

# Introducción

*Laetitia Perrier Bruslé*  
(IRD-PRODIG)

## **La marcha hacia el Norte, *bis repetita***

Entre 2010 y 2014, el Norte de La Paz ha estado a menudo en el punto de mira. El segundo gobierno de Evo Morales eligió esta región amazónica, cerca del poder central, para implementar su nuevo modelo económico neo-extractivo y estatista. Se desarrollaron varios proyectos, con fuerte impulso estatal: construcción de la planta azucarera de San Buenaventura, construcción del camino San Buenaventura-Ixiamas y del puente sobre el río Beni, incremento de la exploración hidrocarburífera, distribución de tierras fiscales y desinmovilización de la reserva forestal Abel Iturralde definida en 1991. Otros proyectos se volvieron a poner en el tapete de discusión, que fueron banderas políticas de varios gobiernos anteriores desde la Revolución Nacional. Es el caso de la represa hidroeléctrica El Bala (en el río Beni) o de la apertura de un camino directo de Ixiamas a Cobija.

Todas estas iniciativas dan la impresión que la “Marcha hacia El Norte”, tal como fue planteada por CORDEPAZ en los años 70, empieza de nuevo (Salinas 2007; Laats 2011). En los años 70, la justificación principal de esta política era que el Norte de La Paz era rico en recursos y se encontraba despoblado. En consecuencia debía ser conquistado y aprovechado para el beneficio del país entero. Cuarenta años después, los paradigmas han evolucionado poco. Por supuesto que se hace énfasis, en el planteamiento de los proyectos actuales, en la importancia de la sustentabilidad o en la necesidad de incluir a la población local en sus elaboraciones –para que participe en la gestión y sea la primera beneficiaria–. Pero en el fondo los parámetros fundamentales de esta nueva acción gubernamental en favor del desarrollo del Norte de La Paz no han cambiado.

Con el impulso del centro político, esta región, concebida como una periferia, enfrenta un nuevo ciclo de integración nacional con el propósito de ser útil al desarrollo nacional.

En los años 70 el fracaso de varios proyectos estatales fue producto de la incapacidad del aparato estatal: no tenía la competencia técnica, tampoco financiera para llevar hasta su conclusión los proyectos de desarrollo. En el contexto actual, estos mismos proyectos sufren de nuevas dificultades. No es tanto la capacidad de inversión y de implementación por parte del Estado lo que hace falta, sino la gran conflictividad social ocasionada por cada proyecto. Los actores locales, campesinos como indígenas, se oponen a menudo a los nuevos proyectos (cuando se trata de la exploración de los hidrocarburos en su territorio, por ejemplo). En otros casos quieren participar en la elaboración misma del proyecto. Los tiempos han cambiado. La visión estatal del Norte La Paz como una región de frontera, en el sentido norteamericano de un espacio vacío que debe ser conquistado e integrado a la sociedad nacional, ya no corresponde a la realidad local, porque entre estos dos ciclos de desarrollismo estatal se intercaló el paréntesis conservacionista y neoliberal.

Entre 1990 y 2010, los actores locales aumentaron en gran medida sus capacidades políticas y aseguraron jurídicamente su acceso a los recursos naturales (tierras, bosques, aguas etc.). El empoderamiento por parte de los actores fue impulsado por dos factores principales. El primero fue que, el marco jurídico cambió profundamente en la segunda época neoliberal, a partir de 1993, con las inflexiones del modelo neoliberal propuesto por el FMI (Haarstad and Anderson 2009). Mediante varias leyes de descentralización y de regulación de los recursos naturales (ley de participación popular 1994, ley INRA 1996, ley forestal 1996 etc.) se creó una gobernanza participativa y local. Eso permitió que en las decisiones políticas se integrara a varios grupos locales e indígenas (Postero 2007; Kohl and Farthing 2006). El segundo impulso vino de las ONG's conservacionistas. Llegaron al Norte de La Paz para defender el medio ambiente. Para lograr este objetivo, decidieron apoyar a los actores locales considerados como los mejores defensores de la naturaleza. Es así que las ONG's, surgidas de una sociedad civil global muy enfocada en la protección del medio ambiente, participaron en el empoderamiento de los actores locales apoyándose en el nuevo marco legal –que posibilitaba por ejemplo la titulación de grandes extensiones de tierras para los grupos indígenas–.

