

Extractivismos: el concepto, sus expresiones y sus múltiples violencias*

El autor, uno de los investigadores de referencia en extractivismo en América Latina, define en este artículo el fenómeno y sus características –comunes con los extractivismos en otros puntos del planeta– y evalúa los impactos negativos que tiene sobre las políticas estatales a través del denominado "efecto derrame". La frecuencia con que los extractivismos se entretajan con ilegalidades, alegalidades y corrupción lleva al autor a plantear que en su mayoría conllevan en sus prácticas el signo de la violencia. Para estos extractivismos realizados con fuerte violencia se ha acuñado un nuevo término: extrahección.

Los llamados extractivismos se han convertido en un drama social y ambiental que se repite en casi todo el planeta. En América Latina aparecen en todos los rincones del continente: desde las perforaciones petroleras en la Amazonia de Ecuador al monocultivo de soja en las sabanas del centro de Brasil, desde la megaminería chilena al fracking en la Patagonia de Argentina.

Este tipo de explotación de la naturaleza no es nueva, pero más allá de su larga historia, el particular contexto de la década de 2000 hizo que se multiplicara en todo el continente americano. Eran tiempos de optimismo y expansión económica, de cambios políticos y muchas ilusiones. Pero de todos modos, América Latina volvió a apostar por extraer recursos naturales para seguir siendo el gran proveedor de materias primas de la globalización.

Los extractivismos se multiplicaron e intensificaron, y eso promovió toda una secuencia de problemas. Aumentaron los impactos ambientales y sociales, comenzaron a sumarse accidentes de todo tipo y se incrementó la denun-

Eduardo Gudynas es secretario ejecutivo del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, Uruguay

* Una biblioteca de informaciones, con artículos, libros y reportes sobre extractivismos, está disponible en: www.extractivismo.com

cia y protesta ciudadana. Los gobiernos y las empresas reaccionaron y en varios sitios hostigaron o criminalizaron a los movimientos ciudadanos, especialmente indígenas y campesinos. Los extractivismos quedaban empantanados en la violencia, pero los gobiernos seguían protegiéndolos dada su dependencia económica.

América Latina volvió a apostar por extraer recursos naturales para seguir siendo el gran proveedor de materias primas de la globalización

Los debates fueron cada vez más intensos a partir de la segunda mitad de la década de 2000, tanto en la denuncia de esos emprendimientos como en la búsqueda de alternativas a ellos. La existencia de gobiernos progresistas obligó a un debate en términos distintos a los que tradicionalmente tenían lugar con las administraciones conservadoras. No faltaban quienes sostenían que la solución serían algo así como unos extractivismos estatales o bajo control obrero, o los que argumentaban que no existían alternativas posibles y eran un mal necesario para financiar programas contra la pobreza. Incluso estaban los que afirmaban que cualquier tipo de aprovechamiento de la naturaleza sería un extractivismo, y por ello no habría diferencia entre un campesino que cultiva la tierra y las enormes superficies sembradas con soja.

Estas y otras circunstancias obligaron a que se definiera con la mayor precisión posible el campo de los extractivismos. Esto no se debía a una necesidad académica, sino a una inevitable condición para poder esgrimir debates políticos y para pensar alternativas de salida a esa dependencia.¹

Definiendo los extractivismos

Bajo esas condiciones se arribó a una definición de trabajo de los extractivismos: corresponden a un tipo de apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y/o la alta intensidad, donde la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados. Esta es una delimitación acotada, que recoge buena parte de los antecedentes históricos en el manejo del concepto, pero a la vez permite distinguir entre la agricultura campesina, orientada al autoconsumo o el mercado nacional, de actividades como un campo de petróleo o una mina a cielo abierto que comercia con los mercados internacionales.

¹ Las definiciones y los casos están basados en el trabajo del autor en nueve países sudamericanos, en diálogo con distintos movimientos sociales y centros académicos en la última década.

Es importante advertir que el tipo de impacto ambiental no define a los extractivismos. Hay otros modos de apropiación de la naturaleza que pueden tener muy altos impactos ambientales y que no constituyen extractivismos, ya que están destinados al consumo local o nacional. De todos modos, son bien conocidos un amplio conjunto de efectos negativos de los extractivismos, que van desde la pérdida de biodiversidad a la contaminación de suelos, aire y agua. En algunos casos, esos impactos y el enorme volumen de recursos naturales removidos genera “amputaciones” ecológicas, como son las enormes canteras en las minas de hierro, carbón u oro, y que no pueden ser restauradas o remediadas.

