

# DIEZ TESIS URGENTES SOBRE EL NUEVO EXTRACTIVISMO

## Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual

*Eduardo Gudynas\**

El llamado extractivismo, que incluye la explotación minera y petrolera, tiene una larga historia en América Latina. A partir de esas actividades se han nutrido las corrientes exportadoras, desempeñaron papeles claves en las economías nacionales, pero también han estado en el centro de fuertes polémicas por sus impactos económicos, sociales y ambientales.

Un hecho notable es que a pesar de todos esos debates, y de la creciente evidencia de su limitada contribución a un genuino desarrollo nacional, el extractivismo goza de buena salud. Las exportaciones de minerales y petróleo mantienen un ritmo creciente, y los gobiernos insisten en concebirlas como los motores del crecimiento económico. Es todavía más llamativo que eso se repite en los gobiernos progresistas y de izquierda. En efecto, varios de ellos son activos promotores del extractivismo, y lo hacen de las más diversas maneras, desde reformas

---

\* E. Gudynas es investigador en el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), en Montevideo, Uruguay (egudynas@ambiental.net). El presente artículo ofrece algunos resultados de una evaluación sobre los sectores extractivos y la sustentabilidad en América del Sur. Algunas ideas fueron adelantadas en la mesa redonda “Alternativas a una economía extractivista”, convocada por CAAP y FLACSO en Quito (28 julio 2009); el manuscrito final fue revisado por Mariela Buonomo.

normativas a subsidios financieros. No sólo esto, sino que han generado una versión de agricultura basada en monocultivos y orientada a la exportación, que termina resultando ser una nueva de extractivismo.

En el presente texto se examinan los estilos de extractivismo promovidos por los gobiernos progresistas, ofreciendo una serie de tesis sobre sus características más relevantes, y los desafíos que esto representa, en especial para los movimientos sociales. Se utiliza el término tesis en referencia a opiniones y proposiciones que se mantienen con razonamientos (según dos de las acepciones en el Diccionario de la Real Academia Española). Estas tesis tienen además un sentido de urgencia, en tanto persisten los impactos negativos del extractivismo, y por lo tanto la elaboración de respuestas y alternativas requiere una mejor comprensión de los actuales procesos en marcha.

Se postula que existe un neo-extractivismo progresista, ya que se observan algunas diferencias, que en ciertos casos son sustanciales, con las prácticas realizadas en otros países y las que tenían lugar en el pasado. Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos. Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados.

## **El nuevo contexto político sudamericano**

Hasta no hace mucho tiempo atrás, el discurso de la izquierda tradicional siempre cuestionó los estilos de desarrollo convencionales, y con ellos el extractivismo. Se criticaba la dependencia exportadora, el papel de las economías de enclave, las condiciones laborales, el enorme

poder de las empresas extranjeras, la mínima presencia estatal o la débil tributación. Esa prédica apuntaba a los sectores extractivos típicos, como la minería y el petróleo. Se reclamaba desandar las reformas neoliberales, romper con esa dependencia, diversificar la producción, industrializar las materias primas, y así sucesivamente. En muchos casos, los actores políticos se unían con grupos sociales en esas mismas demandas. Por lo tanto, desde diversos ámbitos se asumió que una vez que los grupos políticos de la nueva izquierda lograran ocupar los gobiernos nacionales promoverían cambios sustanciales en los sectores extractivistas.

Esos grupos han logrado conquistar los gobiernos en los últimos años. Sucesivas victorias electorales de partidos, coaliciones o agrupamientos que se definen como progresistas, izquierda o nueva izquierda. Estos nuevos gobiernos están presentes en siete países: Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Luis Inacio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela; es corriente sumar a este grupo a Michele Bachelet de Chile, mientras que Fernando Lugo en Paraguay todavía se encuentra en una etapa inicial de su administración. Permanecen bajo gobiernos conservadores o de derecha, Perú (Alan García) y Colombia (Alvaro Uribe). Por lo tanto, aproximadamente el 80% de la población y poco más de tres cuartos de la superficie sudamericana, se encuentra bajo gobiernos progresistas.

Estos gobiernos son muy distintos entre sí, e incluso existen diversidades notables al interior de cada uno de ellos. En unos casos, el Poder Ejecutivo descansa en una coalición de partidos diversos, tanto de derecha como izquierda (tal como se observa en Brasil), mientras que en otros casos no existe el respaldo de un partido político organizado y formal (como se observa en Ecuador) (Natanson, 2008, ofrece una revisión de estos casos). Las tendencias políticas presentan matices, y a veces diferencias importantes, y es usual encontrar en la prensa rótulos tales como “izquierda radical” para los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, mientras que no es raro que se tipifique la situación de Brasil, Chile y Uruguay como similar a la socialdemocracia

europea. En unos casos incluso tuvieron lugar reformas constitucionales (Bolivia, Ecuador, Venezuela), entendidas como una necesaria refundación del Estado. A pesar de esas diferencias, los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana comparten su crítica al reduccionismo de mercado, que prevaleció en las décadas de 1980 y 1990, y lo han intentado de diversas maneras, despliegan otro activismo estatal, y postulan la lucha contra la pobreza como una de sus tareas prioritarias.

### **El extractivismo contemporáneo**

A pesar del cambio sustancial que representa la llegada del progresismo a estos gobiernos, e incluso de las diferencias entre ellos, en todos los países se mantienen las prácticas extractivistas. En efecto, no sólo persisten los clásicos emprendimientos extractivistas, sino que además se ha intentado profundizarlos. El caso pionero tuvo lugar en Chile, donde a la salida de la dictadura militar, los sucesivos gobiernos de la Concertación por la Democracia mantuvieron la arquitectura básica del sector minero, alentaron su ampliación a partir de emprendimientos privados, y los intentos de diversificación productiva no han tenido mucho éxito (véase por ejemplo Folchi, 2003, y en el presente volumen).

Por lo tanto, se presenta como **primera tesis** que a pesar de los profundos cambios políticos continentales hacia la izquierda, los sectores extractivistas mantienen su importancia y son uno de los pilares de las estrategias de desarrollo actuales. En efecto, desde la Venezuela de Hugo Chávez al moderado Lula da Silva en Brasil, persiste la apuesta a sectores como minería y petróleo (véase la Tabla 1).

Podría sostenerse que esto es parte de una “inercia” que proviene de las anteriores administraciones, y que resulta iluso o descabellado postular desandar ese camino. Esta posición no cuenta con evidencia empírica, ya que los gobiernos progresistas no han intentado una reconstrucción del extractivismo clásico, y por el contrario, vienen apostando a aumentarlo.

Es así que en varios gobiernos progresistas están implementando planes y apoyos para profundizar los sectores convencionales como también para ampliarlos a nuevas áreas. Por ejemplo, los nuevos gobiernos de Brasil y Venezuela favorecen aún más la exploración y explotación de hidrocarburos, y en Bolivia se tomaron medidas en ese sentido, aunque sus resultados son contradictorios.

Pero en un hecho destacable, estos gobiernos también promueven nuevos sectores extractivos: este es el caso con la minería bajo la administración Correa en Ecuador, el apoyo de una nueva minería del hierro en Bolivia, el fuerte protagonismo estatal en promover el crecimiento minero en Brasil y Argentina, mientras que la izquierda uruguaya se aventura en la prospección petrolera en su costa.

Bajo Lula da Silva, Brasil se está convirtiendo en una potencia minera: se estima que al año 2013, este país duplicará la producción de aluminio, y triplicará la de cobre, poniendo en marcha nuevas minas y procesadoras (USGS, 2008). Al inicio de la administración del Partido de los Trabajadores y sus aliados, en 2003, la producción de cobre fue de 264 millones ton, y creció a 370 millones ton en 2008; IBRAM, 2009); las exportaciones provenientes de minas y canteras que superaban los 6 mil millones de dólares en 2003, treparon a más de 21 mil millones de dólares en 2007 (CEPAL, 2009). Argentina, bajo los gobiernos Kirchner, sigue el mismo camino, promocionando activamente la minería, especialmente en la zona andina, incluyendo la reciente aprobación del megaemprendimiento de Pascua Lama compartido con Chile, apuntando a ser el segundo productor de oro continental.

También se debe señalar que, especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, se ha alentado un cambio sustancial en la agricultura orientándola a monocultivos de exportación. Estas nuevas prácticas representan un extractivismo agrícola. Se la observa especialmente en el cultivo de soja, basado en variedades transgénicas, alto uso de maquinarias, herbicidas químicos, escaso o nulo procesamiento, y exportación como commodity. Son prácticas que se han expandido y reforzado con

el beneplácito, e incluso apoyo, de las administraciones Kirchner, Lula da Silva y Vázquez. Otro tanto sucede con los monocultivos forestales, que cubren amplias superficies, y están volcados a elaborar pasta de celulosa. Por lo tanto, el extractivismo goza de buena salud bajo el progresismo, y en algunos casos se ha acentuado.

En paralelo al gran peso de los sectores extractivos en las exportaciones y la economía nacional, buena parte de esos mismos países enfrentan bajos niveles de desarrollo humano, alta incidencia de la pobreza y limitaciones en el acceso a la alimentación (con la excepción de Chile; véase Tabla 2). En varios casos, una mayor incidencia de los sectores extractivos, se da la mano con bajos indicadores sociales, y la abundancia en esos recursos naturales no genera bienestar sino que alimenta la “maldición de la abundancia” (analizada en detalle para Ecuador por Acosta, 2009).

