

Extractivismo y desigualdades sociales

Barbara Göbel

Instituto Ibero-Americano (IAI), Berlín y Proyecto desiguALdades.net

Históricamente, América Latina se ha posicionado en el mercado mundial como proveedor de materias primas y de productos agropecuarios. Algunas de las razones para la persistencia de este rol de América Latina son las configuraciones desiguales de la división internacional de trabajo, la industrialización limitada de la región y la diversidad de sus ecosistemas, con una importante riqueza en minerales e hidrocarburos y una excepcional disponibilidad de grandes extensiones aptas para la producción agropecuaria. En la última década muchos países latinoamericanos han experimentado un verdadero *boom* de la explotación y la exportación de sus recursos naturales, acompañado por altas tasas de crecimiento de las economías nacionales. Este *boom* fue desencadenado por el crecimiento de la demanda global —no solo de destinos tradicionales como los Estados Unidos y la Unión Europea, sino más bien por la demanda por recursos naturales de las economías emergentes, en particular la de China— y por una coyuntura de altos precios internacionales para materias primas y productos agropecuarios.

El extractivismo se basa en la explotación intensiva, muchas veces a gran escala, de recursos naturales que son demandados globalmente. Se trata de recursos naturales como minerales, hidrocarburos o tierra considerados escasos e insustituibles, no solo por su disponibilidad limitada en el mundo y la falta de alternativas a su uso, sino también por la restringida viabilidad económica de su explotación. La mayoría de estos recursos son exportados sin

mayores procesamientos previos para ser integrados a cadenas transnacionales de valorización (“commodity chains”) que los transforman en productos industriales y mercancías fuera de sus lugares de origen.

Por sus características el extractivismo es una actividad económica que no se puede desarrollar sin producir impactos ambientales, sociales y económicos, muchos de ellos irreversibles. Sin embargo, la magnitud de los daños depende de una serie de factores (p. ej., el tipo de producto, técnica de extracción) y de marcos institucionales y legales (p. ej., leyes de protección ambiental), por lo cual algunos autores, como E. Gudynas, diferencian entre un extractivismo depredador, uno cuidadoso y uno indispensable. Es importante resaltar que el acaparamiento global de materias primas (minerales e hidrocarburos) o de productos agropecuarios (soja, porotos, maíz, etc.) siempre implica la valorización de ciertos bienes y servicios ambientales del ecosistema y la desvalorización de otros. En este sentido el extractivismo impone una lógica de mercantilización y financiación a la naturaleza que desplaza a otras lógicas de uso y relacionamiento con el entorno natural. También invisibiliza los bienes y servicios ambientales que son extraídos junto con el producto deseado. Así, por ejemplo, no se extrae con la minería solo un mineral, sino también agua y la funcionalidad del agua en el ecosistema, lo que tiene para las poblaciones locales múltiples efectos tanto en el presente como en el futuro.

En general, se vincula al extractivismo solamente con la minería y la explotación de hidrocarburos (gas y petróleo). En el marco de propuestas más comparativas el concepto ha sido ampliado, incluyendo también a acaparamientos espacialmente menos focalizados y más extensivos de recursos naturales como lo son el agronegocio (p. ej., el agronegocio de la soja

o el cultivo extensivo de la palma aceitera) orientados hacia la exportación y el uso de áreas de alta biodiversidad (p. ej., bosques tropicales y subtropicales) como áreas de compensación para los efectos de cambio climático, así como lo propone el programa de Naciones Unidas REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, por sus siglas en inglés). La justificación para esta inclusión del agronegocio y de los sumideros de carbono es que estos cuatro escenarios de acaparamiento de la naturaleza comparten las mismas lógicas hegemónicas de apropiación y extracción, implican procesos de mercantilización y de valorización global de bienes y servicios ambientales similares y tienen efectos sociales, económicos y ambientales comparables.

¿Qué es lo nuevo en este nuevo ciclo del *boom* extractivo? Queremos hacer hincapié aquí en cinco aspectos que nos parecen particularmente relevantes.