Este periodo conservacionista y neoliberal se cerró poco a poco a partir de 2005. La escena social cambió mucho durante este paréntesis: titulación de TCO y de comunidades campesinas, municipalización, participación de las ONG's en muchos proyectos productivos y de gestión sostenible de los recursos. La fuerte conflictividad de los últimos años en el Norte de La Paz, que se traduce en la

oposición a varios proyectos estatales, se explica en parte por este empoderamiento. En realidad, cada conflicto muestra que dos visiones opuestas de la región se enfrentan. Por una parte, los actores locales quieren defender sus prerrogativas y participar en la definición de los proyectos porque piensan que la región es una entidad autónoma, que se relaciona tanto al territorio nacional como a la escena global. Por otra parte, el gobierno sigue bajo la influencia de la figura de la región-frontera que se debe integrar al territorio nacional.

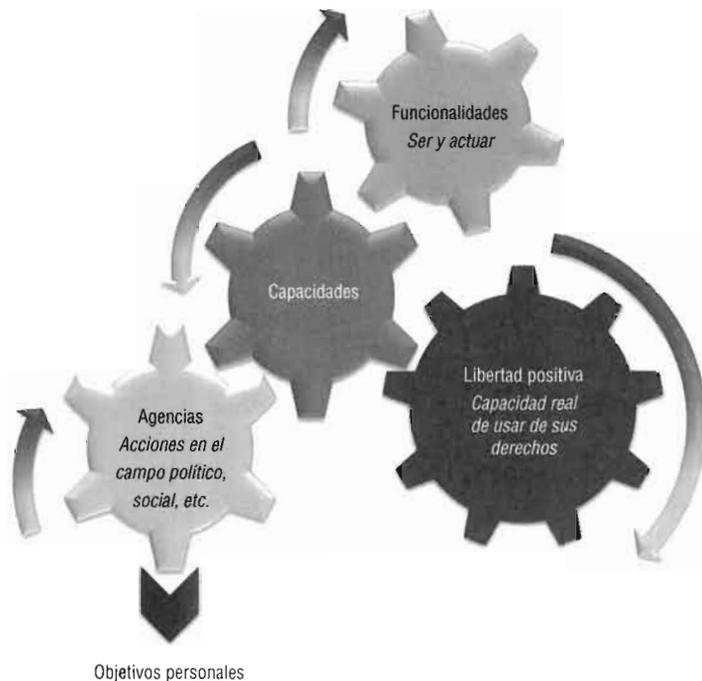
### **El proyecto CAPAZ: investigar las capacidades de los actores frente al nuevo rumbo desarrollista**

Un grupo de investigadores ha decidido partir de esta situación conflictiva para llevar a cabo una investigación sobre la capacidad de resiliencia al cambio de los actores locales del Norte La Paz frente al nuevo ciclo desarrollista y al retorno del Estado. Este libro presenta los resultados de este proyecto llamado CAPAZ (*Capacidades de los actores en la última frontera de La Paz*).

El punto de partida del proyecto CAPAZ era que el empoderamiento de la época conservacionista (1995-2010) no había beneficiado de la misma manera a todos los grupos de actores locales. Los grupos indígenas, por ejemplo, recibieron mucho más ayuda de las ONG's que las comunidades campesinas y que la gente de los pueblos. De manera que la capacidad de cada grupo de enfrentar la nueva época desarrollista (a partir de 2005-2010) era muy diferente en función del empoderamiento que adquirieron en la época anterior.