**Tabla N° 1**  
**Exportaciones de bienes primarios, hidrocarburos y minerales**  
**en las principales economías extractivistas sudamericanas.**  
**Porcentajes sobre las exportaciones totales. Datos de CEPAL (2009)**

PAIS	Productos primarios / exportaciones total	Hidrocarburos / exportaciones totales	Minerales y derivados / exportaciones totales
Venezuela	92.7	89.7	0.4
Bolivia	91.9	46.1	24.8
Ecuador	91.3	59.2	-
Chile	89.6	1.2	60.7
Perú	87.4	7.8	55.1
Colombia	60.8	24.3	19.4
Brasil	51.7	10.0	6.6

Tabla N° 2

Desarrollo humano, pobreza y desnutrición en las principales economías extractivistas sudamericanas. IDH, Índice de Desarrollo Humano, con datos para el año 2005. Pobreza: porcentaje sobre el total de la población, datos nacionales para 2007, excepto en Chile (2006), Colombia (2005) y Perú (2006). Desnutrición: porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria; años 2002-2004. Datos de PNUD (2008) y CEPAL (2009)

PAIS	IDH	POBREZA	DESNUTRICION
Venezuela	0,792	28,5	18
Bolivia	0,695	42,4	23
Ecuador	0,772	38,8	6
Chile	0,867	13,9	4
Perú	0,773	31,2	12
Colombia	0,791	45,4	13
Brasil	0,800	26,9	7

### Un extractivismo de nuevo tipo

A pesar de la persistencia del estilo extractivista, no debe asumirse que éste es idéntico al que se observaba bajo gobiernos conservadores. No puede afirmarse que los nuevos gobiernos progresistas, mantuvieran intocados sectores como la minería o los hidrocarburos. Por ejemplo, la llegada al gobierno de Evo Morales y el MAS en Bolivia, rápidamente desembocó en un cambio sustancial en la imposición tributaria y regalías de las empresas, renegociación de los contratos, y un Estado que deja de ser un mero espectador y pasa a constituirse en un actor clave para esos sectores. O si se observa el caso de Brasil, se verá también una presencia estatal más enérgica, que incluso empuja a una expansión de la empresa Petrobrás, y que ha llegado, recientemente, a discutir un nuevo marco legal y administrativo para el sector petrolero. Más allá de los aspectos positivos o negativos que esas medidas pudieran tener, se debe reconocer que el protagonismo y las medidas tomadas sobre los sectores extractivos han cambiado.

Por lo tanto, la **segunda tesis** que se defiende en este análisis es que bajo los gobiernos progresistas se está generando un nuevo estilo

de extractivismo. Es posible postular un neo-extractivismo de cuño progresista. Es importante reconocer este hecho para evitar caer en dos extremos opuestos que impiden un análisis adecuado. Por un lado, no puede sostenerse que los gobiernos de izquierda nada han hecho, y que los regímenes de manejo de sectores como la minería o petróleo son iguales a los observados en las décadas de 1980 o 1990. Pero por otro lado, tampoco puede defenderse una postura ilusionada en que estos nuevos gobiernos han modificado sustancialmente el extractivismo, y que están resolviendo sus impactos sociales y ambientales, bajo una transición a otro estilo de desarrollo que no depende de las exportaciones de materias primas como cobre o petróleo.

Si se acepta esta situación, la cuestión clave es caracterizar de la mejor manera posible los atributos de este neo-extractivismo progresista. Esta es una tarea urgente, tanto desde el punto de vista del nuevo papel del Estado en esos sectores y sus implicancias político – partidarias, como desde el punto de vista de la sociedad civil. Recordemos que en casi todos los países, bajo este nuevo extractivismo se siguen desarrollando las más diversas reacciones y oposiciones sociales, y persiste como uno de los frentes más conflictivos.

En las secciones que siguen se examinan algunos puntos destacados de este neo-extractivismo progresista. Esa caracterización ha sido dividida en distintos temas, en algunos casos en forma arbitraria pero necesaria para la explicación, y debe tenerse presente que estos aspectos están estrechamente entrelazados.

### **El papel del Estado**

El extractivismo convencional, y en especial aquel propio de las décadas de 1980 y 1990, bajo las reformas de mercado, se caracterizaba por el acotado papel del Estado, transfiriendo al mercado la marcha de los emprendimientos y las interacciones entre sus actores. Las empresas mineras o petroleras disfrutaban de un contexto de liberalización de flujos de capital (tanto la recepción de inversiones, como la toma de ganancias), flexibilización o reducción de las regulaciones laborales,



ambientales y territoriales. Como consecuencia, en especial las corporaciones transnacionales, se expandieron en estos países.

Bajo ese contexto de Estado mínimo, los gobiernos concedían licencias o títulos para acceder a un recurso, y esas decisiones respondían a varios factores, que iban desde el acceso a parte de la renta que se generaría, a lograr apoyo político, sin dejar de olvidar más de un caso de simple corrupción. Por lo tanto, las reglas de acceso y concesión eran opacas, su aplicación era discrecional, y eran parte de una red de favores político-empresariales.

En el neo-extractivismo, el Estado es mucho más activo, con reglas más claras (independientemente si éstas sean buenas o no), y no necesariamente orientado a servir a “amigos” del poder político. En algunos casos, los nuevos gobiernos renegociaron los contratos, elevaron las regalías y tributos, y potenciaron el papel de sus empresas estatales. Posiblemente sea en Bolivia donde tuvieron lugar los cambios más notables en este terreno, ya que la administración Evo Morales en 2006 impuso la renegociación de contratos con las empresas petroleras, elevó las regalías y tributaciones al 50%, e intentó potenciar la petrolera estatal YPFB. En Venezuela, la administración Chávez ha desandado muchas medidas privatizadoras de los gobiernos anteriores, incluyendo la imposición de una propiedad mayoritaria de PDVSA (la petrolera estatal) en los emprendimientos con privados (aceptado por algunas empresas extranjeras, mientras que otras se retiraron - ConocoPhillips y ExxonMobil), aunque aumentan las negociaciones con empresas estatales de otros países (como China, India o Rusia). En Ecuador se sigue la misma línea, y por ejemplo, el gobierno Correa ha ajustado la imposición tributaria y se ha volcado a nuevos contratos petroleros como servicios prestados al Estado. En Brasil se discute una nueva reglamentación para el sector, con la creación de una agencia estatal de nuevo tipo sobre los recursos petroleros.

Por lo tanto, se presenta como *tercera tesis* un papel más activo del Estado, con intervenciones tanto directas como indirectas, sobre los sectores extractivos.

Esta marcha tiene diferencias entre países, donde es más acentuada por ejemplo en Venezuela y Bolivia, y menor en Chile o Brasil, pero incluso en esos casos aparece el Estado. La presencia estatal se expresa de muy diversas maneras, tal como se verá más abajo; en unos casos es muy directa, incluyendo las empresas estatales, y en otros, se expresa por medio de apoyos y subsidios (por ejemplo en Brasil, bajo las acciones del banco estatal de desarrollo BNDES).

### **Inserción internacional, comercio mundial y flujo de capitales**

Los actuales gobiernos progresistas valoran positivamente las exportaciones de materias primas. Su aumento es presentado como uno de sus éxitos, y defienden activamente medios para incrementarlas aún más. Incluso en el presente contexto de crisis, en varios países se ha sostenido que uno de los remedios a las restricciones económicas actuales es promover un nuevo salto en las exportaciones de commodities. Por lo tanto, las metas de exportación se han convertido en un factor promotor clave del mantenimiento y expansión del extractivismo. El éxito exportador, junto a la búsqueda de inversiones extranjeras, se han convertido en los dos pilares claves de las estrategias económicas del progresismo.

Mientras que el viejo extractivismo apuntaba a las “exportaciones” o al “mercado mundial”, los gobiernos progresistas reemplazaron ese discurso por uno que apunta a la “globalización” y la “competitividad”. El cambio no es menor, ya que el uso contemporáneo del concepto de “globalización” encierra un conjunto más amplio y complejo de ideas, que incluyen tanto aspectos comerciales clásicos (como las exportaciones), como las nuevas reglas sobre los flujos de capital, la ampliación del concepto de mercadería, la extensión de los derechos de propiedad, compras gubernamentales, etc. Además, todo esto se expresa bajo una institucionalidad comercial global más densa que en el pasado, que descansa sobre todo en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y los acuerdos comerciales internacionales.

Por lo tanto, los gobiernos progresistas aceptan esa nueva institucionalidad comercial global y se mueven bajo sus reglas (incluso usan los mecanismos de resolución de disputas dentro de la OMC). Pero esto a su vez significa aceptar un papel subordinado en los mercados globales, donde las naciones sudamericanas son tomadoras de precio, dependen fuertemente de los intermediarios y brokers comerciales internacionales, y sus decisiones domésticas quedan acotadas a las oportunidades comerciales. En efecto, los cambios en los precios internacionales o las oportunidades de exportación, pasan a desempeñar papeles claves en las decisiones productivas nacionales.

