



## Postextractivismo: transiciones hacia las alternativas al desarrollo

Eduardo Gudynas y Alejandra Alayza

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)  
Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE)

En la actualidad, los llamados sectores extractivos, como la extracción de minerales o hidrocarburos, se ha convertido en uno de los pilares de las economías nacionales. También son actividades que están en el centro de los debates por sus impactos sociales, económicos y ambientales.

Esta situación es muy clara en países como Perú, Bolivia, Ecuador o Chile, que tienen una larga convivencia con emprendimientos extractivos como la minería. Pero también se ha difundido a otras naciones, como Argentina, Colombia, Brasil, Paraguay y Uruguay, sea bajo la forma de explotaciones tradicionales, como minería o petróleo, como por la transformación de la producción agropecuaria hacia un estilo extractivista.

Esto hace que el extractivismo se haya convertido en una de las expresiones más nítidas de las estrategias de desarrollo convencionales, con intensa apropiación de recursos naturales y, por lo tanto, con impactos en el entorno muy negativos y efectos sociales y económicos sustanciales. No es solamente una expresión de un desarrollismo clásico, sino que alrededor del extractivismo se han construido los imaginarios del progreso, basados en la apropiación de la Naturaleza sudamericana. Esto explica las fuertes tensiones que se generan desde el punto de vista de la política, el papel del Estado y la necesidad de una resolución democrática de las diferentes posturas sobre el desarrollo y el ambiente.

### Límites del extractivismo actual

Es necesario comenzar por precisar que en el presente capítulo se concibe al “extractivismo” en un sentido específico: extracción de grandes volúmenes de recursos naturales, que no son procesados o lo son en forma limitada y que en su mayor parte son exportados. Por lo tanto, es una actividad que descansa sobre economías de enclaves y está orientada a los mercados globales (Gudynas 2009). Los ejemplos clásicos son las exportaciones de materias primas, como minerales e hidrocarburos, aunque también puede observarse ese estilo en algunos monocultivos (soja), ciertos productos forestales, pesquería, etc. Son sectores que representan una gran proporción de las exportaciones en muchos países, y que en algunos de ellos también dan cuenta de un porcentaje significativo en los ingresos estatales.

En América del Sur se vive una fuerte expansión del extractivismo, por ejemplo, en los países que han tenido tradicionalmente actividades mineras o petroleras, como también en naciones que no lo eran, pero han entrado a este grupo en los últimos años (son los casos de la expansión minera en Argentina o las intenciones de comenzar la megaminería en Uruguay).

Los defensores del extractivismo lo consideran una fuente legítima de renta para los Estados nacionales, generadora de empleo, un promotor de la llegada de inversión extranjera y de las exportaciones y, por lo tanto, del crecimiento económico.

Sin embargo, la forma bajo la cual se llevan adelante casi todos estos emprendimientos tiene altos impactos en las dimensiones social, económica, ambiental y territorial.

Esa problemática ha sido profusamente documentada en todo el continente, y escapa al objetivo del presente capítulo analizarla en detalle. Basta tener presente que están involucrados efectos ambientales como pérdida de biodiversidad o contaminación (véase por ejemplo, Bell y Donnelly 2006) o problemas sociales que van desde las amenazas a comunidades indígenas, al incremento de la violencia, alteraciones territoriales que afectan a comunidades organizadas. Estas actividades extractivas suelen competir por recursos esenciales como la tierra y el agua con otras estrategias productivas locales, y generan importantes niveles de conflictividad social. También se observan tensiones entre los planes extractivos frente a las estrategias y planes de autoridades locales, como los gobiernos municipales o regionales. También se han registrado distorsiones económicas, ilustradas por la subordinación comercial o la sobrevaloración de la moneda local (véase, por ejemplo, para Perú, a De Echave 2008). Países ricos en minería e hidrocarburos, como Perú, Ecuador y Bolivia, siguen enfrentando serios problemas de pobreza (véase por ejemplo, Hinojosa 2011).

La evidencia actual muestra que el extractivismo depredador actual no genera un desarrollo armonioso en sus dimensiones sociales y ambientales, y que al acumularse los impactos desencadenan fuertes resistencias sociales. Es, por lo tanto, un “extractivismo depredador”.

Por un lado, empresas y gobiernos tienden a imponerlo, forzando las condiciones de participación, transparencia y democracia y, por el otro lado, distintas comunidades locales o gobiernos subnacionales se resisten y protestan con distinta intensidad.

Tampoco debe olvidarse que en muchas situaciones nos enfrentamos a recursos crecientemente escasos, que fuerzan a las tecnologías para aprovecharlos o que son objeto de especulación financiera. En aquellos casos donde los recursos se están agotando, el camino extractivista no tiene futuro.

Pero, por otro lado, como desde este extractivismo depredador se obtiene una renta que se ingresa al presupuesto público de los gobiernos nacionales, pero también los locales y regionales, se genera una relación perversa entre la alta rentabilidad de algunos de esos emprendimientos y las necesidades urgentes de financiamiento público de los gobiernos, quienes terminan por subestimar sus impactos y abandonan los esfuerzos por priorizar estrategias de mayor sostenibilidad e inclusión en el mediano plazo. A su vez,

a ese nivel local también existen ejemplos de gobiernos subnacionales que acompañan las denuncias al extractivismo y plantean estrategias alternativas.

En algunos países, como Perú, esta dinámica termina en conflictos entre autoridades nacionales de distintos niveles territoriales, ya que mientras el gobierno central prioriza y favorece las estrategias extractivistas, hay autoridades y comunidades locales que al sufrir efectos directos de ese extractivismo, se expresan en importantes resistencias.