El **concepto de capacidad** ha sido clave en el planteamiento teórico del proyecto CAPAZ. Amartya Sen desarrolló esta noción en el inicio de los años 80 y 90 (Sen 1985; Sen 1999; Sen 2005). Partiendo de la libertad positiva, el autor demostró que lo importante no eran los derechos económicos o jurídicos de cada persona, sino su capacidad real de hacer valer estos derechos. Por esta razón, el concepto fue utilizado para cuantificar el desarrollo económico en términos de bienestar humano (el famoso índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas). Lo que planteó Sen es que las capacidades de cada actor dependían de su libertad de desarrollar sus *funcionalidades* (es decir ser alguien y actuar: comer, trabajar, ser feliz, entrar en huelga de hambre etc.) Al final la combinación de las capacidades de cada actor le permiten desarrollar su *agencia* es decir su habilidad de desarrollar acciones (en la escena política, económica, social etc.). Y este conjunto de acciones lleva a cada actor hacia sus objetivos.

**Figura 0.1**  
**Esquema de las capacidades en relación con la libertad y los objetivos personales**



Lo importante es que estos objetivos son relativos, dependen tanto del contexto como de cada individuo. Si bien algunos autores intentaron establecer una lista de las capacidades indispensables para ser humano (Nussbaum 2003), no hay que olvidarse que, según el contexto, las capacidades claves no son las mismas. En el contexto del Norte de La Paz una capacidad nos apareció clave para entender la aptitud de enfrentar los cambios. Es la capacidad que permite a cada grupo social actuar en su medio, o sea **la capacidad territorial**. Se expresa por dos tipos de agencias. En el campo político conduce a acciones de asociación, de expresión en la escena pública para hacer audible su posición y tener un peso en las decisiones política. En el campo material, conduce a varias acciones: como defender su acceso a los recursos naturales, tener un empleo con un sueldo, negociar las condiciones de venta de sus recursos (como el bosque). Es así que la capacidad territorial nos pareció crucial para entender la forma de enfrentar el cambio impulsado por los megaproyectos estatales de parte de cada grupo.

La capacidad territorial fue una noción central para entender la reconfiguración social en el Norte de La Paz. Después del auge conservacionista y neoliberal no todos los actores tenían la misma capacidad territorial. El desafío era medir estas diferencias entre los grupos. Los primeros trabajos de campo y las primeras

entrevistas que hicimos nos permitieron destacar **dos determinantes de la capacidad territorial** que resultaron más fácil de medir que la propia capacidad. Se trata del nivel de acceso a la información, por una parte, y del nivel de seguridad jurídica sobre los recursos naturales, por otra parte. El acceso a una diversidad de informaciones permite al actor ubicarse en los cambios territoriales que vienen. Esta información puede provenir de varias escalas (regional, nacional o global), sus canales de difusión son diversos (público, privado, semi-privado), los contenidos mismos son variados (oportunidad económica, recursos disponibles, dinámicas medio-ambientales etc.) pero siempre tiene un valor informativo fundamental. Es decir que permite al actor, al tanto de esta información, defender mejor su capacidad territorial (en los dos campos material y territorial). El segundo determinante de la capacidad territorial depende del acceso y seguridad sobre la tenencia de los recursos naturales. Eso depende del nuevo marco normativo (como la titulación de las tierras comunitarias o de las TCO's) o de la capacidad material de controlar el acceso a tal recurso.

**Figura 0.2**  
**Los dos componentes de la capacidad territorial**



### **El proyecto CAPAZ, paso a paso**

La capacidad territorial de cada grupo de actor ha sido el hilo conductor de la investigación. A partir de este punto común hemos decidido trabajar en varias etapas y direcciones.

