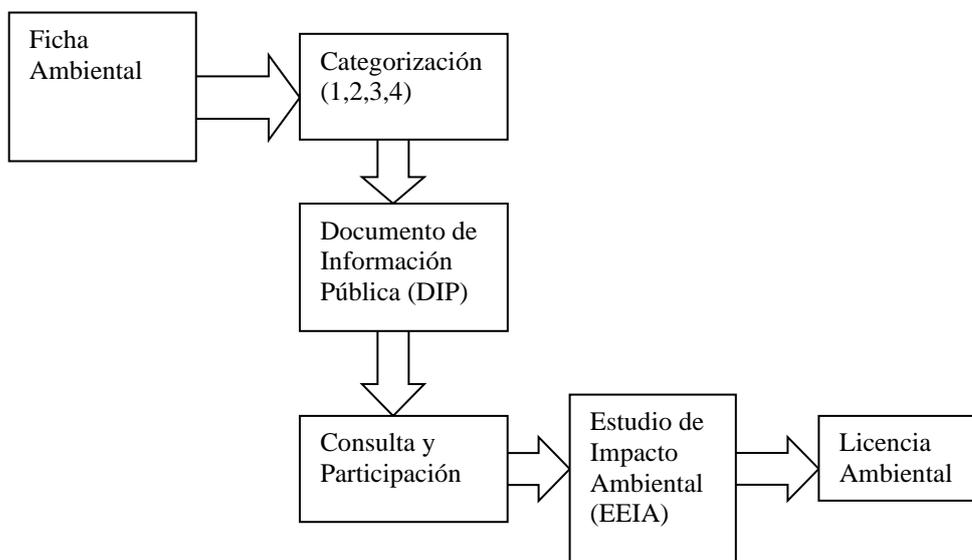
Primero, la Ficha Ambiental tiene que ser aprobada por ambos ministerios, que pueden exigir revisiones para cumplir con las normas legales. El RASH establece que la

---

<sup>5</sup> La Consulta se realizará en dos momentos: a) Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello; y, b) Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental.

actividad petrolera siempre será clasificada como de categoría 1 o 2, o de alto riesgo ambiental, que significa que el estudio ambiental requerido es el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA). En el Documento de Información Pública, la empresa define los posibles impactos socio-ambientales del proyecto y las medidas de mitigación. El DIP se presenta a la población local y autoridades locales en el proceso de Consulta y Participación, donde tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones y demandas sobre estos impactos y medidas, que deberían ser incorporados en el EEIA. El EEIA tiene que ser aprobado por los dos viceministerios previo a la otorgación de la Licencia Ambiental.

**Fig. 1: Proceso de licenciamiento ambiental**



### *Monitoreo ambiental*

El RASH establece que el OSC (El Viceministerio de Hidrocarburos y Energía) efectuará el seguimiento, vigilancia y control de la implementación de las medidas de mitigación y adecuación, en coordinación con la AAC (el Viceministerio de Medio Ambiente y Agua). En otras palabras, el monitoreo ambiental del sector hidrocarburos es la responsabilidad del estado central.

Sin embargo, la Ley de Hidrocarburos 3058 establece normas para la participación de la población local y autoridades locales en el monitoreo ambiental de la actividad hidrocarburífera, a través de un Comité de Monitoreo Socio-Ambiental de Área (CMSAA), que debería trabajar en coordinación con un Comité de Monitoreo Socio-Ambiental Nacional (CMSAN). La composición y papel de estos dos Comités se establece en el Reglamento de Monitoreo Socio-ambiental en Actividades Hidrocarburíferas Dentro del Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas, promulgado el 23 de Abril de 2007. Este reglamento establece que los CMSAAs estarán conformados por a) Un representante de cada sección de Gobierno Municipal del área de influencia de las AOP hidrocarburíferas. b) Dos representantes de los Pueblos Indígenas, Originarios y/o Comunidades Campesinas de

cada sección municipal del territorio de influencia de las AOP hidrocarburíferas c) Un representante del Titular de las AOP hidrocarburíferas. d) Un representante del Viceministerio de Medio Ambiente.

### Descripción de actores

Aunque el proceso de regulación ambiental involucra actores y procesos a varios escalas, este estudio se enfocaba solamente en los actores que tienen presencia dentro del territorio en donde se ubica la actividad petrolera.

#### *Las empresas*

Como se señala arriba, el Campo Margarita está operado por la empresa Repsol YPF. Sin embargo, de alrededor de 1,500 trabajadores actualmente en el Campo Margarita, sólo 80 son de Repsol y el resto son de su contratista Técnicas Reunidas y de sus subcontratistas. El estudio identificó más de 30 subcontratistas trabajando actualmente en el Campo Margarita (ver Tabla 1). Esta lista fue generada a través de las entrevistas, la revisión de estudios ambientales y observación de actividad en el Campo Margarita. Aunque esta no sea completa, y no haya sido posible clarificar las posiciones diferentes en la cadena de contratación, demuestra la diversidad y cantidad de las empresas involucradas.

**Tabla 1: Empresas trabajando actualmente en el Campo Margarita**

Nombre de empresa	Procedencia	Tipo de trabajo
Repsol YPF	España	Operador
Técnicas Reunidas S.A.	Venezuela	Contratista: supervisión de todo el trabajo en el Campo Margarita
Tarija Ecogestión	Tarija, Bolivia	Elaboración de informes ambientales
Kaiser Servicios SR	Santa Cruz, Bolivia	Ingeniería, construcción y mantenimiento de facilidades
Bolinter (Bolivian)	Santa Cruz, Bolivia	Ingeniería y construcción de la planta Margarita
Cosibol	Santa Cruz, Bolivia	Tratamiento de agua
Petrovisa	Santa Cruz, Bolivia	N/D
Bultos S.A.	N/D	Seguridad industrial y gestión ambiental
Emacruz	Santa Cruz, Bolivia	N/D
M-I Swaco	De la transnacional Schlumberger Co.	N/D
EST		N/D
Techint	Argentina	Construcción y mantenimiento de ductos
Conducto		Construcción y mantenimiento de ductos
Tuboscope/Brandt	De la transnacional National Oilwell Varco	Construcción y mantenimiento de ductos
Petrosur		N/D
Inesco	Santa Cruz, Bolivia	N/D
Vialco	Santa Cruz, Bolivia	Construcción de aeropuertos y pistas
Servich	Argentina	Construcción de caminos

Drilling Logistics and Services Corporation	Transnacional	Perforación de pozos de gas
Simein SA	N/D	Servicios médicos
Heliamerica	N/D	Servicio de helicóptero
Helibol	Bolivia	Servicio de helicóptero
Seicamp	Bolivia	Servicio de helicóptero
VyV	N/D	Servicio de helicóptero
Aerocon (avión)	N/D	Servicio de avión
Falcon	Santa Cruz, Bolivia	Seguridad industrial
G4S	N/D	Seguridad industrial
SGS	N/D	Seguridad industrial
Inbolpak	Bolivia	Catering

De las empresas identificadas al menos la tercera parte son empresas bolivianas, la mayoría de las cuales son de Santa Cruz. La única empresa tarijeña que trabaja en el territorio es Tarija Ecogestión, que tiene un papel importante en la regulación ambiental porque produce todos los informes ambientales para Repsol y sus subcontratistas. La mayoría de los subcontratistas, tanto las empresas bolivianas como las extranjeras, emplean una mezcla de trabajadores bolivianos y extranjeros (sobre todo, de Colombia, Venezuela y Ecuador, Perú y Argentina). La proporción de trabajadores extranjeros frente a trabajadores locales depende del tipo de los servicios prestados; en general, los trabajos que son técnicamente más complejos tienden a demandar más trabajadores extranjeros.

#### *El estado local*

Las autoridades estatales consideradas en este estudio son el Municipio de Entre Ríos y el Ejecutivo Seccional de la Provincia O'Connor (también llamado la Sub-Gobernación y anteriormente la Sub-Prefectura). Más allá de su papel en la implementación de normas ambientales nacionales, es importante considerar las autoridades locales como un posible punto de articulación entre la población local y los actores extra-territoriales. Ambas autoridades cuentan con un solo Responsable de Medio Ambiente, que fue una de las personas entrevistadas.

#### *Los guaraníes*

El Campo Margarita se encuentra dentro de la TCO (Tierra Comunitaria de Origen) de Itika Guasu, ubicado al norte de la Provincia O'Connor. La reconocimiento de la TCO en 1997 (bajo la Ley INRA de 1996) fue un hito en la lucha por la recuperación territorial de los guaraníes de Itika Guasu, que empezaron a organizarse al final de la década de 1980 después de una historia de colonización y sometimiento por la población *karai* (no guaraní) de la zona. A través del proceso de titulación SAN-TCO, los guaraníes de Itika Guasu han logrado hasta el presente la dotación y titulación de 95.393 hectáreas de las 216,000 demandas.