Este extractivismo depredador termina siendo un elemento desestabilizador de la democracia y el necesario equilibrio entre autoridades nacionales y locales. Se debe reconocer que es un estilo que está llegando a un límite democrático que debe ser reconocido, y para el cual deben buscarse alternativas de salida. Se vuelve necesario cambiar el estilo de desarrollo actual que hace necesario este tipo de extractivismo. La cuestión ya no está en debatir el nivel de impactos que genera el extractivismo, en tanto la evidencia de estos es abrumadora. En cambio, la urgencia radica en determinar las mejores vías de salida a esta dependencia extractivista. Los países que primero comiencen a discutir las vías de salida de la dependencia extractivista, sean lo que estén mejor preparados para asumir las condiciones del futuro cercano.

### Respuestas reformistas

Frente al extractivismo depredador, un primer conjunto de respuestas está basado en defender la relevancia de ese tipo de actividades, concediendo que es posible apelar a soluciones tecnológicas, una gestión empresarial responsable o por compensaciones económicas.

En efecto, algunos sostienen que los problemas del extractivismo en realidad se deben al empleo de viejas tecnologías, por lo que si se incorporaran nuevos procedimientos y equipamientos se anularían buena parte de los problemas. Estos ajustes implicarían, por ejemplo, reducir el consumo de agua o contener la emisión de contaminantes. Desde una perspectiva similar, otros sostienen que la resistencia social se puede disolver por medio de un gerenciamiento basado en la responsabilidad social empresarial (RSE), o bien otorgando distintos tipos de compensaciones económicas (sean pagos individuales o financiando obras y servicios en las comunidades afectadas).

Estas medidas tienen algunos aspectos positivos, ya que nadie puede negar que es mejor contar, por ejemplo, con una planta de tratamiento de efluentes, que carecer de ella. Pero tienen un límite inevitable debido a que no apuntan a minimizar el extractivismo, sino a hacerlo viable; no se anulan los impactos, sino que se los aminora o compensa económicamente. En casos como la megaminería a cielo abierto, los impactos son de tal magnitud que no existen medidas de mitigación ambiental suficientes, o no pueden ser monetarizados para una compensación económica. Es más, algunos de los efectos de esos grandes emprendimientos no son fácilmente evaluables y, por lo tanto, los impactos son subestimados en las medidas de mitigación. Finalmente, la RSE sigue siendo voluntaria, en buena medida es sobre todo una respuesta en el campo de las relaciones públicas y no hace a la esencia del proceso productivo (véase el impactante estudio de Snack, 2012, sobre las serias limitaciones de la SER en la minería en Guatemala).

Un segundo conjunto de respuestas al extractivismo actual está basado en la idea que muchos de los actuales problemas en realidad se deben a que la sociedad no recibe una parte suficiente de la riqueza que este sector genera. Por lo tanto, la solución es que el Estado capture una mayor proporción de esa renta y la distribuya entre la población más necesitada; esto se realiza sea por vías como impuestos o regalías, como por empresas estatales que asumen el extractivismo directamente.

Este es el camino que ha sido seguido, con distintas intensidades y variados matices, por los gobiernos progresistas o de la nueva izquierda. El extractivismo no es negado, sino que se lo rediseña, y en especial se busca asociarlo más directamente al crecimiento económico y el financiamiento de programas de lucha contra la pobreza (lo que explica su denominación como “neoextractivismo progresista”; Gudynas, 2009). En estos casos se buscan efectos económicos redistributivos, lo que despierta la simpatía de diversos sectores en tanto se aproxima a viejas demandas sociales de utilización de las rentas de las industrias extractivas en el gasto estatal con fines sociales.

Una mayor presencia Estatal y el uso de parte de esas rentas en programas sociales es, sin dudas, un paso adelante frente a las condiciones del extractivismo llevado adelante en un contexto neoliberal, organizado por empresas transnacionales y un Estado con un papel secundario, como ha sucedido en Perú o Colombia. Este es un modelo de inclinación más popular, pero que tampoco elimina, ni corrige, los problemas derivados del extractivismo. Incluso se termina legitimándolo, y en consecuencia profundizándolo,

debido a que el propio Estado busca aumentar sus ingresos por medio de una promoción del extractivismo.

Bajo este “neoextractivismo” progresista, la prioridad está centrada en acciones como recuperar el control estatal y un aumento de los tributos, como ha sucedido con los hidrocarburos en Bolivia, Ecuador o Venezuela (aunque este abordaje es mucho más limitado para la minería). Todas las energías se ponen en esta primera etapa, ya que se considera que esto es indispensable para asegurar el crecimiento económico, y luego podría tener lugar una segunda fase, que otorgaría mayor atención a las condiciones sociales y ambientales del extractivismo.

Un examen del desempeño de los gobiernos progresistas muestra que bajo este particular estilo de todos modos se ha mantenido, y en algunos casos acentuado, el extractivismo depredador. Sea en manos de empresas privadas, mixtas o estatales, se repiten más o menos los mismos problemas ambientales, sociales y territoriales que en los demás países. El debate público, en cambio, aparece como mucho más complejo, ya que a las tradicionales posturas economicistas en defensa del extractivismo, se suman ahora otras, como la necesidad de financiar los programas de asistencia social.

