

---

# Caminos para las transiciones post extractivistas

Eduardo Gudynas  
*Centro Latino Americano de Ecología Social – CLAES*

pp 187-216, En: "Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú", Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (editores). RedGE y CEPES, Lima (Perú), abril 2011.  
RedGE: Red Peruana por una Globalización con Equidad

---



Actualmente están en marcha discusiones muy intensas sobre la necesidad de abandonar estrategias de desarrollo dependientes del extractivismo. Alrededor de los emprendimientos petroleros y mineros persisten muchos problemas, tanto sociales como ambientales, y los pretendidos beneficios económicos son más que discutibles. De esta manera, se multiplican los reclamos de avanzar hacia estrategias que pueden ser englobadas bajo el término “post-extractivistas”. Estas no postulan prohibir todas las formas de extractivismo, sino que exploran vías que permiten redimensionar esos sectores, dejar de depender económicamente de ellos y mantener únicamente aquellos que sean verdaderamente necesarios, y bajo condiciones de operación aceptables.

Esta discusión también obliga a reconsiderar las ideas convencionales sobre el desarrollo. Regresan algunos viejos temas, tales como reconocer que crecimiento no es lo mismo que desarrollo, y se suman nuevas demandas, como sucede con los aportes nacionales a los problemas ambientales a escala planetaria.

Estos debates avanzan en varios países sudamericanos y, entre ellos, en Perú. Son muy conocidas las discusiones sobre la explotación minera y petrolera, donde hay actores que reclaman suspenderla en varios puntos del país, mientras que otros las defienden invocando sus utilidades económicas. En estas discusiones participan diversos movimientos sociales, académicos, militantes sociales, y un conjunto heterogéneo de organizaciones ciudadanas. El presente volumen, promovido por la RedGE (Red Peruana por una Globalización con Equidad), es un ejemplo de esas reflexiones, y es la vez parte de un conjunto de actividades que también incluyen coordinaciones con la sociedad civil y eventos de capacitación.

Los diferentes capítulos en esta obra ilustran diversos abordajes sobre el extractivismo y las opciones post-extractivas en Perú. Esta es una tarea de la mayor importancia, ya que los países que comienzan a analizar las estrategias post extractivistas no estarán perdiendo su tiempo, sino que muy por el contrario, se estarán preparando para un futuro inminente. En el presente capítulo se repasan algunos de los principales temas que emergen de las secciones anteriores, a la luz del marco conceptual sobre transiciones post extractivistas que viene elaborando el equipo de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) en distintos países de América Latina, con el apoyo de varias organizaciones, y entre ellas la RedGE para el caso peruano.

En el presente capítulo se enumeran algunas cuestiones emergentes sobre las transiciones hacia una alternativa de desarrollo, intentando un diálogo entre algunas experiencias peruanas, y en especial las contenidas en el presente volumen, con las discusiones en marcha en los países vecinos. Detalles

mayores sobre las transiciones se ofrecen en una obra separada también publicada por la RedGE (Gudynas, 2011).

## Trascendiendo el extractivismo

Un primer punto de discusión debe considerar la pertinencia de buscar alternativas al desarrollo actual enfocado en el extractivismo. Esta pregunta es válida en tanto muchos actores sostienen que depender económicamente de los recursos naturales no es un problema en sí mismo, y que, por el contrario, hay que profundizar e incentivar sectores como la minería o los hidrocarburos. Esta es la posición más común, y es defendida por corrientes político partidarias que aparecen como muy distintas entre ellas. Es una postura muy conocida en Perú, pero otro tanto sucede en gobiernos como el de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador o incluso bajo el progresismo moderado, como fue de la administración Lula da Silva en Brasil.

Es cierto que entre esos gobiernos existen amplias divergencias políticas en varios terrenos, pero en muchos aspectos éstas se enfocan en distintos medios y procedimientos para llevar adelante el extractivismo (por ejemplo, si estará en manos de empresas estatales o compañías privadas), y en las formas bajo las cuáles se capta y redistribuye la renta extractivista (unos esperan el efecto derrame con mínima presencia estatal, otros intentan imponer altas regalías para una redistribución desde el gobierno).

Sin negar las diferencias que existen entre esos estilos, no puede dejarse de advertir que son todavía más llamativas las concordancias, y en particular la defensa del extractivismo. Como esa postura es apoyada por amplios sectores sociales en esos países y por corrientes político-partidarias tan distintas, debe reconocerse que nos encontramos frente a creencias profundamente arraigadas. Se cree que cada país contaría con enormes riquezas en recursos naturales, que deben ser explotadas, y que con ellas avanzaremos hacia el éxito económico. De estas y otras maneras, esta legitimidad del extractivismo está ampliamente difundida, y lo ha convertido en el combustible que debe alimentar una ecuación simplista: desarrollo entendido simplemente como crecimiento económico. Esta posición convencional sostiene que ese crecimiento se logra sobre todo por aumento de las exportaciones y una buena captación de inversión. Esta postura también entiende que esa expansión económica generaría efectos de derrame de la riqueza, tales como aumentar el nivel del empleo, mejoras salariales, y fortalecimiento del consumo interno. El PBI, y otros indicadores macroeconómicos (especialmente el valor de las

exportaciones y la balanza comercial), son presentados como aproximaciones valederas a la calidad de vida de las personas. Llevando estas ideas a su expresión más simple, el extractivismo es la mediación para aumentar las exportaciones, lo que haría crecer el PBI, y ello desencadenaría el bienestar de las mayorías.

Sin embargo, ese simplismo está repleto de problemas, y muchos de ellos quedan en evidencia en los sectores extractivistas. Si bien estos son una de las principales fuentes de expansión de las exportaciones y captación de inversiones, también causan serios impactos ambientales, fuertes tensiones sociales (que en varios casos estallan en conflictos), su generación de empleo es modesta y, en general, no resuelven de buena manera los problemas de pobreza y desigualdad.

Perú ha sido un ejemplo donde el aumento de las exportaciones, o del PBI, no necesariamente desemboca en mejoras de las condiciones de vida (recuérdese la ingeniosa advertencia de J. Schuldt (2004) sobre la “bonanza macroeconómica, malestar macroeconómico”; véase también Grompone y Tanaka (2009). A su vez, investigadores peruanos han generado un enorme volumen de estudios sobre los impactos sociales y ambientales del extractivismo, especialmente en la minería, y sus aportes tienen un nivel que supera al de los países vecinos en varios aspectos, lo que los dota de una contundencia ejemplar (por ejemplo Scurrah, 2008; De Echave, 2008; De Echave et al., 2009). En los países vecinos se repiten evaluaciones con resultados similares, con ejemplos dramáticos como la contaminación petrolera en Ecuador (Acosta, 2009) o la minería boliviana (Bebbington, 2009).

Se llega así a una abrumadora evidencia de los impactos del extractivismo, como pueden ser la pérdida de áreas naturales, contaminación, desplazamiento de comunidades locales, destrucción de las economías regionales, manipulación e imposición sobre comunidades rurales o grupos indígenas, vínculos con casos de corrupción, etc.

Estos y otros estudios muestran que el extractivismo no genera lo que podría llamarse un desarrollo genuino, sino que en realidad es un “mal desarrollo”, dada su incapacidad para mejorar la calidad de vida de las personas o en asegurar la protección ambiental (en el sentido de Tortosa, 2001).

Finalmente, el extractivismo tiene un futuro acotado, ya que está basado en recursos que son finitos y no se renuevan. No faltan quienes rechazan estos límites ecológicos al crecimiento económico, alegando que otros recursos reemplazarán a los que se agoten, o bien se hallarán soluciones científico-técnicas. Pero el escepticismo frente a esta vieja advertencia se

está derrumbando. Por ejemplo, en el caso del petróleo incluso la Agencia Internacional de Energía acaba de aceptar que seguramente se ha pasado el pico de producción de hidrocarburos, y por lo tanto estamos en el ciclo descendente de consumo de las reservas (Honty, 2010).

Los diversos impactos negativos del extractivismo han alcanzado umbrales críticos, tanto por ser económicamente costosos, socialmente graves, y generar una insidiosa conflictividad política. Por lo tanto, deben ser detenidos y revertidos. Seguir el mismo camino justificando la necesidad de explotaciones extractivistas clásicas para hacer crecer las exportaciones, o invocando una y otra vez el combate a la pobreza, resultan ser argumentos poco serios. Todo esto hace que sea necesario explorar alternativas al estilo extractivista actual.