A su vez, esta subordinación comercial significa aceptar las reglas de liberalización del capital, y en la práctica desemboca en una sorda competencia entre los países sudamericanos en atraer inversión extranjera. Podría plantearse que los gobiernos progresistas no tienen otra opción que aceptar estas reglas globales comerciales y financieras. En parte es cierto que una ruptura abrupta y total con ese entramado sería altamente costosa, y posiblemente inviable. Pero también es cierto que existen muchos mayores márgenes de maniobra (como lo demuestra la desvinculación del FMI llevada adelante de distinta manera por Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela; o los intentos ecuatorianos y venezolanos por otras arquitecturas financieras).

No debe olvidarse que la transición desde relaciones comerciales internacionales amparadas solamente en un tratado multilateral (el acuerdo general sobre comercio y aranceles, GATT), a una institucionalidad formal (OMC) y sus varios acuerdos (GATT, y los acuerdos sobre servicios AGCS, y propiedad intelectual ADPIC), tuvo lugar a principios de la década de 1990, bajo los anteriores gobiernos latinoamericanos. Pero las nuevas administraciones progresistas no han cuestionado esta nueva arquitectura comercial, y por el contrario, varios de ellos la han acentuado, incluyendo reclamos de una mayor liberalización comercial global (donde los ejemplos más claros son Argentina y Brasil).

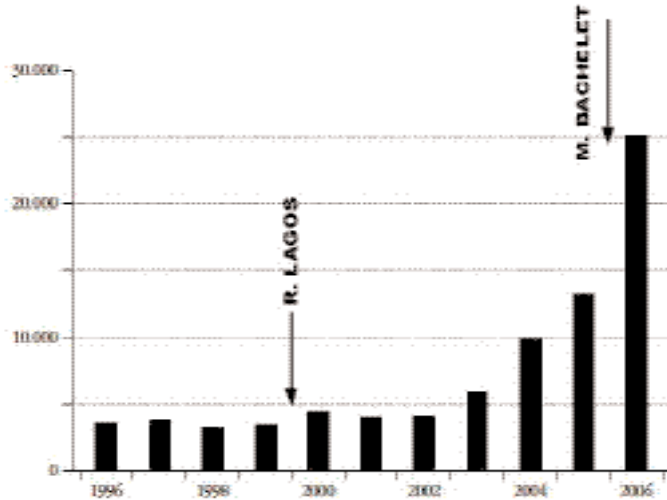
Es impactante advertir que en el pasado los gobiernos sudamericanos apoyaban también otras instituciones internacionales que buscaban caminos alternativos para el comercio global. Desde 1965 a los inicios de la década de 1990, se creó y apoyó la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), para promover el comercio sur-sur, contribuir a mejorar los términos de intercambio frente a los países industrializados, y generar otras regulaciones comerciales. A su vez, desde la UNCTAD se fundó el Fondo Común para los Commodities (CFC – Common Fund for Commodities), que entró en vigor en 1989, cubriendo varios productos agropecuarios y mineros, apuntando a desarrollar nuevos mercados y aliviar la pobreza. A su vez, la UNCTAD y el CFC crearon los llamados Organismos Internacionales en Bienes Primarios (ICBs - Internacional Commodity Bodies), con la finalidad de regular los mercados y el comercio global, entre otros aspectos. Entre ellos varios abordan productos de los sectores extractivos: ICSG (Internacional Copper Study Group), sobre el cobre, creado en 1992; ILZSG (Internacional Lead and Zinc Study Group), sobre plomo y zinc, instalado en 1959; y el INSG (Internacional Nickel Study Group) sobre el níquel, de 1990.

Esta situación deja en claro que los gobiernos progresistas disponían de varias alternativas de institucionalidad global y comercial a las cuales apelar. Por ejemplo, revitalizar el papel de la UNCTAD frente a la OMC, o inyectar nueva energía en los ICBs. Lo impactante es que esto no ha sucedido. Entretanto, la administración Lula da Silva, de la mano de un activo canciller, Celso Amorim, ha terminado fortaleciendo el papel de la OMC (desde promover su propio candidato a su dirección, a las más recientes declaraciones a favor de una reactivación de la Ronda de Doha).

Estos aspectos permiten presentar como **cuarta tesis** que el neo-extractivismo es funcional a la globalización comercial – financiera y mantiene la inserción internacional subordinada de América del Sur.

Figura 1

Ganancias remesadas al exterior desde Chile por empresas extranjeras. Millones de dólares; se indican el inicio de la gestión de R. Lagos y M. Bachelet. Basado en datos del Banco Central de Chile, reproducido de “Por una opción progresista y ciudadana”, Santiago de Chile.



Entre tanto, avanza el extractivismo exportador, tanto de productos clásicos provenientes de la minería y petróleo, como los de nuevo tipo desde la agricultura y forestación. Por ejemplo, las exportaciones provenientes de mineras y canteras de los países del MERCOSUR ampliado (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), pasó del orden de los 20 mil millones de dólares en 2004, a más de 46 mil millones en 2007 (CEPAL, 2009).

El caso de Argentina es ilustrativo. Entre 2003 y 2006, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, el número acumulado de proyectos mineros creció por encima del 800%, y las inversiones acumuladas aumentaron un 490% (Gutman, 2007). Se mantuvieron las muy favorables normas mineras provenientes de años anteriores, tales como regalías que apenas llegan al 3%, se asegura una estabilidad fiscal por treinta

años, lo que impide modificarles la carga tributaria, con deducibles muy generosos (hasta el 100% del monto invertido, incluyendo desde las obras de infraestructura hasta los gastos de comercialización, aún si éstos ocurrieran en otros países), exoneraciones de aranceles y tasas aduaneras, y libre transferencia de sus ganancias, entre otros aspectos (Gutman, 2007). Por si fuera poco, el cálculo del valor del mineral extraído lo realizan las propias empresas, y el Estado no lo fiscaliza adecuadamente (una situación que también se ha denunciado en Brasil), y por lo tanto esas corporaciones terminan haciendo pagos casi voluntarios. Gutman (2007) ofrece como ejemplo la explotación de Barrick Gold en la mina Veladero, donde el valor estimado del mineral extraído y procesado era de 12 mil millones de dólares, mientras que las regalías que recibirá el gobierno provincial donde se localiza el emprendimiento alcanzarán un total de 70 millones de dólares, pagados a lo largo de 20 años.

El flujo de capitales también ha aumentado. Por ejemplo, en Chile las ganancias remesadas al exterior por las empresas extranjeras pasaron de 4.438 millones dólares al inicio del gobierno de R. Lagos, a más de 13 mil millones al finalizar su mandato, y de allí volvieron a crecer bajo Michele Bachelet a más de 25 mil millones de dólares (véase Fig. 1). En forma análoga, en Brasil, las empresas mineras disfrutaban de exoneraciones tributarias (no pagan el Impuesto Circulación de Mercaderías), y los royalties y valores de la Contribución Financiera por la Exploración Minera que llegan a los municipios son bajos (1 a 3 % de la facturación líquida), donde también los cálculos los hacen las propias empresas (dos Reis Pereira, 2009).

### **Desterritorialización y fragmentación territorial**

El avance de la explotación minera, petrolera o los monocultivos de exportación desencadena profundos impactos territoriales. En muchos casos representan la llegada de contingentes de operarios y técnicos, y sus equipos, a áreas remotas; algunas de ellas están habitadas por comunidades rurales o pueblos indígenas. Generan enclaves productivos que están conectados por corredores de transporte o de ener-

gía con otras zonas del país, y orientados hacia los puertos de exportación. Sus actividades son resguardadas en muchos casos por el propio Estado, incluso por medio de protección policial o militar.

Muchos de esos enclaves son un ingrediente más en un proceso de fragmentación geográfica, especialmente en las zonas andinas y amazónicas. Mientras que en ellos se expresa fuerte presencia estatal, están rodeados de amplias regiones “desterritorializadas”, donde el Estado no logra asegurar su presencia en forma adecuada y homogénea, observándose limitaciones por ejemplo en la cobertura de los derechos ciudadanos, los servicios de salud o la aplicación de la justicia. Es un Estado débil o ausente en muchas de esas áreas, pero activo y presente en apoyar y proteger actividades extractivas en unos pocos sitios.

Los enclaves extractivos generan muchas tensiones y contradicciones. En unos casos, los gobiernos asignan bloques de exploración y explotación que ignoran los territorios preexistentes, reconocidos por pueblos indígenas o comunidades campesinas. En otros casos, esos enclaves significan la apertura de zonas remotas o el avance de la frontera agropecuaria, y junto con ella, el ingreso de cazadores furtivos, tala ilegal del bosque, narcotráfico, o contrabando, por lo cual las condiciones de seguridad se deterioran y la violencia aumenta. A su vez, los enclaves extractivos requieren redes de conectividad que permitan la entrada de insumos y equipamientos, y la salida de los productos exportables, lo que a su vez desencadena otros impactos. En algunos grandes emprendimientos se hacen necesarias significativas obras de apoyo en infraestructura o energía (incluso represas hidrocoeléctricas o provisión de gas), las que a su vez generan otros impactos territoriales.

Estos procesos tienen una larga historia, y no se registra un cambio sustancial entre los gobiernos progresistas. Por lo tanto, la **quinta tesis** indica que bajo el nuevo extractivismo persiste la fragmentación territorial en áreas desterritorializadas, generándose un entramado de

enclaves y sus conexiones a los mercados globales, que agravan las tensiones territoriales.