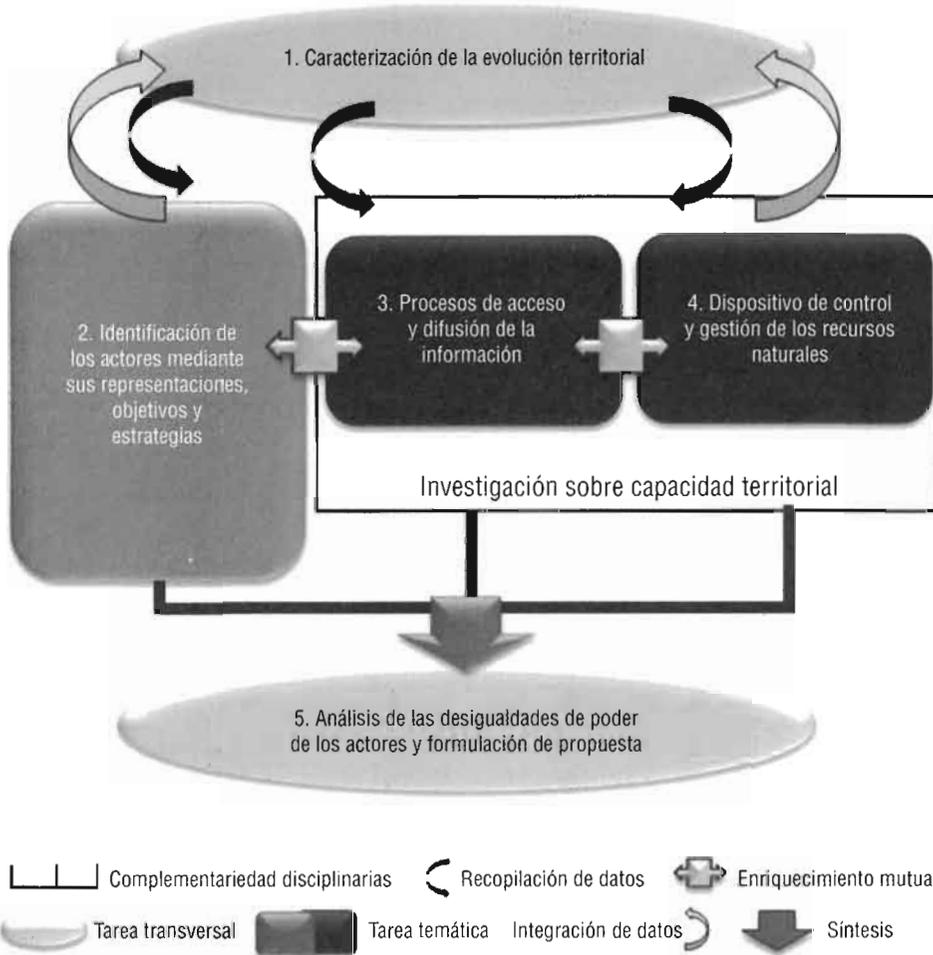
Dos requisitos eran importantes para poder desarrollar el proyecto. Primeramente, para medir las capacidades de enfrentar los cambios era necesario evaluar cuál era el alcance de este cambio contemporáneo. ¿Cómo se traducía concretamente este retorno del Estado con sus megaproyectos? Un punto fundamental era entender tanto las rupturas como las continuidades con los periodos anteriores (el de la primera época de la integración y el del auge conservacionista y neoliberal por

ejemplo). Para esto era necesario proponer una cronología razonada de las diferentes etapas de integración. Un equipo de historiadores de la carrera de Historia de la UMSA se dedicó a este trabajo. Rescataron fuentes originales del periodo colonial, republicano y contemporáneo. Los tres capítulos históricos del libro presentan algunos de los resultados de esta investigación (véase el capítulo 2 de P. Mendieta sobre las dinámicas de integración en el siglo XIX, el capítulo 3 de R. Calderón sobre la transición del Caupolicán a la provincia Iturralde y el capítulo 4 de V. Gomez sobre los caminos de la integración de la época pre-colonial a la época colonial), que demuestran sobre todo como el tema de la integración y de la conquista del Norte La Paz ha sido permanente en la historia pre-colonial y republicana de Bolivia (véase también el capítulo introductorio de L. Perrier Bruslé).