Estableciendo que el devenir futuro no puede ser determinista y, por lo tanto, siempre existen alternativas, donde unas son mejores que otras; entonces, la discusión pasa a ser el determinar los contenidos y sentidos de esos cambios.

## Sentidos y alcances del post extractivismo

Una vez establecida la necesidad de trascender el extractivismo actual, se debe avanzar a una segunda discusión: ¿cuáles serían los componentes claves de una transición al post extractivismo? ¿cuáles serían sus contenidos?

Las transiciones pueden ocurrir en un plano de rectificar y reformar las estrategias actuales, como por ejemplo mejorando la tecnología que se utiliza en la minería o la remediación ambiental de la contaminación. Esta postura tiene algunas ventajas (por ejemplo, se mejora la calidad de las emisiones o el manejo del agua), pero un análisis detallado muestra que ofrece muchas limitaciones. Persistiría el extractivismo como una actividad dominante y, con ello, se repetirían muchos de sus impactos sociales, económicos y ambientales; como son la desaparición de áreas naturales o la subordinación comercial en la globalización. Se mantendría la estrecha vinculación entre las necesidades de exportaciones para poder financiar crecientes importaciones de bienes de capital y de consumo, sin lograr romper con esta dependencia comercial y económica.

Como esas rectificaciones son insuficientes, se vuelve necesario cambios mucho más profundos, que involucran no solo ajustes en actividades extractivas específicas, sino que se debe repensar las propias estrategias de desarrollo que dan sentido al extractivismo. Mientras que los ajustes indicados arriba corresponden a los llamados “desarrollos alternativos”, los cambios sustantivos en la esencia de las estrategias representan “alternativas

al desarrollo” (también conocidos como desarrollos de otra manera, o desarrollos otros). De esta forma, existirían transiciones post extractivistas que en un primer paso abordarían “desarrollos alternativos” y otras que –en pasos sucesivos– se enfocarían en “alternativas al desarrollo”. Estas últimas no solo cambian las prácticas –por ejemplo– en la explotación de minas o petróleo, sino que buscan transformar las propias bases ideológicas del desarrollo, y nuestras concepciones sobre la calidad de vida, el crecimiento económico o el consumo.

Las salidas reales al extractivismo se encuentran, a mi juicio, en el terreno de las alternativas al desarrollo. Esa misma percepción se está difundiendo en varios países y se expresa en la inconformidad con el desarrollo convencional y la necesidad de trascenderlo. Están en juego un mayor compromiso con la calidad de vida y el bienestar, se abandona la creencia en el mito del progreso perpetuo y se ensayan nuevos conceptos; donde incluso se abandona la palabra desarrollo, como sucede por ejemplo con las reflexiones actuales sobre el “buen vivir” en Ecuador o Bolivia. Por esta razón, las propuestas post extractivas elaboradas en el equipo de CLAES son denominadas como transiciones hacia “alternativas al desarrollo”.

Un segundo aspecto reside en evaluar si el camino de estas alternativas al desarrollo debe discurrir por un cambio radical, tal como puede ser una imposición revolucionaria, o si serán pasos sucesivos a lo largo de una secuencia. Aquí se defiende la idea de “transiciones”, y ello se fundamenta por varios motivos. Los cambios buscados requieren transformaciones sustanciales en los modos de vida de la sociedad y, por lo tanto, necesitarán una creciente base social de apoyo. Muchos actores sociales resistirán esos cambios, ya que afectarán patrones culturales muy arraigados, y, por lo tanto, es necesario contar con creciente apoyo. Por otro lado, en este momento no se cuenta con una idea acabada y precisa de esa “alternativa”. Ella misma está en proceso de construcción, y no se pueden predecir todos sus componentes; serán necesarias etapas de ajustes y aprendizajes, y esos aportes son indispensables para construir esa alternativa. Pero a su vez, estas ideas de cambio rechazan posturas esencialistas; no hay “recetas” ya que es indispensable contar con ajustes y adaptaciones a cada contexto social y ambiental. De la misma manera, es necesario transitar un proceso de aprendizaje. Los avances y retrocesos, éxitos y fracasos, a lo largo de cambio en las estrategias de desarrollo deben nutrir aprendizajes políticos y sociales, con vínculos de retroalimentación entre los diferentes sectores. Finalmente, los cambios en juego se despliegan en varios frentes, tanto locales como nacionales e internacionales, y esas articulaciones necesitan crearse y fortalecerse.

El compromiso con estas transiciones no implica renunciar a los objetivos de cambio, y en realidad éstas apuntan a una transformación radical. Se rechaza la posibilidad de seguir avanzando por el sendero del capitalismo contemporáneo, de alto consumo de materia y energía, intentando amortiguar sus efectos más desagradables. Está claro que es necesario un cambio de rumbo sustancial.

El balance entre los avances a lo largo de una transición en construcción y la aspiración a una transformación radical debe seguir al menos dos condiciones: cada uno de sus pasos debe tener efectos positivos concordantes con las metas de las alternativas y, a su vez, cada paso debe servir para promover nuevos cambios (y nunca impedirlos). En palabras más simples, que cada paso que se dé genere las condiciones para dar nuevos pasos.

## Secuencias posibles y la trampa asistencialista

Muchas de las propuestas de cambio en países como Perú, plantean como primer paso revertir los problemas más serios, tales como la ausencia de una regulación estatal, la baja tributación y la desmedida transnacionalización empresarial en el extractivismo. Esto es entendible debido a las dramáticas situaciones que se vive en esas naciones, donde persiste un desarrollo convencional fuertemente volcado al mercado. Bajo ese espíritu neoliberal, las alternativas más evidentes están en recuperar el Estado y reconstruir una regulación social del mercado.

En algunos casos esto se presenta como una propuesta “secuencial”: el primer paso sería establecer regulaciones sobre el mercado, una reforma tributaria sobre las empresas extractivas y recuperar el papel estatal en ese sector; con lo que se espera poder dar un segundo paso, donde esos cambios promoverán más empleo, permitirán una mayor presencia estatal en planes contra la pobreza y se alentará una diversificación económica.

Muchos miran a los gobiernos progresistas o de la nueva izquierda como fuente de inspiración para esta postura secuencial. Estos ofrecerían la mejor manera de resolver los delicados equilibrios entre los beneficios económicos, sociales y ambientales del extractivismo. Se piensa en las administraciones actuales en Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia o Venezuela, por recordar algunos casos, y allí estarían algunos ejemplos exitosos de ese primer paso. Más allá de las diferencias entre esos gobiernos, todos comparten haber dejado atrás el reduccionismo de mercado neoliberal, existe una mayor presencia del Estado, y a veces una mayor captación de la riqueza que genera ese sector (especialmente por aumento de las regalías petroleras en varios

de esos países). A su vez, varios de estos países intentan mantener cierta disciplina macroeconómica, y se han promocionado las exportaciones y la captación de inversiones.

Aprovechando el aumento de exportaciones y el alto precio de las materias primas, los gobiernos progresistas han desplegado programas de lucha contra la pobreza que son más amplios y persistentes, logrando buenos resultados en casi todos los casos (con caídas de la pobreza importantes, por ejemplo, en Bolivia y Brasil).

Pero el problema es que en todos estos casos se han acentuado las estrategias extractivistas. En lugar de abandonar esa dependencia, ha aumentado todavía más (incluso en Brasil, la participación de las materias primas en el total exportado aumentó bajo las dos presidencias de Lula da Silva, a costa de los bienes industriales). Inclusive han expandido el extractivismo hacia nuevos emprendimientos, como puede ser la minería del litio en Bolivia o la propuesta de dedicar tierras agrícola-ganaderas a la minería de hierro en Uruguay.

Una observación desapasionada de la situación en los países bajo gobiernos de izquierda muestra que reaparece el extractivismo, aunque lo hace bajo un estilo distinto, como puede ser la mayor presencia estatal. Este estilo corresponde al “neo-extractivismo progresista” descrito por Gudynas (2009). Por lo tanto, no puede extrañar que reaparezcan las protestas sociales y las denuncias por impactos ambientales. Están proliferando las alarmas por ese tipo de efectos negativos en varios frentes, tales como la minería en Argentina, los monocultivos de soja en Paraguay y Uruguay, minería y monocultivos en Brasil, la expansión petrolera en Ecuador y Bolivia, etc. Todos estos casos indican que la propuesta de una “secuencia” tiene limitaciones prácticas importantes. Los ejemplos de estos países indicarían que no debería apostarse a un primer paso, esperando que éste genere beneficios económicos y condiciones políticas para un segundo paso. En realidad, es necesario abordar simultáneamente los dos flancos: por un lado, la regulación del mercado y la recuperación del Estado, y por otro lado, exigencias sociales y ambientales y reformas económicas que permiten diversificar las cadenas productivas. Los dos componentes son inseparables.