Los cambios territoriales bajo el extractivismo aunque pueden ser localizados, son profundos, ya que modifican la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación. Por ejemplo, tal como afirman Bebbington e Hinojosa Valencia (2007), la minería reestructura la geografía junto a cambios institucionales y una desintegración comunal, y genera otro tipo de relaciones entre los espacios locales y los nacionales e internacionales.

En escalas geográficas mayores, en casi todos los casos, el neoextractivismo está apoyado en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que es activamente promovida por todos los gobiernos progresistas, bajo un claro liderazgo de Brasil. Esos emprendimientos, sumados a las acciones nacionales, desencadenan esa reconfiguración de los territorios. Por ejemplo, los corredores bioceánicos que conectarían Brasil con Colombia y Perú, a su vez son parte de los planes de potenciar la hidrovía del Río Amazonas o la pavimentación de la ruta brasileña BR-163 en pleno corazón amazónico.

El extractivismo condiciona y mediatiza los planes de ordenamiento territorial, asignación de áreas protegidas, o incluso las promesas de reforma agraria o distribución de tierras. Por ejemplo, el gobierno Lula no cumplió sus metas de brindar tierras para agricultores y reforma agraria, no se atacaron los latifundios y la superficie concedida es muy pequeña (apenas el 30% de las metas oficiales). Es más, el nuevo plan gubernamental abandonó aquella meta de la reforma agraria y la sustituyó por el objetivo de regularización de la propiedad de predios. La Comisión Pastoral de la Tierra, indica que esa raquítica “reforma agraria” está marcada por dos principios: no se la lleva a cabo dentro de los dominios de la agroindustria, y solo avanza allí donde puede “ayudar” a los agronegocios. La Comisión sostiene que la reforma agraria del Partido de los Trabajadores y sus aliados, está acoplada a la expansión de los agronegocios (de Oliveira, 2009). Estos y otros



ejemplos, indican que está en marcha un ordenamiento territorial de hecho donde uno de los factores determinantes son los sectores extractivos.

### **Propiedad y procesos productivos**

Frente al viejo extractivismo se disputaba la propiedad de los recursos. Los anteriores gobiernos otorgaban su propiedad, o generaban normas de cesión y acceso a recursos como la minería o el petróleo, que en la práctica resultaban muy similar a lograr la propiedad sobre ellos. Esa tendencia desembocó en una fuerte transnacionalización de los sectores extractivos y un papel cada vez menor de las empresas estatales.

En el neo-extractivismo, como vimos arriba, existe un mayor protagonismo estatal, y por lo tanto se redoblan los controles sobre el acceso a los recursos, en casi todos los casos se insiste en que estos son propiedad del Estado. A su vez, se han resucitado o creado empresas estatales (por ejemplo la potenciación en Bolivia de la YPFB, o la creación de un ente estatal para el gas y energía, ENARSA, en Argentina).

Bajo el neo-extractivismo el control de los recursos a extraer es más variado, incluyendo el estatal, cooperativo, mixto o privado. En este contexto, sea los Estados, como las empresas estatales, se apunta al éxito comercial, y por lo tanto repiten estrategias empresariales basadas en la competitividad, reducción de costos y aumento de la rentabilidad. De esta manera, el desempeño de empresas estatales (como PDVSA de Venezuela), mixtas (como Petrobrás de Brasil) o privadas (como Repsol YPF en Argentina), se asemejan cada vez más a las conocidas prácticas de las viejas empresas transnacionales, como Exxon o British Petroleum.

Por ejemplo, la performance social y ambiental de las empresas petroleras estatales es pobre y muy discutible. A modo de ejemplo, se puede recordar que esto ha sucedido con las prácticas de Petrobrás en países andinos, mientras que en Uruguay, la estatal ANCAP sigue muy atrasada en los temas ambientales.

Por lo tanto, como sexta tesis se postula que bajo los gobiernos progresistas cobra una especial importancia reconocer que, más allá de la propiedad de los recursos, se repiten reglas y funcionamientos de los procesos productivos orientados a ganar competitividad, aumentar la rentabilidad bajo criterios de eficiencia clásicos, incluyendo la externalización de impactos sociales y ambientales.

En otras palabras, incluso en aquellos casos en los cuales la actividad extractiva está en manos de empresas estatales, se reproducen prácticas empresariales convencionales. O bien, reforzando la propiedad nacional sobre los recursos, de todas maneras se pasa a contratos de asociación, sociedades o “joint ventures”, que generan una privatización de hecho en los procesos productivos, como sucede actualmente en Bolivia (véase el reporte de CEDLA, 2009, reproducido en este volumen).

Las implicancias de esta cuestión son muy importantes. Entre ellas se destaca que, además del debate sobre la propiedad de los recursos y los medios de producción, se debe promover una discusión mucho más profunda sobre la estructura y dinámica de los procesos productivos, tanto en manos del Estado como en manos de otros actores. Esos procesos productivos determinan los impactos sociales y ambientales, y las relaciones comerciales y económicas.

### **Impactos socio-ambientales y conflictos ciudadanos**

Los enclaves extractivistas han estado en el centro de muchas polémicas por sus severos impactos sociales y ambientales. Estos van desde acentuar las desigualdades locales a los casos de contaminación o pérdida de biodiversidad. La evidencia empírica que se ha acumulado en los últimos años es variada y contundente, y deja en claro que la situación convencional es aquella donde se externalizan los efectos sociales y ambientales.

Una de las cuestiones más llamativas bajo la nueva izquierda es que no se observan mejoras sustanciales en lidiar con estos impactos, y

en especial en el terreno ambiental podría sostenerse que han existido retrocesos en algunos países. En efecto, en todos los gobiernos progresistas se observan marcadas resistencias frente a las cuestiones ambientales, y a modo de ejemplo se pueden enumerar las siguientes: En Argentina, se vetó una ley de protección de los glaciales andinos para permitir emprendimientos mineros, y en especial la explotación de oro en Pascua Lama; en Brasil se apunta a una “flexibilización” de la regulación y permisos ambientales; en Bolivia, el área ambiental fue desmembrada y aunque recientemente se la reorganizó en un nuevo ministerio, persiste su debilidad; y en Uruguay, el gobierno del Frente Amplio continúa con su práctica de otorgar permisos ambientales para atraer inversiones en celulosa y papel.

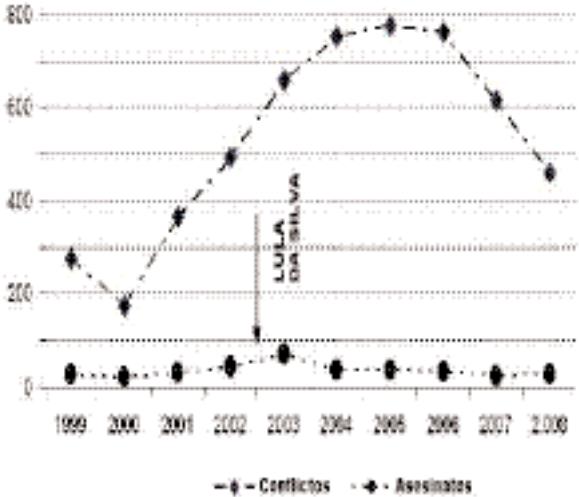
Consecuentemente, se plantea como séptima tesis que en el neoextractivismo se mantienen, y en algunos casos, se han acentuado los impactos sociales y ambientales, y que las acciones para enfrentarlos y resolverlos todavía son inefectivas, y en ocasiones se han debilitado.

Bajo los gobiernos progresistas el debate sobre los efectos sociales, ambientales y territoriales se vuelve más opaco. En cuanto a la dimensión ambiental, en varias ocasiones se niega su existencia o se los minimiza, y en otros casos se rechaza que sean ambientales y se los presenta como cuestiones de otro tipo, por ejemplo peleas por intereses económicos, confrontaciones en materias de ordenamiento territorial, o expresiones de ocultas agendas político partidarias. Una dinámica de este tipo aparece, por ejemplo, en Argentina; véase Svampa y Antonelli (2009) y Rodríguez Pardo (2009). Pero también se postula que esos impactos deberían ser aceptados como “sacrificios” a cambio de mayores beneficios para toda la nación. Por ejemplo, en la Venezuela de Chávez se ha denunciado que el estado de Zulia se ha convertido en una “zona de sacrificio minero petrolero” (García-Gaudilla, 2009).

En cuanto a la dimensión social, los conflictos sociales desencadenados por el extractivismo están presentes en todos los países bajo gobiernos progresistas: oposición a la minería y denuncia de contaminación petrolera en Venezuela, Ecuador y Bolivia, protestas contra

explotaciones mineras en Argentina y Chile, denuncias sobre los monocultivos de soja y forestales en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay, etc. Los gobiernos rechazan esas protestas sociales, se niegan a reconocer sus causas o las minimizan, o se acusa a sus líderes de encubrir otros intereses, y no falta los que reclaman aceptar esos impactos a cambio de beneficio mayor para toda la nación. En particular se combate a los grupos indígenas y campesinos acusándolos de “impedir” el desarrollo y generar perjuicios para todo el país (véase por ejemplo Bebbington, 2009).

