

## **El desarrollo revisitado desde los debates sobre los extractivismos y sus alternativas**

Eduardo Gudynas

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Uruguay

egudynas@ambiental.net

América Latina ofrece un impresionante abanico de posturas alrededor de la temática del desarrollo. Entre ellas han cobrado enorme relevancia el llamado extractivismo, la apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y alta intensidad, para exportarlos a mercados internacionales. Sus ejemplos más conocidos son la gran minería a cielo abierto, los bloques petroleros o los monocultivos de exportación.

La importancia de esas actividades se debe a su relevancia económica, sus diversos impactos, y más allá de ellos, la influencia que imponen sobre otros ámbitos de la vida política, económica y cultural de cada país. Por lo tanto, estos extractivismos tiñen las discusiones sobre los sentidos del desarrollo, con todas sus posibilidades y límites.

El propósito del presente texto es abordar algunos aspectos de este fenómeno. A partir de un conjunto de aspectos destacados de los extractivismos actuales observados especialmente en América del Sur, se señalan y comentan posibles implicaciones en los debates sobre el desarrollo.

Establecido ese objetivo es necesario hacer algunas aclaraciones. No se analizarán en detalle lo que se conocen como efectos locales de los extractivismos, tales como la contaminación que genera una minera, sino que el acento está puesto en los efectos de derrame sobre la vida nacional y la inserción internacional de cada país. Esto es, las condicionalidades y sentidos que imponen los extractivismos sobre distintos aspectos económicos, políticos e incluso culturales en el desarrollo.

El texto que sigue es una versión revisada de mi conferencia sobre extractivismos y alternativas post-extractivistas en el II Congreso Internacional de Estudios sobre el Desarrollo, convocado por REEDES, en Huelva (España), en junio de 2014. Ofrece algunas reflexiones basadas en el seguimiento que se ha hecho sobre los extractivismos durante los últimos años. Se han incorporado algunos aportes y críticas que se dieron durante el congreso de REEDES, así como en otras actividades que participé en diferentes ciudades del estado español. Estoy muy agradecido a los organizadores, especialmente a Antonio Luis Hidalgo Capitán, y varios amigos y colegas con los que compartí esas y otras instancias en España, especialmente a Koldo Unceta (Universidad del País Vasco), y los equipos de EntrePueblos, Economistas sin Fronteras y la Plataforma 2015 y más.

### **Caracterizando los extractivismos**

Como punto de partida es necesario ofrecer la definición de trabajo de extractivismo que se seguirá en el texto. Este es entendido como un modo de apropiación de la naturaleza que se caracteriza por una extracción de grandes volúmenes o intensiva,

que son esencialmente destinados a la exportación como materias primas, o como productos de escaso procesamiento (la definición en Gudynas, 2013). Bajo esta definición, el extractivismo es plural, y se expresa en varios sectores. Se cuentan, por ejemplo, la megaminería a cielo abierto, los bloques de hidrocarburos (sea petróleo y gas, como la más reciente fractura hidráulica para gas), o monocultivos como la soja. No constituyen una industria (de donde es incorrecto calificarlos como “industrias extractivas”), ya que se basan en materias primas (o commodities).

En todos los países sudamericanos los extractivismos están creciendo a un ritmo acelerado, tanto en los volúmenes extraídos como los valores exportados, e incluso los sectores involucrados. Los casos más claros son los aumentos en minería, hidrocarburos y monocultivos (notablemente la soja). El mayor extractivista del continente es Brasil tanto por la minería como por los monocultivos de exportación. A modo de ejemplo, la producción minera de Brasil ha pasado de 231 millones ton en 2000, a 410 millones ton en 2011 (en el conjunto de sus principales minerales, liderado por hierro y bauxita), lo que representa casi el triple a la producción del resto de Sudamérica sumada (que alcanzó 147 millones ton)<sup>1</sup>. A su vez, todos los países intentan avanzar en nuevos sectores. De esta manera, países como Ecuador o Uruguay, que no tenían megaminería a cielo abierto, buscan ahora implantarla. Países mineros, como Bolivia o Argentina, intentan iniciar la explotación de nuevos minerales (como es el caso del litio).

Esta expansión está directamente asociada a condiciones internacionales, tales como la demanda sostenida de las materias primas y sus altos precios. Si bien la crisis en los países industrializados redujo sus importaciones, la demanda desde China y algunas otras naciones asiáticas la suplió con creces.

La apropiación de recursos naturales mediada por los extractivismos es enorme cuando se la contabiliza en dimensiones físicas. La balanza comercial física de América latina muestra déficit crecientes desde 1970, pasando del nivel de pérdidas de 200 millones toneladas por año en recursos naturales (minerales, hidrocarburos, agroalimentos, maderables, etc.), al nivel de una salida neta de casi 700 millones toneladas en 2008 (PNUMA, 2013).

Esta proliferación de extractivismos tiene serios impactos sociales, ambientales y territoriales, a nivel local. Estos se observan, por ejemplo, en las localidades donde se implantan proyectos mineros o se inicia la explotación petrolera. Sin embargo, también se ha hecho evidente que surgen consecuencias que van mucho más allá del ámbito local, al condicionar, por ejemplo, la política o la economía a nivel nacional.

Por lo tanto, los impactos de los extractivismos son aquí divididos en dos principales esferas:

(a) efectos locales, que incluyen los que se observan por la implantación de cada emprendimiento extractivista en sus sitios específicos.

(b) efectos derrames que se refieren a las implicaciones sobre distintas dimensiones nacionales e incluso internacionales, que tienen el conjunto de varios emprendimientos que ocurren en distintos sitios del país.

---

<sup>1</sup> Información basada en la base de datos del US Geological Service, en <http://minerals.usgs.gov/minerals>.

