

Natural Gas, Indigenous Mobilization and the Bolivian State

Thomas Perreault



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Christensen Fund and the International Fund for Agricultural Development (IFAD). UNRISD also thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction: Natural Gas, Indigenous Mobilization and the Bolivian State	1
Indigenous Identity Politics and the Bolivian State	2
Power and Development	6
Neoliberal state restructuring in Bolivia	6
Hydrocarbons development in Bolivia: The state–IFI–multinational corporation nexus	8
Identity and Development	9
Natural gas extraction and the Guaraní people of eastern Bolivia	9
National impacts of gas development: The Gas War, October 2003	14
Conclusion	20
Appendix: APG Statement Denouncing Repsol YPF's Activities on the Itika Guasu TCO	22
Bibliography	24
UNRISD Programme Papers on Identities, Conflict and Cohesion	27

Acronyms

ADN	Acción Democrática Nacionalista (<i>Nationalist Democratic Action</i>)
APCOB	Ayuda para el Campesino Indígena del Oriente Boliviano (<i>Assistance for the Indigenous Peasant of the Bolivian East</i>)
APG	Asamblea de Pueblos Guaraní (<i>Guaraní Peoples' Assembly</i>)
BG	British Gas
BP	British Petroleum
CIDOB	Central de Pueblos y Comunidades Indígenas del Oriente Boliviano (<i>Center for Indigenous Peoples and Communities of the Bolivian East</i>)
COB	Central Obrera Boliviana (<i>Bolivian Workers Central</i>)
CIPCA	Centro para la Investigación y Promoción del Campesinado (<i>Center for the Investigation and Promotion of the Peasantry</i>)
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (<i>Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador</i>)
CONAMAQ	Confederación Nacional de Ayllus y Markas de Qollosuyu (<i>National Confederation of Ayllus and Markas of Qollosuyu</i>)
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazona Ecuatoriana (<i>Confederation of Indigenous Nationalities of the Ecuadorian Amazon</i>)
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (<i>Confederation of Peasant Labour Unions of Bolivia</i>)
Ecuadorunari	Ecuador Runacunapac Riccharimui (<i>Confederation of the Peoples of the Kichwa Nationality of Ecuador</i>)
EIA	environmental impact assessment
FEDECOR	Federación Departamental Cochabambina de Regantes (<i>Cochabamba irrigators' federation</i>)
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales (<i>El Alto Federation of Neighbourhood Associations</i>)
FOBOMADE	Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo (<i>Bolivian Fund for Environment and Development</i>)
ha	hectares
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos (<i>direct hydrocarbon tax</i>)
IFI	international financial institution
ILO	International Labour Organization
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (<i>National Agrarian Reform Institute</i>)
LIL	Learning and Innovation Loan
LNG	liquefied natural gas
LPP	Law of Popular Participation
MAS	Movimiento al Socialismo (<i>Movement to Socialism</i>)
Minagua	Ministry of Water
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti (<i>Pachakuti Indigenous Movement</i>)
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (<i>Revolutionary Left Movement</i>)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (<i>National Revolutionary Movement</i>)
NFR	Nueva Fuerza Republicana (<i>New Republican Force</i>)
NGO	non-governmental organization
PODEMOS	Poder Democrático y Social (<i>Social and Democratic Power</i>)
TBOs	Organizaciones Territoriales de Base (<i>Territorial Base Organizations</i>)
TCF	trillion cubic feet
TCO	Tierras Comunitarias de Origen (<i>communal lands of origin</i>)
THOA	Taller de Historia Oral Andina (<i>Andean Oral History Workshop</i>)
UMA	Unidad del Medio Ambiente (<i>Environmental Unit</i>)
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This study examines the relationship between natural gas extraction, state restructuring and political mobilization among indigenous peoples in Bolivia. Natural gas has emerged both as Bolivia's major source of export revenue and as a source of political tensions involving regional governments, the central state, transnational hydrocarbons firms and indigenous peoples. During the 1990s, the Bolivian government, under President Gonzalo Sánchez de Lozada, passed a series of neoliberal measures designed to attract international investment to gas and oil development, and facilitate hydrocarbons exports. Opposition to the government's plan to export liquefied natural gas to the United States erupted into violent protest in October 2003, forcing Sánchez de Lozada out of office. Continued protests brought down the subsequent government and led eventually to the election in December 2005 of Evo Morales, Bolivia's first indigenous *campesino* president. Protests over the management and distribution of benefits derived from natural gas extraction contributed directly to Morales' election, and the associated ascendancy of indigenous and campesino social movements as political actors *within* the state, in contrast to their previous oppositional position external to the state apparatus. In Bolivia, the interests of dominant indigenous groups have become "mainstreamed" in political discourse. But Bolivia's indigenous population is large and diverse, and divisions remain between the numerous and politically influential Quechua and Aymara peoples of the country's Andean west, and the numerous, smaller indigenous groups of the eastern lowlands.