La población guaraní de Itika Guasu es de aproximadamente 3,600 habitantes, distribuidos en 36 comunidades. Estas comunidades practican diversas actividades económicas, la mayoría de las cuales están articuladas al uso de la tierra y de los otros

recursos naturales del territorio.<sup>6</sup> En el área de la actividad petrolera, la pesca tiene un papel importante, principalmente entre los meses de invierno, debido a la presencia del Río Pilcomayo, que cuenta con abundantes recursos de sábalo en primer lugar y luego, dorado y bagre en proporciones menores.

Los guaraníes de Itika Guasu están representado por su organización, la Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu (APG IG), que tiene su sede en Entre Ríos. La estructura orgánica de la Asamblea del Pueblo Guaraní del Itika Guasu (APG-IG) tiene tres niveles: el comunal, el zonal y el regional (al nivel de la TCO). Cada una de las comunidades cuenta con un Mburuvicha o capitán comunal, que es elegido en asamblea. Cada comunidad debe contar con responsables de Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra y Territorio (PISET), y con una mujer representante (Kuña Mburuvicha), aunque estos cargos no siempre existen en la práctica.

### *Los ganaderos*

Además de las comunidades guaraníes, la TCO Itika Guasu está poblada por alrededor de 123 propietarios privados (agricultores campesinos y ganaderos) y algunas comunidades campesinas. En el área de Campo Margarita, la población no guaraní se dedica mayormente a la ganadería, que se practica de forma semi-extensiva. Algunos ganaderos se dedican a otras actividades económicas, entre ellos a la explotación forestal, y los terratenientes más grandes tienden a tener otras fuentes de ingreso en Entre Ríos o Tarija. Aunque esta población vive en condiciones mejores que la población guaraní, también están sufriendo una situación económica difícil debido a la sequía y la competencia de productores de carne de Santa Cruz.

Cabe notar que las instilaciones de Repsol se encuentran en propiedades reclamados por ganaderos, quienes han recibido compensación (servidumbre) para el uso de esta tierra. Sin embargo, la mayoría de los propietarios privados de Itika Guasu no cuentan con títulos propietarios consolidados debido al estado incumplido (y actualmente paralizado) del proceso de SAN-TCO. Bajo este proceso, los propietarios privados tienen que demostrar que dan uso productivo a la tierra que ocupan para tener sus derechos propietarios reconocidos. Una minoría ha sufrido, o deberían sufrir, recortes a sus propiedades como producto de este proceso, algo que ha generado conflicto con las comunidades guaraníes.

La organización principal de los ganaderos de Itika Guasu es la Asociación de Ganaderos de la Provincia O'Connor (ASOGAPO). Algunos están afiliados también con organizaciones campesinas.

---

<sup>6</sup> Aunque la venta de la fuerza de trabajo ha sobrepasado la agricultura como la fuente de ingreso más importante, 73% de las familias guaraníes de la TCO siguen practicando agricultura, principalmente para el autoconsumo (APG Itika Guasu 2005). El principal cultivo es el maíz; otros son maní, papa, poroto, soya, calabaza, hortalizas y frutales. Después de la agricultura, el próximo fuente de ingreso más importantes es la ganadería, que es de tipo extensivo, con pastoreo libre tanto en pastizales como en el bosque. El 80% de las familias de la población guaraní de Itika Guasu cría ganado vacuno y también ganado caprino, porcino y aves de corral. La artesanía de madera y palma, practicado por las mujeres, es otra actividad económica importante, representando 13% del ingreso total de las comunidades. Además de estas actividades, las comunidades guaraníes aprovechan de varias especies de madera y otros productos silvestres, tales como: plantas medicinales, miel, frutos, semillas, hojas y cortezas.

## *Las entrevistas*

Este informe se basa principalmente en entrevistas realizadas con los actores identificados arriba. Las personas entrevistadas son:

- El Presidente de la APG IG
- El Responsable de Recursos Naturales de la APG IG
- La Presidenta de ASOGAPO
- El Presidente anterior de ASOGAPO
- La Responsable de Medio Ambiente del Ejecutivo Seccional
- El Responsable de Medio Ambiente de la Alcaldía de Entre Ríos
- Informante anónimo de Repsol en Campo Margarita
- El Responsable Técnico de Tarija Ecogestión
- Segundo Mburuvicha Comunal de la comunidad guaraní Zapaterambía
- Mujer de la comunidad Zapaterambía

Además de las entrevistas, charlas informales fueron realizadas con algunas personas locales de Palos Blancos, con trabajadores de varias subcontratistas trabajando en proyectos petroleros diferentes en el municipio y con algunas mujeres de las comunidades Zapaterambía y Itaparara.

Es importante destacar que, debido a la poca cantidad de entrevistas realizadas, no es posible llegar a conclusiones generales con respecto a las perspectivas de estos grupos. Lo que ofrece este informe son algunas reflexiones preeliminarías a cerca de las dinámicas de la regulación ambiental en el Campo Margarita, basado en las perspectivas de las personas entrevistadas.

## **Parte 2: La regulación ambiental en el Campo Margarita: percepciones de los actores involucrados**

### **Las empresas**

Como se señala arriba, hay más de 30 empresas subcontratistas operando en el Campo Margarita además de Repsol y su contratista Técnicas Reunidas. La siguiente información está basada en entrevistas con un informante de Repsol y el Responsable Técnico de Tarija Ecogestión, y con charlas informales con trabajadores de las empresas Servich, Techint, Kaiser y Geokinetics.

No fue sorpresa que los informantes de empresas enfatizaron los altos estándares ambientales de su trabajo. En cada caso, indicaron que su empresa tiene sus propias normas y procedimientos ambientales que son basados en normas internacionales. El informante de Repsol proveyó varios documentos de normas internas de seguridad y medioambiente que son aplicadas por la empresa al nivel mundial. Según él, entre las medidas de mitigación más importantes que implementa Repsol está la restauración vías para el tendido de ductos (a través de reforestación del área con árboles de especies nativos), el control de erosión (los áreas de riesgo son identificados desde helicóptero) y el uso de agua residual para mitigar el polvo creado por los camiones.

Todos estos informantes destacaron que estos estándares ambientales responden a presiones externas, y no a presiones del estado boliviano. Según el informante de Tarija Ecogestión, los estándares ambientales de Repsol son producto de la preocupación que la empresa tiene por mantener su imagen al nivel global y su consciencia del daño económico que resultaría de un desastre ambiental. Explicó:

Repsol está en 20 países; basta que hay un accidente, un accidente con operador... a nivel de empresa total, enorme, grande... entonces más que todo es la misma empresa la que dice no – aquí, o sea tenemos nuestros estándares, tenemos que cumplir con la ley, porque muchas veces el gobierno o puede ser corrupto o puede ser que no le importa o no puede pero no, la empresa tiene que seguir.

El informante de Repsol ofreció una perspectiva parecida, también enfatizando el daño económico a la empresa que resultaría de un accidente ambiental.

Todos indicaron que no sienten una fuerte presión del estado para cumplir con estándares ambientales nacionales, y ofrecieron una variedad de críticas del papel del estado en la regulación ambiental. En primer lugar, las personas entrevistadas percibían que el estado no tenía una presencia suficiente en el territorio para garantizar los estándares ambientales. Según el informante de Tarija Ecogestión, el papel del estado consiste sobre todo en la revisión de documentación por los viceministerios en la Paz:

Cumple, más que todo cumple... a la distancia, si vale el termino, revisando y no tanto estando en el campo permanentemente, pesa que tiene gente, que son los Fiscales de Yacimientos, pese que hay, pero... no sé, tal vez hay pocos para la magnitud de obras que se realizan, francamente no sé.

El informante de Repsol presentó una perspectiva parecida; afirmó que las inspecciones ambientales realizadas por los viceministerios no son muy rigurosas o frecuentes; muchas veces sus funcionarios no tienen conocimiento técnico y no quedan más que algunos días en el campo. De hecho, tenía la impresión que las inspecciones sirven más para chequear el progreso del proyecto que para verificar la implementación de estándares ambientales.

Otros informantes también criticaron la falta de capacidad del Estado con respecto a la regulación ambiental, especialmente la falta de presupuesto, la falta de personal y el poco conocimiento ambiental de sus funcionarios. Todos percibían que la situación ha empeorado bajo el gobierno de Morales, debido al cambio de personal y la contratación de personas no calificadas por su afiliación política:

Cuando cambian mucho de personal entonces retroceden porque meten nuevos técnicos en el ministerio que no saben. Una gran debilidad en el Ministerio [de Medio Ambiente] es que meten mucha gente que no saben entonces hacen a veces algunas observaciones que son absurdas.  
(Entrevista Tarija Ecogestión)

Las personas entrevistadas también percibían una falta de interés ambiental por parte del estado. El representante de Repsol comentó que el gobierno de Morales se preocupa más por el cumplimiento con sus compromisos de producción y exportación que por los estándares ambientales de la extracción; otros hicieron referencia a la distancia entre el discurso ambiental del gobierno y su política. Aunque son percepciones comunes en Bolivia al presente momento, no se esperaba escucharlas de las empresas contratadas y reguladas por el estado boliviano.