La apetencia por aprovechar el alto precio de los *commodities* y los temores a la crisis global han hecho que estas naciones reforzaran sus planes extractivistas. Consecuentemente, favorecen el ingreso de inversiones extractivistas, protegen y apoyan a las empresas de distinta manera (exoneraciones de impuestos o energía barata, por ejemplo) y flexibilizan las exigencias ambientales (donde el caso más dramático es la propuesta del presidente de Uruguay, J. Mujica, de desmembrar su ministerio ambiental). Por lo tanto, se cae en una situación donde no se está dispuesto a discutir la esencia del extractivismo, y se tolera que sea depredador mientras asegure cierta performance económica. Como consecuencia, la protesta ciudadana también estalla en todos estos países bajo gobiernos progresistas.

De esta manera, la experiencia de los países vecinos, que aquí es apenas resumida, indica que la postura ilusionada con dos secuencia posibles (donde en un primer paso se captura más riqueza, para en una segunda etapa atender la calidad social y ambiental), no se ha concretado. La dinámica del extractivismo depredador, y las condicionalidades económicas que genera, termina cristalizando un estilo de desarrollo de alto impacto

social y ambiental. El proceso queda estancado en la primera etapa, y sus propias condiciones impiden avanzar en los aspectos sociales, ambientales y territoriales. Por lo tanto, las salidas al extractivismo depredador deben estar contenidas dentro de un contexto más amplio de alternativas a este estilo de desarrollo.

### Salidas postextractivistas

La gravedad de los impactos del extractivismo depredador, y las reacciones ciudadanas que genera, hace necesario aplicar cambios que sean urgentes y efectivos para poder superar esa grave problemática. Seguir deteniendo medidas de respuesta concretas, tan solo agrava problemas sociales y ambientales. Consideramos, por tanto, que es urgente detener el extractivismo depredador.

También reconocemos que esas medidas no pueden quedar reducidas a cambios instrumentales como los descritos arriba. No se deja de reconocer algunos efectos positivos de esos cambios, pero se entiende que la salida del extractivismo depredador debe ser más profunda y estar orientada hacia alternativas al desarrollo convencional actual. Este abordaje, donde se articulan estas dos preocupaciones, una enfocada en soluciones viables inmediatas, y otra que apunta a una alternativa más profunda, es lo que caracteriza la propuesta del postextractivismo.

La necesidad de salir de prácticas convencionales en los sectores mineros y petrolero no es nueva. Pero en los últimos años, diversas iniciativas poco a poco han elaborado con mayor detalle, la relevancia de articular esas salidas con exploraciones de alternativas de desarrollo. Uno de los casos más conocidos es la propuesta de una moratoria petrolera en la Amazonía ecuatoriana, en especial en la zona del Parque Nacional Yasuní (véanse los ensayos en Martínez y Acosta 2009). Allí se reconoce la urgencia en detener nuevos impactos por la explotación petrolera en el bosque amazónico, mientras simultáneamente se consideran medidas novedosas para viabilizar esos pasos en una trayectoria que apunta a un Ecuador postpetrolero.

Establecida esta necesidad, el siguiente paso consiste en precisar los alcances y contenidos del postextractivismo. Algunos podrían considerar que la única solución posible es romper de raíz con la dependencia extractivista, postulando un cambio radical, y en corto tiempo, de todo el andamiaje económico y productivo. Sin embargo,

esto no parece posible bajo las condiciones actuales por diversas razones, que van de la importancia de la renta extractivista en las cuentas nacionales, a las demandas de consumo propias de la población en general. Si se suspendieran todas las actividades extractivas de un día para otro, estallarían problemas fenomenales para sostener el Estado, asegurar servicios públicos o incluso atender demandas ciudadanas que se han acostumbrado a cierto tipo de consumo.

Tampoco se puede imponer una estrategia postextractivista a toda la población, sino que es necesario un proceso de aprendizaje, con sus inevitables avances y retrocesos. Esta condición de democratizar la construcción de una alternativa al desarrollo obliga a avanzar por medio de sucesivos pasos. Además, sus opciones se deben ajustar a las particulares condiciones sociales y ambientales de cada región, ya que no puede seguirse con la vieja práctica de aplicar recetas iguales a todos los territorios y comunidades.

Es por este tipo de razones que, en la generación de las salidas al extractivismo depredador, se postula seguir un proceso de “transiciones”. No se acepta el inmovilismo actual, sino que son necesarios cambios profundos. Pero a su vez, esto no implica una modificación súbita total, sino que se postula una transformación por medio de una serie de pasos. Son cambios en varios frentes, algunos más intensos, otros menos, pero donde todos ellos están orientados en un horizonte de cambio sustancial. Estas transiciones no son, por lo tanto, procedimientos de reformas instrumentales, como pueden ser la responsabilidad social empresarial, sino que apuntan a construir cambios sustanciales.

### El concepto y los sentidos de las transiciones

El concepto de transiciones que aquí se presenta incluye no solamente las acciones necesarias para revertir los impactos y salir del actual extractivismo depredador, sino que estas también sirvan para una transformación más amplia, orientada a las alternativas al desarrollo. En otras palabras, la salida del actual extractivismo no puede ser abordada en forma aislada de las estrategias de desarrollo de las cuales forma parte, sino que las transiciones deben permitir una transformación radical de ellas.

De esta manera, las transiciones son aquí concebidas como un conjunto de medidas, acciones y pasos que permitan atender los impactos y problemas del actual desarrollo

convencional, para salir de esta condición abordando alternativas que más van más allá de este. En el plano específico del extractivismo, las transiciones buscan abandonar el extractivismo depredador para pasar rápidamente a una condición que aquí se la denomina como extractivismo sensato y, de allí, a una extracción entendida como indispensable.