As a case study, the paper focuses on the impacts of natural gas operations of the Spanish firm Repsol YPF on the Guaraní community of Cumandaroti, located on the Itika Guasu Tierra Comunitaria de Origen (TCO/communal lands), in the southern department of Tarija. The Guaraní are Bolivia's third largest indigenous group, and the largest group in the eastern lowlands. In spite of their relatively strong political organization and close contacts with non-governmental organizations (NGOs), other indigenous organizations and social movements, the Guaraní have borne the brunt of much of the oil and natural gas development in Bolivia. This is exemplified by the case of the Guaraní who live on the massive Margarita gas field in the eastern Tarija department. Residents of Guaraní community of Cumandaroti, located on the Itika Guasu TCO, are affected by fumes, noise and water pollution emanating from gas extraction activities, and their crops and livestock have also been harmed. In spite of international financial institution (IFI) policies that require oil and gas firms to consult with affected indigenous peoples (in accordance with International Labour Organization Convention No. 169 and Bolivian law 1257), Repsol YPF and its subcontractors did not adequately consult with Guaraní community members regarding plans to extract natural gas from their lands. Moreover, it is shown that neither the IFIs nor the Bolivian state exercised adequate oversight authority. This situation has led to several protests by Guaraní residents of the Itika Guasu TCO and the Guaraní Peoples' Assembly (APG), who have demanded that Repsol YPF pay restitution.

Bolivia is, in many ways, a unique case. As a majority indigenous country with a long history of indigenous political mobilization, strong social movements and weak government, its experiences are not easily transferred to other countries. If Bolivia holds lessons for indigenous movements elsewhere, it is more in the way indigeneity has been reconceptualized in the country than as an example to follow. The strength of Evo Morales' Movement to Socialism (MAS) party lies not in its "authentically" indigenous character, but rather in the very plurality of the way it represents and reworks what it means to be indigenous in Bolivia. Indigeneity, in this sense, serves to articulate ethnicity and class, rural and urban. This recognition points to the multiple ways of being indigenous. The Bolivian case demonstrates the possibility of forming transcendent, coalitional politics that cut across historical regional, ethnic and class-based divides. Such coalitions have played a crucial role in the ability of Bolivian social movements to limit the power of transnational firms to capture profits from gas exploitation, and may provide a powerful model for indigenous peoples elsewhere.

Thomas Perreault is Associate Professor of Geography and Director of the Program on Latin America and the Caribbean (PLACA) in the Maxwell School of Syracuse University, Syracuse, New York.

Résumé

Cette étude porte sur les rapports entre l'extraction du gaz naturel, la restructuration de l'Etat et la mobilisation politique des populations autochtones de Bolivie. Le gaz naturel est devenu à la fois la principale source de recettes d'exportation pour la Bolivie et la cause de tensions politiques entre les administrations régionales, l'Etat central, les sociétés transnationales d'hydrocarbures et les populations autochtones. Pendant les années 1990, le gouvernement bolivien, sous la présidence de M. Gonzalo Sanchez de Lozada, a adopté une série de mesures néolibérales pour attirer les investissements internationaux vers l'exploitation du gaz et du pétrole et favoriser les exportations d'hydrocarbures. L'opposition au projet gouvernemental d'exportation de gaz naturel liquéfié vers les Etats-Unis s'est subitement transformée en octobre 2003 en manifestations violentes, qui ont contraint M. Sánchez de Lozada à renoncer à ses fonctions. La poursuite des manifestations a entraîné la chute du gouvernement suivant et a finalement abouti à l'élection en décembre 2005 d'Evo Morales, le premier président *campesino* et autochtone de Bolivie. La contestation de la gestion et de la distribution des bénéfices tirés de l'extraction du gaz naturel a contribué directement à l'élection d'Evo Morales, et à l'ascension combinée des mouvements sociaux autochtone et paysan comme acteurs politiques *dans* l'Etat, alors que jusqu'à présent leur statut d'opposition les maintenait hors de l'appareil de l'Etat. Les intérêts des communautés autochtones dominantes ont fait leur entrée dans le discours politique bolivien. Cependant, l'importante population autochtone de la Bolivie est loin d'être homogène et des divisions persistent entre les Quechuas et les Aymaras de la Bolivie andine de l'ouest, qui sont nombreux et exercent une véritable influence politique, et les communautés autochtones des plaines et des bas plateaux de l'est, qui sont multiples et plus petites.