El segundo requisito era tener una visión por lo menos esquemática de la organización de los grupos sociales. ¿Cuál era el mapeo social en esta zona? ¿Sobre qué bases se oponían los actores? ¿Las categorías que siempre se usaban para describir el contexto social tenían un sentido en la realidad del terreno –sabiendo las presiones fuertes que llegaban del exterior–? Por ejemplo, la oposición caricatural entre las comunidades interculturales y los grupos indígenas parecía poco pertinente, a pesar de ser constantemente presentada como una categoría casi ontológica. En varios momentos estos dos grupos se unieron para enfrentar el deseo estatal de distribuir las tierras fiscales a colonos foráneos (ver por ejemplo el capítulo 9 de E. Ströher sobre la reversión de la concesión forestal exPROINSA muestra estas nuevas alianzas). Para repensar las categorías sociales y precisar el mapeo social en la zona, hemos decidido partir de las representaciones de la región, de los objetivos en torno a su porvenir y de su arraigamiento territorial (los capítulos 7 y 8 de B. Gozávez sobre mapeo social y de E. Barrelet, que trata de la territorialidad de las comunidades interculturales, evocan estas cuestiones).

Después de haber planteado estos dos elementos contextuales, hemos entrado en el corazón de nuestra investigación. Hemos medido la capacidad territorial de cada grupo a partir de dos determinantes: el nivel de acceso a la información (tarea 3 del proyecto) y los dispositivos de control y gestión de los recursos naturales (tarea 4 del proyecto). En lo que concierne el acceso a la información dos preguntas fueron centrales. La primera trataba de los nuevos canales de información (TIC, información institucional etc., véase el capítulo 5 de P. Llanos sobre las TIC's en Ixiamas). La segunda pregunta era la de la traducción. En realidad, no todas las noticias que llegan a los actores locales se convierten en informaciones útiles. Para que una noticia adquiera el estatus de información y aumente la capacidad territorial de un actor, tiene que ser traducida. Este paso de la traducción no tiene que ver tanto con el idioma sino con la manera de comunicar. En esta trabajo de traducción, las ONG's que eran familiares de esta comunicación social, cumplieron un papel importante (véase el capítulo 6 de L. Krings sobre los proyectos de cacao silvestre).

**Figura 0.3**  
**Organización de la investigación CAPAZ por tareas**



La tarea 4 estaba enfocada en medir los nuevos medios de control y de regulación sobre los recursos naturales, como segundo componente de la capacidad territorial. No solamente se trataba de exponer el marco jurídico heredado de la época neoliberal, sino de ver de qué manera los actores se apropian de este marco. Los discursos que servían para legitimar un acceso privilegiado a los recursos naturales fueron una fuente importante de información. Los argumentos de la antigüedad en la zona, del ser indígena, del respeto del medio ambiente, muy influenciados por el discurso global de las ONG's, fueron utilizados (véase los capítulos 6 y 9 de E. Ströher y L. Krings). Otros tenían que ver con las necesidades

económicas, como el deseo de entregar una tierra a sus hijos (véase el capítulo 8 de E. Barrelet).

Al final, la última etapa del proyecto tenía como meta sintetizar todos estos elementos nuevos (véase el capítulo 1). Como el proyecto de investigación tenía también un componente de participación social, una parte de los resultados fueron transferidos a los actores locales mediante la realización de algunos mapas y de un folleto. Es así que al transmitir la información a los actores locales para contribuir a aumentar su empoderamiento, los participantes investigadores del proyecto CAPAZ se volvieron actores del cambio.

## Organización del libro

Después del capítulo introductorio, hemos organizado el libro en tres secciones.

**La primera sección** presenta los esquemas tradicionales de integración al espacio nacional y mundial. Pese a todas las iniciativas el nivel de integración se mantiene bajo en esta época histórica. El conflicto es fuerte entre la integración nacional, impulsada por el Estado y la integración internacional, debido a las explotaciones comerciales de los recursos naturales. Dos escalas se oponen. Los actores locales son testigos de esta oposición pero están poco implicados. Gozan de una fuerte autonomía, hija del aislamiento de la región. El capítulo 2 de P. Mendieta, que presenta el siglo XIX en la provincia Caupolicán, muestra el encuentro de estas escalas a partir de los procesos de integración económica al espacio nacional e internacional (mediante la explotación de quina y de goma) y los procesos de integración política al espacio nacional. El capítulo 4 de V. Gomez muestra concretamente las condiciones de desvinculación física entre el Norte La Paz y el resto del país. La construcción de lazos físicos entre los márgenes y la región central andina ha sido una de las metas más permanentes de los gobiernos. Fue también su mayor fracaso. El análisis muestra en fin, que los caminos reflejan una geografía del poder.