Estas críticas son especialmente significativas cuando consideramos que, con excepción de los informes de las inspecciones estatales, toda la información para la regulación ambiental está producida por las empresas o por consultorías ambientales contratados por ellas. En el caso de Campo Margarita, todos los informes ambientales – la Ficha ambiental, el EEIA, el PMPASA y los informes de monitoreo mensuales – están producidos por Tarija Ecogestión. Cuando se preguntó al representante de esta empresa a cerca de la objetividad de estos estudios, hizo referencia a tres “mecanismos de control” que significan que “ya no uno puede inventarse los estudios”: las inspecciones de los viceministerios; el papel del Fiscal Ambiental de Yacimientos, que tiene presencia en campo y firma los informes ambientales; y el hecho de que la APG IG revisa los estudios ambientales. Sin embargo, aún con estos mecanismos – y tomando en cuenta su propia crítica de los mismos – queda claro que los protagonistas principales de la regulación ambiental de la actividad hidrocarburífera son las empresas mismas. Sin llegar a conclusiones sobre la veracidad de la información, cabe notar que los tres informes de monitoreo de Repsol/ Tarija Ecogestión revisados para este estudio solo contenían conclusiones positivas con respecto al cumplimiento de estándares ambientales por parte de Repsol y sus subcontratistas.

Como se señala arriba, las empresas transnacionales argumentaron que las varias deficiencias en el papel del estado no tenían implicaciones para sus propios estándares ambientales, los cuales se basan en normas internacionales y políticas empresariales. Sin embargo, es importante recordar que hay más que 30 empresas subcontratistas trabajando actualmente en el Campo Margarita, al menos 10 de las cuales son bolivianas. Una pregunta importante que surge es ¿en qué medida las empresas operadores como Repsol tienen la capacidad (o la voluntad) de exigir la implementación de sus propias estándares ambientales por parte de las empresas subcontratistas?

Aunque no es posible llegar a conclusiones con respecto a esta pregunta, cabe notar que un trabajador que anteriormente trabajó en una empresa boliviana en Campo Margarita (y ahora trabaja en la empresa transnacional Geokinetics), describió pésimos estándares ambientales y percibía que Repsol tenía una “actitud de tolerancia” con respecto a los estándares ambientales de sus subcontratistas. No fue posible aclarar si hay sanciones que Repsol impone a sus subcontratistas en el caso de que no cumplan con las normas ambientales.

Lo que estaba claro es que el trabajo de supervisión de los estándares ambientales de todos los subcontratistas en el Campo Margarita toca a una sola persona – el Fiscal Ambiental de Repsol. Aunque el Fiscal trabaja en coordinación con las Responsables de Medio Ambiente de los subcontratistas, los estándares ambientales en Campo Margarita parecen depender en gran medida en su trabajo. Este trabajo involucra la identificación de malas prácticas ambientales de las empresas subcontratistas, la implementación de medidas de mitigación de impactos y, si necesario, la paralización de actividades que presentan riesgos ambientales.

Es importante recordar también que no todas las empresas petroleras operando en el Municipio de Entre Ríos son transnacionales; en el caso del gasoducto Villamontes-Tarija el operador es YPFB Transportes, mientras que para la prospección sísmica tomando lugar en Salinas es Petroandina (compuesto por YPFB y PVSA). ¿En qué medida están estas empresas sujetas a las mismas presiones internacionales con respecto a los estándares ambientales a las empresas transnacionales? Aunque no ha sido posible

hacer entrevistas con ellas, la mayoría de los informantes de la industria percibían que los estándares ambientales de las empresas estatales y mixtas (con una parte del capital extranjero), son mucho más bajos que los de las transnacionales.

Como se describe a continuación, las personas de empresas entrevistadas tenían la percepción de una falta de interés ambiental por parte de la población local, tanto guaraní como ganadera o urbana. Percibían que la única preocupación de esta población es sacar beneficios de la actividad petrolera, a través del empleo, los proyectos o la compensación financiera. Es interesante señalar que los entrevistados parecían desconocer las normas jurídicas a través de las cuales los actores locales deben participar en el monitoreo ambiental.

En otras palabras, las empresas dieron la impresión de que son los únicos actores con responsabilidad ambiental, en el contexto de un estado incapaz, desinteresado y corrupto, y una población local que sólo se interesa en la captura de beneficios. Por un lado, estas percepciones pueden ser en parte basadas en experiencias de interacción con los otros actores, y pueden ofrecer información importante sobre los mismos. Sin embargo, también podrían reflejar una cultura corporativa que legitima, y deja de problematizar, el papel de las empresas como los principales reguladores de sus propios estándares ambientales.

### **Las autoridades locales**

Las entrevistas con las autoridades estatales locales – el Ejecutivo Seccional de la Provincia O'Connor y el Gobierno Municipal de Entre Ríos – revelan que estas instancias tienen muy poca participación en la regulación de la actividad petrolera dentro de sus jurisdicciones. Como se señala arriba, hay disposiciones legales para la participación de las autoridades sub-departamentales en el monitoreo ambiental de los hidrocarburos, a través de un Comité de Monitoreo Socio-Ambiental del Área.<sup>7</sup> Sin embargo, no existe un CMSAA en la práctica y las personas entrevistadas no sabían de su existencia en las normas jurídicas.

Según los dos informantes, su papel principal en la regulación ambiental es informar a las autoridades departamentales y nacionales en caso de un pasivo ambiental, que hasta ahora no ha ocurrido en la zona. La responsable del Ejecutivo Seccional también afirmó que ha participado dos veces en las inspecciones de monitoreo del Campo Margarita, pero generalmente no recibe invitación de los viceministerios.

Ambos funcionarios expresaron frustración por su falta de participación en la regulación ambiental y criticaron el “centralismo” del sistema actual. Es interesante notar que atribuyeron este “centralismo” a los conflictos políticos por la distribución de la renta petrolera. El Responsable de Medio Ambiente de la Alcaldía argumentó:

“[Dada] la política económica del gobierno central es seguro que a ellos no les conviene descentralizar la fiscalización ambiental de los hidrocarburos porque esto genera muchos problemas”.

La implicación es que el gobierno central se resiste a ceder el control de la regulación ambiental en un contexto en el que defiende su control sobre la distribución de la renta de gas, frente a una variedad de demandas regionalistas de descentralización. Hay

---

<sup>7</sup> Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005 y Reglamento de Monitoreo Socio-ambiental en Actividades Hidrocarburíferas Dentro el Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas de 2007.

evidencia de que la misma dinámica está presente al nivel departamental; el informante de Repsol afirmó que los funcionarios de la gobernación se quejan de que los viceministerios llegan al Campo Margarita en helicóptero para hacer sus inspecciones sin informar a ellos. Como respuesta, la gobernación ha mandado su propia Comisión de Inspección Ambiental al campo al menos una vez. Sin embargo, basada en su experiencia de acompañar a esta comisión, percibía que su principal objetivo era establecer cuanto dinero el estado central estaba generando de la actividad en Campo Margarita, como pretexto para definir sus demandas para la redistribución de estos recursos.

Como demuestra este ejemplo, las demandas de autoridades subnacionales para participar en la regulación ambiental no necesariamente demuestran su interés ambiental; tampoco podemos asumir que su mayor participación sería una influencia positiva. Es importante señalar aquí la poca capacidad que tienen la alcaldía y el ejecutivo seccional para realizar trabajos de medio ambiente; según las entrevistas, ninguna de las instancias cuenta con fondos designado al tema, salvo para pagar el sueldo de un Responsable de Medio Ambiente. No obstante, la falta de coordinación efectiva entre el estado nacional y subnacional parece una debilidad fundamental en el sistema de regulación ambiental – aún más tomando en cuenta los comentarios de la poca presencia del estado central dentro del territorio. Como se señaló anteriormente, esto es también evidencia de la flexibilización (o no aplicación) de normas legales cuando existen motivos políticos para hacerlo.

A pesar de no participar en la regulación ambiental en general, cabe notar que el gobierno municipal tiene al menos una función específica con respecto al uso de recursos naturales por las empresas: para aprovechar áridos, uno de los principales recursos naturales del territorio que requieren las empresas, se necesita una licencia del gobierno municipal. El responsable de medioambiente afirmó que se había reunido con Repsol para exigir que sus subcontratistas solo compren áridos de comerciantes autorizados. Sin embargo, a pesar de que este proceso de autorización tiene una justificación ambiental, sobre todo, se convierte en una fuente de ingreso para el gobierno municipal. Teniendo en cuenta que los áridos tienden a ser extraído del interior de la TCO Itika Guasu, una fuente de conflicto ha sido definir si el pago debe ser hecho a la APG IG o al municipio; por tanto, ahora ambas autoridades reciben una parte.

La otra forma en que las autoridades locales participan en el proceso de regulación ambiental es a través de las consultas públicas. A pesar de que no tienen un papel especial en la organización de estos espacios, tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones ambientales o las de la población que representan. El informante del municipio comentó que él era la única persona que habló del medio ambiente en la reciente consulta pública de YPFB Transportes para la ampliación del gasoducto Palos Blancos-Tacuareandí. Sin embargo, su demanda por reforestación fue acompañada a una demanda por “compensación ambiental”, un concepto que demuestra la tendencia al nivel local de “transar” entre impactos ambientales y beneficios económicos (ver abajo) y implica que las autoridades locales participan en esta negociación.