En primer lugar hay que destacar la velocidad y la magnitud del crecimiento de las industrias extractivas, no solo en términos absolutos, sino también en relación con otros sectores de la economía. Se puede constatar una tendencia general hacia reprimarización de las economías de muchos países latinoamericanos. Algunos indicadores son el crecimiento exponencial tanto de la extracción y de la exportación de materias primas y productos agropecuarios como de las inversiones extranjeras destinadas a proyectos extractivos y de las economías subsidiarias a la extracción (insumos, transporte, servicios, etc.). La densidad y expansión espacial de proyectos extractivos y su grado de injerencia en las configuraciones territoriales actuales y del futuro es sin precedentes en la región. Así, por ejemplo, en los países andinos áreas concesionadas para la exploración y la extracción de minerales se solapan con cuencas de agua, áreas protegidas por su

alta biodiversidad y territorios indígenas. Esto tiene múltiples implicaciones económicas, sociales y ambientales.

Otra característica del presente *boom* del sector extractivo es el crecimiento y la envergadura de las nuevas infraestructuras de transporte (carreteras, mineroductos, puertos, etc.) y de energía (p. ej., centrales hidroeléctricas) estrechamente vinculadas con el desarrollo de las industrias extractivas. Estas nuevas infraestructuras juegan un papel importante para proyectos transnacionales de integración regional como IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). La combinación entre la expansión de la minería, de la explotación de hidrocarburos y del agronegocio por un lado, y la realización de megaproyectos de transporte y energía por el otro, ha tenido amplios y profundos impactos sociales, económicos y ambientales en el nivel local y subnacional. Ha llevado a reconfiguraciones territoriales y la incorporación y valorización de territorios periféricos, considerados hasta entonces “improductivos”, creando nuevos espacios interconectados de producción global que desplazan o desarticulan las economías regionales “tradicionales” y las prácticas territoriales locales.

El tercer aspecto que llama la atención es el grado de consolidación que ha alcanzado el modelo económico extractivista en muchos gobiernos de América Latina, independientemente de su orientación política. Tanto para gobiernos conservadores como para gobiernos progresistas de izquierda el extractivismo constituye el “motor” del proyecto político-económico de un desarrollo soberano. Algunas expresiones de estos nuevos imaginarios nacionales de progreso basados en la extracción son los discursos políticos sobre la minería como una “locomotora del desarrollo”, la referencia al litio como el “nuevo oro de los Andes” y la descripción de las

plantaciones de palma aceitera como los “campos de petróleo de mañana”. Para Maristella Svampa, el “Consenso de Washington” de la década de 1990 en América Latina, con sus políticas de privatización y liberalización financiera y comercial fue reemplazado a partir del nuevo milenio por un “consenso de los *commodities*” basado en la explotación y exportación de gran cantidad de recursos naturales. En este contexto han surgido nuevas geopolíticas verticales del suelo y del subsuelo, en la que el Estado se ha (re-) posicionado como “gestor” y “mediador” del extractivismo; ya sea creando marcos legales, políticos y económicos que facilitan el accionar de las empresas privadas, como es el caso de países que han implementado políticas económicas neoliberales (Chile, Colombia, Perú), o definiéndose como el actor central de las industrias extractivas a través de la nacionalización de las empresas extractivas y de los recursos subterráneos, como es el caso de gobiernos progresistas (Bolivia, Ecuador, Venezuela). El objetivo de estos gobiernos de izquierda es asegurar la mayor participación posible del Estado en las ganancias de la extracción y exportación de los recursos naturales; una política y retórica posneoliberal que ha sido acunada con el término de neoextractivismo. A pesar de todas las diferencias con respecto al rol del Estado para la extracción, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos coinciden en que en el contexto de la coyuntura económica global existente y frente a la necesidad de desarrollo de las sociedades no hay alternativas al extractivismo. En esto comparten una visión de desarrollo basada en un crecimiento económico lineal, en la cual límites ecosistémicos y aspectos de sustentabilidad social, ambiental y económica no son de gran importancia.

La consolidación del modelo económico extractivo en muchos países latino-

americanos en esta década está estrechamente ligada a los efectos positivos que tuvo para el crecimiento económico, la expansión de las clases medias y el aumento de las llamadas rentas de los recursos. No solamente en los países andinos que tienen tradicionalmente una renta alta de la extracción de materias primas, el crecimiento de la renta de los recursos fue muy importante. También en países como Argentina y Brasil con una estructura económica interna más diversificada, los ingresos de los sectores extractivos han ganado enormemente en relevancia para los presupuestos públicos. A pesar de las diferencias entre los países se puede constatar que en gran parte de América Latina los ingresos fiscales generados por la explotación y la exportación de recursos naturales se ha convertido en un instrumento importante para el financiamiento de políticas públicas, por ejemplo, para solventar medidas que apuntan a la reducción de la pobreza. Por lo tanto, en la percepción pública el extractivismo no solamente tiene connotaciones positivas por los ingresos que otorga a las clases medias, sino también por sus potenciales efectos redistributivos. Este “beneficio público” le otorga al extractivismo un cierto grado de legitimidad y aceptación social a pesar de la creciente crítica a los riesgos de la reprimarización de las economías nacionales, los impactos sobre el ambiente y el notorio aumento de los conflictos sociales alrededor de los proyectos extractivos.