Sobre el primer tipo de impactos, se han acumulado muchas evidencias de los efectos sobre el ambiente, las condiciones sociales, las economías locales, etc. Buena parte de esos impactos son negativos, y las capacidades de revertirlos son limitadas. Estas situaciones están muy documentadas en varios países (ejemplos para distintos países en CAV, 2011; Sacher y Acosta 2012; Toro Pérez et al., 2012; Garay Salamanca 2013; y Hoetmer, 2013; Gudynas, 2014). Como en este texto no se analizarán en detalles esos efectos, remitimos al lector a esa bibliografía y otras evidencias que se pueden seguir desde esas referencias.

En cambio, los efectos de derrame sobre distintos ámbitos se comentarán aquí con mayor detalle en las secciones siguientes. Además, para cada uno de ellos se identifican algunos elementos emergentes para los debates alrededor del desarrollo.

### **Derrames ambientales**

Los extractivismos solo son posibles si se redefine la Naturaleza de maneras tales que pueda ser fragmentada en recursos a ser explotados y comercializados. Dicho de otra manera, si se toman en serio concepciones de una Naturaleza orgánica o de comunidades humanas íntimamente enraizadas en contextos naturales, los extractivismos serían inaceptables por la destrucción que imponen, por ejemplo la megaminería o la deforestación de selvas para recibir la agropecuaria. Por lo tanto, los extractivismos son funcionales a concepciones que fragmentan la Naturaleza en mercaderías. Predomina la valoración económica del entorno desplaza otras escalas de valor; otro tanto sucede en la esfera social. Esto ocurre tanto en gobiernos sudamericanos conservadores como en los progresistas (nombre por el cual se conoce a las administraciones de la nueva izquierda gobernante). Tanto las posturas, por ejemplo de J.M. Santos en Colombia o Dilma Rousseff en Brasil, si bien distintas, de todos modos están basadas en un economicismo sobre la Naturaleza que refuerza su mercantilización.

Paralelamente, como los extractivismos tienen enormes impactos sobre la calidad ambiental, se vuelve necesario modificar esas políticas y gestión para hacerlos viables. La vía más común para permitirlos ha sido la llamada “flexibilización” ambiental, que incluye medidas como reducir los plazos de evaluación, exonerar de estudios ambientales ciertos emprendimientos, limitar los mecanismos de información y consulta ciudadana, reducir los recursos financieros disponibles para las agencias ambientales, etc. Incluso se ha llegado a la presión política sobre las agencias ambientales, recambio de sus encargados, etc. La flexibilización ambiental promovida por los extractivismos va mucho más allá de esos emprendimientos, ya que desemboca en un nuevo tipo de política y gestión ambiental. Son efectos derrame porque los controles y exigencias se expanden a todo tipo de emprendimientos. Ejemplos recientes han ocurrido bajo los gobiernos Lula da Silva en Brasil, J. Mujica en Uruguay, J.M. Santos en Colombia u Ollanta Humala en Perú. Seguramente son los casos de licencias ambientales aceleradas o “express” promovidas en Colombia y Perú las que han merecido la mayor atención. De esta manera queda afectada toda la institucionalidad ambiental.

Ante este tipo de procesos, las cuestiones emergentes en las discusiones sobre el desarrollo se refieren, por un lado, al papel de la Naturaleza dentro distintas estrategias, donde predomina su mercantilización, y por otro lado, a ir modificando, poco a poco, las políticas y gestión ambiental para que no obstaculicen esa mercantilización o la apropiación de los recursos naturales.

## **Derrames sociales y territoriales**

En la dimensión social también se viven serios impactos. En unos casos, los emprendimientos extractivos son defendidos como fuentes de empleo local o dinamización de economías locales o regionales. Sin embargo, la evidencia que se acumula es de balances finales negativos, en tanto los extractivismos alteran redes sociales locales, fracturan comunidades e incluso familias, generan puestos de trabajo bajo malas condiciones de sanidad y seguridad, etc.

Se observa que se repiten en este flanco “flexibilizaciones” sociales de muy diverso tipo, degradando las exigencias laborales, sobre la calidad de vida de las personas, acceso a la información y participación, etc. En especial se desconocen o niegan a “otros”, en tales como grupos indígenas o campesinas que ocupan territorios a los que llegan los nuevos extractivismos.

Es importante señalar efectos que son simultáneamente sociales y ambientales centrados en la redefinición territorial. Un primer síntoma es la expansión de concesiones mineras y petroleras dentro de los países. Por ejemplo, en Perú, la sumatoria de esas concesiones ha pasado a superar el 75% de la superficie del país. Paralelamente, en los países del “cono sur”, la expansión de los monocultivos de soja pasó de 20 millones de has en 19945, al orden de los 50 millones de has en 2014. Por lo tanto, existen derrames que consisten en cambios territoriales a gran escala.

Esos derrames espaciales inevitablemente afectan zonas en las cuales viven grupos locales, tales como agricultores, campesinos o indígenas que conciben territorios más allá del marco físico y ecológico, al dotarlos de atributos culturales, históricos, religiosos, etc. Por lo tanto, la concesión de un bloque petrolero no puede ser evaluada como un mero acto administrativo de permitir la llegada de las empresas, sino que además afecta entramados que tienen una base cultural muy profunda, tal como ocurre con grupos indígenas o campesinos que consideran ciertas áreas como propias, íntimamente relacionadas con sus propias identidades individuales y colectivas. Las concesiones extractivistas se implantan en sus territorios, como si éstos no existieran. Por lo tanto, desconocer o negar esas otras comunidades se vuelve un camino indispensable para poder implantarse en sus territorios.

Esto permite identificar algunos temas emergentes ante la cuestión del desarrollo. Las exigencias y condiciones sociales también se flexibilizan para permitir los extractivismos, y con ello se deterioran algunos aspectos de las políticas sociales en todos los frentes. Las geografías nacionales se desterritorializan, ya que distintas áreas quedan articuladas a las economías globales como parcelas proveedoras de materias primas. En estos casos se minimizan o ignoran derechos, e incluso grupos enteros (en particular pueblos indígenas), de donde este tipo de desarrollo avanza gracias a la exclusión.