Por último, es importante notar que ninguno de los dos informantes del estado local percibía una preocupación ambiental fuerte de la población local. Según el informante del gobierno municipal, la gente local “no conoce los proyectos de extracción”. De hecho, argumentó que hay “cero interés ambiental” en el municipio y que la gente local solamente les interesa para “sacar más provecho” de la actividad petrolera. La

informante de la sub-gobernación percibió una creciente preocupación ambiental por dentro de la provincia, pero afirmó que la gente solamente expresa sus demandas cuando ya siente impactos específicos. La medida en que estas percepciones se fundan en la realidad se considera en las siguientes secciones.

En conclusión, las dos autoridades locales no parecen sentir una presión de la población local a asumir un papel en la regulación ambiental de los hidrocarburos, y se sintieron impotentes para actuar, debido a y su poca capacidad o importancia dentro de su institución, sus escasos conocimientos de las normas legales y su falta de comunicación con las autoridades nacionales competentes. Todo esto apunta a un fallo en la práctica de la regulación ambiental, como un proyecto que involucra a múltiples interesados y la coordinación a través de escalas - algo que está previsto en las normas legales.

### **Población local no indígena**

Como se señala arriba, en el área de Campo Margarita, la población no guaraní se dedica mayormente a la ganadería, que se practica de forma semi-extensiva. La siguiente sección está basada en entrevistas con la Presidenta actual y el Presidente anterior de la Asociación de Ganaderos de la Provincia O'Connor (ASOGAPO). También hace referencia a charlas informales con gente local de Palos Blancos y Entre Ríos, y a las perspectivas de los otros actores respecto a la preocupación ambiental de la población local.

Para entender las preocupaciones por el impacto ambiental de los hidrocarburos de los ganaderos de Itika Guasu, es necesario precisar que, actualmente están viviendo una crisis ambiental debido a la escasez de agua en la zona.<sup>8</sup> El ex Presidente de ASOGAPO, ahora el Ejecutivo Seccional de Entre Ríos, describió la situación así:

Hace muchos años atrás seguramente era la naturaleza más inundado, tenía más cobertura forrajera, tenía fuentes de agua...pero el ganado se ha ido sobre poblando, ha ido deforestando más y más y más, y eso ha incidido de que se vaya secando los fuentes de agua porque no había vegetación. Entonces la época de sequía es la misma, sino ahora lo sentimos más. Ya no tenemos monte, el agua se está secando y si no se toma acciones inmediatas a este problema, no solo corre riesgo que como actividad la ganadería desaparezca, sino que corre un riesgo que el Chaco se vuelve a desierto. Eso es el riesgo central y allí no afectarías solamente la actividad económica, estarías afectando a la vida de las personas.

La actual Presidenta compartía su preocupación por el futuro de la ganadería en la zona debido a los efectos de la sequía: Describió:

A nosotros el agua es lo más fundamental para hacer la ganadería, ¿no? Si acabe el agua, listo, empiezan a morir...se mueren los animales, de repente no se puede sembrar, nosotros realmente vamos a tener que emigrar y la gente corre, nosotros estamos preocupados, especialmente en toda la zona que es del Río Pilcomayo, la temperatura ha aumentado demasiado.

Ambos dirigentes reconocieron que las estrategias económicas de su sector contribuyen al problema y enfatizaron la necesidad de establecer "límites ambientales". El primer dirigente, que identificó el sobrepastoreo como la causa principal de la sequía,

---

<sup>8</sup> Según fuentes secundarios, las fuentes de agua dulce están siendo afectadas por una serie de factores de deterioro como la contaminación, el desvío y represamiento, así como por la destrucción de sus nacientes (Diagnóstico Socioeconómico del Pueblo Guaraní de Tarija, 2009). El proceso de desertificación está exacerbado por la deforestación causada por el sobrepastoreo y la explotación forestal comercial.

argumentó que el estado debería apoyar con proyectos para asegurar la sostenibilidad de la ganadería, por ejemplo, a través del manejo de pasturas, sistemas agrosilvopastoriles y el manejo sostenible de aguas. Dada la falta de alternativas económicas a la ganadería para la gente de la zona, argumentó que estas medidas eran “una necesidad, no es un capricho” sin que “en el futuro va a desaparecer la zona”. En cambio, la Presidenta actual atribuyó la sequía a la deforestación causada por el desmonte ilegal de árboles por ganaderos de la zona,<sup>9</sup> que, en el contexto de la sequía, han venido a ver esto como una alternativa más rentable a la ganadería. Afirmó que aunque algunos están conscientes del problema y limitando su uso de madera, la mayoría “no tienen consciencia ambiental”.

Es en el contexto de esta ansiedad sobre el cambio climático en la zona que estos informantes – y otra gente local de Entre Ríos y Palos Blancos – expresaron su preocupación por el impacto de la actividad petrolera. Las entrevistas revelaron que existe una especulación bastante generalizada de que la actividad petrolera podría haber contribuido a la sequía. En algunos casos, esta especulación se basa solamente en el hecho de que la sequía ha coincidido con la llegada de las petroleras, mientras que otras personas elaboraron teorías específicas a cerca de esta relación. La Presidenta de ASOGAPO describió que su padre, un ganadero de Itika Guasu:

Supone que a causa de la empresa petrolera ya no llueve, eso es lo que piensa si alguna vez vas a preguntarle, que las empresas petroleras han quemado años una llama de fuego, no sé qué cantidad...cuantos metros de altura...dicen para identificar que en el suelo hay gas...Y el mismo han hecho en el [MGR]X-3.

En cambio, ella enfatizó la contribución de las petroleras a la deforestación de la zona, afirmando que sus proyectos de reforestación muchas veces no toman efecto.

Es importante señalar que toda la región chaqueña se encuentra en un proceso de desertificación, lo que no es de ninguna manera confinada a las áreas de la actividad de hidrocarburos. Lo que revelan estos comentarios es el grado en que las preocupaciones de la población local sobre los impactos ambientales se relacionan con sus propios medios de vida y experiencias del cambio ambiental.

Si bien estos ejemplos demuestran un cierto nivel de ansiedad sobre la actividad petrolera como un factor contribuyente a la sequía, no hay evidencia de que estas preocupaciones se convierten en una participación activa en la regulación ambiental por la población ganadera de Itika Guasu. Las razones son varias. Primero, podríamos especular que la falta de certeza a cerca de los impactos de la actividad petrolera (relativo a otros factores ambientales) dificulta su expresión como demandas de regulación. Es importante recordar también que los ganaderos que viven en el área de Campo Margarita son pocos y que los impactos directos de la actividad petrolera están sufridos sobre todo por las comunidades guaraníes - un hecho al que la Presidenta se refirió para defender la falta de participación del sector ganadero. Es también importante destacar que ASOGAPO, como la organización representante de los ganaderos de la provincia, ha asumido un papel pasivo en la política local desde el 2009, debido a la creciente influencia política del sector campesino y la derrota de los partidos tradicionales que expresaban sus intereses.

---

<sup>9</sup> Según un empresario maderero, la China es el principal mercado para la madera de la provincia, sobre todo para la quina. Hay evidencia que la Superintendencia Forestal muchas veces colabora con esta actividad.

Es también importante recordar que los ganaderos no cuentan con los mismos derechos que las comunidades indígenas, que tienen derecho a ser compensados de forma colectiva por impactos socio-ambientales de la actividad de hidrocarburos en su territorio.<sup>10</sup> Como veremos más adelante, las reclamaciones de indemnización han sido un contexto clave para la expresión de preocupaciones y denuncias ambientales por parte de los guaraníes de Itika Guasu.

Sin embargo, las entrevistas indicaron una razón más importante por la débil expresión de las preocupaciones ambientales de la población local no indígena: en el contexto de negociaciones con el estado o las empresas sobre la actividad petrolera, otras demandas tienden a tomar prioridad. Un espacio importante para la expresión de preocupaciones ambientales es la consulta pública, que toma lugar previo a la elaboración del EEIA (ver Fig.1). Sin embargo, los actores entrevistados – el estado local, las empresas y los dirigentes ganaderos – reportaron que las consultas públicas tienden a ser dominadas por una variedad de otras demandas locales – de empleo local, proyectos de infraestructura u otros beneficios económicos. El informante de Tarija Ecogestión describió la negociación típica así:

Ellos agarran, van a la consulta pública: “perfecto el proyecto, ah ya”, igual que los indígenas, esperan cuanto se van a invertir, por decir que el proyecto cuesta 50 millones de dólares, “ah ya”, después ya hacen sus negociaciones con el gobierno.