El alto grado de conflictividad social es otro aspecto característico de este nuevo ciclo del *boom* de los recursos naturales en América Latina. Plataformas de información como OCMAL (Observatorio de Conflictos Minero de América Latina) y EJOLT (Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade, por sus siglas en inglés) han documentado en los últimos

años el crecimiento y la envergadura de conflictos vinculados a proyectos extractivos. Así, por ejemplo, de los 220 conflictos reportados en 2013 en la Defensoría del Perú, 145 han sido clasificados como conflictos socioambientales, de los cuales 108 se desencadenaron con proyectos mineros y 18 con proyectos de explotación de hidrocarburos. Casos emblemáticos como Yanacocha (Perú), Yasuní (Ecuador) o TIPNIS (Bolivia) han tenido una amplia repercusión más allá del contexto regional.

Además de los movimientos sociales y las organizaciones campesinas, comunidades indígenas y afroamericanas lideran la oposición a proyectos extractivos. Muchos países de América Latina han ratificado el Convenio n° 169 de la Organización de Trabajo de las Naciones Unidas que otorga a pueblos originarios y afroamericanos derechos específicos; incluyendo derechos sobre sus territorios, los recursos naturales y conocimientos ambientales. Este proceso ha sido acompañado a partir de los años 90 por reformas constitucionales, el desarrollo de los respectivos marcos legales subnacionales y la creación de instituciones para articular los intereses de pueblos originarios y afroamericanos en toda la región. Sin embargo, la aplicación de las leyes, el reconocimiento concreto y la aplicación de los derechos específicos (p. ej., el derecho a la consulta previa e informada) es bastante limitada, debido a debilidades institucionales, desigualdades de poder e intereses económicos hegemónicos en la extracción. En esto influyen también las incomensurabilidades y fragmentaciones existentes entre marcos y prácticas legales internacionales, nacionales, subnacionales y sus respectivas políticas sectoriales relacionadas a la economía, las finanzas, el comercio, el medio ambiente, el conocimiento, y los pueblos indígenas. Mientras que muchos expertos han puesto de relieve las dificultades para lograr resoluciones

consensuadas y equitativas en conflictos socioambientales, estudios de largo plazo han señalado los efectos positivos que estos procesos pueden tener en la construcción de comunidades más consolidadas y de identidades locales vividas. A través de las disputas y las negociaciones con las empresas y los representantes del Estado las comunidades indígenas y afroamericanas pudieron abrir nuevos espacios políticos de reconocimiento, de participación y de compensación. Esto ha sido también importante para sensibilizar en un contexto social más amplio sobre otras lógicas de relación con la naturaleza y prácticas territoriales culturalmente distintas.

La creciente globalización de la naturaleza pone, por lo tanto, de manifiesto una serie de desigualdades estructurales. Por un lado existen interdependencias asimétricas entre los países proveedores y los demandantes de materias primas. El acaparamiento y la exportación de recursos naturales para que éstos sean insertados en cadenas productivas industriales orientadas hacia el mercado global permiten a las empresas involucradas y los países de sus casas matrices beneficiarse del valor agregado de esta conversión y externalizar los costos y riesgos ambientales vinculados a su extracción. Por el otro lado existe en el contexto nacional una distribución desigual –tanto en lo referente a la dimensión espacial como a la temporal– de los beneficios y de los costos y riesgos de la extracción de los recursos naturales. Ambas configuraciones de desigualdades estructurales influyen en los conflictos y las disputas locales por la participación en proyectos extractivistas de empresas transnacionales. Desde la perspectiva de los pobladores locales existen marcadas asimetrías de poder con respecto a la participación, la negociación y las capacidades de tener injerencia en la toma de decisiones. Una de las dimensiones es el acceso

desigual a conocimientos e información y la imposición de lógicas y prácticas de conocimiento ajenas. El extractivismo como modelo económico está basado en desigualdades (concentración de espacio, propiedad, capital, tecnología, ganancias y beneficios); en este sentido perpetúa a desigualdades preexistentes. Pero las desigualdades también son un resultado del extractivismo como modelo de desarrollo.