El *extractivismo sensato* se expresa en varias condiciones. Destacamos medidas como la aplicación con rigurosidad y efectividad de controles sociales, ambientales y territoriales, o una adecuada tributación y regulación económica. El Estado recupera sus papeles de control y fiscalización, guía la marcha del sector extractivista, y establece canales de comunicación y participación con la sociedad civil y sus autoridades locales.

Todo indica que cuando se apliquen los controles ambientales y sociales con efectividad, varios emprendimientos extractivistas deberán ser clausurados, ya que sus impactos sociales y ambientales superan los umbrales permitidos. Otros deberán ser reestructurados sustancialmente. Es una situación donde las evaluaciones de impacto ambiental son aplicadas con seriedad, y se cuenta con procedimientos de consulta y participación ciudadana que son considerados legítimos y útiles por las comunidades involucradas. Es también una circunstancia donde el Estado capta una parte justa de la renta generada por esos emprendimientos. En estos y otros planos, bajo el extractivismo sensato se combate la corrupción, se monitorean los flujos de inversión y se aplican medidas de transparencia al desempeño financiero de las empresas.

El extractivismo sensato está centrado en medidas de urgencia y emergencia que permitan detener los actuales impactos de las prácticas depredadoras. Muchas de ellas son, por lo tanto, medidas instrumentales y reformistas. Frente a esto, la diferencia clave está en que estas modificaciones no queden estancadas en sí mismas, o en perpetuar un extractivismo “verde”, sino que sean instrumentos para seguir avanzando en una senda de cambios y transformaciones. Esto hace que del conjunto de medidas posibles, algunas sean aceptables y otras deban ser rechazadas, en tanto inhiben o entorpecen las posibilidades de nuevos cambios.

Los emprendimientos de extracción de recursos deberán orientarse directamente a atender las necesidades ineludibles para garantizar la calidad de vida de los seres humanos. Complementariamente, disminuir la dependencia de las economías del

extractivismo, implica diseñar y priorizar nuevas estrategias productivas, ajustadas a las condiciones ambientales y sociales. Las rentas de las industrias extractivas, así como la política de atracción de inversiones deben priorizar una reconversión productiva, con sostenibilidad ambiental e inclusión social. Paralelamente, se deberá remontar los actuales usos especulativos y acumulativos en el aprovechamiento de las materias primas.

No es posible imaginar un extractivismo sensato, sin discutir los modelos de consumo de nuestras sociedades. Implica, por tanto, cambios económicos y políticos, como son la transformación y diversificación productiva, pero también cambios culturales.

Una vez que se haya alcanzado este extractivismo sensato, se pueden profundizar medidas y alternativas para pasar a una situación donde solo tendrá lugar una *extracción indispensable*. En este caso, se abandona la estrategia extractivista que, según la definición aquí usada, implica altos volúmenes de materias primas exportados hacia los mercados globales. El volumen extraído se reduce drásticamente, ya que solo se aprovecharán los recursos indispensables para cubrir las necesidades de las personas y que aseguren su calidad de vida.

De esta manera, la propuesta postextractivista puede resumirse en sucesivas fases, donde se comienza por detener el estilo depredador actual, pasar a un extractivismo sensato, y de allí a una condición de extracción de recursos naturales indispensable. Por cierto que habrá superposiciones entre esas dos fases, y no son compartimientos estancos.

La orientación de estas fases apunta a un horizonte de transformación radical en las estrategias de desarrollo, pero que en sus primeros pasos deben atender específicamente a dos mandatos normativos: cero pobreza y cero extinciones. Esto significa que las medidas deben permitir la erradicación de la pobreza y, simultáneamente, evitar cualquier nueva extinción de especies de fauna y flora. Estas dos condiciones, una vinculada a los derechos humanos, y la otra a los derechos de la Naturaleza, se expresan en un mismo nivel de jerarquía y, por lo tanto, las dos deben ser cumplidas simultáneamente. A su vez, este mandato ofrece la guía principal para las medidas concretas de las transiciones.

Esto obliga a sopesar cada una de las acciones propuestas para determinar si efectivamente sirven a la erradicación de la pobreza, evitan nuevos daños ambientales, y mejoran las condiciones para dar nuevos pasos en la misma dirección.

Este abordaje, y otros similares, se vienen discutiendo especialmente en los países andinos. En el caso peruano, una agenda sobre las transiciones fue explorada con intensidad por un amplio conjunto de organizaciones entre 2010 y 2011 (estos y otros puntos se analizan en otro capítulo en el presente libro).

### Componentes de las transiciones

En la actualidad, la reflexión sobre las transiciones ha avanzado en varios componentes, tanto en medidas puntuales como en cambios sectoriales amplios. En la presente sección abordamos algunos ejemplos de los contenidos concretos en las transiciones (véase además a Gudynas 2011b y los ensayos recopilados en Alayza y Gudynas 2011). Se los presenta separadamente, aunque se debe tener presente que todos ellos forman parte de un mismo conjunto que debe operar armoniosamente entre ellos. Estos elementos están organizados en implantar correcciones económicas, ecológicas y sociales de diversa profundidad que hacen caer las exportaciones extractivistas, y paralelamente desplegar opciones alternativas, que van desde cambios tributarios y en el gasto público, a una necesaria reformulación de la integración continental. A su vez, algunos de ellos apuntan en especial hacia el extractivismo sensato, mientras que otros promueven una extracción indispensable.

#### *Regulación ambiental y social*

Un primer paso para promover el extractivismo sensato es aplicar exigencias, controles y fiscalización ambiental con seriedad y rigurosidad. Este cambio puede ser interpretado como menor, o tímido, pero uno de los mayores problemas que se vive en el continente es que si bien se cuenta con normativa ambiental, esta no es observada con seriedad, no se aplican monitoreos adecuados, y los infractores no son sancionados. Muchos proyectos extractivistas están en operación, en buena medida porque se toleran incumplimientos con la actual normativa o no son fiscalizados adecuadamente. Por lo tanto, una aplicación seria de las normas, y con las sanciones adecuadas, significaría la clausura de las actividades de mayor impacto.