Sin embargo, no siempre es sencillo reconocer esta problemática. Algunos valoran el ejemplo progresista solamente por el regreso del Estado, sin estar preocupados por las dimensiones sociales y ambientales del sendero desarrollista que se está siguiendo. Allí están, por ejemplo, actores que consideran que el principal problema reside en haber cedido todos esos sectores a empresas extranjeras y que la solución radica en recuperar el protagonismo estatal. En Perú existe una discusión que en parte se

desenvuelve en este plano, donde se cuestiona la actual administración no tanto por los usos extractivos, sino por que éstos estén en manos de empresas extranjeras, paguen pequeños tributos y el Estado cumpla un papel subsidiario. A juicio de esa perspectiva, se debería repotenciar el Estado, sea por la participación directa a gran escala de empresas estatales –nacionales o mixtas– en emprendimientos extractivos, como por una imposición tributaria mucho más alta; incluyendo, por ejemplo, el mecanismo de impuestos sobre las ganancias extraordinarias. Sin embargo, la información disponible muestra que ese extractivismo vuelve a caer en la transnacionalización empresarial bajo modalidades como las “joint ventures”, contratos de leasing, riesgo compartido, etc.; y no se ha logrado romper con la primarización exportadora. Incluso en el caso de Brasil, lo que se sucede es que el gobierno termina financiando a un pequeño grupo de grandes corporaciones nacionales, que ahora se vuelven visibles en tanto se expanden en los países vecinos.

Simultáneamente, en los países vecinos bajo gobiernos progresistas comienza a ser cada vez más frecuente defender el extractivismo como generador de recursos financieros que se utilizarían en mantener los programas sociales. Esta es una suerte de “trampa asistencialista”, donde se espera que se acepten, por ejemplo, los impactos de mineras y petroleras como inevitables para financiar los bonos de asistencia social. Uno de los casos más evidentes de esta problemática se observa en Bolivia, donde el presidente Evo Morales insiste en promover la explotación de minerales y petróleo, bajo ese argumento. También se dan unos pasos más y los mismos argumentos se emplean para rechazar y cuestionar a las organizaciones sociales que denuncian los impactos del extractivismo. Situaciones similares se encuentran en todos los demás países bajo gobiernos progresistas, expresadas en defensas muy intensas (por ejemplo, Rafael Correa en Ecuador tilda de “infantiles” a esos cuestionamientos) o simplemente ignorando los reclamos sociales y ambientales (como ha sucedido con los gobiernos de Vázquez y Mujica en Uruguay).

Esta legitimación del extractivismo como necesario para luchar contra la pobreza es endeble, y en los países bajo administraciones progresistas ya aparecen distorsiones que merecen ser comentada para no repetir las mismas desviaciones en Perú. Por un lado, los planes de transferencia de dinero están consiguiendo éxitos cada vez menores en la lucha contra la pobreza, ya que siguen siendo necesarios otros componentes (como por ejemplo, educación o generación de empleos genuinos), y se parecen cada vez más a instrumentos clásicos de captación de votos en las elecciones. Por ejemplo, si bien Ecuador cuenta con la mayor cobertura de ese tipo de bonos, un análisis reciente ha mostrado que entre 2006 y 2009, bajo el gobierno Correa,

la reducción de la pobreza casi se ha estancado (de 37,4% a 35,8%), mientras que entre 2001 y 2006, se redujo unos veinte puntos. Pero, la inversión social pasó de 2 mil millones de dólares en 2006 a más de 4 mil millones de dólares en 2009 (Ponce y Acosta, 2010). Esto deja en claro que además hay un serio problema en la eficiencia del gasto social.

Por otro lado, la persistencia extractivista reproduce los conflictos sociales y el deterioro ambiental. Sus beneficios económicos y comerciales deberían ser contrastados con los costos económicos detrás de los impactos sociales y ambientales. De esta manera queda en claro que bajo este neo extractivismo progresista, si bien se aminoran y compensan las urgencias sociales, no se logra avances sustanciales en otros frentes. Se corre el riesgo de entrar en un sendero “sacrificial”, donde las comunidades locales se deben “sacrificar” aceptando impactos sociales y ambientales de manera de asegurar el “bien común” de la nación. Aún en el caso más exitoso, el neo extractivismo podría llegar a acercarse a la reducción de la pobreza, pero a costa de un alto impacto ambiental local, continental y global. En otras palabras, el neo extractivismo puede tener apenas algunas ventajas instrumentales circunstanciales, pero no permite avanzar hacia alternativas al desarrollo; podría cobijar algunos ejemplos de desarrollos alternativos, pero termina aceptando el extractivismo actual. Se cambia la redistribución social de sus beneficios económicos y, si bien este es un hecho positivo, no es suficiente, ya que persisten sus impactos sociales y ambientales. Una vez más, queda en claro que son necesarias transiciones más profundas.

Todos estos puntos refuerzan la necesidad de transiciones con un horizonte de cambio radical, pero que a la vez se deben desenvolver en varios frentes, tanto en la regulación estatal como en la reforma económica, tanto ambiental como social, y así sucesivamente.

## Transiciones como alternativas al desarrollo

Las secciones anteriores ofrecen algunos argumentos defendiendo la necesidad de comenzar transiciones post extractivistas. Como se adelantaba arriba, estas transiciones implican una serie de rupturas con las ideas clásicas del desarrollo. Se abandona la fe en un necesario e inevitable progreso material, en la linealidad de la historia, y en la necesaria apropiación de la Naturaleza para alimentar el crecimiento económico. La clásica idea del progreso, de origen occidental, queda en entredicho, y se exploran alternativas bajo otras concepciones del bienestar y la buena vida.

Este desarrollo “de otro modo” busca erradicar la pobreza, asegurar el bienestar de las personas y la conservación de la Naturaleza. En palabras más simples, sus metas son cero pobreza y cero extinciones. El recorrido en esa dirección implica atender un conjunto de medidas, entre las que es oportuno destacar algunas: reducir sustancialmente el consumo de materia y energía, lo que usualmente se conoce como una “desmaterialización” de los procesos productivos; desacoplar las metas de estas alternativas del mero crecimiento económico; ajustar los procesos productivos a las capacidades de los ecosistemas de brindar recursos y recibir impactos, asegurando de esta manera la supervivencia de la biodiversidad; y orientar los procesos productivos directamente a erradicar la pobreza y combatir la opulencia. Estos y otros componentes se analizan en las siguientes secciones (y con más detalle en Gudynas, 2011).

Este es un campo amplio donde existe un impresionante número de iniciativas y líneas de reflexiones. Unas son muy concretas y, por ejemplo, exploran opciones económicas para “desacoplar” el desarrollo del crecimiento económico (Jackson, 2009) o plantean transiciones a escala planetaria (Parris y Kates, 2003). Algunos tejen redes de iniciativas locales basadas en la resiliencia ambiental (el “movimiento transicional”, Hopkins, 2008). Otros ejemplos se nutren de una fructífera articulación entre saberes tradicionales y modernos, como se ilustra con el caso de la agroecología como alternativa a la agricultura intensiva basada en el petróleo. Finalmente, se deben mencionar las reflexiones sobre el “Buen Vivir” que se basan en las ontologías de diferentes pueblos indígenas. A esto se deben sumar los primeros ensayos gubernamentales en el diseño de planes para trascender el desarrollismo convencional. El mejor ejemplo tiene lugar en Ecuador, donde la Secretaría Nacional de Planificación ha elaborado un Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES, 2009) y, más allá de su real aplicabilidad actual, es importante advertir que uno de sus ejes conceptuales es salir de una economía post extractivista para pasar a otra basada en el conocimiento y los servicios.

Estos y otros ejemplos muestran que en realidad ya se cuenta con un importante conjunto de ideas, instrumentos concretos e incluso algunos ensayos, orientados hacia las transiciones. Lo más importante es articular esos estudios de casos, instrumentos concretos y lecciones aprendidas, bajo un enfoque transicional que sea propio y ajustado a la situación sudamericana. Los acápite que siguen ofrecen algunos elementos sobre esas transiciones, en un diálogo con los anteriores capítulos del presente libro.