L'extraction du gaz naturel par la société espagnole Repsol YPF et ses conséquences pour la population guaranie de Cumandaroti, situé sur les terres des populations d'origine (Tierra Comunitaria de Origen—TCO) de Itika Guasu, dans le département méridional de Tarija, ont fait l'objet d'une étude de cas. Les Guaranis constituent la troisième communauté autochtone de Bolivie et l'ethnie la plus importante des plaines orientales. Malgré une organisation politique relativement forte et des contacts étroits avec des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres organisations autochtones et des mouvements sociaux, les Guaranis ont beaucoup souffert de l'exploitation du gaz naturel et du pétrole en Bolivie, comme l'illustre le cas de ceux qui vivent sur l'important gisement de gaz naturel de Margarita, dans le département oriental de Tarija. Les habitants guaranis de Cumandaroti, situé sur la TCO d'Itika Guasu, subissent les émanations, le bruit et la pollution de l'eau qui résultent de l'extraction du gaz et qui ont affecté jusqu'à leurs cultures et leur bétail. Malgré les politiques des institutions financières internationales (IFI) qui exigent que les sociétés gazières et pétrolières consultent les populations autochtones touchées (conformément à la Convention No. 169 de l'Organisation internationale du Travail et à la loi bolivienne 1257), Repsol YPF et ses sous-traitants n'ont pas suffisamment consulté les membres de la communauté guaranie lorsqu'il a été question d'extraire le gaz naturel de leurs terres. De plus, il est démontré que ni les IFI ni l'Etat bolivien n'ont exercé de contrôle adéquat. Cette situation a été à l'origine de plusieurs protestations des Guaranis qui résidaient sur la TCO d'Itika Guasu et de l'Assemblée des peuples guaranis (APG), qui ont exigé une réparation de la part de Repsol YPF.

Avec une majorité d'Amérindiens ayant une longue tradition de mobilisation politique, de puissants mouvements sociaux et un gouvernement faible, la Bolivie est, à bien des égards, un cas unique. Il est donc difficile pour d'autres pays de mettre à profit ses expériences. Si des mouvements autochtones d'autres pays peuvent en tirer des leçons, c'est moins comme d'un exemple à suivre que pour s'inspirer de la manière dont l'indigénité a été repensée. La force du parti d'Evo Morales, le Mouvement vers le socialisme (MAS), tient moins à son caractère "authentiquement" autochtone qu'à sa façon de représenter et de retravailler l'indigénité en

Bolivia, dans la pluralité. L'indigénité, dans ce sens, sert à articuler l'ethnicité et la classe, dans les campagnes comme en ville. Cette reconnaissance indique qu'il existe de multiples manières d'être autochtones. Le cas bolivien démontre qu'il est possible de former des coalitions politiques qui transcendent les divisions historiques, régionales, entre ethnies et entre classes. C'est dans une large mesure grâce à de telles coalitions que les mouvements sociaux boliviens ont pu limiter l'accaparement des bénéfices gaziers par les sociétés transnationales et, à cet égard, elles constituent un puissant modèle pour les populations autochtones d'autres pays.

Thomas Perreault est maître de conférences en géographie et directeur du programme sur l'Amérique latine et les Caraïbes (PLACA) de l'Ecole Maxwell de l'Université de Syracuse, Syracuse, New York.