Las entrevistas también indicaron que, si los impactos ambientales entran en la negociación, es para “transar” entre estos impactos y los beneficios económicos demandados. La Presidenta de ASOGAPO describió que en una consulta reciente, para el proyecto de ampliación del gasoducto Villamontes-Tarija, las comunidades afectadas presentaron quejas sobre el impacto ambiental del proyecto pero solamente “para que la empresa tiene que retribuirles” – en este caso, con la instalación de una llave de gas en cada comunidad. Como se ha señalado anteriormente, las autoridades locales parecen participar en esta negociación de beneficios. El concepto de "compensación ambiental" (mencionado por el informante del gobierno municipal) es interesante en este contexto, porque indica que los actores locales imitan la demandas de compensación de los pueblos indígenas, a pesar de que no gozan de los mismos derechos legales.

### *Actividad petrolera y desarrollo local*

Al margen de estas compensaciones, los impactos ambientales negativos del desarrollo de los hidrocarburos tienden a ser sopesado frente a sus impactos positivos. En este sentido, es importante señalar que la mayoría de la población local vea la actividad petrolera no sólo como algo necesario para el desarrollo nacional, sino también algo positivo para la economía local.

Hay varias maneras en las que la población local participa en la economía de los hidrocarburos. Una es a través del empleo; según el informante de Repsol, la empresa y sus subcontratistas buscan dar 20 por ciento de los trabajos a la población local. La distribución de estos puestos, la gran mayoría de los cuales son de mano de obra no

---

<sup>10</sup> Los acuerdos realizados con propietarios ganaderos son reservados y de acuerdo a la cantidad de terreno afectado por la actividad hidrocarburífera, y no normalmente dependen en la prueba de impactos ambientales.

calificada, se negocia a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), el gobierno municipal de Entre Ríos y la APG IG para la población guaraní. Esto no lleva necesariamente a la igualdad de oportunidades para la población local; hay evidencia de que los puestos tienden ser distribuidos en primer lugar a parientes y redes sociales de la gente que ocupan estos espacios de poder, y que existen conflictos entre autoridades a diferentes escalas sobre la distribución de puestos. Sin embargo, actualmente la actividad de hidrocarburos es una fuente de empleo en una región con una alta tasa de desempleo y subempleo.

La actividad petrolera también genera otras oportunidades económicas para la gente local, tanto hombres como mujeres. En Puerto Margarita (Itika Guasu) hay algunas familias que venden pescado y otros productos (coca, soda) a los trabajadores petroleros. En Palos Blancos y Entre Ríos, varios negocios y comerciantes locales benefician del flujo constante de los equipos de trabajo de las empresas - y del ingreso aumentado de las familias locales. En Palos Blancos, dos restaurantes locales que se han convertido en empresas locales de “catering”, que cocinan todas las noches para trabajadores de varias empresas. En ambos pueblos, una proporción de los hoteles y hostales han sido alquilado de forma semi-permanente a empresas subcontratistas (Foto 1).

Sin embargo, estas oportunidades no representan nuevas capacidades productivas sobre la base de que el territorio será capaz de competir y comerciar en el futuro. Las entrevistas revelaron que hay consciencia de que estos beneficios son de corto plazo y que la actividad petrolera no representa una fuente de desarrollo económico sostenible para la provincia. La mayoría de los trabajadores locales tienen contratos de corto plazo y se espera que la demanda para mano de obra no calificada – y el movimiento económico más amplio que genera la actividad – disminuirán rápidamente al terminar la expansión de la infraestructura hidrocarburífera. Como una comerciante en Palos Blancos comentó: “las empresas vienen y se van pero el pueblo sigue muerto”.

Teniendo en cuenta eso, al sopesar estos impactos a corto plazo contra los posibles impactos ambientales a largo plazo, muchos de los encuestados llegaron a la conclusión de que la actividad de hidrocarburos tuvo un impacto general negativo en el desarrollo regional. Sin embargo, en lugar de que esto sea un pretexto para dar prioridad a las preocupaciones ambientales, parece aumentar la determinación de maximizar los escasos beneficios de la actividad de hidrocarburos, mientras que esto sea posible.

Esta determinación para maximizar los beneficios también tiene que ser entendido teniendo en cuenta el sentido de injusticia que tiene la población de Entre Ríos con respecto a la distribución de la renta petrolera. Aunque existen reclamos departamentales de una mayor parte de la renta nacional de gas, su queja principal trata de la distribución de la renta petrolera dentro del Departamento. Tras un conflicto de límites entre Entre Ríos y los municipios chaqueños<sup>11</sup>, el 45% de los recursos de regalías e IDH del Campo Margarita es entregado a la provincia Gran Chaco y no a Entre Ríos. La frustración es mayor en las comunidades más cercanas a la actividad petrolera, que han históricamente recibido poca inversión del municipio. En el contexto de este sentimiento general de haber sido defraudados, la consulta pública – negociado con el estado, a través de YPFB – es

---

<sup>11</sup> Los municipios chaqueños argumentaron que el Campo Margarita pertenece al Municipio de Villamontes, aunque el municipio de Entre Ríos ha atendido históricamente a la población del cantón donde se encuentra el campo gasífero.

la principal oportunidad para la expresión de demandas que buscan redefinir de alguna forma la relación económica entre la población local y la actividad petrolera.

You could pin a conclusion on what all this means for sustainability, in threesenses. First, what it tells us about the sorts of tradeoffs this part of the population builds into its own concepts of development. Second, in terms of the actual trade offs that appear to be occurring and the overall pressures on natural resources in the area. And third in terms of the ways in which the gas economy helps introduce (or consolidate already existing) concepts of rent seeking into how the population conceptualizes development and change.

### **Los guaraníes**

Los guaraníes merecen un tratamiento especial porque su relación con su territorio, sus recursos organizativos y su historia de interacción con Repsol han sido distintos a otros actores locales.

Como se señala arriba, las comunidades guaraníes de Itika Guasu tienen una alta dependencia de los recursos naturales de su territorio, como ser la tierra, los bosques, el pescado y las fuentes de agua. Estos recursos no tienden ser entendidos como “servicios ambientales”, sino como una parte integral de su territorio, que se entiende como un espacio para su reproducción cultural. Es importante recordar que el inicio de la actividad petrolera en 1997 coincidió con un proceso de recuperación territorial por los guaraníes de Itika Guasu, a través de la titulación de la TCO, la ocupación de nuevos espacios físicos por las comunidades, y la ocupación de nuevos espacios de poder dentro del contexto regional. Esto es importante porque, como veremos, el impacto ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita ha sido debatido en el contexto de un conflicto más amplio sobre los derechos indígenas en el contexto de la extracción. Es importante resumir la historia de este conflicto para contextualizar e interpretar las perspectivas actuales de los dirigentes guaraníes con respeto a la regulación ambiental de los hidrocarburos.

#### *Los impactos ambientales y el conflicto APG- Repsol*

Cuando Repsol (a través de su entonces contratista MAXUS) empezó su trabajo en la TCO en el año 1997 no había un proceso de consulta ni otra forma de negociación con la APG IG.<sup>12</sup> Como consecuencia, la APG IG no tenía conocimiento de los posibles impactos ambientales de la actividad petrolera en su territorio, ni tenía una oportunidad inicial de expresar sus preocupaciones o demandas. Sin embargo, después de algunos años (hacia el 2003) la APG IG empezó a reclamar al estado y a Repsol sobre los impactos socio-ambientales de la actividad, en el contexto de una campaña más amplia para el reconocimiento de sus derechos por la empresa – incluso a la compensación por estos impactos. También denunció la falta de consulta previa y demandó reconocimiento de su derecho propietario a la TCO y el pago de servidumbres por la

---

<sup>12</sup> Esto fue posible gracias al hecho de todas las construcciones de la empresa quedaba en propiedades privadas reclamadas por ganaderos de la zona, con quien la empresa negoció el uso de la tierra.

tierra ocupada por la empresa. Estas demandas fueron presentados con referencia al Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo y al estado inmovilizado de la TCO bajo la Ley INRA.<sup>13</sup>

Era en el contexto de este conflicto, que duró aproximadamente ocho años (2003-2010) que la APG IG empezó a tomar medidas para mensurar y monitorear el impacto ambiental de los hidrocarburos, con el apoyo de los ONGs CERDET y CEADDESC. En 2003 se formó un Equipo de Monitoreo para hacer inspecciones de los pozos y campamentos. En 2006, con el apoyo de los dos ONGs y su financiador OXFAM-INTERMON, la APG participó en una campaña internacional para denunciar los impactos ambientales de las actividades de Repsol en la TCO. Esta campaña incluyó la publicación de un informe titulado “Impactos ambientales, sociales y culturales de Repsol YPF en territorios indígenas de Bolivia” que presentó evidencia compilada en campo por las ONGs y el Equipo de Monitoreo de la APG IG.

Estas actividades representan el primer intento a documentar el impacto ambiental de los hidrocarburos en la TCO Itika Guasu – si bien en el contexto de una demanda de compensación. Sin embargo, el fracaso de esta campaña para lograr de acuerdo con Repsol llevó a un cambio de estrategia de la APG IG: desde el 2006, empezó a trabajar con Equipo Nizkor y Sherpa, dos organizaciones internacionales de derechos humanos, en una campaña legal dirigida al sede de Repsol en España. En diciembre de 2010, la APG IG y Repsol firmaron un “Acuerdo de Amistad”, que incluía el pago de USD 14.8 millón a la APG IG en un Fondo de Inversión. Otros puntos claves son el establecimiento de una auditoría ambiental (ver abajo), y el reconocimiento formal por parte de Repsol de los derechos de los guaraníes, incluyendo a la consulta y sus derechos propietarios sobre la TCO.