## Tres tipos de extractivismo

Es necesario admitir que bajo una alternativa al desarrollo seguramente tendrán lugar actividades mineras o petroleras, así como agropecuarias. En ningún caso se propone mantener los recursos naturales intocados. Pero, ciertamente, las prácticas que se emplearán serán muy distintas a las actuales. Por lo tanto, como primer paso en estas transiciones es adecuado distinguir entre tres tipos de extractivismo (ver Figura 1), a saber:

### 1. *Extractivismo depredador*<sup>1</sup>

Es el estilo de desarrollo actual, caracterizado por un extractivismo intensivo, con una gran cobertura geográfica, de alto impacto social y ambiental, y dudosos beneficios para el desarrollo nacional. Corresponde a los ejemplos clásicos, como la minería a cielo abierto (donde no se manejan los relaves), la contaminación por la explotación petrolera en la Amazonía o el abuso de agroquímicos con los monocultivos de exportación. Son actividades que generan economías de enclave, con fuerte presencia de empresas transnacionales, y que externaliza los costos sociales y ambientales. Este es el extractivismo empujado por la globalización, con altísimas ganancias para las empresas y aceptado por los gobiernos sudamericanos como forma de alimentar sus economías.

### 2. *Extractivismo sensato*

Se podría avanzar a un segundo escenario donde, por ejemplo, la minería y las explotaciones petroleras cumplen realmente con las exigencias y normas sociales y ambientales, utilizan la mejor tecnología disponible para reducir sus impactos ambientales, el Estado les aplica controles efectivos y rigurosos y se internalizan sus efectos en los precios y costos; entre otras mejoras. A su vez, se aplican tributos adecuados de manera de captar una proporción justa de la ganancia de esos emprendimientos y, en lo posible, son asociados a otros proyectos de industrialización nacional o regional.

Esta postura corresponde a algunos de los desarrollos alternativos y resulta de una aplicación efectiva de las regulaciones, el fortalecimiento de la gobernanza en el sector, y volver realidad los enunciados de la responsabilidad social empresarial, que salgan de las declaraciones y se hagan realidad. También se hace transparente la inversión y flujos de capital en el sector, tal como reclama, por ejemplo, la iniciativa de transparencia en inversiones (conocida como IETI por sus siglas en inglés). Esta es una etapa centrada en ajustes y

---

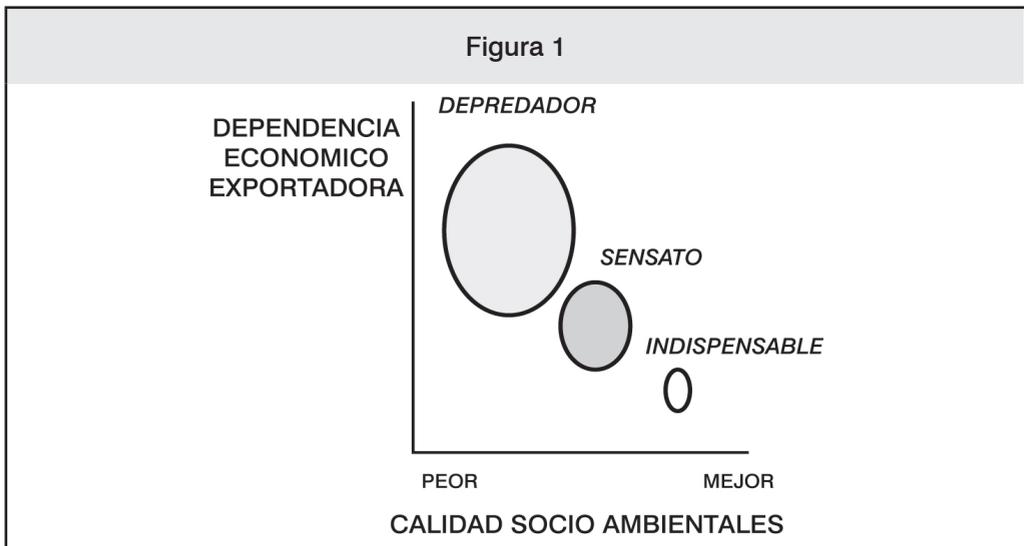
<sup>1</sup> Las imágenes de extractivismo depredador y sensato surgen a partir de una intervención de Carlos Monge en un seminario de la RedGE y CLAES en Lima (2010).

rectificaciones instrumentales, que por cierto es muy necesaria como medida de emergencia para detener los serios impactos actuales del extractivismo depredador, pero que de todas maneras se mantiene dentro de los estilos de desarrollo convencionales.

### 3. *Extractivismo o extracción indispensable*

Un tercer escenario es reconceptualizar el extractivismo dentro de una alternativa al desarrollo y, por lo tanto, debe basarse en otros marcos conceptuales. Algunas actividades extractivistas se mantendrán, ya que nadie postula prohibirlas, pero será necesario redimensionarlas sustancialmente. Bajo esta extracción o aprovechamiento indispensable, podrán permanecer aquellas actividades que son genuinamente necesarias, que cumplan condiciones sociales y ambientales, y estén directamente vinculadas a cadenas productivas nacionales y regionales, para nutrir redes de consumo verdaderamente enfocadas en la calidad de vida.

Eso es parte de una alternativa de desarrollo que consume mucha menos materia y energía, genera una menor huella de carbono, y con un consumo que será más austero pero directamente articulado con la calidad de vida. La orientación exportadora global se reducirá drásticamente y explotaciones mineras o petroleras serán redireccionadas a alimentar las demandas nacionales y continentales, antes que las globales.



Representación esquemática de los tres tipos de extractivismo de acuerdo a sus impactos sociales y ambientales, y de la dependencia económico-exportadora.

## Componentes destacados en las transiciones

Las transiciones hacia un post extractivismo sensato e indispensable no son sencillas, y requieren precisar los cambios necesarios, sus alcances y limitaciones, y las posibles vías de articulación política. En el presente acápite se comentan algunos de estos componentes, con la intención de demostrar su viabilidad. De todos modos es necesario tener presente que estas medidas que se presentan por separado, en realidad son parte de un conjunto que debe ir avanzando más o menos coordinadamente. En particular es necesario acompañar las transiciones nacionales con las internacionales, y los aportes técnicos con la acción política.

### *Exigencias y requerimientos, gobernanza y participación*

Existe una amplia evidencia que muestra que muchos proyectos extractivistas operan, o son aceptados, a pesar de contravenir los requerimientos de calidad ambiental, sanitarios o sociales vigentes en cada país. Incluso existen casos donde el propio Estado establece excepciones o flexibilidades que convalidan la violación de las normativas. Posiblemente la situación más escandalosa en América del Sur se encuentra en Perú, con las excepciones, flexibilidades e incumplimientos con el complejo de La Oroya. Aunque son más comunes las presiones políticas para flexibilizar los permisos ambientales (como acaba de suceder con la aprobación de la represa de Belo Monte, en el Río Xingú, ya que el gobierno de Brasil optó por cambiar al director de su agencia ambiental al negarse a autorizar la obra).

Por lo tanto, un paso esencial para iniciar las transiciones es comenzar a aplicar las normativas ambientales y sociales actuales, y completar las exigencias en las áreas faltantes (por ejemplo, contar con requisitos en todo el espectro de emisiones en gases, efluentes líquidos y desechos sólidos, o diseñar planes de ordenamiento territorial). Enseguida es necesario articular esto en un marco que clarifique las condiciones bajo las cuales un emprendimiento extractivista es aceptable de aquellas que lo convierten en inaceptable.