## **Derrames económicos**

Los países latinoamericanos defienden los extractivismos sobre todo por sus efectos económicos. A juicio de los gobiernos, sus bases de apoyo, y buena parte de la academia y grupos empresariales, los extractivismos alimentan el crecimiento económico por medio de aumento de las exportaciones, incrementos en la recaudación fiscal, y atracción de inversiones.

En este marco, los extractivismos sudamericanos se vuelven muy interesantes ya que en general expresan ciertas formas de nacionalismo sobre los recursos naturales. En unos casos, las operaciones de extracción y comercialización están en manos de empresas privadas, y el Estado coadyuva a ellas (por medio de coberturas legales, concesiones, flexibilizaciones sociales y ambientales, etc.). En otros, el Estado toma protagonismos más directos, por ejemplo con empresas estatales que extraen y comercializan recursos naturales. Existen varias opciones en este frente. Se cuentan empresas enteramente estatales (como la petrolera PDVSA de Venezuela), mixtas (como Petrobras en Brasil), o corporaciones formalmente privadas pero controladas desde el Estado o los grupos partidarios en el gobierno, como ocurre con la minera Vale (Brasil). Otro flanco es apelar a una suerte de extractivismos popular, como ocurre con el apoyo a cooperativas mineras en Bolivia (muchas de las cuales terminan vendiendo sus productos a corporaciones extranjeras). Sea un tipo de empresa u otra, aquellas que se vuelven “exitosas” lo son en tanto siguen patrones de comportamiento capitalista tradicional (enfocados por ejemplo en la competitividad, externalización de impactos, etc.). De esta manera queda en claro que bajo diferentes regímenes de propiedad, se termina de todos modos en actividades extractivas, donde las empresas presionan a su vez por desregulaciones, flexibilizaciones, concesiones, etc.

Paralelamente, la expansión de este modo extractivista de entender la economía tiene repercusiones en todas las dimensiones económicas de cada país. En efecto, la asociación entre altos ingresos de exportaciones de materias primas, enfocadas en unos pocos sectores, termina desplazando a otros intentos productivos a escala nacional, refuerza las monedas nacionales, y con ello alienta un ingreso masivo de importaciones. Esas distorsiones se refuerzan entre sí, desembocando en la llamada “enfermedad holandesa”, inhibiéndose la diversificación industrial (asunto que ha sido tratado en el continente, por ejemplo Red Mercosur y PNUMA, 2012). Atendiendo a las particularidades nacionales, incluso se ha señalado para Perú una variedad de “enfermedad chola” (por ejemplo, Viale y Monge, 2012). Estos señalamientos a su vez se insertan en el debate más amplio de la “maldición de la abundancia” en recursos naturales.

También se debe señalar que los extractivismos sólo son posibles bajo una contabilidad muy distorsionada que ignora o oculta los costos económicos de sus impactos sociales y ambientales.

Estos y otros efectos económicos sirven para dejar en claro que la promoción de los extractivismos generan condiciones y procesos que tiñen toda la economía de cada país, y por lo tanto van mucho más allá de emprendimientos específicos. De esta manera, entre las cuestiones emergentes se observan cambios muy importantes sobre el papel que desempeña la propiedad de los recursos y los agentes económicos que los explotan. Distintos casos muestran que se aceptan ahora distintos tipos de propiedad, incluso las estatales, mientras que son actores corporativos transnacionalizados los que mantienen el control sobre las tecnologías, la inserción productiva y comercial de los recursos, y el suministro a los mercados globales. Esto hace que muchas empresas clave en los extractivismos tengan cada vez más un perfil de corporaciones de logística y comercio internacional, aceptando que la primera fase de extracción pueda estar en manos de compañías nacionales, cooperativas, etc. Nuestros estudios sobre este patrón apunta a mostrar el enorme papel que tienen oligopolios globales en recursos naturales (Gudynas, 2014). A su vez, los Estados por unas vías u otros, terminan apoyando estos cambios.

## **Derrames sobre los derechos y la justicia**

Los extractivismos también generan derrames sobre el campo de los derechos de las personas y la Naturaleza, y las concepciones de la justicia. Entre ellos aquí se examinarán algunos.

Son varios los casos donde los proyectos extractivos deben ser impuestos por los gobiernos contra las resistencias de las comunidades locales, y por lo tanto terminan apelando a distintas violaciones de los derechos humanos. Esto ocurre cuando se desconocen los derechos de acceso a la información y participación, se toleran impactos ambientales que vulneran los derechos a un ambiente sano, y así sucesivamente. Los permisos para extractivismos dentro de áreas protegidas o tolerando altos impactos ambientales violan, a su vez, los derechos de la Naturaleza, como ocurre en Ecuador. En varios casos, las resistencias locales ante los proyectos extractivos son criminalizadas, impidiéndose la movilización ciudadana y persiguiéndose a sus líderes. Dando un paso más, hay casos donde se judicializa a quienes protestan, y en particular a las personas clave. De este modo se recortan los derechos sociales y políticos. En algunos casos se llegan a extremos de asesinatos, sea como resultado de disturbios durante manifestaciones ciudadanas, o por el asesinato de líderes (en manos de sicarios o personas vinculadas a las empresas) (Gudynas, 2013).

Al permitirse estas situaciones se deteriora todo el marco de derechos, no sólo en los casos propios de los extractivismos, sino que todo esto también termina repitiéndose en otros frentes. Se pueden desplegar estrategias de desarrollo que pueden desentenderse poco a poco de los contrapesos que imponen los derechos. El sistema político es responsable de esta deriva, la que poco a poco comienza a ser tolerada por buena parte de la ciudadanía, aceptando que, por ejemplo, la policía reprima movilizaciones locales o líderes sociales estén sometidos a largos procesos judiciales. La flexibilización social y ambiental es parte de estos procesos. Bajo este estado de cosas se vuelve todavía más fácil promover otros extractivismos, y el proceso se alimenta a sí mismo.