**Figura 2**  
**Ocurrencia de conflictos y asesinatos en el medio rural en Brasil.**  
 Se indica el inicio de la gestión de Lula da Silva. Elaborado por el autor  
 en base a datos de la Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil



Incluso en países que supuestamente disfrutarían de la tranquilidad de carecer de esos conflictos, un examen atento muestra otro panorama. Por ejemplo, en Brasil, durante el primer mandato de Lula da Silva los conflictos rurales crecieron sustancialmente, y si bien en el

segundo gobierno han caído, siguen estando en altos valores (Fig. 2). Esto se debe a factores como malas condiciones de trabajo, trabajo esclavo y violencia contra los indígenas, todos ellos especialmente en la Amazonia, y muchos vinculados directamente al neo-extractivismo.

La situación se puede agravar, ya que como forma de atraer las inversiones, las exigencias sociales y en especial las ambientales, se flexibilizan, como atestiguan varios casos en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay. Como ejemplo se pueden enumerar la aprobación de la explotación de potasio en Mendoza, Argentina; los nuevos emprendimientos mineros en Bolivia (casos recopilados en Morales y Ribera Arismendi, 2008); la impunidad a los infractores ambientales y el “aceleramiento” del trámite ambiental en Brasil (Barreto y colab., 2009), o la peculiar forma de otorgar permisos ambientales en Uruguay en forma secuencial. De la misma manera, las ansias por ampliar las actividades extractivas presionan sobre las áreas protegidas, intentando liberarlas a la explotación minera o petrolera (tal como se discute en Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela).

El ejemplo de la explotación de hierro en El Mutún, en Bolivia, ilustra estas complejidades. El emprendimiento minero original estaba en manos de una empresa brasileña, pero fue rechazado por el gobierno de Evo Morales, aduciendo entre otros argumentos, incumplimientos ambientales, y en un conflicto con grupos locales y el gobierno de Brasil. Pero no se renunció a esa explotación, la que tendrá enormes impactos ambientales en un área ecológica relevante (véase el caso en Morales y Ribera Arismendi, 2008). Aquellas exigencias verdes se olvidaron, y el gobierno logró atraer a una empresa multinacional de la India. Pero como contrapartida el Estado asegura los permisos de operación, ventajas tributarias, acceso carretero, y hasta la provisión de gas para la generación energética. Este caso no es solamente un ejemplo de la flexibilización de las exigencias socio-ambientales, sino de las diferentes formas bajo las cuales los gobiernos progresistas subsidian y apoyan el neo-extractivismo, con caminaria, energía, facilidades tributarias, etc.

## Excedentes y legitimación política

En el extractivismo clásico, las imposiciones tributarias, regalías o licencias, eran reducidos, y por lo tanto la captación de excedentes desde el Estado era limitada, y se confiaba en un efecto de “chorreo”. En el neo-extractivismo se observa un cambio sustancial en algunos gobiernos: el Estado es mucho más activo en captar excedentes. Esto se debe a diversos factores, tales como la imposición de regalías muchos más altas en algunos casos, o una mayor tributación, o incluso en forma directa, por medio de una empresa estatal que lleva adelante la explotación.

Este es uno de los aspectos posiblemente más distintivos en el neo-extractivismo, especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, y sus consecuencias van mucho más allá del terreno económico, ya que involucra al menos dos aspectos. Por un lado, refleja un papel activo del Estado, donde los gobiernos tienen más opciones y herramientas para captar parte de la riqueza que generan los sectores extractivos. Por otro lado, los gobiernos progresistas usan esos ingresos de diversas maneras, y entre ellos se destaca el financiamiento de distintos planes sociales, muchos de ellos orientados a los sectores más pobres. Esto genera una situación muy particular, ya que se establece un vínculo entre emprendimientos como la minería o hidrocarburos, y el financiamiento de los planes asistenciales gubernamentales. Esa conexión a veces es directa (como con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, en Bolivia), y en otras está mediado por las agencias estatales de asistencia social.

Entre esos programas sociales se encuentran, por ejemplo, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario, Juancito Pinto en Bolivia, PANES de Uruguay, o el Programa Familias de Argentina (véase Gudynas y colab., 2008). En general son programas asistencialistas focalizados; en varios casos pagos en dinero condicionado a ciertas obligaciones del beneficiario). Todos esos programas cuentan con una legitimidad social muy importante, y tienen un papel político fenomenal. Se han convertido en uno de los atributos claves que se invocan para afirmar que esos gobiernos son de izquierda.

Se observa entonces una relación peculiar, ya que el Estado busca captar excedentes provenientes del extractivismo, y al usar parte de éstos en esos programas sociales, logra que esa legitimidad social también pueda ser usada para defender actividades extractivas. En otras palabras, si bien esos gobiernos podría decirse que se alejan de la izquierda clásica por su apoyo al extractivismo convencional, regresan a ella y logran justificarse como progresistas por esos programas sociales. Pero esas acciones sociales a su vez necesitan un creciente financiamiento, y por lo tanto esos mismos gobiernos se vuelven dependientes del extractivismo para captar recursos financieros. Esto se convierte en uno de los factores de explicación del apoyo a esas actividades y la persistente búsqueda de inversión extranjera.

Por lo tanto, se plantea como **octava tesis**, que bajo el neoextractivismo el Estado capta una mayor proporción del excedente, y que una parte de éste es destinado a programas sociales que generan una legitimación, tanto para los gobiernos como para los emprendimientos extractivistas, y que esto contribuye a apaciguar las demandas sociales locales.

Los programas sociales progresistas, como los enumerados arriba, contienen acciones que, entre otros efectos, compensan algunos de los impactos negativos de las estrategias extractivistas que esos mismos gobiernos alientan y promocionan. Se amortiguan las demandas sociales y se pacifica la protesta social. En el caso de Brasil, ya se está acumulando evidencia sobre estos efectos. De Oliveira (2009), muestra la paradójica situación donde si bien el gobierno Lula abandonó las metas de reforma agraria y no brinda más tierras a colonizadores y sin-tierra, el número de personas envueltas en esas luchas está en caída. En su análisis, este “reflujo de los movimientos de masas y el flujo de los recursos financieros gubernamentales canalizados para las políticas compensatorias (paquetes de ayuda de todo tipo y estilo, etc.), están apaciguando a aquellos que lucharon enérgicamente por la reforma agraria en los últimos 30 años. Todo indica que los dos procesos se intercambian” (de Oliveira, 2009).

Como consecuencia de esta nueva situación, cambian los argumentos esgrimidos en las discusiones sobre el extractivismo, y cobra un mayor protagonismo el debate sobre cómo usar los excedentes que provienen del extractivismo. En lugar de discutir, por ejemplo, los beneficios o perjuicios de las explotaciones mineras, o si éstas genuinamente sirven al desarrollo, o cómo se manejarán sus impactos ambientales, se cae en discusiones sobre quiénes se apropiarán de parte de esos recursos financieros, o cuál será el porcentaje que le toca a cada uno. De esta manera, se generan reclamos por porcentajes mayores, o por su destino (si se usarán en construir escuelas, puestos de salud o un nuevo edificio para la alcaldía, por ejemplo).

Incluso pueden existir exigencias territoriales distorsionadas, donde una comunidad local reclama un derecho ancestral sobre un territorio pero como un medio para asegurarse un porcentaje mayor de captación de esos excedentes. Buena parte de estas discusiones y sus claroscuros son entendibles ya que muchas comunidades locales han padecido durante décadas los impactos negativos del extractivismo sin percibir beneficios directos. Por lo tanto, es comprensible que sus demandas también busquen lograr una tajada mayor del dinero que allí se genera. Pero el problema es que bajo el neo-extractivismo no se avanza en un análisis más profundo sobre ese estilo de desarrollo, y la izquierda por lo tanto renuncia a esa posibilidad, con lo cual legitima y refuerza las situaciones actuales. En algunos casos, se llega hasta conflictos entre distintos grupos locales, y de ellos frente al Estado, disputándose diferentes tajadas de las supuestas ganancias del extractivismo.

Por un lado, esto refuerza el papel del Estado como árbitro en esas discusiones, ya que decidirá finalmente cómo se usarán los financiamientos públicos. Podrá premiar a algunas comunidades o líderes locales, con ayudas financieras, pero también puede negarles a otros grupos esos beneficios. Se refuerza entonces un papel de control y encauzamiento de las demandas sociales.

Pero por otro lado, también hay casos donde se refuerza el protagonismo de las empresas extractivistas frente a las comunidades loca-



les. Algunas grandes transnacionales mineras o petroleras, negocian directamente con las comunidades locales y construyen centros de salud o escuelas, y por lo tanto terminan reemplazando al propio Estado. Este problema se mantiene, y en algunos casos se ha agravado, ya que ese tipo de acciones ahora son llevadas adelante por las propias empresas estatales.

Siguiendo estos caminos, las discusiones sobre el extractivismo se distorsionan, desplazadas a cómo usar sus excedentes, dejando en segundo lugar un análisis crítico sobre el papel que desempeñan en las estrategias de desarrollo. La validez del extractivismo actual no se cuestiona, ni los problemas básicos de la inequidad que conlleva, y bajo la prédica progresista de una recuperación del poder estatal, el debate reside en cuestiones donde muchas de ellas son instrumentales.