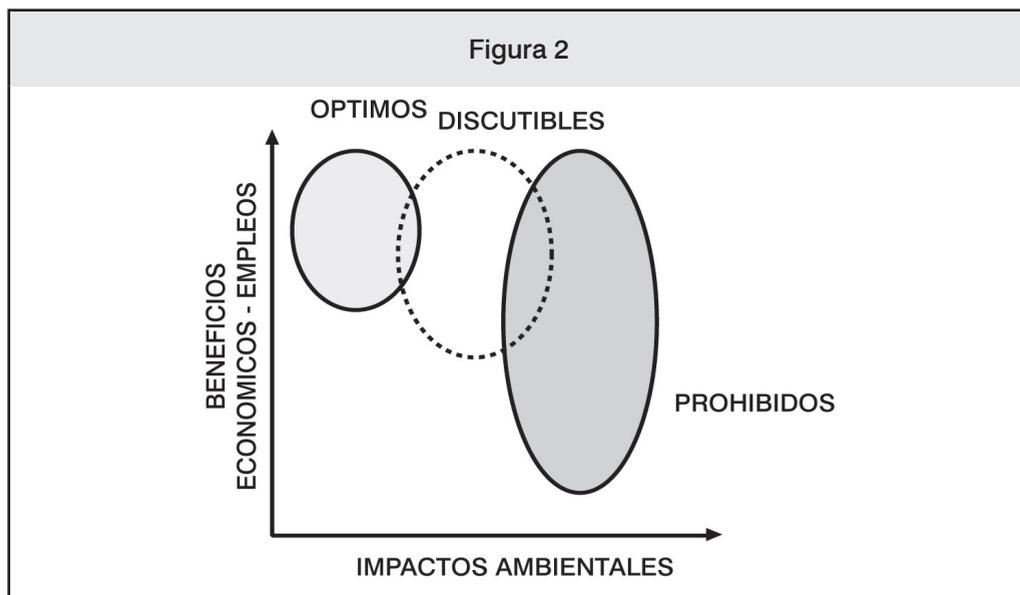
Un marco básico adecuado permitiría distinguir entre emprendimientos extractivistas “prohibidos” de aquellos que son posibles. Entre estos últimos, a su vez será necesario separar dos situaciones: aquellos proyectos que son aceptables, en el sentido que cumplen las exigencias sociales y ambientales, y que a la vez brindan buenos retornos sociales y económicos; y aquellos que son “discutibles”, en tanto ofrecen beneficios en una dimensión pero perjuicios en otra (por ejemplo, alta rentabilidad económica pero con algunos impactos ambientales) (Figura 2). Una extracción sensata resultará de la aplicación de estas exigencias, y a medida que se avanza en las transiciones,

sea por mejores regulaciones como por la disponibilidad de otras alternativas, se puede llegar al extractivismo indispensable.

En estas situaciones es necesario poder evaluar todas las dimensiones en juego con los proyectos extractivistas, no solo su rentabilidad como sucede actualmente, sino también sus costos económicos e impactos sociales y ambientales (tal como se explicará más abajo). Asimismo, esto debe ocurrir en escenarios de discusión democrática, legítimos y plurales, donde se puedan sopesar los riesgos, los impactos y los posibles beneficios. De esta manera, la decisión final sobre propuestas “discutibles” no puede estar únicamente en manos de técnicos o de ministros, sino que requiere de un proceso inclusivo de discusión.

Es bien sabido que no es sencillo aplicar las normas sociales y ambientales en el sector extractivista debido a los enormes intereses en juego. Esto hace que sea muy importante el punto de la gobernabilidad señalado por De Echave en su capítulo. Esas ideas son tomadas por las propuestas de caminos post extractivistas y las expanden en varios frentes. Por un lado, buscan reforzar la dimensión normativa de esa gobernanza y, por el otro, desde una crítica radical al reduccionismo económico en la valoración, amplían el debate sobre valores, y desde allí sobre la justicia, en varias dimensiones sociales y ambientales. De esta manera, las transiciones post extractivistas no se conforman con una reforma de la gobernanza, en especial porque ésta es frecuentemente presentada como un balance entre el Estado, mercado y sociedad civil.

En cambio, los modelos de CLAES recuerdan que esas categorías no son comparables y en parte simplifican el problema. Por un lado, el mercado en América Latina es evidentemente plural. No se puede abordar de la misma manera un mercado campesino que todavía mantiene la reciprocidad con aquel observado en la economía informal de las grandes metrópolis. Los diferentes “mercados” requieren distintas regulaciones. Por otro lado, Estado y sociedad civil no son análogos comparables, y hay amplias superposiciones entre uno y otro. Tampoco pueden ponerse como análogos la sociedad civil, el Estado y las empresas, ya que esto implicaría elevar la dinámica corporativa a un mismo nivel que sociedades completas o Estados. Se concluye así que las transiciones al post extractivismo requieren también de cambios sustantivos en los modos de hacer política, y en cómo se integran las comunidades de actores políticos, y sus posibilidades de regulación de la vida colectiva (sea en el Estado como en las empresas).



Representación esquemática de un marco conceptual para incorporar la dimensión ambiental en la evaluación de proyectos.

### *Economía, precios y valor*

Muchos de los ataques contra los reclamos de abandonar la vía extractivista enarbolan advertencias económicas. Se dice que cualquier salida de la exportación minera o petrolera significaría un colapso económico a escala nacional. Por lo tanto, se esgrime el fantasma de la imposibilidad económica frente a cualquier alternativa. Esto hace necesario comentar algunos aspectos en este terreno.

Comencemos por señalar que la economía convencional, de estirpe neoclásica, enfrenta severas limitaciones y muchas de ellas se expresan nítidamente en los sectores extractivistas. En efecto, el precio de minerales, petróleo o monocultivos como la soja, no incluye los costos sociales o ambientales. Por lo tanto, enfrentamos una condición de precios distorsionados donde no se internalizan los efectos sociales o ambientales. De esta manera, un primer paso para todas las alternativas reside en sincerar la asignación de los precios. El precio de minerales como zinc o estaño, o el del petróleo, debe incorporar todos los costos, no solo aquellos propios de la empresa que los extrae, sino que deben reflejar también sus externalidades. La transferencia social y ambiental debe detenerse, ya que no existe ninguna justificación seria para que esos costos sean asumidos por los gobiernos locales o nacionales, o las comunidades locales.

Asociado a esta corrección social y ecológica de precios, los análisis costo-beneficio de los nuevos emprendimientos mineros también deberán ser actualizados y rediseñados para incorporar las dimensiones sociales y ambientales. Hasta ahora, los análisis costo-beneficio era de una extremada simplificación, contabilizando únicamente los costos devengados por ejemplo en comprar maquinaria o pagar los salarios, pero nunca se atendían los gastos por pérdida de capital natural, contaminación del ambiente, o desplazamiento de comunidades. Si la contabilidad y los análisis costo-beneficio comienzan a ser realizados con seriedad, está claro que varios emprendimientos mineros dejarán de ser aceptables. Un ejemplo reciente es el estudio sobre pérdida de valorización económica de los servicios y bienes ambientales por la construcción de la represa de Inambari (estimadas en 90 millones de dólares por año), lo que reduce drásticamente los supuestos beneficios de esa hidroeléctrica<sup>2</sup>.

Este tipo de aproximaciones implica debatir sobre los procedimientos de valoración económica, donde será necesario reconocer sus limitaciones, los adecuados contextos donde se pueden aplicar indicadores económicos, mientras que se deberán ampliar las escalas de valoración a otros componentes (tales como “valores” ecológicos, estéticos, culturales, etc.).

La corrección ecológica y social de los precios de los commodities extractivistas desembocará seguramente en valores más altos. El precio de la tonelada de cobre o estaño aumentará. Este incremento causa temor y es rechazado desde sectores convencionales. Esto resulta paradójico por varias razones. Por un lado, los países productores de commodities no tienen empacho en festejar la subida de precios internacionales de sus materias primas (aún más: en la reciente reunión de OPEP en Quito, en diciembre 2010, varias naciones, incluidos productores sudamericanos, solicitaron aumentar todavía más el precio del barril). Nada impide que algo similar ocurra por razones sociales y ambientales. Por otro lado, la renuncia actual a la corrección de los precios, expresa una intención de resignar un justo precio y una triste aceptación de un papel subordinado en la globalización. Esta es una postura inaceptable.

También será necesario considerar cambios en la tributación. Actualmente los sectores extractivos disfrutan de enormes ganancias; De Echave lo deja en claro en su análisis sobre la minería, donde hay márgenes de rentabilidad del 37,1% (en 2008/09), muy por arriba del promedio del sector manufacturero, e incluso por encima de los sectores intensivos en conocimiento. Queda en evidencia que los márgenes para una imposición tributaria son amplios.

---

<sup>2</sup> Presentación de C. Gamboa (DAR) en un seminario de RedGE, marzo de 2011.

No puede dejarse de mencionar los impactos de estos cambios en las finanzas del Estado. El análisis que se presenta en el capítulo de Sotelo y Francke es muy interesante, ya que su escenario de suspensión de los emprendimientos extractivos iniciados entre 2007 y 2011, podría concebirse como próximo a un extractivismo sensato. En ese caso, se perderían exportaciones por más de 5 mil millones de dólares, aunque de todos modos se podría manejar la caída manejable de las reservas netas internacionales de Perú. Pero si se da un paso más, aplicando esa misma medida junto a un impuesto a las ganancias de los emprendimientos que siguen operando, incluso se llega a un efecto positivo sobre el saldo de la balanza de pagos y un aumento de las reservas internacionales. Estos estudios ya dejan en claro la importancia de la reforma tributaria sobre el extractivismo.