También es necesario solucionar las limitaciones normativas, sea ajustando aquellas que no son adecuadas o son ineficientes, como completando los vacíos persistentes. Por ejemplo, es necesario fortalecer las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), donde el procedimiento no puede estar en manos de los ministerios o agencias productivas

(como ocurre en Perú o Ecuador). Las EIA deberían ser llevadas adelante por un ministerio o una agencia de alto rango, independiente de los sectores productivos, con fuerte capacidad técnica, respaldo jurídico y mecanismos modernos de evaluación. En ellas, componentes como la incorporación de la dimensión territorial, su asociación a la zonificación económica y ecológica, o el establecimiento de áreas de exclusión por su relevancia ambiental, son subrayados por De Echave (2011) en su análisis sobre las transiciones en Perú.

Una situación similar ocurre con la regulación social. Aquí se deben incorporar desde la protección de la salud de los trabajadores, a la salvaguarda de las comunidades locales, desde el acceso a la información a mecanismos de consulta genuinos, desde zonas de exclusión por la presencia de pueblos indígenas no contactados, a la transparencia en la gestión pública (estos y otros puntos se comentan en De Echave, 2011).

En la dimensión social también es necesario atender las demandas de una planificación concertada con los territorios locales o regionales, lo que obliga a construir un diálogo democrático y descentralizado con sus autoridades locales. Se deben comprender los roles complementarios en la planificación de políticas públicas y estrategias de desarrollo que tienen tanto el gobierno central como las autoridades subnacionales. Por lo tanto, los procesos de toma de decisión sobre proyectos extractivistas deben ser mejorados sustancialmente para considerar adecuadamente estos componentes en todas sus escalas.

#### *Precios, subsidios y otros instrumentos económicos*

Los precios actuales de las materias primas que se extraen no reflejan sus verdaderos costos. Por ejemplo, los costos originados por los impactos sociales y ambientales no están incorporados en los precios de esas exportaciones y todo ello debe ser asumido por las comunidades locales o los gobiernos regionales o nacionales. De esta manera, los recursos naturales que se exportan son artificialmente baratos, en tanto se transfieren esos costos a las sociedades. Estos precios deformados son una de las principales ventajas que encuentran las empresas que compran nuestras materias primas, ya que les resultan atractivamente baratos y hacen que sus negocios sean viables.

Como respuesta, una medida fundamental es corregir estos precios, incorporando sus costos sociales y ambientales (en otras palabras, la internalización de los impactos). Esta corrección ecológica y social de los precios, desencadenará un aumento inmediato del

costo de las materias primas. Por ejemplo, la tonelada de cobre o el barril de petróleo tendrán un aumento sustancial de precio, lo que seguramente reducirá los flujos de exportación.

Otras medidas económicas consideradas en las transiciones postextractivistas apuntan a terminar con los llamados “subsidios perversos”. Estos son pagos directos o asistencias indirectas que se hacen a los emprendimientos extractivistas, tales como otorgarles créditos baratos, brindarles energía a bajo costo, financiar sus carreteras u otorgarles exoneraciones tributarias. Este tipo de medidas son subsidios donde el Estado, y por lo tanto la sociedad, transfieren recursos financieros al extractivismo, y no son pocos los casos en que estas ayudas son determinantes para hacer viable un emprendimiento.

En la transición a un extractivismo sensato se desmontan los subsidios perversos, y los emprendimientos que sean viables desde el punto de vista ambiental y social (tal como se indica arriba), deberán ser económicamente viables por sus propios medios, sin esperar ayudas financieras estatales.

Los recursos financieros estatales empleados en los subsidios perversos deben ser reorientados a los llamados subsidios legítimos, en el sentido de promover actividades que contribuyan a la calidad de vida y la protección ambiental, sirvan para diversificar la producción y anulen las distorsiones en los mercados (en especial las ambientales y sociales). En las transiciones, los subsidios legítimos tendrán un papel importante para fortalecer otros sectores productivos, especialmente la agropecuaria, a manera de suplantar las pérdidas económicas y laborales al caer las exportaciones extractivistas.

Finalmente, es necesario advertir que si bien muchas veces se agita la pérdida de puestos de trabajo como un impedimento para cualquier alternativa postextractivista, en realidad es un sector que demanda poco empleo (por ejemplo, 1,5% de la población económicamente activa en Perú; Sotelo y Francke 2011). La reconversión productiva debe, por lo tanto, otorgar preferencia a aquellas alternativas que demandan mano de obra, destacándose la agropecuaria y la industria (tal como se detalla más abajo).

#### *Un nuevo papel para el Estado*

Una situación repetida en casi todos los países muestra que el sector extractivo goza de una reducida presión tributaria o las regalías son bajas (sin dejar de reconocer la

diversidad de situaciones, como pueden ser alta imposición en hidrocarburos en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, aunque baja en la minería). Es así que el postextractivismo requiere cambios en este frente, y entre ellos se destacan aumentar las regalías, aplicar correctamente los tributos a las actividades empresariales (desmontando las exoneraciones y mejorando la fiscalización), y comenzar a aplicar impuestos a las sobreganancias.

Es común que se rechacen las propuestas postextractivistas afirmando que generarán una caída drástica en la recaudación gubernamental. El argumento es particularmente válido en países como Perú, donde ese sector representa aproximadamente el 6% del PBI y el 60% de las exportaciones totales (De Echave 2011).