Esto explica que se presentara el concepto de “extrahecciones” para referirse a la apropiación de los recursos naturales por medio de la violencia (extrahección deriva del latín extraer, que significa tomar con violencia; Gudynas, 2013). Las extrahecciones más agudas ocurren, por ejemplo, con la muerte de manifestantes por la policía en Perú en ocasión de movilizaciones contra emprendimientos extractivos, o los asesinatos de conocidos líderes locales en Brasil y Colombia. Actualmente, las extrahecciones no son efectos aislados e indeseados en algunos emprendimientos, sino que se están convirtiendo en una condición necesaria para poder aprobar e imponer distintos proyectos extractivistas. Dicho de otro modo, estos estilos de desarrollo avanzan por medio de extrahecciones.

Al ser afectados los derechos, sin duda también están ocurriendo ajustes en el campo de la justicia. Entre ellas, en este texto deseo llamar la atención de la insistencia con la compensación económica. Los extractivismos pasan a ser justificados en tanto brindarían dinero, sea por medios directos, como pueden parte de las regalías o financiar pagos mensuales a los sectores más pobres, o por medios indirectos, como generar empleos locales. Incluso se alientan las ansias por ingresos económicos al defenderse la minería artesanal o cooperativa.

Se ha vuelto muy común que los extractivismos sean justificados desde el otorgamiento de compensaciones económicas. La idea en la que se insiste es del

tipo: “tolera los impactos que a cambio te daré dinero”. Un componente importante en esa vinculación radica en sostener que los programas de asistencia social por pagos mensuales, necesariamente requieren de los extractivismos para ser financiados. Esto genera duras condicionantes políticas, ya que en muchos casos la protesta local contra un emprendimiento extractivo es denunciada por los gobiernos como un ataque a los programas de asistencia a los más pobres. Pero a la vez condiciona los debates sobre el desarrollo ya que, de manera análoga, se defienden los extractivismos como necesarios para remontar la pobreza.

Estos programas se han expandido en todo el continente, y cubren aproximadamente el 20% de la población. Algunos son enormes, como el Bolsa Familia en Brasil, pero hay casos como el de Ecuador, donde proporcionalmente son mucho más altos (véase Cecchini y Martínez, 2011). Sin duda estos pagos son importantes para asistir a los sectores marginalizados, pero eso no impide analizar que está en marcha un proceso donde la justicia se encoge sucesivamente: primero sobre una justicia enfocada en aspectos económicos, y luego hacia los mecanismos de compensación mensual monetarizadas.

Opera en el mismo sentido la insistencia de los gobiernos en entender la calidad de vida como un acceso al consumo material de tipo masivo. Otras dimensiones de la justicia quedan relegadas o minimizadas, tales como aquellas vinculadas a la educación, vivienda, seguridad, etc., y en paralelo a ellas, los campos de la justicia expresados en la participación y el reconocimiento.

Esa íntima articulación entre extractivismos y programas sociales debe ser analizada con cuidado. Por un lado, el costo de esos programas es pequeño (exigiendo menos del 0.5% del PBI), y es más que discutible que los ingresos por los extractivismos estén efectivamente canalizados hacia ellos (incluso en países como Bolivia, donde existe un “impuesto directo a los hidrocarburos”)(véase Cecchini y Martínez, 2011 por datos adicionales). Por otro lado, la reducción de la pobreza en América Latina se debe en especial a mejoras en el acceso al empleo, formalización de empleos informales, y ampliación de las coberturas sociales.

De esta manera, algunas de las cuestiones emergentes para las discusiones sobre el desarrollo que se pueden señalar pasan por necesarias precisiones sobre los sentidos de la justicia. Los actuales modos de desarrollo avanzan por una mercantilización de la justicia, y ello explica la preponderancia de la esfera económica, y en particular la que descansa en instrumentos asistencialistas. Paralelamente, la aspiración de compensaciones económicas se sigue extendiendo en las sociedades latinoamericanas, y estalla en múltiples conflictos que, cuando son mirados con atención, expresan luchas por captar excedentes.

### **Derrames en la inserción internacional**

Los extractivismos sólo son posibles si las materias primas que se extraen pueden ser vendidas en los mercados globales. Por lo tanto, ese estilo de desarrollo refuerza todavía más el papel de América Latina como proveedora de materias primas para mercados globales, cuyos destinos en casi todos los casos se encuentra en otros continentes.

Los extractivismos se articulan en redes globales de comercialización y producción, que sólo son posibles si se acepta la gobernanza global que sustenta los flujos de capital y mercaderías (estos y otros conceptos se analizan en Gudynas, 2014). Entre

las consecuencias de esta postura se encuentra adherir a las reglas e institucionalidad de la Organización Mundial de Comercio (OMC), asegurar el libre flujo de capitales o la asignación del precio de las materias primas en las bolsas de países industrializados, y así sucesivamente. Se conforma de esta manera un cierto tipo de inserción internacional que se extiende a todos los sectores, y no sólo los extractivos.

Se consolidan así, patrones de intercambio desigual, más allá de circunstancias como son el alto precio de las materias primas, ya que de toda manera su valor no internaliza los costos sociales y ambientales, y más allá de cambios en los socios comerciales, como es el nuevo papel representado por China. De esta manera, varios países venden *commodities* hacia China, y reciben de ella enormes cantidades de manufacturas e incluso asistencia crediticia.

Otro derrame clave es que esta situación también impide avanzar en una integración regional sustantiva. Los países sudamericanos compiten entre sí por exportar *commodities* iguales o similares, no sólo en términos del recurso, sino también en ofrecer flexibilizaciones para atraer inversores o en subsidios directos o indirectos (tales como energía barata o infraestructura para los extractivismos). De esta manera, se vuelve casi imposible lograr acuerdos concretos de complementación productiva y articulación de políticas económicas, y se estancan los bloques de integración sudamericanos (como la Comunidad Andina o el MERCOSUR).