En el frente comercial se puede asumir que, al aumentar el precio de los productos primarios, los compradores internacionales buscarán otros proveedores o intentarán reemplazos con recursos propios. Esto podría originar, según algunas voces de alerta, un desplome del comercio exterior; esta es posiblemente una de las críticas más corrientes contra los modelos de transiciones.

Frente a esta situación se deben ofrecer varias respuestas. En primer lugar será necesaria una coordinación y armonización regional entre varios países dentro de América Latina, tanto en sus precios de exportación como en las exigencias sociales y ambientales para los inversores. Es necesaria esa coordinación para poder controlar los precios. A su vez, esto permitiría evitar que las empresas extractivistas intenten aislar a un país, buscando comprar materias primas en las naciones vecinas. La lección aquí es evidente: las políticas extractivas se deben incorporar con la mayor urgencia a las negociaciones de integración regional (un punto que se discute más abajo con mayor detalle). No está demás adelantar en este momento que los países latinoamericanos en un pasado cercano buscaron coordinar sus ofertas de commodities, estabilizar y regular los precios internacionales, e incluso generar stocks de respaldo. Esto ocurrió en la década de 1970 bajo iniciativa de la UNCTAD, fue abandonado durante las reformas neoliberales, y no fue retomado por los gobiernos progresistas.

Pero como seguramente no será posible encontrar proveedores alternativos o reemplazos para todos los recursos, todo indica que se mantendrá un cierto comercio internacional en commodities extractivistas. Seguramente el volumen exportado será menor, pero parte de esa caída será compensada por precios internacionales más altos.

Pero además existe otro frente de compensación, ya que se abandonarán los subsidios (encubiertos o explícitos) a los emprendimientos extractivistas. En efecto, es muy común que los gobiernos, buscando “atraer” inversiones, les brinden apoyos en infraestructura, energía o rebajas o exoneraciones tributarias. Esas prácticas son subsidios encubiertos, donde el Estado transfiere dinero a esas empresas privadas, amamantando el extractivismo. Estos corresponden a los llamados “subsidios perversos” y expresan una verdadera transferencia desde la sociedad hacia los grandes capitales. En el espíritu de los escenarios de Sotelo y Francke ofrecidos en este libro, estas transferencias encubiertas deberían ser calculadas para el caso peruano para poder determinar con mayor precisión las ganancias y pérdidas.

Bajo las transiciones post extractivas esos procedimientos se abandonan, y como el Estado deja de financiar esos subsidios perversos, contará con unos ciertos “ahorros” que se podrán dedicar a proyectos de reconversión productiva. Esto no quiere decir que se deban abandonar los subsidios, sino que el desafío consiste en pasar a contar con los llamados “subsidios legítimos”, donde se apoyan actividades que demandan proporcionalmente más empleo, que promueven la reconversión a una producción más limpia o de menor impacto ambiental, y que tienen efectos de encadenamiento productivos en la economía.

Estos y otros puntos en este breve resumen refuerzan la necesidad de atender con mucho detalle la racionalidad del presupuesto del Estado y la eficiencia en el gasto público. En efecto, un fino ajuste de los dineros públicos, cortando con el derroche y orientándolo allí donde se generen los mejores beneficios, pasa a ser un asunto de prioridad en los debates públicos. Será necesaria una mayor transparencia en la información presupuestaria, un seguimiento activo desde la sociedad civil, y una activa participación de los poderes legislativos (tanto nacionales como locales).

Otro de los temores más usuales sobre las alternativas al extractivismo apunta a la posible pérdida de empleos. La evidencia disponible muestra que el extractivismo genera relativamente pocos empleos. El capítulo de Sotelo y Francke confirma el bajo nivel para Perú (1,5% de la población económicamente activa), y los datos para Ecuador son todavía más impactantes, ya que la minería y los hidrocarburos emplean directamente solamente a 4.905 personas (0,11% de la PEA; Varela, 2010). Por otro lado, la implantación de proyectos extractivos destruye muchos empleos locales, como por ejemplo en la agricultura, de donde quedan abiertas muchas interrogantes sobre el

verdadero balance final. Consecuentemente, una transición post extractiva se debe orientar a emprendimientos productivos de alta demanda de empleo.

En el caso de los países andinos, un primer sector a considerar se encuentra en la producción de alimentos, sea en una fase rural como en la agroindustrial. Esto es necesario no solamente debido a esta problemática del empleo, sino también para atender el objetivo de calidad de vida que se defienden en las presentes transiciones. Como la prioridad ya no está en aumentar las exportaciones, por ejemplo de minerales, sino en asegurar la calidad de vida de las personas, será necesario asegurar una adecuada alimentación, y para ello es imprescindible re-orientar la producción agroalimentaria hacia las demandas nacional y regional (en parte esto se discute en el capítulo de Scurrah).

Es importante advertir que persisten las tensiones sobre el desarrollo agrícola en casi todos los países. Muchas prácticas actuales se asemejan cada vez más al estilo extractivista, al enfocarse en unos pocos productos, exclusivamente orientados a la exportación, y por lo tanto bajo ciertas demandas de escala (tanto en enormes superficies cultivadas como en intensificación, uso de maquinaria y químicos). El ejemplo clásico es la soja en los países del Cono Sur. Su superficie de cultivo ha aumentado explosivamente, se ha convertido en uno de los principales rubros de exportación, y se la obtiene bajo prácticas de alta intensidad, utilizando variedades transgénicas, siembra directa y mucha maquinaria. Se reemplazan una gran variedad de cultivos, desplaza a la ganadería, genera proporcionalmente menos empleo, y está bajo una gran controversia por el paquete de agroquímicos que emplea. Es un estilo que ha sido activamente promovido por las administraciones Kirchner (Argentina), Lula da Silva (Brasil), Lugo (Paraguay) y Vázquez (Uruguay). Mientras que en Perú podríamos decir que el extractivismo tiene su cara más conocida en la minería, el nuevo extractivismo del Cono Sur se expresa nítidamente en los monocultivos de soja. Allí estallan muchos conflictos sociales y denuncias ambientales, y por lo tanto la discusión post extractivista otorga una especial consideración a las alternativas a los monocultivos de exportación.

Asimismo, será necesario diversificar y aumentar la fase industrial, tanto en las propias manufacturas como en los servicios asociados. Por ejemplo, la experiencia internacional demuestra que la elevación de exigencias ambientales en el sector industrial resulta en captar más empleos de los que se pierden al cerrar industrias "sucias" (esto se debe a que los servicios ambientales, como puede ser el control de contaminación en una fábrica, necesitan ser llevados adelante por personas y no pueden ser robotizados).

## *Desacoplando procesos*

Bajo las transiciones al post extractivismo se desarticulan o desacoplan varios circuitos económicos. Considérese el caso de exportar recursos naturales para mantener las importaciones, sean de capital o consumo. Esto se evalúa usualmente en términos monetarios, pero si se aplican indicadores físicos se encontrarán muchas sorpresas. En efecto, en el caso de Ecuador, al considerar las toneladas exportadas versus las importadas (conocidos como “balances comerciales físicos”), el desbalance ha sido crecientemente negativo desde 1972, cuando se exportaban poco más de 5 millones de toneladas, al nivel de 20 millones de toneladas en 2006 (Vallejo, 2010). Incluso desde el punto de vista económico convencional, la brecha en los términos de intercambio entre el valor de los productos exportados y el de los bienes importados cayó un promedio anual de 1,3 % entre 1970 y 2007 (Vallejo, 2010).

Este vínculo perverso debe ser roto, tanto por una corrección en los precios, como por abandonar su propia esencia basada en la compra de bienes en los mercados globales, muchos de ellos suntuarios, e incluso con altos impactos sociales y ambientales.

En el post extractivismo también se busca desacoplar el crecimiento económico de un desarrollo de otra manera, y en especial de la prosecución del bienestar. Existen muchos antecedentes sobre esto, y en especial sobre las posibilidades para abatir la pobreza y mejorar la equidad sin depender solamente de mecanismos de “chorreo”. Pero es importante precisar que el desacople entre otro desarrollo y crecimiento, no implica necesariamente apoyar las ideas del llamado “decrecimiento”.