El papel de la redistribución por medio de programas sociales de compensación focalizados es muy importante. Allí donde estos no existen, las protestas sociales frente al extractivismo son mucho más intensas. Aparece aquí otra diferencia entre gobiernos conservadores y progresistas. Como en los primeros esas compensaciones son limitadas y los Estados carecen de programas sociales efectivos y amplios, se desencadena un mayor número de protestas ciudadanas frente al extractivismo. Un ejemplo de esta situación es Perú, donde los conflictos contra la minería se extiende en buena parte del país, con ocasionales picos agudos, incluyendo violencia y represión (véase, por ejemplo, los ensayos en Bebbington, 2007, y Scurrah, 2008).

Pero en el conjunto de gobiernos progresistas, donde esos programas son más efectivos y extendidos, la protesta social disminuye. Esa situación es muy clara, por ejemplo, en Brasil y Uruguay. Pero un caso particular se observa en Argentina, donde las administraciones de N. Kirchner y C. F. de Kirchner, mantiene programas sociales más efectivos en los centros urbanos, y más limitados en el medio rural, donde se observan muchas protestas frente al extractivismo minero y sojero.

Es muy ilustrativo comentar con un poco más de detalle el caso de la reciente protesta rural en Argentina. En ese país se imponía un

impuesto a las exportaciones de granos, y por lo tanto el Estado captaba parte del excedente, en especial aquel originado por los monocultivos de soja. Cuando la administración de Cristina F. de Kirchner intentó elevar ese impuesto a las exportaciones, se desató una reacción en contra proveniente de un amplio abanico de actores rurales, desde los pequeños agricultores a los grandes hacendados y empresas agroindustriales (por una descripción del conflicto, véase Barsky y Dávila, 2008). Más allá de los usos políticos y propagandísticos de ese duro y largo conflicto, es necesario subrayar algunos aspectos en el contexto del presente artículo.

Tanto las administraciones de Néstor Kirchner, como las de su esposa, promovieron intensamente un neo-extractivismo agrícola basado en la expansión del monocultivo de soja orientado a la exportación. Alentaron su expansión, cobijaron el uso de variedades transgénicas, etc. Los aumentos en esas exportaciones eran una fuente importante de recaudación (necesaria dado que ese país persiste en estado de default y sus fuentes de financiamiento son limitadas). Si bien los gobiernos Kirchner sostuvieron programas sociales y subsidios especialmente en las zonas urbanas, fueron más inefectivos en asistir a los pequeños agricultores (solo una parte de aquellos dineros vuelven al sector agropecuario, y la mayor proporción es captado por unas pocas empresas agroindustriales). Por lo tanto, cuando el gobierno de C.F. de Kirchner elevó esos impuestos a los granos, los actores rurales reaccionaron en contra inmediatamente, y se generó una alianza, antes impensable, entre pequeños y grandes agricultores. Estos grupos no apuntaron contra el estilo de desarrollo agrícola basado en los monocultivos, sino que reclamaban retener una mayor proporción de sus ganancias; a su vez, el gobierno tampoco promovió o discutió un desarrollo rural alternativo, pero insistió en aumentar la presión recaudadora sobre lo que llamaba “rentas extraordinarias” (véase Gudynas, 2008 por mas detalles). Observamos entonces una pelea por la captación del excedente, entre un gobierno progresista y un amplio abanico social, tanto progresista como conservador.

Protestas sociales de ese tipo no estallaron en Brasil o Uruguay, a pesar que allí también existe un fuerte peso del monocultivo sojero. Esto se debe no sólo a que la imposición tributaria es menor, sino porque además el Estado tiene programas diferenciados de ayuda para los pequeños agricultores, y es más eficiente en asistirlos. Por lo tanto, si bien existen cuestionamientos por el apoyo a los grandes capitales agroindustriales, en estos países se reconoce que el Estado brinda alguna asistencia a los agricultores más pobres, y ésta tiene un papel importante en legitimar tanto al gobierno como a ese tipo de producción.

De esta manera, las medidas de compensación social que se financian desde el extractivismo generan una legitimidad social a los gobiernos progresistas, y hacen más difícil poder discutir esos emprendimientos productivos. Aquellos que cuestionan el extractivismo estarían “en contra” del progreso nacional, y hasta podrían poner en cuestión el financiamiento de los planes de asistencia. El neo-extractivismo ha logrado alta legitimidad social en muchos países.

### **Neo-extractivismo, pobreza y desarrollo**

Comencemos por recordar que bajo los anteriores contextos políticos, las corrientes progresistas y de izquierda, denunciaban que el extractivismo contribuía a generar la pobreza, las economías de enclave eran vistas como algo negativo, y por lo tanto, se buscaban alternativas de salida a esas condiciones. Bajo los gobiernos progresistas poco a poco se está solidificando un nuevo discurso por el cual el extractivismo ahora pasa a ser una condición necesaria para combatir la pobreza. Hay una reversión de la vieja relación, y donde en el pasado había una oposición, en la actualidad es visto como positivo y se convierte en una condición de necesidad para el desarrollo.

Se anuncia que el balance final del extractivismo sería positivo; en algunos casos se llega a admitir que puede tener impactos sociales y ambientales negativos, pero enseguida se replica que éstos son manejables o compensables, o que al final de cuentas, deben ser aceptados a la luz de un beneficio general para toda la nación. A su vez, los yacimien-

tos mineros y petroleros, o la fertilidad de los suelos, son vistos como riquezas que no pueden ser “desperdiciadas”. Aparece un sentido de necesidad y urgencia.

Un buen ejemplo de este tipo de defensa se observa con el presidente Correa en Ecuador. “No daremos marcha atrás en la Ley de Minería, porque el desarrollo responsable de la minería es fundamental para el progreso del país. No podemos sentarnos como mendigos en el saco de oro” – afirmó el 15 de enero de 2009. De esta manera, los gobiernos progresistas aceptan el estilo de desarrollo actual como indispensable, aunque mejorable y ajustable, ya que no se pueden desperdiciar esas riquezas. Y dan un paso más: se presentan como que sólo ellos pueden llevarlo adelante con eficiencia y con una adecuada redistribución de la riqueza que genera. Podría decirse que muchos de estos gobiernos en la actualidad sostienen que su misión es alcanzar una nueva eficiencia en el extractivismo, y con ello ganar más dinero.

Se postula entonces como **novena tesis** que el neo-extractivismo es aceptado como uno de los motores fundamentales del crecimiento económico y una contribución clave para combatir la pobreza a escala nacional. Se asume que parte de ese crecimiento generarán beneficios que se derramarán al resto de la sociedad (“goteo” o “chorreo”). Un Estado, ahora más protagónico, es el que debe alentar y guiar ese derrame.

Una de las implicaciones de esta postura es que los gobiernos progresistas no cuestionan esta visión reduccionista que iguala crecimiento económico con desarrollo, y por lo tanto no han generado, al menos por ahora, una visión alternativa de desarrollo. Si bien las discusiones bolivianas y ecuatorianas sobre el “buen vivir” tienen ese potencial, los gobiernos y muchos otros actores sociales, parecen derivarla hacia cuestiones instrumentales. En el caso boliviano, la situación es todavía más tensa, debido a que sorpresivamente la nueva Constitución promovida por la administración de Evo Morales, en varios artículos indica que uno de los fines del Estado es la “industrialización” de los recursos naturales.

A su vez, la idea del derrame o goteo, también ha sido abordada recientemente de una manera peculiar: el progresismo no la cuestiona, señala que por sí sola no basta para elevar la calidad de vida, pero no se la contradice y se la acepta como un aporte fundamental, aunque el Estado debería promoverla, guiarla y administrarla. En algunos casos parecería que no había problemas con el derrame en sí mismo, sino con que éste se realizaba de manera inadecuada, casi espontánea, en manos del mercado, mientras que los gobiernos progresistas defienden una postura más activa en administrarlo. El neo-extractivismo es funcional a esta postura, y esto se ilustra, por ejemplo, con las posturas del secretario de Minería de Argentina, convocando a que los inversores extranjeros aprovechen las “ventajas comparativas” y los altos precios internacionales, para “derramar” las supuestas ganancias en provincias de débil economía (Ferreira, 2009).

Este tipo de factores hace que el extractivismo pase a ser entendido como un componente más del estilo de desarrollo propiciado por el progresismo, y que incluso sea visto como necesario y urgente. Muchos de los componentes de las viejas tretas de las empresas mineras y petroleras, que años atrás ofrecían “progreso”, “empleo” y “bienestar” para el país y las comunidades locales, reaparece ahora con otros ropajes, otros énfasis, y un mayor papel estatal.