A partir de esta situación, entre las cuestiones emergentes para los debates sobre el desarrollo se encuentra, una vez más, el papel de la globalización y las opciones y límites de los acuerdos de integración dentro del continente. Los extractivismos terminan reforzando la gobernanza global, y a su vez, ésta establece impedimentos para poder buscar opciones productivas y comerciales alternativas.

Si bien, en varios países industrializados se habla de una “crisis” en la globalización, desde la perspectiva de muchos actores latinoamericanos, ese no es el caso. El éxito económico y exportador regional se debió a que esos países se adentraron todavía más en la globalización, cambiando unos compradores y proveedores por otros. Visto desde el sur, parecería que muchos de los analistas en los países industrializados no logran ver que la globalización es siempre asimétrica, y avanzó gracias a crisis regionales en algunos sitios. En el pasado reciente esas crisis casi siempre ocurrían en el sur (tales como el colapso mexicano bajo el efecto tequila, crisis de la deuda en el sudeste de Asia, default en Argentina, etc.), mientras que en la actualidad ha golpeado especialmente a algunos estados europeos (como Grecia, España, etc.). No puede caerse en el error de entender que cuando esa crisis golpea al núcleo de países industrializados eso significa que colapsa la globalización. No estamos frente a una crisis en *todo* el entramado global, y por el contrario, puede hablarse de una fase de “hiperglobalización”, que en parte es alentada por los extractivismos en varias regiones del sur. Bajo ese empuje, las opciones de alternativas de los mecanismos de integración regional parecen acotadas, y deben ser examinadas con cuidado.

A su vez, como se indicaba antes, ciertos tipos de desarrollo pueden limitar seriamente los procesos de integración regional en políticas como las productivas, comerciales o económicas, tal como se observa con los extractivismos.



## **Derrames sobre la política y la democracia**

Es muy impactante reconocer que los extractivismos se imponen a pesar de las limitaciones que involucran en el campo de los derechos, las flexibilizaciones sociales y ambientales, y las distorsiones económicas. Esos extremos ocurren en todos los casos bajo gobiernos democráticos. No sólo eso, sino que ello sucede tanto bajo regímenes calificados como conservadores o progresistas.

Por ejemplo, las extrahecciones imponen violaciones de todo tipo de derechos, pero son en unos casos toleradas, y en otros promovidas, bajo gobiernos democráticos. Esto indica que existe un ajuste sobre los entendidos y prácticas democráticas, de manera que se mantengan sus formalidades esenciales, pero sean funcionales a los extractivismos. Estos cambios responden a una acentuación de variedades delegativas de democracia (en el sentido de O'Donnell, 1997).

Como los extractivismos generan mucha resistencia social, una y otra vez aparecen cuestionamientos sobre el sustento democrático en imponer ese tipo de emprendimientos. No se atienden las opiniones de las comunidades locales, ni se les informa ni consulta adecuadamente. Los pocos intentos que han existido de plebiscitar esos proyectos, como siempre arrojan resultados negativos, han sido desechados por los gobiernos.

Algunos analistas y políticos (el presidente de Ecuador, Rafael Correa, es el ejemplo más claro), indican que quien ganó las elecciones está libre para imponer las estrategias de desarrollo, y no está obligado a atender las demandas ciudadanas. Por estas y otras vías, los extractivismos refuerzan la delegación democrática y acentúan los perfiles hiperpresidencialistas.

De esta manera, entre las cuestiones emergentes que se pueden señalar en este terreno se encuentran en las condicionantes que imponen ciertas estrategias de desarrollo sobre las dinámicas e institucionalidades democráticas. En especial cuando persisten formalidades electorales, pero aparecen cambios sustanciales en otras instancias, desde el papel del poder judicial a los roles de los gobiernos locales, para sostener unos ciertos tipos de desarrollo.

## **Distintos extractivismos**

Uno de los aspectos más llamativos de la situación sudamericana es que si bien existen una variedad de extractivismos, estos se pueden agrupar en dos grandes tendencias: por un lado, aquellas de inspiración conservadora, y otras que se observan bajo los gobiernos progresistas.

En efecto, un conjunto de países siguen el sendero donde se apuesta a actores corporativos transnacionalizados, dejando al Estado un papel subsidiario a asegurar la llegada de inversiones, otorgar concesiones y permisos, apaciguar la protesta ciudadana, y apoyar las vías de exportación. Este es el caso de los gobiernos conservadores, tales como los de Colombia, Chile y Perú. Es importante advertir que en esos gobiernos han introducido algunos ajustes cambios a las estrategias francamente neoliberales del pasado reciente. En general apelando a instrumentos como la responsabilidad social empresarial, y tratan de seguir discursos políticamente correctos.

Entretanto, los gobiernos progresistas han optado, con diferente énfasis, por una mayor presencia estatal, y en algunos casos a incrementar la captación del

excedente económico. Ejemplos de intervenciones moderadas se registran en Brasil y Uruguay, bajo las coaliciones progresistas, alentándose diversas formas de extractivismos, y apostando a un aumento del volumen exportado junto a discursos que lo justifican como necesario para programas sociales. Entretanto, son expresiones de mayor involucramiento estatal las regalías impuestas sobre la extracción de hidrocarburos en Bolivia, Ecuador y Venezuela, así como las retenciones a los granos en Argentina (impuestos sobre exportaciones). Además, en varios de estos países se intentan reforzar las empresas públicas en esos sectores, o incluso se han creado algunas nuevas (desde petroleras como PDVSA en Venezuela o YPFB en Bolivia, a la creación de una estatal para el oro, la boliviana EBO).