Actualmente hay una cierta confusión con ese término, que está siendo transplantado a la ligera desde Europa hacia América Latina. En sus significados originales, el decrecimiento era una crítica sustantiva al desarrollo convencional, según su más conocido promotor, S. Latouche (2009). Pero, por otro lado, hay una versión más reciente que se enfoca en reducir la economía, tal como propone por ejemplo Joan Martínez Alier (2008). Es un decrecimiento como “achicamiento”, siempre que esto sea “socialmente” sostenible. Pero una transición bajo esta segunda opción es muy riesgosa en América Latina, ya que no puede postularse encoger como un todo a una economía nacional. Esa medida no ataca las desigualdades en el acceso a la riqueza, no resuelve la necesidad de expandir ciertos sectores (como saneamiento o salud) y, en general, no ataca los problemas de fondo del desarrollo en la región. El decrecimiento como contracción es entendible para economías de alto consumo y opulencia, tales como las de las naciones industrializadas; pero la idea no puede transplantarse a la ligera hacia América Latina. En cambio,

el decrecimiento en el sentido original de Latouche (2009), quien sostiene que es “un slogan político con implicaciones teóricas” que busca “romper el lenguaje estereotipado de los adictos al productivismo”, es perfectamente compatible con las transiciones que aquí se presentan.

Debe quedar en claro que algunos sectores no solo podrán crecer en un contexto post extractivista, sino que es necesario que lo hagan (por ejemplo, infraestructura para salud, vivienda, educación, o saneamiento), mientras que habrá segmentos de la economía nacional que deberán reducirse (por ejemplo, aquel vinculado al consumo opulento).

En estos casos también es necesario romper con la idea que un consumo creciente significa mejorar la calidad de vida. La posesión y el consumo no implican un mejor bienestar ni mayor felicidad. No es posible seguir sosteniendo que una buena vida debe centrarse en un conjunto de electrodomésticos, que en casi todos los casos provienen del sudeste asiático, y que es posible comprar a cambio de enviarles crecientes volúmenes de materias primas. Las transiciones colocan de nuevo el acento en la calidad de vida y, por lo tanto, la posesión o el usufructo de bienes y servicios ya no es un fin en sí mismo, sino una mediación para ese bienestar.

### *Pobreza y políticas sociales*

Las transiciones post extractivistas deben estar inequívocamente orientadas a erradicar la pobreza. Obsérvese que esta meta es más ambiciosa y busca ir a un ritmo más acelerado que, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se plantean solamente una reducción. No se trata de aminorar la pobreza, sino de su erradicación total.

En este caso, las propuestas de CLAES están actualmente centradas en aspectos como asegurar una buena alimentación, acceso a salud y educación, y una buena calidad de vida. Las asistencias monetarias se consideran positivas solo como medidas de emergencia y como mediación a una transición (más allá de aceptar un ingreso mínimo ciudadano, aunque este se debe a otra base conceptual y opera de otra manera).

La rápida eliminación de la desnutrición o subnutrición es fácilmente alcanzable en lapsos cortos en tanto América del Sur es una exportadora neta de agroalimentos, con enormes volúmenes de excedentes. El problema no reside en la falta de producción de alimentos, sino en la necesidad de coordinar y regionalizar esa producción y su comercialización. De esta manera, la primera prioridad de la producción agropecuaria ya no es exportar pocos productos hacia el mercado global, sino atender la alimentación; los alimentos dejan de

ser vistos como mercancías. En lugar de unos pocos cultivos exportables, se debería defender una diversificación que asegure una canasta de alimentos.

Los instrumentos de transferencias monetarias a las personas más pobres son válidos. En especial deben ser entendidos como acciones de emergencia que deben ser usados para sacar a los grupos más vulnerables de condiciones de indigencia y pobreza extrema, pero no pueden ser una práctica a mantener a perpetuidad. Pero es necesario volver a retomar las discusiones sobre la implementación de un ingreso mínimo ciudadano, pero cuyas bases conceptuales son distintas a las de esos programas de transferencia condicionada, y que por cierto no pueden financiarse desde el extractivismo. Existe una larga tradición sobre este asunto, especialmente entre organizaciones ciudadanas, pero que no han sido retomadas ni siquiera por los gobiernos progresistas.

Esto lleva a la necesidad de rediscutir, por un lado, el papel del Estado (y particularmente la asignación de gasto público) y, por otro lado, al asignarse prioridades productivas se deberían atender en primer lugar condiciones como la generación de empleo antes que el ritmo de exportaciones. Esta es una tarea que se encuentra en el campo de las políticas sociales, las que deben ser retomadas como un asunto de debate.

### *Conservación y derechos de la Naturaleza*

Las transiciones hacia alternativas al desarrollo otorgan un papel destacado a los objetivos ambientales. Están alineadas con el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, tal como ha sucedido en la reciente Constitución de Ecuador; lo que implica una fuerte estrategia en conservación que impida nuevas extinciones de especies y asegure la viabilidad de los grandes tipos de ecosistemas.

Estas metas requieren atender varios componentes. Tal como se indicó antes, será necesario aplicar de manera efectiva las normas de protección de la naturaleza, y no romperlas o ignorarlas para favorecer emprendimientos extractivistas. Por ejemplo, en su capítulo, C. Gamboa advierte que hay varios casos de superposición de concesiones de gas o petróleo con áreas naturales protegidas. Un extractivismo sensato ya es suficiente para solucionar estas contradicciones a favor de la protección de las áreas naturales. De la misma manera, son inaceptables los intentos de redelimitación de áreas protegidas para permitir explotar lotes.

Se deben fortalecer los actuales sistemas de áreas protegidas, asegurando que éstas sean efectivas en cumplir sus propósitos de conservación, y se debe

aplicar en forma rigurosa la normativa ambiental, con adecuados monitoreos y fiscalizaciones. Se destaca la necesidad de ampliar el número y la superficie total protegida, la representatividad de éstas, y establecer corredores de conectividad (en especial en la Amazonía; véase Dourojeanni et al., 2009). Se apunta de esta manera a una situación donde aproximadamente el 50% de la superficie de cada ecoregión se encuentra bajo manejo y regulación ecológica.

Esa meta ambiciosa se debe a que en los últimos años se ha hecho evidente que la proporción de áreas protegidas son insuficientes para asegurar la sobrevivencia de las especies en largos períodos de tiempo (escalas evolutivas que por lo menos deben considerar mil años). Se requiere este mayor esfuerzo de protección en particular para permitir la sobrevivencia de grandes mamíferos. Por lo tanto, las áreas bajo regulación ecológica deben ser mucho más grandes y deben ser diseñadas en una perspectiva continental (véase Noss y Cooperrider, 1994).

Esto obliga a jerarquizar el papel del ordenamiento territorial, el que no solo es muy necesario por los aspectos sociales y económicos, sino ahora también por los ambientales. Una vez más se hace necesario un componente de integración regional entre los países, en este caso para diseñar estrategias de conservación a escalas continentales.

Estas metas exigentes no implican prohibir todo tipo de uso humano o aún la presencia de personas dentro de esas zonas, sino que serán posibles aquellos emprendimientos de menor impacto ambiental (como puede ser la producción agroecológica). Se volverá más importante articular las opciones productivas de una ecoregión con las de otros vecinos.

### *Una nueva integración y la autonomía frente a la globalización*

Las nuevas condiciones sociales, económicas y ambientales propias de las transiciones post extractivistas, hacen que los costos sean más altos y las oportunidades de inversión más acotadas. Por lo tanto, es válido suponer que muchas corporaciones dejarían de invertir en Perú y simplemente se mudarían a otras naciones siempre que éstas sigan bajo las condiciones actuales. De hecho, esta advertencia ha sido realizada varias veces cuando se discuten los escenarios de transición. Su racionalidad se basa en sostener que en la actual globalización, una postura post extractivista desembocaría en un aislamiento internacional del país.

Esta advertencia es real y debe ser considerada con cierto detalle. Pero la respuesta a ella no es invalidar las transiciones ni caer en la resignación de

aceptar las condiciones de operación actual. Por el contrario, la respuesta a este problema se encuentra en ese mismo campo internacional. En efecto, debe asumirse como una condición de necesidad que los países vecinos asuman requisitos y exigencias similares; y que se establezcan armonizaciones en los aspectos sociales, ambientales y económicos. De esta manera se evitaría una “migración” de los emprendimientos extractivos, ya que requisitos similares a los que pudiera establecer Perú, se deberían aplicar, por ejemplo, en Chile o Bolivia. A su vez, las empresas también deben admitir que en sus operaciones en países como Canadá, Estados Unidos o varias naciones europeas, enfrentan exigencias mucho más altas, por lo cual no pueden criticar que los países sudamericanos sigan un camino similar.