Esta historia da lugar a una serie de preguntas críticas. ¿Era la agenda ambiental de la APG IG sólo un medio para acceder a la indemnización, o tenía un significado más amplio? ¿Como se vincula el monitoreo de impactos ambientales con la búsqueda de control territorial, reconocimiento o soberanía? ¿En cuanto ha cambiado la expresión de preocupaciones ambientales tras el cumplimiento de otras demandas guaraníes a través del Acuerdo de Amistad?

Como demuestra el breve resumen arriba, la expresión de preocupación por el impacto ambiental de los hidrocarburos está íntimamente ligada con una serie de otros temas. Si bien uno de estos temas es la demanda de compensación, había más en juego en este conflicto que el dinero. Es importante señalar que el rechazo por Repsol de los derechos guaraníes (a la consulta, la compensación y la servidumbre) se basó en su desconocimiento de sus derechos propietarios. Según un informante que observó las negociaciones:

Lo que [Repsol] han dicho es que “si ustedes no son dueños de este territorio, mientras no son dueños de este territorio, entonces no pueden cuestionar el trabajo que estamos haciendo. Más claro no podían ser.

---

<sup>13</sup> Posteriormente, incorporaron en su discurso la Declaración de la Naciones Unidas, la Constitución de 2009 y las distintas legislaciones nacionales que garantizan los derechos indígenas en el contexto de la extracción.

Esto desconocimiento ocurrió en un momento en que los guaraníes de Itika Guasu estaban enzarzados en una lucha por el reconocimiento de sus derechos después de una historia reciente de colonización, sometimiento y exclusión política. Cuando los dirigentes guaraníes se describen los logros del Acuerdo de Amistad, se refieren muchas veces al hecho de que, por primera vez, Repsol ha reconocido oficialmente sus derechos propietarios sobre la TCO.

Es significado del Fondo de Inversión (los 14.8 millón de dólares) también va más allá de lo económico: se celebra como una vía al desarrollo autónomo, que permitirá a la APG evitar la cooptación o condicionamiento por las élites regionales y el gobierno central. El hecho de que este dinero se negoció sobre la base del derecho internacional y a pesar de la oposición de otros actores regionales y nacionales es una fuente de orgullo y empoderamiento para los dirigentes de la APG IG, quienes sostienen que por fin han aprendido a defender sus derechos en la práctica. En otras palabras, esto era, en esencia, una lucha por el control territorial. En el contexto de esta lucha, el monitoreo ambiental no era sólo instrumental para otras demandas; representaba un intento de la APG IG para ejercer el control territorial, en un contexto en el que su derecho a definir el desarrollo dentro de su territorio estaba en disputa.

En cuanto a la medida en que el logro del acuerdo con Repsol ha afectado el discurso ambiental de la APG IG, algunas ideas iniciales fueron proporcionados por las entrevistas realizadas para este estudio.

#### *Perspectivas de las entrevistas*

Las dos entrevistas con la APG IG presentaron dos perspectivas diferentes con respecto a la regulación ambiental tras el acuerdo con Repsol. Por un lado, el Presidente de la APG IG expresó su confianza en las prácticas ambientales de la empresa; apuntó que ahora está haciendo todo bien y que tiene buena relación con la APG IG. Enfatizó los beneficios logrados a través del Acuerdo de Amistad, incluso el Fondo de Desarrollo, al que describió como una ruta a la autonomía para los guaraníes de Itika Guasu. Aunque informó que las comunidades expresan sus preocupaciones ambientales “todo el tiempo”, indicó que sus preocupaciones son contestadas por la Unidad de Inspección Jurídica de la APG IG, que trabaja para asegurar el cumplimiento del Acuerdo de Amistad. Comparando esta entrevista con el discurso de la APG IG previo al Acuerdo de Amistad, sugiere que el acuerdo ha tenido un impacto significativo en la expresión de la preocupación ambiental. Esto no sólo trata de la valoración de los impactos negativos frente a los beneficios de la extracción, sino también del empoderamiento de la APG IG en su relación con Repsol, y su percepción de poder expresar sus demandas en forma efectiva.

El Responsable de Recursos Naturales ofreció una perspectiva diferente respecto a las preocupaciones ambientales del pueblo guaraní. Aunque también enfatizó los logros del acuerdo con Repsol (ver abajo), expresó su gran preocupación por los impactos ambientales de la actividad actual en el Campo Margarita y su poca confianza en las empresas y el estado para regularlos. Identificó una serie de impactos ambientales específicos ya sentidos por las comunidades - incluso el polvo, la contaminación de aceite y la basura - y afirmó que no hay suficiente información sobre los impactos de largo plazo:

La preocupación no acaba aquí, va a seguir y hay que estudiarlo un poco más: ¿Qué puede pasar en la zona 1, ¿Qué puede pasar en la zona 2 en 5 años?, ¿Qué puede pasar en 10 años en la zona 3? ¿Qué pasaría si se acaba el petróleo? ¿Qué pasaría si no llegaría a llover? ¿Qué impacto puede tener las petroleras, que perjudicaría?... ¿Qué desarrollo va a perder? ¿Qué desarrollo puede mejorar, por ahora o más allá, o va a perjudicar para siempre? Que dificultades llegaría a tener la organización? ¿Será tierra vació? ¿Será tierra donde siembra? Es recomplicado pensar muchas cosas.

Es interesante notar que el mismo dirigente reportó que no toda la gente en las comunidades guaraníes afectadas comparte sus preocupaciones. Hizo una distinción entre los líderes mayores que habían luchado por su territorio, y se preocupan por los impactos ambientales, y la generación más joven que ni se da cuenta de los impactos. Describió que:

Hay algunos que saben, ese se sienten, se sienten que en su TCO les dañan, las petroleras dañan el medioambiente, en cambio ahora no conocen ellos, hay más gente que se sienten débil pero las personas como nosotros, no me siento, me hace dolor la cabeza, porque no es de mi sangre, no es mi vida eso, que tengo que escuchar motor ruido, un montón de gente de diferente clase que habla, diferente gente te mira lo que tu consume.

Este comentario ilustra una característica común de todas las entrevistas con guaraníes: que no existe una distinción clara entre los impactos ambientales de la actividad petrolera y sus impactos socio-culturales (y a veces el cambio cultural en general). Esto se podría atribuir al hecho de que estos impactos se experimentan juntos, o al hecho de que están tratados juntos en el contexto de las demandas por la compensación. Por supuesto, también es cierto que en la práctica no hay una clara distinción entre la regulación del medio ambiente y la gobernanza territorial más general.

Estas dos perspectivas revelan la subjetividad de las preocupaciones sobre el medio ambiente. También revelan que las preocupaciones sobre el impacto a largo plazo de la actividad de hidrocarburos en la TCO no han desaparecido, aún cuando ya no dominan el discurso político de la APG IG.

A pesar de sus diferencias, ambos dirigentes enfatizaron que la APG IG está tomando un papel activo en la regulación ambiental y que el Acuerdo de Amistad establece nuevas normas ambientales. La medida más importante es el establecimiento de una auditoría ambiental de la TCO cada 5 años, que será financiada por Repsol pero realizada por empresas extranjeras seleccionadas por la APG IG. Será la primera auditoría ambiental de la TCO desde el 1997 y la primera vez que una auditoría de este tipo se realiza en Bolivia. Según las entrevistas, la primera auditoría se realizará durante el próximo mes (octubre-noviembre 2011) por consultores ambientales de Alemania, España y Grecia. Hablando al 22 aniversario de la APG IG en Marzo, el Presidente explicó que la auditoría servirá:

para garantizar que cuando éste termine, nuestra tierra vuelva al estado en que estaba y sean las propias empresas las que paguen los daños ambientales y garanticen a nuestros hijos que la tierra no quedará contaminada, ni llena de chatarra inútil.

En las entrevistas, ambos dirigentes también hicieron referencia a este compromiso de “volver la TCO al estado en que estaba”, aunque sin revisar el acuerdo (que es confidencial), no queda claro que significará esto en la práctica. También enfatizaron que Repsol ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas establecido en el

Convenio 169 de la OIT y otras normas internacionales. Entre otras cosas, estas normas establecen su derecho a ser compensados por cualquier daño ambiental a su territorio. Es importante notar que los dirigentes de la APG IG afirman que el 14.8 millón dólares no representa compensación por impactos socio-ambientales, que aún no han sido establecidas.