El impacto económico en abandonar esta dependencia extractivista dependerá en buena medida de los instrumentos económicos aplicados. En el caso peruano, Sotelo y Francke (2011) evalúan los impactos económicos considerando distintos escenarios alternativos, donde en uno se clausuran todos los emprendimientos mineros y petroleros concedidos entre 2007 y 2011 y, en otro, a esa medida se le agrega una reforma tributaria sobre los que seguían operando. Si únicamente se suspenden emprendimientos extractivistas, los impactos sobre la economía peruana son ciertamente importantes. Pero, en el segundo caso, si a ellos se le suma una reforma en la carga tributaria sobre los demás emprendimientos extractivistas que siguen en marcha, los resultados son muy diferentes. Por ejemplo, aplicando un impuesto a las ganancias (calculado sobre el 50% de las utilidades), se revierten los efectos negativos y se logran resultados positivos en la balanza de pagos e incluso un aumento en las reservas internacionales netas. La importancia del estudio de Sotelo y Francke radica en que deja en claro que un aspecto central en los escenarios alternativos consiste en diseñar una efectiva política fiscal, la que simultáneamente deja sin argumentos a aquellos que sostienen que el postextractivismo indefectiblemente resulta en una ruina económica para el Estado.

Las transiciones también insisten en revisar la estructura del gasto estatal, los destinos para los recursos financieros y la eficiencia en el gasto. Es importante advertir que en un escenario postextractivo se lograrán distintos ahorros en recursos económicos, tales como desmontar los subsidios perversos que reciben proyectos mineros o petroleros, o tener que financiar los impactos locales (gastos por afecciones en salud, desplazamiento de otros circuitos productivos, etc). Incluso si llegaran a registrarse caídas en ingresos

financieros del Estado por las reducciones exportadoras, estas encontrarán aquí otra fuente de compensaciones.

Consecuentemente, el postextractivismo exige una discusión rigurosa sobre el gasto estatal, ya que habrá que generar, por ejemplo, subsidios legítimos para la reconversión productiva y la protección ambiental.

En tanto una de las exigencias claves es erradicar la pobreza, será necesario ejercer activas políticas sociales, con una fuerte presencia estatal. Pero en este caso, el rol que cumplen el pago de bonos y otras transferencias en dinero debe ser considerado con rigurosidad, ya que si bien es apropiado para salir de situaciones de emergencia, no pueden convertirse en el principal instrumentos de justicia social.

#### *Integración continental y globalización*

Las transiciones postextractivistas requieren una atención particular a las coordinaciones con los países vecinos. En primer lugar, las medidas propuestas arriba, difícilmente podrían ser sostenidas en el tiempo por un país en forma aislada, ya que se lo aislará de los flujos de inversión y comercio, y las corporaciones transnacionales buscarán las materias primas en las naciones vecinas.

Por lo tanto, es indispensable que medidas como la corrección de precios y las exigencias socioambientales sean coordinadas con los países vecinos. Cuando este se logre se podrá evitar un *dumping* en el cual otros países sudamericanos compitan entre sí rebajando sus controles a manera de atraer más inversores. Una coordinación de ese tipo permitirá armonizar exigencias ambientales y sociales semejantes en todo el continente.

Paralelamente, las alternativas para promocionar otros sectores productivos tienen mejores posibilidades si se coordinan con las naciones vecinas. En especial, se debe apuntar a la articulación en la industria manufacturera dentro de América del Sur, donde los distintos países aportan diferentes productos e insumos a lo largo de las cadenas de producción. Esta industrialización promovida por las transiciones es regionalmente compartida.

Esto busca romper con el círculo vicioso donde se exportan materias primas fuera del continente, por ejemplo, al sudeste asiático, Europa o Norteamérica, para luego



comprarles sus manufacturas (operando en el mismo sentido que medidas indicadas arriba). Pero también se busca que una industrialización a escala sudamericana impida reproducir relaciones de subordinación comercial dentro del continente (por ejemplo, donde solo se industrializa Brasil y las naciones vecinas se vuelven sus proveedores de materias primas).

Finalmente, también es necesaria la mirada regional para potenciar las alternativas agroalimentarias. Este aporte es fundamental para resolver el componente alimentario en la pobreza, pero debe ser atendido bajo condiciones de producción que no deterioren la biodiversidad. Por lo tanto, la salida se encuentra en identificar para aprovechar las opciones agroalimentarias y ambientales de cada gran región ecológica del continente. Será necesario identificar los mejores balances entre la producción agroalimentaria y los menores efectos ambientales posibles. De esta manera, las laderas andinas tienen aptitudes en unos tipos de productos, mientras que las regiones amazónicas en otros. Esto obliga, por lo tanto, a una intensa articulación productiva y comercial dentro del continente. Desde esta perspectiva, la seguridad ambiental es nacional, pero la soberanía alimentaria se vuelve continental.

Por este tipo de consideraciones, la integración regional es una condición de necesidad para las transiciones postextractivistas. Se reconoce que bajo los actuales bloques, como la Comunidad Andina, el MERCOSUR e incluso UNASUR, esto no es posible en tanto no existen coordinaciones en política productiva y económica. Para enfrentar esta problemática, las propuestas transicionales proponen cambios sustanciales, tales como construir políticas económicas, productivas y comerciales regionales. Es un camino que evidentemente requiere normativas supranacionales.