**La segunda sección** presenta las dinámicas actuales de integración. Comenzó a partir de la llegada de las ONG's y prosiguió con el retorno del Estado. Si bien algunos rasgos son comunes con el periodo anterior, esta segunda vuelta de integración se diferencia en dos puntos. En primer lugar, los actores locales son parte de estos proyectos de integración o por lo menos toman públicamente posición sobre ellos. En segundo lugar, los procesos de integración involucran nuevas escalas: la escala local, donde se encuentran algunos lugares de decisiones, y la escala global, que refleja la construcción de una sociedad civil global y que difiere en su organización de la escala internacional organizada desde los Estados. Estas escalas se entrelazan y se oponen entre sí. Los actores saben jugar con la variedad para pasar de una escala a la otra. Como espacios de acción

política definen una variedad de lugares impulsores de la dinámica territorial. El capítulo 5 de P. Llanos sobre la difusión de TIC muestra cómo la llegada de las TIC, como nueva fuente de información, ha empoderado a los actores locales y ha permitido que alcancen nuevas escalas. El capítulo 6 de L. Krings sobre los proyectos de cacao muestra cómo los actores utilizan estos proyectos para mejorar su capacidad de regulación sobre los recursos naturales del bosque. El capítulo 7 de B. Gozávez muestra la nueva estructura territorial resultante de las dinámicas de integración.

**La tercera sección** hace más énfasis en el proceso de construcción de nuevas territorialidades. Demuestra que las reconfiguraciones socio-espaciales introducidas por la integración llevan a la modificación del espacio. Estas nuevas territorialidades son presentadas a partir de varios estudios de caso: las comunidades interculturales (capítulo 8 de E. Barrelet), los nuevos pedidos de los Tacanas y los interculturales en torno a demanda de tierra (capítulo 9 de E. Ströher) y la titulación de la TCO Tacanas II (capítulo 10 de M. Flores). Los vínculos entre los pobladores y el territorio local se han modificado. Nuevas capacidades territoriales surgieron. Esto llevó a una nueva estructuración social.

## Fuentes bibliográficas

- Haarstad, Håvard, et Vibeke Anderson  
2009 “Backlash Reconsidered: Neoliberalism and Popular Mobilization in Bolivia”. *Latin American Politics and Society* 51 (4): 1-28.
- Kohl, Benjamin, et Linda C. Farthing  
2006 *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. London: Zed Books.
- Laats, Henkjan  
2011 *Megaobras en Madidi y Pilón Lajas. Hacia una transformación de los conflictos*. La Paz: PIEB.
- Nussbaum, Martha  
2003 “Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice”. *Feminist Economics* 9 (2-3): 33-59. doi:10.1080/1354570022000077926.
- Postero, Nancy Grey  
2007 *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford: Stanford University Press.
- Salinas, Elvira  
2007 *Conflictos ambientales en áreas protegidas de Bolivia*. La Paz: WCS-USAID-Moore Foundation.

Sen, Amartya

- 1985 "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984".  
The Journal of Philosophy 82 (4): 169-221. doi:10.2307/2026184.
- 1999 Commodities and Capabilities. OUP India.
- 2005 "Human Rights and Capabilities". Journal of Human Development  
6 (2): 151-166. doi:10.1080/14649880500120491.

Perrier Bruslé Laetitia.

Introducción.

In : Perrier-Bruslé Laetitia (ed.), Gozávez B. (ed.). El Norte La Paz en la encrucijada de la integración : juegos de actores y de escala en un margen boliviano.

La Paz : Plural, 2014, p. 21-30.

ISBN 9789995416294