Por ejemplo, en el Brasil progresista, las empresas mineras aprovechan de la “convivencia y sumisión del Estado, de las precarias condiciones en que vive la mayoría de la población de los municipios donde ellas se instalan”, y apelan a un discurso sobre la “llegada del desarrollo y el progreso”, logrando condiciones favorables para su implantación y dominio, según los investigadores de la Comisión Pastoral de la Tierra, Reis Pereira y colab. (2009). De esa manera, los políticos locales y regionales, incluso los legisladores, “asumen ese discurso y la defensa de esas empresas”, apoyándolas con infraestructura, asistencia financiera, y exoneraciones tributarias, con el “propósito de brindarles condiciones competitivas y asegurarles un buen financiamiento” (dos Reis Pereira y colab., 2009). Es cierto que existe otra presencia estatal, pero el problema previo es que persiste el énfasis extrac-

tivista, y el Estado se vuelve funcional a éste. Siguiendo con el caso brasileño, es oportuno agregar que el Poder Ejecutivo presentó en 2009, un proyecto de ley sobre emprendimientos productivos dentro de tierras indígenas, incluyendo actividades extractivas. Según su propuesta, las empresas privadas pueden proponer actividades dentro de las reservas indígenas, y si bien esas comunidades pueden aceptarlos o rechazarlos, toda su racionalidad está basada en convertirlos en “socios”. En efecto, se establecen contrapartidas para los grupos indígenas, tales como pago de royalties, compensaciones ambientales, prioridad en la contratación de trabajadores, garantías en los salarios, etc.

Bebbington (2009) apunta en la misma dirección que se sigue en el presente análisis, alertando que en estos temas los gobiernos actuales en Bolivia y Ecuador se asemejan a la administración peruana de Alan García. Estos le dicen a los grupos indígenas y activistas que deben dejar de resistir los proyectos extractivistas, y están dispuestos a sacrificar algunos derechos ciudadanos convencidos de las bondades del extractivismo.

Estos y otros ejemplos indican que este neo-extractivismo reconfigura los discursos sobre el desarrollo, donde las comunidades locales deben aceptar los sacrificios de los impactos como medio de lograr supuestas metas nacionales, y a cambio de ofrecerles un abanico de medidas de compensación, que pueden ir desde los clásicos programas focalizados de asistencia social, a convertirlos en “socios” de las empresas.

Este abanico de condiciones es tan amplio, que las críticas contra el extractivismo fácilmente pueden ser tildadas de estar en contra del desarrollo nacional o el progreso, pueden ser calificadas de infantiles o soñadoras, y hasta de peligrosas. Esas expresiones han estado en boca de Correa, Morales y Lula da Silva. Baste como ejemplo, las afirmaciones del pasado julio, del presidente Evo Morales donde critica a grupos indígenas y campesinos que se oponen a petroleras y mineras, Morales afirmó que hay una oposición de los “neoliberales” y de “algu-

nas ONGs que van desorientando al pueblo boliviano”, “algunas ONGs decían ‘Amazonía sin petróleo’ (...) eso quiere decir que no haya gas ni petróleo para los bolivianos, entonces ¿de qué Bolivia va a vivir si algunas ONGs dicen Amazonía sin petróleo?”. Avanzó mucho más, y se lamentó que se a “algunos dirigentes sindicales o al movimiento indígena para oponerse y se oponen y no nos facilitan las licencias ambientales para que haya más pozos y más petróleo...” (Econoticias Bolivia, 14 julio 2009).

Estos explican muchas de las resistencias y críticas del progresismo a ciertas organizaciones ciudadanas, especialmente aquellas que cuestionan estos estilos de desarrollo. Hay más tolerancia con ONGs que se reconvierten en brazos ejecutores de las acciones sociales estatales (por medio de convenios financiados desde el Estado), en una especie de tercerización, mientras que aquellas que persisten en posturas independientes, y más aún si son críticas, pasan a ser cuestionadas, controladas o incluso se intenta su clausura. Por ejemplo, para el caso ecuatoriano, Alberto Acosta (2009) señala tres expresiones: “la creación de un ente gubernamental encargado de coordinar, regular y vigilar el quehacer de las organizaciones no gubernamentales y movimientos, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana”; el segundo es un nuevo decreto ejecutivo sobre participación social de acuerdo a la ley de gestión ambiental, por la cual se la restringe a “observaciones técnicas y económicamente viables”; y el tercero, enfrentando los grupos sociales que cuestionan el extractivismo mediante “discursos oficiales que deslegitiman, desmonte de sus estructuras de apoyo o incluso la derogación de su existencia jurídica”.

### **Condiciones de posibilidad del neoextractivismo**

La persistencia del extractivismo también se debe a que una serie de “frenos” y contrapesos” que podrían aminorarlo o reformarlo, no están operando. En este sentido, se pueden señalar algunas de esas ausencias en tanto generan mejores condiciones para que se expresa el extractivismo.

Las evaluaciones ambientales siguen siendo débiles o inadecuadas, y no logran evitar los proyectos de alto impacto ecológico. Se minimizan los impactos ambientales, la fiscalización es débil, los gobiernos no toman conciencia de la importancia que reviste, por ejemplo, la contaminación del agua o la acumulación de sustancias tóxicas. Se exageran las capacidades de amortiguación de los ecosistemas locales, o se abusa de implantar emprendimientos en lugares remotos, áridos y escasamente poblados, esperando pasar desapercibidos.

Persiste una contabilidad distorsionada. Los efectos externos negativos, tanto sociales como ambientales, no son valorados económicamente, y por lo tanto no son incorporados adecuadamente en los análisis costo / beneficio. Todo indica que si esos impactos sociales y ambientales fueran contabilizados, los beneficios netos se reducirían drásticamente, y posiblemente algunos emprendimientos llegarían a ser un mal negocio. Este es un aspecto impactante especialmente en el seno de muchos economistas progresistas, donde muchos han cuestionado, por ejemplo, las prácticas contables del FMI, pero parecen incapaces de abordar una economía ambiental convencional.

Muchos de los impactos ambientales y sociales también pasan desapercibidos debido al centralismo de casi todos los países. Las élites, los medios de comunicación y los sectores de mayor peso en la opinión pública, están en las capitales y grandes ciudades, y tienden a menospreciar lo que ocurre en el interior lejano de sus países. Los gobiernos centrales aprovechan una transferencia de los costos sociales y ambientales hacia las comunidades locales y los municipios, quienes son los que deben finalmente lidiar con los problemas ocasionados por el extractivismo.

Los altos precios de los commodities en los mercados internacionales y la demanda persistente, genera un contexto global demasiado tentador. Frente a esto, no existe un adecuado contrapeso de redes comerciales regionales, concertaciones de precios y coordinaciones productivas, que ofrezcan alternativas a las exportaciones de materias primas. En este sentido, los procesos de integración sudamericanos han fracasado. Esto hace que los países progresistas compitan entre ellos en



la oferta de sus sectores extractivos, y lo que es más grave, también compiten en atraer inversión extranjera en ese sector. Esto refuerza la tendencia a flexibilizar las normas sociales, ambientales y territoriales, liberalizar el flujo de capitales, etc.

### **El neo-extractivismo bajo el mito del progreso**

Las diferentes líneas argumentales que provisoriamente se presentan en este ensayo terminan confluyendo en una **décima tesis**: el neo-extractivismo es un nuevo ingrediente de una versión contemporánea y sudamericana del desarrollismo. Esta versión es heredera de las ideas clásicas de la Modernidad, y por lo tanto mantiene su fe en el progreso material, pero es un híbrido contemporáneo que resulta de las condiciones culturales y políticas propias de América del Sur.

En efecto, la idea del progreso continuado, basado en la técnica, y nutrido de las riquezas de la Naturaleza, ha sido una expresión clásica de la Modernidad. La nueva izquierda latinoamericana es heredera de esas ideas, pero las ha reconfigurado debido a variados factores, que van desde los antecedentes de sus propias luchas políticas, los efectos de la caída de los socialismos reales, las demandas de sectores populares y pueblos indígenas, y hasta los efectos de las reformas neoliberales. Es el resultado de una nueva mezcla, donde hay tanto viejos como nuevos ingredientes, y componentes que aunque muy antiguos, hasta hace poco estaban subordinados. Esto explica que el viejo y el nuevo extractivismo comparten algunos aspectos en común, pero los énfasis son distintos, y cada uno posee algunos atributos propios. Eso a su vez explica algunas coincidencias en cuanto al extractivismo entre gobiernos tan dispares como los de Rafael Correa o Alan García.

La izquierda sudamericana no reniega del clásico apego al crecimiento económico basado en la apropiación de los recursos naturales. El extractivismo juega un papel importante en este nuevo programa, ya que no se lo rechaza, sino que se lo debería profundizar ya que es uno de los motores para asegurar el crecimiento económico y el propio mantenimiento financiero del Estado, aunque debe ser manejado. Mientras que el viejo extractivismo debía lidiar con los desbalances en

los términos de intercambio, el neo-extractivismo cree que los altos precios son una oportunidad que no se pueden desaprovechar.

Pero a su vez, como este nuevo extractivismo contribuye a financiar los programas sociales que son clave para que estos nuevos gobiernos se puedan definir como progresistas, logran una legitimidad política inesperada. La crítica al neo-extractivismo implicaría un cuestionamiento a la vieja idea del progreso, pero también a uno de los pilares de los programas sociales, y por lo tanto a una de las justificaciones de llamarse progresista. Por lo tanto, esas críticas son rechazadas o ignoradas desde estos nuevos gobiernos, y en verdad calan mucho más profundamente de lo que se supone.