En este terreno también se deben señalar varias lecciones para los estudios del desarrollo. Una de las más llamativas es la deriva de las izquierdas originales hacia estilos de desarrollo cada vez más recostados en usos intentos de los recursos naturales. Se convierten en un progresismo “marrón”, en el sentido que desatienden los aspectos ambientales y sociales de los extractivismos. Sus posturas y discursos son diferentes a las de los gobiernos conservadores, pero igualmente entienden que ciertas medidas y sociales son obstáculos al crecimiento económico, y por ello caen en la flexibilización social y ambiental, reconfiguraciones territoriales para asegurar concesiones de explotación, o la acentuación de la delegación democrática hacia el hiperpresidencialismo.

### **Los cimientos del desarrollo**

Más allá de los distintos extractivismos, unos más progresistas y otros más conservadores, se repiten ciertos temas clave que son comunes a todas las tendencias. Dicho de otro modo, existen cimientos comunes a todas las variedades de desarrollo sudamericanos, organizados en la idea del progreso mediado por el crecimiento económico y el mito de enormes riquezas ecológicas que deben ser aprovechadas.

Si bien el progresismo se presentó como una renovación de la política, mantiene su adhesión a ideas del desarrollo mediadas especialmente por las exportaciones y las inversiones. Este progresismo no ha logrado construir estrategias de desarrollo que sean sustantivamente diferentes a esas ideas básicas. Por ello repite los extractivismos, aunque a su manera, y desencadena todos los derrames que se han indicado antes.

Insisto en que esto no quiere decir que las variedades de desarrollo sean iguales entre todos los países, ya que existen, pongamos por caso, diferencias importantes entre las administraciones Santos en Colombia o Mujica en Uruguay. Pero eso no evita advertir que ambos gobiernos quieren ser extractivistas, y dedican enormes energía a imponer ese tipo de desarrollo. Los medios e instrumentos son diferentes, pero los dos presidentes, Santos y Mujica, tienen fuertes discursos a favor de la minería.

Bajo el progresismo se han defendido distintas variedades de desarrollo, algunas con más precisión académica que otras. Ejemplos de éstas son las posiciones brasileñas del “novo desenvolvimento”, de lo “nacional popular” en Argentina, de los socialismos comunitarios andinos bolivianos, o las variedades de “socialismo del siglo XXI” en Ecuador o Venezuela. En todas ellas se postulan relaciones de

equilibrio entre el Estado y el mercado, articulados por distintos instrumentos, donde el primero da cobijo a algunos emprendimientos económicos, se acepta la inserción en la globalización, y se insiste en aprovechar los recursos naturales para promover las exportaciones. Por lo tanto, todas ellas son, por una vía o por otra, defensas del crecimiento económico como elemento central del desarrollo. A su vez, la calidad de vida se lograría en el consumo material, que en unos casos es asistido por el Estado (por las ayudas condicionadas) o por el acceso al consumo de masas.

Esto explica que con los progresismos enfrentemos bizarras expresiones sobre el desarrollo, donde por un lado hay un fuerte discurso antiimperialista, y al mismo tiempo se acude a la globalización para seguir exportando materias primas, o se cita a Marx pero se defienden inversiones de transnacionales. Son actores que no logran plantear alternativas sustantivas al desarrollo, cayendo en la renuncia a ellas, para defender los extractivismos como la única vía posible. Ejemplos de estas posiciones son en unos casos prácticas, como el plan de desarrollo del buen vivir de Ecuador (donde se postula salir del extractivismo acentuando los extractivismos), y en otros casos son aportes de intelectuales que defienden los extractivismos de algunos gobiernos concediendo que son parte de transformaciones hacia el socialismo (un ejemplo de este caso es el argentino Atilio Borón). Diversos aspectos en esta discusión tienen semejanzas con algunos debates europeos, tales como ocurre en España con la eclosión del grupo político Podemos (el que analizado desde una mirada sudamericana tiene más semejanzas con el progresismo que con otras alternativas al desarrollo, como el Buen Vivir).

Todos estos fenómenos muestran, a mi juicio, que más allá de las variedades de desarrollo que se postulan, existe un núcleo básico de ideas comunes a todas esas posturas. Incluso con los gobiernos progresistas o de la nueva izquierda. Son unos cimientos fuertemente arraigados, consolidado en ideas como las de progreso, y que tienen una larga historia.

### **Los estudios sobre desarrollo y sus contextos políticos**

A partir de la situación que se acaba de describir es posible avanzar en otras cuestiones. En esta sección deseo referirme a ciertos desafíos que enfrentan los estudios del desarrollo a partir de distintas posturas político partidarias. Me referiré en particular a expresiones de autolimitaciones que impiden avanzar en evaluaciones críticas e independientes. Las más comunes responden a adhesiones o rechazos político partidarios, que tiñen cualquier análisis en un sentido o en otro.

Esta situación se ha vuelto particularmente compleja frente al progresismo. Hay intelectuales y activistas que entienden que los gobiernos sudamericanos progresistas ofrecen las mejores prácticas de desarrollo posibles. Algunos las revisten una y otra vez de atributos de perfección, y otros, más moderados, consienten sobre algunos de sus problemas, pero entienden que son las mejores posibles bajo las condiciones del capitalismo actual, o bien que algunos efectos negativos son “accidentes”. Se cae, de esa manera, en un cierto dogmatismo donde ya no habría alternativas en las opciones de desarrollo.

También ocurre lo inverso, donde hay otros académicos o activistas que entienden que todo lo que hacen los progresismos es errado, negativo y contraproducente, sin analizar esos contenidos. El factor determinante en sus opiniones es que son gobiernos progresistas los que promueven esos desarrollos.

No estoy cuestionando la legitimidad de esos académicos o activistas en adherir o rechazar a esos gobiernos. Lo que señalo es que esas posturas constituyen *a priori* que condicionan cualquier evaluación, sirven para esconder unos efectos y resaltar otros, escuchar a unos movimientos sociales pero negar a otros, y así sucesivamente. Aunque son conocidos los dogmatismos de talante neoliberal, ahora se enfrentan otros similares, pero progresistas.