La definición deja muy en claro la dependencia de los extractivismos con la globalización. Eso explica que el volumen de recursos que se extrae alcanza los millones de toneladas o millones de barriles, muy por encima de las necesidades de los propios países, ya que en realidad está alimentando el consumo de otros continentes. Esa voracidad de la globalización explica que este tipo de actividades sean hoy en día la mayor causa de impactos ambientales y territoriales en América Latina, superando a cualquier otra problemática que esté restringida a nivel nacional. Además, esa dependencia global implica que sea muy difícil su manejo por los gobiernos nacionales, ya que en realidad responde a las demandas de consumo y disponibilidad de capital de los mercados globales. Dicho de otro modo, los extractivismos están localmente anclados, pero dependen de la globalización.

Otra consecuencia de esta definición es que los extractivismos son plurales, incluyendo los clásicos sectores minero y petrolero, muy conocidos en los países andinos, pero también cubre otros sectores como la agropecuaria, ganadería, bosques o pesca. También deja en claro que no existe algo así como una “producción” de minerales o granos, tal como hacen economistas convencionales o los informes gubernamentales. En los extractivismos nada se produce sino que existe una extracción por ejemplo de cobre, o una cosecha de soja.

Este concepto permite superar otro error común, y en especial en la academia y algunas redes globales, que los califican como industrias. Eso es incorrecto referirse a “industrias extractivas”, ya que en ellos no hay una transformación industrial; no se elaboran productos manufacturados y lo que se exportan son materias primas (también denominados como *commodities*). La insistencia en hablar de “industrias extractivas” tampoco es ingenua, ya que tiene unas connotaciones culturales que apelan a los imaginarios de fábricas con muchos obreros para así lograr adhesión ciudadana. Es necesario abandonar esa denominación no solo por la rigurosidad conceptual, sino por esas implicaciones políticas.

Esta definición permite avanzar en la comprensión de algunas particularidades de los actuales extractivismos. Es posible comprender que ocurren bajo muy diversos regímenes de propiedad y acceso. Están los conocidos emprendimientos en manos de empresas privadas, las que pueden ser extranjeras, como ocurre con muchas corporaciones mineras o

petroleras, nacionales, como el grupo Buenaventura en Perú, o asociaciones entre unos y otros. Otros enclaves son controlados por compañías estatales (como las petroleras nacionales en Bolivia o Venezuela), o por empresas mixtas (como es el caso brasileño de la petrolera Petrobras). Incluso se han sumado otros modos, tales como las cooperativas mineras en Bolivia, o una impactante proliferación de una minería ilegal del oro en zonas tropicales, en manos de decenas de miles de mineros que actúan individualmente o en pequeños grupos en países como Colombia, Perú, Bolivia y Brasil. A su vez, mientras que la propiedad puede ser de un tipo, el acceso al recurso natural puede tener un régimen distinto (como ocurre en Venezuela, donde la empresa estatal realiza todo tipo de *joint-ventures* para extraer, procesar y comercializar con las conocidas corporaciones transnacionales).

Son bien conocidos un amplio conjunto de efectos negativos de los extractivismos, que van desde la pérdida de biodiversidad a la contaminación de suelos, aire y agua

La política de los extractivismos

Estas y otras características explican que los extractivismos se repitieran bajo todo tipo de gobiernos en América Latina, desde los progresismos brasileños o venezolanos al conservadurismo de Colombia o Chile. Los estilos de implementación fueron diferentes, ya que en unos casos se intentaron mayores controles desde el Estado, sea por medio de las propias empresas nacionales o elevando la tributación, mientras que en otros persistieron estrategias que descansaban en las corporaciones transnacionales. Seguramente los gobiernos progresistas en sus primeras etapas, impusieron en varios países cambios positivos sobre el acceso y la tributación en el sector petrolero, y pudieron sacar provecho de los altos precios que se disfrutaban años atrás. Esas circunstancias económicamente ventajosas le daban mayores márgenes de maniobra a los gobiernos. Pero con el paso del tiempo, a medida que las condiciones de los mercados internacionales se volvieron más difíciles, los gobiernos, en lugar de diversificarse hacia otros sectores productivos, redoblaron sus apegos por los extractivismos.