Una pregunta importante que surge es si la identificación de impactos ambientales a través de la auditoría resultaría en nuevas medidas de mitigación, o simplemente en nuevas demandas de compensación (o ambas cosas). Queda ambiguo en la citación arriba y en el discurso del otro dirigente, que explicó que la auditoría aclarará “que valor se está perdiendo, que valor recuperar, si no recuperas había que darse otro estudio de cómo se puede recuperar”. No obstante esta ambigüedad, el establecimiento de auditorías ambientales independientes es un ejemplo de una institución alternativa de regulación ambiental establecida por un actor local – en este caso con el apoyo de actores sociales extra-territoriales.

Ambos dirigentes enfatizaron la necesidad de crear instituciones alternativas de regulación ambiental con referencia a su falta de confianza en el estado y en los profesionales bolivianos. El Responsable de Recursos Naturales describió:

Quien tiene que preocuparse [para la regulación ambiental] es el gobierno pero el gobierno está más apurado de sacar el petróleo porque maneja su política así...el gobierno necesita manejar su política, piensa que está haciendo bien pero está fregando su país.

El Presidente afirmó que desconoce que están haciendo los viceministerios para regular el impacto ambiental en el Campo Margarita, y que la APG IG no confía en el gobierno. Cabe notar que la relación conflictiva entre la APG IG y el gobierno es el resultado de su no reconocimiento de las demandas guaraníes en el contexto de su largo conflicto con Repsol, y en el marco de la nueva normativa del sector y la CPE.

Si por un lado esto ha dado lugar a la aparición de instituciones alternativas, la falta de coordinación entre la APG IG y los viceministerios representa una debilidad fundamental en el proceso de regulación ambiental. Más que un problema burocrático, esto es un problema político, que deriva de la percepción de la APG IG de que el estado no representa sus intereses, sino que es impulsado principalmente por las demandas de una economía basada en la extracción del gas. Las limitaciones de los intentos de la APG IG de actuar por sí solo son especialmente evidentes en relación con la cuestión del monitoreo ambiental. Los dos dirigentes afirmaron que la APG IG hace su propio monitoreo de la actividad petrolera a través del trabajo de la Unidad de Inspección Jurídica, que incluye inspecciones en campo acompañado por representantes de Repsol. Sin embargo, uno de los dirigentes describió la dificultad de evaluar los impactos ambientales sin acompañamiento por especialistas ambientales. Explicó:

Vos ves afuera, aquí yo lo veo [indica afuera]...pero yo, para ver aquí, tengo que ver adentro, tengo que saber...tengo que saber bien profesionalmente lo subterránea y también afuera entonces eso es costoso que se puede hacer.

Explicó que la falta de conocimiento técnico de los dirigentes hace difícil que sus preocupaciones u observaciones se conviertan en demandas para la regulación ambiental (o talvez por compensación – de nuevo esto queda ambiguo):

Hay que estudiar un poco más... porque vos tienes que sentirse seguro si vas a hacer una demanda, entonces ¿que tienes que tener?, tienes que tener un profesional que sea de medio ambiente, tengo que tener especialista que es profesional, puede justificar pero yo digo con mi palabra, anoto esto no ha hecho pero como dice eso en el medioambiente, si no conozco bien medio ambiental... mientras que discuto yo lo pierdo... para denunciar yo tengo que estar seguro de ganar.

Estos comentarios revelan las limitaciones de la capacidad de los actores locales a asumir el trabajo de regulación ambiental sin el apoyo de aliados que tienen presencia en el territorio y cuentan con recursos adicionales (como ser conocimiento ambiental y autoridad profesional). Si bien la existencia de aliados transnacionales de la APG IG tiene ventajas importantes – como la posibilidad de organizar auditorías independientes y negociar con Repsol a base de leyes internacionales – las inspecciones de monitoreo no se pueden realizar por Skype. Hoy día, los dirigentes critican la campaña ambiental realizada por las ONGs locales por ser como “un juego de niños” – una crítica que refleja su realización retrospectiva que estos aliados carecían de los recursos necesarios (experiencia, conocimiento, capacidad) para presionar Repsol a aceptar sus demandas. Sin embargo, la presencia de estas ONGs en el territorio para apoyar con el trabajo continuo de monitoreo ambiental es un recurso que ha sido perdido.<sup>14</sup>

Más allá de sus actividades independientes, la APG IG también participa en el proceso estatal de regulación ambiental a través de la consulta pública. Hay evidencia de varias entrevistas (con la APG, Repsol y Tarija Ecogestión) de que los guaraníes han aprovechado de estos espacios para expresar sus demandas ambientales (entre otras demandas). Por ejemplo, durante la consulta pública para la actividad actual en el Campo Margarita (realizada en diciembre 2010), la APG IG exigió varias revisiones al texto del EEIA. Sin embargo, la única demanda que se relacionaba con la regulación ambiental era que “deberá adecuarse a lo establecido en el Acuerdo que entre otras cosas comprende dejar la TCO tal como estaba antes de las Operaciones Petroleras” (documentación de Tarija Ecogestión). Esto no es una demanda específica de regulación ambiental y queda ambiguo como se mediría su cumplimiento en la práctica. La APG IG también revisa y firma los estudios de monitoreo ambiental producidos por Tarija Ecogestión, aunque no está claro si esto se hace sobre la base de sus propias inspecciones. En otras palabras, hay evidencia de que la APG IG participa de forma limitada en el proceso estatal de regulación ambiental, pero no queda claro hasta que punto su participación resulta en la implementación de medidas específicas para mitigar los impactos ambientales.

### *Perspectivas de las comunidades afectadas*

No ha sido posible hacer suficientes entrevistas al nivel comunal para llegar a conclusiones sobre los impactos de la actividad hidrocarburífera o las perspectivas de las comunidades. Sin embargo, las entrevistas y charlas informales develan algunos temas interesantes. La comunidad visitada para este estudio, Zapaterambia, es uno de las cuatro más cercanas a la actividad petrolera.

---

<sup>14</sup> Es interesante notar que la ruptura parcial en la relación entre la APG IG y CERDET pasó cuando la APG IG se enteró de que CERDET indirectamente había estado sujeto a presión de Repsol. Según varias personas involucradas, Repsol presionó al estado español a demandar que la ONG española INTERMON (que recibe fondos estatales) deje de financiar la campaña de CERDET y CEADDESC para denunciar los impactos socio-ambientales de Repsol en Itika Guasu. Fue como consecuencia de esto que CERDET dejó de trabajar en el tema de hidrocarburos en Itika Guasu en 2006.

Un resultado sorprendente de estas entrevistas es que, en general, las preocupaciones ambientales expresadas no se relacionaron con impactos observados de la actividad hidrocarburífera, sino con la posible relación entre esta actividad y los problemas ambientales generales de la comunidad. Como los ganaderos, varias personas especularon sobre la relación entre la actividad petrolera y la sequía, aún que decían que podría ser “algo de la naturaleza”. Durante los últimos 20 años, la sequía ha tenido un impacto fuerte en las estrategias de vida de las comunidades guaraníes ribereñas, afectando su capacidad productiva y seguridad alimentaria y dando lugar a una creciente migración laboral temporal de los hombres. Este cambio ambiental parecía ser percibido como de más importancia y gravedad que los impactos de la actividad hidrocarburífera. Algunas personas también especulaban que la actividad petrolera podría ser responsable por la disminución de la población de peces en el Río Pilcomayo.<sup>15</sup>

Los únicos impactos ambientales observables mencionados fueron la pérdida de fauna y la contaminación atmosférica causada por la presencia de las empresas. Sin embargo, sería necesario hacer más entrevistas para tener una idea mejor de cómo, y en cuánto, estas comunidades sienten los impactos ambientales en su vida cotidiana y cómo están impactando a su uso de los recursos naturales de su territorio.

Es importante señalar que, a pesar de estos comentarios, la gente entrevistada en Zapaterambia veía la presencia de las petroleras como un impacto positivo en la vida de la comunidad. El primer beneficio que reciben estas comunidades de la actividad es a través del empleo de su mano de obra no calificada. Según las entrevistas, la mayoría de los hombres están trabajando actualmente en una u otra empresa subcontratista. Aunque el sueldo no es alto – de hecho, es menos que lo que ganan pescando en la época de pesca – por el momento ofrece una fuente de ingreso regular.

Las mujeres de estas comunidades también participan en la economía petrolera haciendo trabajo de lavandería para las empresas subcontratistas. Según estas mujeres, el trabajo fue iniciativa suya y fue incorporado en el Acuerdo de Relacionamento Comunitario con Repsol. Es un trabajo que hacen en sus propias casas y que les permite ganar igual que los hombres que trabajan en las empresas y mejor que la artesanía, que es para la mayoría su única fuente de ingreso alternativa. Actualmente, el trabajo de levantaría está distribuido entre cuatro comunidades por empresa<sup>16</sup>. Algunas mujeres de estas comunidades también trabajan en los campamentos de las empresas, haciendo cocina o limpieza.