La situación se vuelve todavía más compleja cuando los debates latinoamericanos sobre el desarrollo a su vez se insertan en discusiones a escalas internacionales más amplias. Allí participan académicos y militantes de otros continentes, con sus propias evaluaciones sobre las expresiones del desarrollo latinoamericano, y para varios de ellos, los ensayos latinoamericanos son muy atractivos. Es muy entendible que para muchos españoles, franceses o alemanes, frente a las posturas conservadoras que expresan sus propios gobiernos y senderos del desarrollo, entiendan que las experiencias en países como Bolivia, Ecuador o Venezuela, sean calificadas de manera muy positiva, e incluso defendidas como si fueran propias.

El problema con estas posiciones es que dificulta un abordaje riguroso, independiente y crítico de las estrategias de desarrollo. Para ilustrar esto vale la pena rescatar resumidamente algunos diálogos en el congreso de REEDS en Huelva como en otros sitios. Algunos académicos entienden que los extractivismos sudamericanos liderados por el progresismo son esencialmente positivos, y cuando se les enumeran sus impactos y derrames, responden que esos efectos pueden ser remediados o bien son inevitables, pero mínimos frente a los demás beneficios que brindaría ese tipo de desarrollo. Cuando seguidamente se les muestra que esos aspectos positivos son más que discutibles, que en muchos casos predominan consecuencias negativas, y se agregan los efectos de derrame, sus respuestas dan un salto a otro terreno. Ya no tienen argumentos para defender esos emprendimientos, y entonces dan un salto para apoyar los extractivismos no como estrategia de desarrollo, sino como expresión de una condición de izquierda. A su vez, es frecuente que afirmen que los cuestionamientos a esas estrategias expresan ideas de la derecha o son ataques a esos gobiernos.

Obviamente estas posiciones son insostenibles para una discusión seria y están alejadas de cómo deberían ser los estudios sobre el desarrollo. Esas posiciones impiden llevar adelante evaluaciones rigurosas sobre las actuales estrategias de desarrollo que sean independientes de las creencias político partidarias. No estoy proponiendo abordar los desarrollos como si estos fueran independientes de la política, sino que mi punto es dejar en claro que sus expresiones deben ser analizadas en su totalidad, sin dejar áreas o procesos excluidos.

Aunque no es posible argumentarlo aquí por cuestiones de espacio, de todos modos se debe señalar otro componente. Se podría esperar de autolimitación del análisis del desarrollo desde tiendas ideológicas conservadoras o neoliberales, ya que para algunos de ellos no existe algo así como el desarrollo o rechazan la posibilidad de guiarlo o planificarlo. Pero es sorprendente que eso ocurra ahora desde algunas izquierdas. Es que una mirada crítica es uno de los componentes característicos de las izquierdas, y en especial de la latinoamericana, en tanto ella misma maduró como crítica y alternativa a los reduccionismos de mercado. Dicho de otro modo, el progresismo sudamericano se instaló cuestionando los estilos de desarrollo basados en reduccionismos de mercado.

Finalmente, la autolimitación en abordar los estudios de desarrollo también cancelan la búsqueda de nuevas alternativas. Es una opción de desarrollo que se la defiende como la única alternativa posible, y entonces la búsqueda de otras opciones, los ensayos y errores para trascender más allá del orden actual, dejan de tener sentido. Esto hace que esas posturas congelen los avances en los estudios del desarrollo, para abocarse a ajustes minimalistas e instrumentales. En el caso latinoamericano significaría seguir por toda la eternidad atrapados en discursos que invocan la industrialización pero discurren por prácticas productivas primarizadas. A su vez, paradójicamente, las posiciones ideológicas en lugar de promover la búsqueda de alternativas se vuelven en un impedimento.

## **Discusión y conclusiones**

Finalmente, en esta sección se presentan algunas conclusiones destacadas y una breve discusión complementaria. Recordemos que los extractivismos poseen tanto impactos locales como efectos de derrame, y que en este ensayo se han considerado en especial éstos últimos. Se los ha abordado en forma independiente unos de otros, solamente para facilitar la exposición. Pero más allá de eso está claro que los extractivismos son, sin duda, uno de los elementos centrales en las distintas opciones de desarrollo en América del Sur, y que desencadenan amplios efectos, alterando la marcha de la política de cada país, de las formas de entender sus territorios y la Naturaleza, de la economía y la inserción, y hasta de la justicia y los derechos.

Por lo tanto, los extractivismos originan un enorme abanico de problemáticas para abordar en los estudios del desarrollo. Algunas de ellas tienen una larga historia, como pueden ser una inserción comercial basada en materias primas o las asociaciones entre las estrategias de desarrollo y las políticas nacionales. En estos casos, esos viejos temas adquieren características propias en la actual coyuntura sudamericana. Otras son más recientes, como la reorganización del capitalismo global aceptando la propiedad sobre recursos naturales para enfocarse en el control de cómo estos serán insertados en redes de comercialización y producción.

La Tabla 1 enumera alguno de estos temas, resumiendo la discusión de las secciones de más arriba. Una vez más se debe advertir que la lista no es exhaustiva, sino que refleja ejemplos destacados.