El avance a una condición postextractivista permite simultáneamente reducir la dependencia de la globalización. Como el comercio global en productos extractivos se reduce y simultáneamente se fortalecen circuitos productivos continentales, es posible lograr una desvinculación selectiva de la globalización.

#### *Desmaterialización y reconversiones productivas*

Como se desprende de los ejemplos indicados arriba, la transición hacia una condición de extracciones indispensables requiere desacoplarse de las dinámicas de los mercados globales y reforzar complementariedades regionales que correspondan las nuevas

prioridades en las estrategias productivas nacionales. En la actualidad, la gran presión ambiental y social del extractivismo no responde a nuestras necesidades propias, sino que alimenta la demanda de materias primas y los altos niveles de consumo de otros continentes. Las diferentes acciones que se proponen, desde aquellas a escala local y nacional, hasta la reorientación de la integración continental, son esenciales para poder comenzar desvinculaciones específicas de la globalización, desacoplar las estrategias de desarrollo de esas demandas externas y volverlas hacia los objetivos nacionales y continentales. En palabras más simples, se debe romper con el círculo vicioso de exportar minerales, sea a Europa o China, para luego comprarles sus manufacturas.

Pero, simultáneamente, debe ocurrir un tránsito hacia condiciones donde se extraerán aquellos recursos que realmente se necesitan, sea a nivel nacional como continental. Esto corresponde a una desmaterialización de la producción, en el sentido de reducir su consumo de materia y energía. Aquí juegan importantes papeles reconversiones productivas que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos y la energía, cambios sustanciales en los bienes producidos, apuntando a que sean más duraderos, reparables y reciclables, y en modificar los patrones de consumo de la población.

A lo largo de las transiciones, la participación de los sectores extractivos se deberá reducir, mientras aumenta el aporte de la agropecuaria, la industria y los servicios. Reiteramos que la agricultura juega un papel clave en esta reconversión productiva, tal como se adelantó arriba al defender una articulación ecológica y una complementación productiva. En ese sentido, los senderos de cambio apuntan a modificar las actuales estrategias enfocadas en producir “mercancías” para exportar, para reconstruir una agricultura que sirva a la producción de alimentos. Países como Perú poseen un enorme potencial para una reconversión agropecuaria dada su alta agrobiodiversidad, alimentos subutilizados y diferentes regiones ecológicas (véase el estudio de Scurrah 2011).

Finalmente, bajo este tránsito el crecimiento económico pierde su papel central como organizador del desarrollo. En algunos sectores podrá ocurrir un crecimiento económico que resulte de potenciar algunas actividades (por ejemplo, construir nuevas escuelas y hospitales), pero en otros seguramente habrá reducciones (por una caída, por ejemplo, en el consumo suntuario).

### Transiciones y Buen Vivir

En Perú, como en otros países sudamericanos, se ha reconocido que la actual estrategia enfocada en el crecimiento económico basada en el extractivismo está llegando a sus límites en varios planos. Es una postura crecientemente cuestionada y su defensa resulta cada vez más costosa y no son raros los casos donde se debe apelar a la imposición. El reciente debate sobre el proyecto minero Conga en Cajamarca es un ejemplo muy claro de las contradicciones y resistencias a ese tipo de desarrollo. La insistencia en esa clase de emprendimientos descansa en el convencimiento que solo es posible un desarrollo extractivista, basado en una intensa apropiación de recursos naturales y la subordinación exportadora a los mercados globales.

Ese tipo de posturas son insostenibles y son cada vez más difíciles de aceptar. Por el contrario, las limitaciones e impactos del extractivismo son los que obligan a buscar alternativas. No solo eso, sino que hay otros futuros posibles y es urgente comenzar a reflexionar sobre ellos y explorarlos.

Esta urgencia en salir del actual extractivismo depredador se explica por la necesidad de detener los impactos actuales, apaciguar la protesta social y encontrar vías democráticas que permitan mejorar la calidad de vida de las poblaciones humanas y sus contextos ecológicos. Por lo tanto, los debates no deben estar centrados en si es posible o no una alternativa a la dependencia minera o petrolera, sino que deben enfocarse en cuáles son las vías de esas necesarias transiciones. Los ejemplos de transiciones demuestran que ya están disponibles modelos, ensayos y reflexiones, que permitan comenzar esos cambios.

Reconocemos que un proceso de transiciones casi siempre resulta incómodo desde dos puntos de vista: para los que solo quieren ajustes instrumentales, los cambios aquí presentados son usualmente considerados demasiado profundos; para los que aspiran a una transformación revolucionaria del día a la noche, lo entenderán como demasiado lento.

Sin embargo, el propio horizonte de cambio hacia las alternativas de desarrollo obliga a estas transiciones, ya que no es posible imponer de un día a otro, un cambio radical en las estrategias de desarrollo. Esto se debe tanto por compromisos democráticos, ya que una imposición de ese tipo sería autoritaria, como por la necesidad de reconocer la diversidad de valoraciones sobre el ambiente y la sociedad. Ese respeto a la diversidad

nos obliga a avanzar en proyectos socialmente consensuados, aprendiendo de los ensayos y errores.

Como muestran los ejemplos en las secciones anteriores, el postextractivismo no plantea prohibir el uso de los recursos naturales ni promueve una postura que pueda ser calificada como un regreso a un remoto pasado. Ese tipo de críticas provienen de quienes no han revisado con detenimiento las propuestas de las transiciones y agitan el fantasma de una oposición al progreso para ocultar los verdaderos impactos del extractivismo.