Resumen

En este estudio se examina la relación entre la extracción de gas natural, la reestructuración del Estado y la movilización política de los pueblos indígenas de Bolivia. El gas natural se ha convertido en la principal fuente de ingresos de exportación para Bolivia y, al mismo tiempo, en una fuente de tensiones políticas que alcanzan a los gobiernos regionales, el gobierno central, las empresas transnacionales de hidrocarburos y los pueblos indígenas. Durante la década de los 90, el gobierno boliviano, bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, aprobó una serie de medidas neoliberales dirigidas a atraer inversión internacional para la explotación de gas y petróleo y facilitar la exportación de hidrocarburos. La oposición al plan del gobierno de exportar gas natural licuado a Estados Unidos desembocó en violentas protestas en octubre de 2003, y culminó con la expulsión de Sánchez de Lozada del poder. Las protestas continuaron y también derrocaron al gobierno que sucedió a Sánchez de Lozada, hasta la elección, en diciembre de 2005, de Evo Morales, primer presidente indígena y campesino de Bolivia. Las protestas contra el manejo y la distribución de los beneficios provenientes de la extracción de gas natural contribuyeron directamente a la elección de Morales, así como al ascenso de los movimientos sociales de campesinos e indígenas como actores políticos *al interior* del Estado, en contraste con el papel anterior de oposición al exterior del aparato estatal. En Bolivia, los intereses de los grupos indígenas dominantes se han incorporado como elemento central del discurso político. No obstante, la población indígena de Bolivia es numerosa y diversa, y sigue habiendo divisiones entre los pueblos quechua y aymara del occidente andino, numerosos y políticamente influyentes, y los, grupos indígenas de los llanos orientales, numerosos, aunque más pequeños.

Este estudio de caso se centra en los efectos de las operaciones de gas natural de la empresa española Repsol YPF sobre la comunidad guaraní de Cumandaroti, ubicada en la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) de Itika Guasu, en el Departamento de Tarija, al sur del país. Los guaraníes son el tercer grupo indígena más grande Bolivia, y el grupo más grande en las tierras bajas del oriente. A pesar de contar con una organización política relativamente fuerte y de mantener estrechos contactos con organizaciones no gubernamentales (ONG), otras organizaciones indígenas y movimientos sociales, es el pueblo guaraní quien ha soportado el mayor peso de la explotación petrolera y gasífera en Bolivia. Ejemplo de ello es el caso de los guaraníes que viven en el enorme campo gasífero de Margarita, en el Departamento de Tarija. Los residentes de la comunidad guaraní de Cumandaroti, ubicada en la TCO Itika Guasu, sufren los efectos del humo, el ruido y la contaminación del agua resultantes de las actividades de extracción de gas, y sus cosechas y ganado también se han visto afectados. A pesar de las políticas de las instituciones financieras internacionales (IFI) que requieren que las empresas petroleras y de gas consulten con los pueblos indígenas afectados (de conformidad con el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la ley 1257 de Bolivia), Repsol YPF y sus subcontratistas no consultaron adecuadamente con los miembros de la comunidad guaraní con respecto a sus planes para extraer gas natural de sus tierras. Más aun, se demuestra en este trabajo que ni las IFI ni el Estado boliviano ejercieron adecuadamente su autoridad de supervisión. Esta situación ha generado protestas de parte de los residentes guaraníes de la

TCO Itika Guasu y la Asamblea de Pueblos Guaraníes (APG), quienes han exigido que Repsol YPF pague restitución.

Bolivia es, en muchos sentidos, un caso único. País mayoritariamente indígena con una larga historia de movilización política indígena, fuertes movimientos sociales y gobiernos débiles, sus experiencias no se transfieren con facilidad a otros países. Si alguna lección puede extraerse de Bolivia para los movimientos indígenas de otros países, esta tendría que ver más con la forma en que se ha reformulado el concepto de indigeneidad en el país, y no tomar su caso como ejemplo a seguir. La fortaleza del partido Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales reside no en su carácter “auténticamente” indígena, sino en la pluralidad misma de la forma en que representa y reformula lo que significa ser indígena en Bolivia. En este sentido, la indigeneidad sirve para articular la etnicidad con la clase, lo rural con lo urbano. Reconocer esta situación revela las múltiples formas de ser indígena. El caso boliviano demuestra que existe la posibilidad de formar coaliciones políticas que permitan trascender las históricas divisiones regionales, étnicas y de clase. Estas coaliciones han desempeñado un papel crucial en la capacidad de los movimientos sociales bolivianos para limitar el poder de las empresas transnacionales en obtener beneficios de la explotación de gas, y podría ser un poderoso modelo para los pueblos indígenas de otras regiones.

Thomas Perreault es profesor asociado de geografía y director del Programa sobre América Latina y el Caribe (PLACA) de la Escuela Maxwell de la Universidad de Siracusa, en Siracusa, Nueva York.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21158