Aunque existieron diferencias entre distintas posturas ideológicas, lo impactante es que coincidieron en defender y promover los extractivismos. Cuando aquella bonanza económica decayó a medida que avanzaba la década de 2010, todos los gobiernos, fuesen conservadores o progresistas, apuntaron a redoblar los extractivismos para enfrentar la crisis. Buscaron aumentar el volumen de recursos exportados para así recuperar sus ingresos por exportación. O bien, se lanzaron a buscar nuevos sectores extractivos, tales como el *fracking* o ampliar la frontera agrícola para dar lugar a nuevos monocultivos. En esto se utilizaron todo tipo de

herramientas como concesiones territoriales, rebajas en los controles ambientales y sociales y hasta subsidios económicos.

Todo ello originó el aumento de las denuncias y resistencias ciudadanas. Los grupos locales padecían cada vez más problemas por impactos como la contaminación o el desplazamiento, o sus territorios pasaban a ser concesionados a mineras o petroleras, las que finalmente los controlaban. Escalaban los reclamos y las protestas, y en algunos casos estallaron en masivas movilizaciones ciudadanas (como ocurrió en Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador). Las reacciones de los gobiernos, fuesen conservadores o progresistas, fue proteger los extractivismos y buscar anular o controlar la movilización local. Escaló todavía más la violencia que acompaña a muchos de esos emprendimientos, sea la que hace el propio Estado al criminalizar la protesta ciudadana, como al tolerar la represión de fuerzas de represión o incluso los asesinatos de líderes locales.

Ilegalidades y alegalidades

Bajo estas condiciones no puede sorprender el descubrimiento de prácticas ilegales en muchos extractivismos. Los ejemplos más conocidos van desde la escala local como sobornar un inspector que debe verificar las consecuencias de la fumigación con agroquímicos o incumplir los requisitos de calidad ambiental, hasta otros a nivel nacional como los negociados en obtener concesiones mineras o petroleras.

Ese tipo de situaciones son bien conocidas, y actualmente se volvieron muy visibles con los grandes casos de corrupción (que serán comentados más abajo). Pero un examen de la situación en América Latina muestra que en paralelo tienen lugar lo que se reconocen como “alegalidades”. Estas son acciones que formalmente son legales o que al menos no están prohibidas por la normativa, pero cuya finalidad evidente es un aprovechamiento espurio utilizando los vacíos legales, aunque así perjudicando los intereses colectivos. Son las prácticas que aprovechan los vacíos, limitaciones o imperfecciones normativas para obtener un beneficio ilegítimo que daña a la sociedad o el ambiente, y que una norma buscaba impedir. El ejemplo más conocido reside en las corporaciones mineras que usan trucos formales para evadir impuestos. Recientes evaluaciones para Perú, muestran que hay empresas mineras que aprovechando alegalidades el Estado termina devolviéndoles más dinero de los impuestos que pagaron. De este modo se cae en una alegalidad donde es el Estado el que termina subsidiando a los extractivismos mineros.

La articulación entre ilegalidades y alegalidades confluyen en una reducción de la cobertura de los derechos de las personas y de la naturaleza para poder sostener un emprendimiento extractivista. Son casos donde se aceptan violaciones de todo tipo sobre la calidad del

ambiente y las condiciones locales, se tolera la corrupción, y se criminaliza y reprime a movimientos sociales. Las situaciones extremas llegan a la violencia sobre las personas, tales como la muerte de manifestantes por fuerzas de seguridad pública o privada (como ha ocurrido en Paraguay), o el asesinato de líderes locales (en varios casos perpetrado por sicarios, como ha sido denunciado en Brasil y Colombia). Los gobiernos pocas veces investigan y penalizan esas violaciones, y en algunos casos son cómplices (como ocurre con la participación de la policía).

Cuando las condiciones de los mercados internacionales se volvieron más difíciles, los gobiernos, en lugar de diversificarse hacia otros sectores productivos, redoblaron sus apegos por los extractivismos

Hay algunos extractivismos que son tan violentos que es necesario distinguirlo con una etiqueta específica: “extrahección”. Este nuevo término proviene del vocablo en latín, *extra-her*, que quiere decir: “arrancar con violencia”. Por lo tanto, las extrahecciones aluden a los casos de extractivismos donde se violan los derechos de las personas y la naturaleza, en especial cuando ello se hace con violencia.