Todo esto requiere abordar la integración regional de otra manera. Ámbitos como la Comunidad Andina o el MERCOSUR deben ser repotenciados, y en su seno se debe negociar, por ejemplo, protocolos regionales para el sector minero, petrolero o agropecuario, con exigencias sociales y ambientales armonizadas entre los países. Esta es una postura frente a la integración regional muy distinta de la actual, donde se han priorizado los Tratados de Libre Comercio, especialmente con socios extra continentales, basados en relaciones de vendedor-comprador. Pero esos TLC en los hechos impiden elevar los requisitos nacionales ambientales o sociales, e incluso limitan las posibilidades de revisar los precios de los commodities. En otras palabras, los TLC limitan seriamente las posibilidades de avanzar hacia una estrategia post extractivista.

Se impone un cambio de rumbo en las negociaciones internacionales, para comenzar a prestarles más atención a los países vecinos, trabajar sinceramente en el fortalecimiento de acuerdos regionales, y dotarlos de instrumentos que sirvan para el desarrollo nacional. Debe reconocerse que en la actualidad la Comunidad Andina y el MERCOSUR son totalmente insuficientes para permitir estos cambios. Por ahora, ninguno de estos acuerdos ha logrado generar estrategias productivas coordinadas o una supranacionalidad efectiva; y, de hecho, sus países miembros siguen compitiendo en los mercados mundiales de materias primas. En la práctica han derivado hacia un “regionalismo abierto”, bajo inspiración de CEPAL, y que sigue siendo funcional a la globalización.

Las transiciones post extractivistas requieren cambios sustanciales tanto en la integración como en la inserción global. Sus ejes deberán ser la coordinación y articulación productiva a nivel regional, y lograr la autonomía frente a la globalización. Esta postura ha sido denominada como “regionalismo autónomo” para diferenciarlo claramente de la versión “abierto” cepalina.

Las coordinaciones regionales son tanto productivas como ecológicas en el caso de las materias primas, donde los países se complementan entre sí en el acceso a los recursos naturales necesarios. A su vez, también son necesarias las coordinaciones productivas en manufacturas y servicios, para generar una industrialización propia y romper el circuito que obliga a enviar materias primas para comprar bienes manufacturados en los mercados globales. Se busca fortalecer la industria nacional, pero ello se hace en una complementación regional, con cadenas productivas compartidas en varios países. Para decirlo de una forma muy simple y esquemática, en lugar de seguir exportando estaño y zinc hacia el sudeste asiático para luego comprar automóviles coreanos o chinos, lo ideal sería reducir ese extractivismo y fabricar nuestros propios bienes (buses de transporte colectivo en lugar de automóviles), y hacerlo en forma compartida con los países vecinos.

## Opciones abiertas y recorridos posibles

En este capítulo se han abordado algunos elementos claves para iniciar caminos de transiciones posibles hacia el post extractivismo. Esta discusión está en marcha en varios países; en unos se ha avanzado más y en otros es necesario alentar el debate. A partir de estas experiencias es posible señalar algunos puntos sobresalientes.

El camino recorrido es importante. Se cuenta con informaciones, alternativas y metas que cubren una nutrida agenda. Pero siguen siendo necesarios nuevas reflexiones y estudios. Tan solo para señalar algunos ejemplos, sería muy útil contar con estudios sectoriales sobre las transferencias y subsidios perversos que varios gobiernos otorgan al extractivismo depredador. También es importante seguir avanzando con evaluaciones de los cambios posibles en la tributación estatal y en las finanzas públicas, a medida que se reduce el aporte extractivista. Por otro lado, las posibles complementariedades entre los países requieren estudios más detallados, en especial en la región amazónica.

Existen diversas modelizaciones que se han realizado en países industrializados, que ofrecen muchas pistas, pero que deben dar paso a modelos propios, especialmente en el sector industrial, en tanto éste sería otro de los frentes de reemplazo de la dependencia extractivista. En cuanto al flanco de la gobernabilidad y normativa, parece existir un creciente consenso en que no solo se necesitan algunas nuevas regulaciones, sino que es urgente comenzar a aplicar en forma seria y efectiva el marco legal actualmente vigente en los países.

El avance en las transiciones requerirá poner en marcha nuevos procesos productivos o fortalecer algunos que son actualmente muy débiles. Es necesario prepararse para esos cambios, y por ello sería bienvenido un cuidadoso análisis de la inversión necesaria para desencadenar esos cambios. Esto es indispensable para poder contar con alternativas a los recursos que se agoten próximamente (por ejemplo, petróleo y gas), o que sirvan para acelerar la reconversión productiva para amortiguar impactos ambientales (por ejemplo, otro manejo del agua frente al cambio climático).

La construcción de las transiciones post extractivistas requieren actores políticos. En este terreno existen muchas opciones abiertas que se manifiestan en el creciente interés de organizaciones ciudadanas y movimientos sociales, y sin duda implica una renovación en las posiciones político-partidarias. En el seno de esas manifestaciones existen diversos énfasis, y ello no puede ser entendido como un problema en sí mismo, ya que la idea misma de transiciones no es esencialista y se desenvuelve en la pluralidad de valores y percepciones sociales. Están confluyendo tanto viejos como nuevos actores, incluso aquellos que actúan en el seno de partidos políticos, lo que hace muy necesario articularlos, y generar coordinaciones y concertaciones que fortalezcan las capacidades de cambio político. El sentido de urgencia que genera el extractivismo actual por sus impactos sociales y ambientales hace que esta tarea sea indispensable y necesaria.

## Bibliografía

Bebbington, A. (2009). The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42(5): 12-20.

De Echave, J.; Diez, A.; Huber, L.; Revesz, B.; Lanata, X.R. & Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES e IEP.

De Echave, J. (2008). *Diez años de minería en el Perú*. Lima: CooperAcción.

De Echave, J. (2011). "La transición a mayores equilibrios: el caso de la minería en el Perú". Presente volumen.

Dourojeanni, M.; Barandiarán A. & Dourojeanni, D. (2009). *Amazonía peruana en 2021*. Lima: ProNaturaleza.

Gamboa B., C. (2011). "Hidrocarburos en el Perú: Hacia dónde vamos". Presente volumen.

Grompone, R. & Tanaka, M. (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima: IEP.

Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En: Varios Autores. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES: 187-225.

Gudynas, E. (2010). *Las nuevas intersecciones entre pobreza y desarrollo: tensiones y contradicciones de la sociedad civil y los gobiernos progresistas*. Surmanía, Universidad Nacional Colombia, 4: 91-109.

Gudynas, E. (2011). *Transiciones, post extractivismo y alternativas de desarrollo*. Lima: RedGE (en prensa).

Honty, Gerardo. (2010). La Agencia Internacional de Energía reconoce que 2006 fue el año del pico del petróleo convencional. *Energía Sur*, CLAES. Disponible en: <http://www.energiasur.com/cambioclimatico/HontyAIEEIPicoDePetroleoYaFue-26-11-2010.htm>

Hopkins, R. (2008). *The transition handbook*. White River Junction, Vermont, USA: Chelsea Green.

Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth. Economics for a finite planet*. Londres: Earthscan.

Latouche, S. (2009). *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Barcelona: Icaria.

Martínez Alier, J. (2008). "Decrecimiento sostenible". París: *Ecología Política* 35: 51-58.

Noss, R.F. & Cooperrider, A.Y. (1994). *Saving nature's legacy*. Washington D.C.: Island Press.

Parris, T.M. & Kates, R.W. (2003). "Characterizing a sustainability transition: Goals, targets, trends, and driving forces". *Proceeding National Academy Sciences* 100(14): 8068-8073.

Ponce, J. & Acosta, A. (2009). "La pobreza en la "revolución ciudadana" o ¿pobreza de revolución?". Quito: *Ecuador Debate* 81: 7-19.

Schuldt, J. (2004). *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico.

Scurrah, M. (ed.). (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: OXFAM, IBC e IPE.

Scurrah, M. (2009). "Políticas agrarias para un Perú post extractivista". Presente volumen.

SENPLADES. (2009). *Plan nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*. Quito: SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación).

Sotelo, Vicente & Francke, Pedro. (2011). ¿Es económicamente viable una economía post extractivista en el Perú? Presente volumen.

Tortosa, J.M. (2001). *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global*. Barcelona: Icaria.

Vallejo, M.C. (2009). "Perfil socio-metabólico de la economía ecuatoriana". Quito: *Ecuador Debate* 79: 47-60.

Varela, M. (2010). "Las actividades extractivas en Ecuador". Quito: *Ecuador Debate* 79: 127-149.