Estas comunidades también han beneficiado de la actividad petrolera con una variedad de proyectos, negociados a través de Acuerdos de Relacionamento Comunitario. Estos proyectos incluyen el mejoramiento de viviendas, la provisión de cisternas de agua, la construcción de postas de salud, materiales escolares, un proyecto de apicultura y un proyecto de artesanía con las mujeres. Los comunarios enfatizaron que tenían que luchar por estos beneficios; algunos se han negociado en el contexto de la APG de las reclamaciones por el reconocimiento de sus derechos en 2003-6, otros son más recientes. Hay evidencia de que Repsol ha cambiado su política de relacionamiento

---

<sup>15</sup> El 2011 la cantidad de pescado ha sido especialmente baja, se cree debido a la construcción de una represa en Paraguay.

<sup>16</sup> Zapaterambia lava la ropa para Kaiser, Yuati y Cumandaroti para Techint, Palos Blancos para Bolinter y las mujeres del Puerto Margarita para Vialco

comunitario en el contexto de la negociación del Acuerdo de Amistad. Sin embargo, no es posible determinar hasta qué punto la aparente percepción positiva de la actividad petrolera por las comunidades cercanas es un fenómeno reciente.

No es posible determinar hasta qué punto esta percepción positiva afecta al nivel de preocupación ambiental de estas comunidades. Sin embargo, en general, parece existir una tendencia a sopesar los impactos ambientales frente a los beneficios, en lugar de considerarlos por separado. Es interesante notar que el Responsable de Recursos Naturales de la APG atribuyó la falta de preocupación ambiental de mucha gente en la TCO a los beneficios que actualmente disfrutan de la actividad petrolera:

Puede ser a quien apoya les ve como positivo pero mirando lejos es negativo, yo mientras me dan plata, yo trabajo y no me falta, sobrevivo de eso...pero es otro lío porque sin darse cuenta, porque ellos mismos trabajan allí, ayudan a afectar al medio ambiente, pero sabiendo de lejos si uno vive tranquilo pero allí va, no te sientes tranquilo.

Sin embargo, como las entrevistas con la APG IG revelaron, no es sólo a nivel comunal que los impactos ambientales de la actividad petrolera se comparan con los beneficios.

#### *Percepciones de los guaraníes de otros actores*

Es importante señalar que las entrevistas con otros actores revelaron una percepción generalizada de que los guaraníes no son “guardianes de la naturaleza” en el contexto del desarrollo de los hidrocarburos, sino que sólo están interesados en la búsqueda de rentas y otros beneficios. Según el informante de Tariga Ecogestión:

La misma gente de las tierras comunitarias de origen, llega un momento en que ellos lo que les interesa es el dinero...y no – esto es entre nosotros, no – les interesa más el dinero, de cuanto pueden sacar de la empresa – que ahora por suerte ahora Yacimientos es el encargado [ de la consulta publica]...lo que ellos esperan es, “Perfecto, ¿Cuanta gente vas a emplear?” “800 personas” “cuantos van a ser para nosotros?” O sino uno puede explicar todo y agarrase “Bien, ahora negociemos”. “Cuanto?” “5 millones de dólares”. “Listo”.

Afirmó que lo mismo al nivel de las comunidades donde, a pesar de los beneficios ya recibidos a través del Programa de Reracionamiento Comunitario, los dirigentes “quieren dinero por abajo”.

Estas percepciones fueron compartidas por la Presidenta de ASOGAPO, quien argumentó que fue a causa de este deseo de ver beneficios que los guaraníes no asumen el medio ambiente como un tema principal en sus negociaciones con las empresas.

Yo lo veo que el indígena es, ¿como te digo?...*conformacionista* – les dan plata para hacer un escuela, para hacerles provisiones, quizás para que les compren, les dan en efectivo, no les interesa si o no ponen los árboles – eso es, chica: de que están exigiendo de calle efectivo, quien sabe, para alimentarse y nunca están exigiendo que reforesten.

Hasta un cierto punto, estos comentarios reflejan discursos dominantes en Tarija sobre los pueblos indígenas, que muchas veces son representados como corruptibles, irresponsables, flojos e incapaces de manejar el dinero. El acuerdo entre la APG IG y Repsol ha fomentado la idea de que los guaraníes se interesan principalmente en el dinero, y ha generado especulación crítica de todos lados sobre como la APG IG está manejando, o va a manejar, tanto dinero. Estos discursos se debe entender en el

contexto de una percepción generalizada entre la población no indígena de Entre Ríos que los guaraníes, por los derechos especiales que disfrutaban, se han beneficiado económicamente de manera desproporcionada de la actividad petrolera.

### **Conclusiones preliminares**

La presente investigación reveló que las instituciones y prácticas de regulación ambiental de los hidrocarburos en el Campo Margarita están determinadas principalmente por actores extra-territoriales. Los actores principales son el gobierno central (los viceministerios de medio ambiente y de hidrocarburos) que actúa en base de normas legales nacionales; y las empresas, que actúan según normas empresariales y las normas y procedimientos nacionales.

En este contexto, sería fácil asumir que la presión principal para la implementación de estándares ambientales viene del estado central. Como hemos visto, esto no parece ser el caso; hay evidencia de que el estado central carece de capacidad, voluntad política y presencia en el territorio para regular el impacto ambiental de los hidrocarburos, y que los estándares ambientales de la actividad de hidrocarburos dependen en gran medida de las empresas. Estas empresas, según sus representantes, responden principalmente a presiones externas, que están vinculados a la existencia de poderosas coaliciones sociales extra-territoriales (como ser de consumidores, accionistas o de organizaciones ambientales). Sin dudar que existan estas presiones externas, la falta de una regulación independiente de las empresas, y la aparente falta de auto-crítica por las mismas, apunta a la falta de un sistema eficaz de regulación ambiental en el Campo Margarita.

En este contexto, las coaliciones sociales a nivel subnacional podrían desempeñar un papel esencial en la aplicación de normas ambientales nacionales, o en la creación de instituciones alternativas. Sin embargo, parece que, hasta ahora, la población local de municipio de Entre Ríos no ha asumido un papel significativo en la regulación ambiental - ni siquiera en la medida en que se prevé en las normas legales. Tampoco hay evidencia de que están emergiendo coaliciones sociales interesadas en, o capaces de exigir, la creación de nuevas instituciones ambientales.

La razón fundamental de esto parece ser que las coaliciones sociales no surgen, o se movilizan en torno a las preocupaciones ambientales. En el contexto de los cambios políticos recientes, las coaliciones sociales en Tarija se encuentran en un proceso de transformación. Este es el resultado de articulaciones complejas y cambiantes entre las demandas sectoriales y locales, y los diferentes proyectos políticos del gobierno del MAS y las élites regionales (ver Cortez 2010). Aunque la identificación de estas coaliciones sociales no era el objetivo principal de esta investigación, lo que se puede decir es que su formación parece estar impulsado principalmente por las expectativas de los diversos sectores sociales por acceder a estos beneficios de la actividad hidrocarburífera de manera directa o indirecta.

Esto tiene una serie de efectos. En primer lugar, significa que los espacios locales donde se discuten los impactos de la actividad de hidrocarburos (como ser la consulta pública) tienden a ser dominados por la expresión de demandas relacionadas con la distribución de los beneficios. En segundo lugar, el deseo de maximizar los beneficios da lugar a una competencia entre los sectores, lo que hace difícil la formación de coaliciones de composición social amplia que sean capaces de asumir un papel en la regulación

ambiental de los hidrocarburos. Estas divisiones sectoriales se ven acentuadas por la existencia de derechos de base étnica en el contexto de la extracción.

De la misma manera, la lucha política entre el gobierno central del MAS y élites departamentales sobre la distribución nacional de la renta petrolera, impide una coordinación eficaz entre el estado central y autoridades subnacionales. Como hemos visto, esto se traduce en la falta de implementación de las normas nacionales de regulación ambiental, que prevén la participación del estado local y departamental.

En el caso de la APG IG, si por un lado presenta un ejemplo de innovación institucional y alianzas a través de escalas, su falta de aliados locales y su relación conflictiva con el estado central se constituyen en limitaciones en cuanto a su capacidad de participar en la regulación ambiental de forma efectiva y continua. También es importante reconocer que el derecho legal de compensación puede ser leído como una invitación abierta a transar entre los impactos ambientales y los beneficios. Hasta que punto esto debilita o reorienta demandas de regulación ambiental es una pregunta abierta.

Un tema que no se pudo profundizar lo suficiente en este estudio es el de género. Trabajo previo de este programa ha mostrado que los sistemas de género interactúan con las coaliciones sociales y las instituciones de manera que tienen efectos causales. Esta investigación se basó principalmente en entrevistas con las élites (representantes de diferentes sectores), que en general no consideraron el género como un factor significativo. Una exploración de cómo las dinámicas de género entran en juego en todos los aspectos de esta investigación (por ejemplo, los medios de vida, el empleo, las visiones de desarrollo, las percepciones del medio ambiente, la participación política), sería necesario llevar a cabo nuevas entrevistas con hombres y mujeres, dentro y fuera de las autoridades. Hacerlo proporcionaría información importante sobre los procesos marcados por el género a través de los cuales la gente viene a dar prioridad a valores o temas particulares en el contexto del desarrollo de los hidrocarburos, y se forma (o no) coaliciones sociales capaces de asumir un papel activo en la gobernanza ambiental de estos recursos.