Mientras que los debates alrededor del viejo extractivismo incluía el cuestionamiento a las empresas transnacionales, los desiguales términos de intercambio, y la subordinación comercial de América Latina como proveedora de materias primas, bajo el neo-extractivismo hay un giro funcional hacia la globalización. Gobiernos progresistas, como el de Lula da Silva, consideran que en el actual estado de crisis económica global, las exportaciones de materias primas serán su salvación, desean profundizar su papel de proveedor de materias primas (festejando las relaciones que en ese sentido se desarrollan con China), y reclaman liberalizar todavía más el comercio global. Ese discurso sobre el ámbito internacional es casi opuesto al de la izquierda clásica latinoamericana durante buena parte del siglo XX. En cambio, en la actualidad, el neo-extractivismo se apegan a la globalización, donde la exportación de origen extractivista se convierte en el nuevo medio privilegiado para el crecimiento económico.

En cambio, el progresismo representaría un “nacionalismo sobre los recursos”, siguiendo las palabras de Bebbington (2009), donde no se cuestiona la extracción en sí misma sino su control privado y extranjero. Esos gobiernos se mueven a tomar un control estatal sobre esos recursos, aunque con ellos terminen reproduciendo los mismos procesos productivos, similares relaciones de poder y los mismos impactos sociales y ambientales.

## Conclusiones preliminares y desafíos para la sociedad civil

A lo largo del presente ensayo se ofrecen una serie de ideas y argumentos sobre la permanencia del extractivismo en América del Sur. La idea central que se ha manejado es que éste no es igual al que tenía lugar en anteriores décadas, y en el caso de los gobiernos progresistas se ha generado un extractivismo de nuevo cuño. En su caracterización se observan tanto viejos como nuevos componentes, pero además este conjunto es singular, con sesgos propios, como el papel otorgado al Estado y las nuevas fuentes de legitimación social y política. Las diez tesis consideradas en el presente texto se resumen en la Tabla 3.

**Tabla N° 3**  
**Resumen de las tesis preliminares que caracterizan el**  
**neo-extractivismo de los gobiernos progresistas en América del Sur**

1	Persiste la importancia de los sectores extractivistas como un pilar relevante de los estilos de desarrollo.
2	El progresismo sudamericano genera un extractivismo de nuevo tipo, tanto por algunos de sus componentes como por la combinación de viejos y nuevos atributos.
3	Se observa una mayor presencia y un papel más activo del Estado, con acciones tanto directas como indirectas.
4	El neo-extractivismo sirve a una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización comercial y financiera.
5	Sigue avanzando una fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales.
6	Más allá de la propiedad de los recursos, se reproducen reglas y funcionamiento de los procesos productivos volcados a la competitividad, eficiencia, maximización de la renta y externalización de impactos.
7	Se mantienen, y en algunos casos se han agravado, los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos.
8	El Estado capta (o intenta captar) una mayor proporción del excedente generado por los sectores extractivos, y parte de esos recursos financian programas sociales, con lo que se ganan nuevas fuentes de legitimación social.
9	Se revierten algunas contradicciones sobre el extractivismo, y se lo pasa a concebir como indispensable para combatir la pobreza y promover el desarrollo.
10	El neo-extractivismo es parte de una versión contemporánea del desarrollismo propia de América del Sur, donde se mantiene el mito del progreso bajo una nueva hibridación cultural y política.

El reconocimiento de la identidad propia de este estilo progresista de extractivismo requiere un abordaje con rigurosidad y medida. Es importante comprender que el neo-extractivismo no puede ser entendido como una estrategia neoliberal, similar a las observadas en las décadas anteriores, pero tampoco puede ser interpretado como una promisorio alternativa, que mecánicamente mejora la calidad de vida y la autonomía ciudadana. Es evidente que el actual progresismo ofrece en muchos casos mejoras sustanciales frente a los regímenes conservadores; no es lo mismo, por ejemplo, Rafael Correa que Alan García. Pero como queda claro en el presente ensayo, persisten limitaciones, resistencias y contradicciones, y por lo tanto no se puede analizar la actual izquierda sudamericana bajo los viejos paradigmas. Esta no es un retroceso al pasado obsesionado con el mercado, pero tampoco ejemplifica un paraíso socialista. Persisten muchas tensiones, varias contradicciones, luces y sombras, y todo ello queda en evidencia en su neo-extractivismo.

Ignorar los impactos del neo-extractivismo, o callar los análisis por simpatías partidarias, es un camino desatinado, y en especial en los ámbitos académicos o en la militancia social. Aprovechar esos claroscuros para rechazar insidiosamente todas las acciones de la izquierda gobernante, es otro sendero equivocado.

Es cierto que esta revisión indica que bajo el neo-extractivismo persisten muchos impactos, especialmente en aspectos sociales y ambientales. Pero a pesar de esto, no puede sostenerse que éste represente en realidad un neoliberalismo o un “capitalismo salvaje”, como por ejemplo sostiene García-Guadilla (2009) para el chavismo en Venezuela. Independientemente de los resultados prácticos de las acciones gubernamentales, se debe reconocer que el conjunto de ideas y conceptos que sustenta el neo-extractivismo, es otro. Los impactos ambientales y sociales actuales están siendo generados por otro conjunto de factores y procesos.

Como conclusión preliminar, se plantea que este nuevo extractivismo es parte de una ideología del desarrollo que se nutre de buena

parte de las ideas de la Modernidad, y si bien sigue obsesionado con el progreso, se ha adaptado a las condiciones propias y diversas de América del Sur. Intenta liberarse de la herencia neoliberal, pero sin llegar a conformar conjuntos propuestas alternativas nítidas.

Sin duda, esta conclusión, así como las tesis presentadas a lo largo del texto, son elaboraciones preliminares y requieren de un trabajo más exhaustivo. Es imprescindible seguir profundizando en la caracterización de los nuevos estilos de desarrollo del progresismo sudamericano, ya que desde allí se originan las actuales tensiones sociales y los impactos ambientales, y por lo tanto una mejor comprensión es imprescindible para ofrecer alternativas. La tarea es también urgente, debido a que esos efectos sociales y ambientales siguen en progreso en muchos sitios. Además, en el contexto de la presente crisis global, varios gobiernos progresistas apuntan a profundizar el estilo extractivista como salida económica.

En ese camino es necesario recuperar la independencia para llevar adelante este tipo de análisis, y comprender las nuevas fuentes de legitimación social de muchas de las prácticas extractivistas. Si bien las condiciones han cambiado, ese papel independiente no ha caducado, ni carece de valor, y esa tarea sigue siendo tan necesaria como en el pasado.

## **Bibliografía**

Acosta, A.

2009 La maldición de la abundancia. CEP, SwissAid, y AbyaYala, Quito.

Barreto, P., M. Mesquita, E. Araújo y B. Brito

2009 A Impunidade de Infratores Ambientais em Áreas Protegidas da Amazônia. O Estado da Amazônia, Imazon, No 13.

Barski, O. y M. Dávila

2008 La rebelión del capo. Historia del conflicto agrario argentino. Sudamericana, Buenos Aires.

Bebbington, A. (ed.)

2007 Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. IEP y CEPES, Lima.

- Bebbington, A. y L. Hinojosa Valencia  
 2007 Conclusiones: minería, neoliberalismos y reterritorialización en el desarrollo rural, pp 282-313, En: “Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas” (A. Bebbington, ed.). IEP y CEPES, Lima.
- Bebbington, A.  
 2009 The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? NACLA Report on the Americas 42(5): 12-20.
- CEDLA  
 2009 La industrialización no es el norte de la política del MAS. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz.
- CEPAL  
 2009 Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2008. CEPAL, Santiago de Chile.
- de Oliveira, A.U.  
 2009 O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional ([www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br))
- dos Reis Pereira, A., J.B. Gonçalves Afonso y R. Gomes Cruz Neto  
 A exploração minerária e suas conseqüências na Amazônia brasileira. Conflitos no Campo Brasil. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional.
- Ferreira, S.  
 2009 Ojos que no quieren ver. Cash, Página 12, Buenos Aires, 11 octubre 2009.
- Folchi, M.  
 2003 La insustentabilidad del boom minero chileno: política y medio ambiente 1983-2003. Ecología Política, Barcelona, 26: 23-49.
- García-Gaudilla, M.P.  
 2009 Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales 15(1): 187-223.
- Gudynas, E.  
 2005 Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. Revista del Sur (Montevideo), No 160: 3-13.
- Gudynas, E.  
 2008 The New Bonfire of Vanities: Soybean cultivation and globalization in South America. Development 51(4): 512-518

Gutman, N.

- 2007 La conquista del Lejano Oeste. *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 8(95): 12-14.

IBRAM

- 2009 Informações e análises da economia mineral brasileira. IBRAM, Brasília.

Morales, C.B. de y M.O. Ribera Arismendi (eds.)

- 2008 Informe del estado ambiental de Bolivia. 2007-2008. LIDEMA, La Paz.

Natanson, J.

- 2008 La nueva izquierda. Debate, Buenos Aires.

PNUD

2008. Informe de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

Rodríguez Pardo, J.

- 2009 Vienen por el oro. Vienen por todo. Ciccus, Buenos Aires.

Scurrah, M. (ed.)

- 2008 Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú. Oxfam, Instituto Bien Común, IEP, Lima.

Svampa, M. y M.A. Antonelli (eds.)

- 2009 Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Biblos, Buenos Aires.

USGS. 2008

- 2006 Minerals Yearbook. Latin America and Canada. US Geological Service, US Department of the Interior.