En realidad, se propone avanzar hacia una nueva organización de la producción y la economía, donde el extractivismo exportador abandone su sitio privilegiado. En consonancia con los puntos presentados en este capítulo, queda en claro que es necesaria una recuperación del papel del Estado, y si bien se reconoce que una estrategia secuencial de dos pasos puede tener algunos beneficios iniciales (como aumentar la captación de renta por el gobierno), la experiencia comparada muestra que es insuficiente. Las demandas sociales se deben atender simultáneamente con aquellas que son ambientales y territoriales.

Estos cambios expresan un compromiso ético de “respeto irrestricto a los derechos de las personas, a los principios democráticos y por lo tanto a la promoción de la participación ciudadana y a la consulta previa, libre e informada”, tal como han señalado las organizaciones peruanas participantes de la campaña peruana de “Alternativas al Extractivismo”, en 2011.

Los diferentes componentes de las transiciones se deben organizar desde el compromiso con erradicar la pobreza y evitar nuevos impactos ambientales. Es así que la meta “cero pobreza, cero extinciones”, hace que solo se puedan incorporar instrumentos de cambio que permitan mejorar la calidad en el ambiente y de la vida humana. Muchos de los cambios propuestos son profundos y es por esa razón que las transiciones deben ser equitativas, en el sentido que esos esfuerzos están distribuidos en forma justa en toda la sociedad y no resulten en una carga adicional para aquellos sectores que hoy ya son los más desaventajados. A su vez, las transiciones deben ser entendidas como legítimas por las sociedades y esto también nos obliga a que sean democráticamente consensuadas

Las exigentes condiciones que aquí se defienden, por un lado, la erradicación de la pobreza y, por el otro, evitar nuevos deterioros ambientales, sin duda nos colocan en un rumbo que está más allá del desarrollo actual convencional. Es que el tipo de desarrollo presente, por su propia esencia y dinámica, no logra resolver adecuadamente las demandas sociales y ambientales. Esto hace que las transiciones postextractivistas no sean apenas “desarrollos alternativos”, donde se mantienen las ideas básicas del progreso, aplicándoles ajustes instrumentales. En realidad, se apunta hacia “alternativas al desarrollo”, en el sentido de generar un nuevo sustento que está más allá de las ideas tradicionales del desarrollo y el progreso basados en la cultura occidental. Esta necesidad queda muy en claro en el caso del extractivismo, ya que es necesario romper con una cultura extractivista que ha festejado la apropiación intensiva de la Naturaleza.

Entre los ensayos actualmente en discusión en América del Sur, enfocados en una alternativa al desarrollo, se destaca el Buen Vivir. Esta es una postura originada en la región andina, especialmente Bolivia y Ecuador, donde se amalgaman saberes indígenas con algunas visiones críticas occidentales. Sus expresiones más conocidas son el Sumak Kawsay de Ecuador, y el Suma Qamaña de Bolivia (discutidos en otros capítulos en el presente libro).

Desde la perspectiva de las transiciones postextractivistas hay muchas relaciones con el Buen Vivir. En efecto, como las transiciones apuntan a las alternativas a la propia idea de desarrollo, y el Buen Vivir es una de esas alternativas, el encuentro es inevitable. Reconociendo que es una idea plural y todavía en proceso de construcción (Gudynas 2011a), elementos como la mirada comunitaria, la disolución del dualismo que separa la sociedad del ambiente y el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza, se ajustan perfectamente al compromiso con “cero pobreza, cero extinciones”. Paralelamente, su relevancia aumenta por su condición intercultural, basada en saberes de los pueblos indígenas y que simultáneamente incorpora aportes críticos propios de la tradición occidental.

Es así que puede presentarse al Buen Vivir como el horizonte de cambio hacia el cual debe apuntar el proceso de transiciones postextractivistas. Este ofrece una guía ética y política para orientar los cambios, y adecuada al contexto multicultural latinoamericano.

## Bibliografía

ALAYZA, Alejandra y Eduardo GUDYNAS

2011 *Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, RedGE y CLAES.

DE ECHAVE, José

2011 “La minería peruana y los escenarios de transición”. En: A. Alayza y E. Gudynas (eds.), *Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, RedGE y CLAES: 61-91.

BELL, Fred G. y Laurance J. DONNELLY.

2006 *Mining and its Impact on the Environment*. Oxon: Taylor & Francis.

GUDYNAS, Eduardo

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, Eduardo

2011a. Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. América Latina en Movimiento, Quito, Nº 462: 1-20.

GUDYNAS, Eduardo

2011b. “Sentidos, opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo”. En: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*. Quito: AbyaYala y F. R. Luxemburg: 265-298.

HINOJOSA, Leonith

2011 “Riqueza mineral y pobreza en los Andes”. *European Journal of Development Research* 23: 488-504.

MARTÍNEZ, Esperanza y Alberto ACOSTA (comps.)

2010 *ITT-Yasuní entre el petróleo y la vida*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana y AbyaYala.

SACHS, Wolfgang y Tilman SANTARIUS (comps.)

2007 *Un futuro justo. Recursos limitados y justicia global*. Barcelona: Icaria e Intermón Oxfam.

SCURRAH, Martin

2011 “Políticas agrarias para un Perú post extractivista”. En: A. Alayza y E. Gudynas (eds.), *Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, RedGE y CLAES: 143-166.

SLACK, Keith.

2012 Mission impossible?: Adopting a CSR-based business model for extractive industries in developing countries. *Resources Policy*, en prensa. DOI: 10.1016/j.resourpol.2011.02.003

SOTELO, Vicente y Pedro FRANCKE

2011 “¿Es económicamente viable una economía post extractivista en el Perú?” En: A. Alayza y E. Gudynas (eds.), *Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, RedGE y CLAES: 115-141.

\*\*\*\*\*