---

**Tabla 1. Selección de algunos temas emergentes sobre las variedades de desarrollo a partir de las experiencias sudamericanas con los extractivismos.**

1. Fragmentación de la Naturaleza para su mercantilización e inserción en ciertos estilos de desarrollo
  2. Flexibilizaciones ambientales funcionales a estrategias de desarrollo
  3. Flexibilizaciones sociales funcionales a estrategias de desarrollo
  4. Fragmentación territorial y reterritorializaciones como concesiones a la explotación de recursos naturales
  5. Exclusión, ocultamiento o invisibilización de pueblos y territorios.
  6. Variedades de desarrollo donde su desempeño requiere violar derechos de las personas y de la Naturaleza (extrahecciones).
  7. Aceptación y adaptación a distintos esquemas de propiedad de los recursos naturales (incluyendo estatales).
  8. Reforzamiento del control corporativo transnacionalizado sobre el papel de las tecnologías, las inserción productiva y comercial de los recursos en la organización del desarrollo.
  9. Papeles diversos de los Estados pero donde los desarrollos imponen límites que no ponen en riesgo la inserción comercial global, el flujo de mercancías o de capitales.
  10. Variedades de desarrollo que abordan la justicia especialmente en su dimensión económica, y bajo instrumentos de compensación monetarizada.
  11. Desarrollos que generan conflictos sociales que antes que generar debates sobre sus propias esencias derivan hacia disputas por la captura de excedentes.
  12. Variedades de desarrollo que por su inserción internacional limita o impide la integración dentro del continente.
  13. Se refuerzan los vínculos mutuos entre estilos de desarrollo y sus inserciones globales.
  14. La globalización y su formas de gobernanza no están en crisis; en varios casos avanza hacia una fase de "hiperglobalización".
  15. Ajustes en la política y la democracia de manera de mantener las formalidades electorales pero modificar otros mecanismos e institucionalidades para asegurar las estrategias de desarrollo.
  16. Existen variedades de desarrollo, pero se repiten aspectos básicos, tanto desde posturas político partidarias conservadoras como progresistas.
  17. Se evidencia un sustento básico compartido por todas esas variedades de desarrollo, vinculado a conceptos clave como progreso o crecimiento.
-

Bajo estos y otros temas no puede sorprender que exista una creciente política sobre el desarrollo en América Latina. Son discusiones que en muchos casos están directamente vinculadas a medidas gubernamentales, reacciones ciudadanas o debates propios de las políticas nacionales. De alguna manera, la discusión académica formalizada avanza por detrás de esos otros debates públicos. A su vez, los actores participantes son mucho más variados, incluyendo militantes sociales y políticos.

Las experiencias sudamericanas también están mostrando que no existe una “crisis” en el núcleo central de las ideas del desarrollo. El progresismo gobernante, más allá de sus discursos, está reforzando aspectos como la fe en el crecimiento, el mito de la calidad de vida que se compra por medio del consumo, o la ausencia de límites ecológicos. Ese núcleo básico se reformula y adapta a circunstancias históricas y políticas, surgiendo como distintas variedades de desarrollo. Al comprender esto, no puede sorprender que el perfil exportador de los países muestre una creciente primarización. Lo que observamos son, en realidad, discusiones instrumentales sobre cómo llevar adelante esos tipos de desarrollo. Si duda que habrá unas variedades que podrán ser mejores que otras, o que amortigüen de manera más efectiva sus efectos perniciosos, pero de todos modos éstas descansan en los mismos basamentos.

Los procesos de aceptación social y legitimación del desarrollo revisten enorme interés. En el caso sudamericano se lo defiende desde el consumo de masas y los programas de asistencia social. El propio Estado es obligado a desempeñar un papel de relevancia, sosteniendo los extractivismos mientras busca amortiguar y compensar algunos de sus efectos más negativos, por medio de mecanismos que permitan asegurar adhesión electoral. Son posturas que pueden describirse como inspiradas en lograr un capitalismo benévolo.

A pesar de esas intenciones, estos desarrollos tienen una consecuencia negativa que afecta muchas dimensiones: la mercantilización creciente de la vida social y de la Naturaleza. Este es otro núcleo central en la problemática del desarrollo actual en Latinoamérica, ya que se extienden nuevas formas de monetarizar la vida cotidiana, se acentúan las expectativas de alcanzar el bienestar por el consumo popular o luchar por compensaciones económicas. La disputa política se centra en muchos casos en peleas por los excedentes, quienes los controlan, cómo se distribuyen, y cuánto le tocará a cada uno, y no tanto en los contenidos de las opciones de desarrollo.

Este breve recorrido muestra que las cuestiones del desarrollo han regresado a los primeros planos de las discusiones. Paralelamente, se ha ampliado el abanico de temas posibles. Y por si esto fuera poco, estas son discusiones que están muy lejos de estar encerradas en los claustros universitarios, sino que atañen a cuestiones concretas, urgentes y vitales, como pueden ser la implantación o no de diversos proyectos, y sus efectos sobre la sociedad y el ambiente. Por lo tanto, se abre un enorme campo de estudios para el desarrollo, revestidos de enorme relevancia para todos estos países.

## Referencias

CAV (Colectivo Voces de Alerta). 2011. *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*. Buenos Aires: El Colectivo y Herramienta.

- Cecchini, S. y R. Martínez. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL y GIZ, Santiago de Chile.
- Garay Salamanca, L.J. (ed.) 2013. *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Gudynas, E. 2013. Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del Desarrollo*, CLAES, No. 18: 1-17.
- Gudynas, E. 2014. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Lima: RedGE, en prensa.
- Hoetmer, R., M. Castro, M. Daza, J. de Echave C. y C. Ruíz. 2013. *Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios*. Lima: PDTG, CooperAcción, ACSur y EntrePueblos.
- O'Donnell, G. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- PNUMA. 2013. *Tendencias del flujo de materiales y productividad de recursos en América Latina*. PNUMA, DEW/1578/PA, Panamá.
- Red Mercosur y PNUMA. 2011. *Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: perspectivas e implicaciones económicas. Estudios de caso: Mercosur, Chile y México*. Red Mercosur y PNUMA, Panamá.
- Sacher, W. y A. Acosta. 2012. *La minería a gran escala en Ecuador*. Quito: AbyaYala y Universidad Politécnica Salesiana.
- Toro Pérez, C., J. Fierro Morales, S. Coronado Delgado y T. Roa Avendaño. 2012. *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional Colombia.
- Viale, C. y C. Monge. 2012. La enfermedad chola. *Quehacer*, DESCO, Lima No 185: 80-85.