En América del Sur las extrahecciones no son casos aislados o “accidentes” en la implantación de un proyecto, sino que son una condición necesaria, previa y frecuente para llevar adelante emprendimientos de gran escala o muy intensivos. En efecto, los extractivismos actuales imponen efectos tan agudos que si las comunidades fuesen adecuadamente informadas, los estudios de impacto ambiental fuesen rigurosos o se contabilizaran realmente todos sus costos económicos ocultos casi nunca serían aprobados. Por lo tanto, es necesario debilitar y recortar la cobertura de derechos para imponer este tipo de actividades.

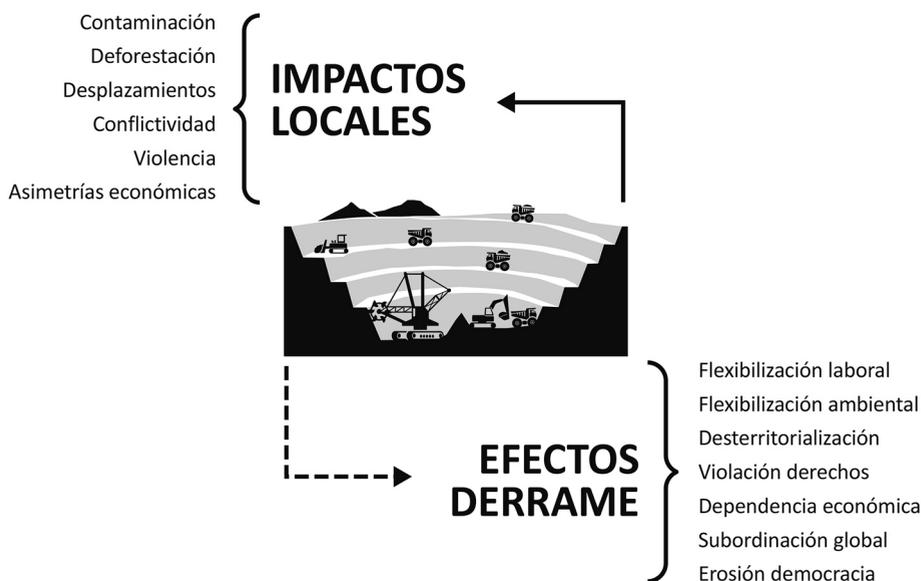
Efectos derrame

Ese debilitamiento de la cobertura y salvaguarda de los derechos muestra una consecuencia de los extractivismos que es muy distinta de los impactos locales más conocidos, como puede ser la contaminación. Por lo tanto, nos encontramos ante dos procesos, por un lado los conocidos impactos locales, y por otro lado efectos más difusos, pero no menos graves, que alteran las políticas públicas.

Estos últimos son denominados “efectos derrame”, correspondiendo a cambios en las políticas públicas, e incluso en conceptos políticos básicos como justicia o derecho, que son transformados como consecuencia de los extractivismos.

Esto se observa cuando, por ejemplo, para poder llevar adelante un proyecto extractivo se modifica una normativa ambiental, pero la consecuencia de ese cambio no se restringe a ese emprendimiento, sino que modifica toda la gestión ambiental, incluso en actividades no extractivas, y se aplican en todo el territorio. No estamos aquí ante impactos locales, y no son pocos los casos donde una normativa se altera aun antes de iniciar un emprendimiento, con el solo propósito de alentar a inversores. Lo que ocurre es que políticas públicas, como pueden ser las ambientales, laborales, sanitarias, etc., se modifican para permitir los extractivismos, y eso genera consecuencias que se “derraman” en todas las políticas y en todo el país. Existen múltiples derrames y se entrelazan unos con otros, afectando los modos de entender la economía, la justicia y la democracia, e incluso las concepciones de la naturaleza.

Distinción entre impactos locales y efectos derrame, con ejemplos de algunas de sus expresiones más comunes



La sombra de la corrupción

Uno de los flancos donde se hace más evidente la incidencia de la ilegalidad en los extractivismos, operando en función de esos efectos derrame, se encuentra en la corrupción. Esa problemática tampoco es nueva, ya que la corrupción asoma de muchos modos en varios extractivismos, como puede ser sobornar a un funcionario estatal para obtener permisos ambientales o dejar impunes a los que violan derechos humanos. Posiblemente el caso más

conocido sea el que envolvió a la petrolera brasileña estatal Petrobras y un conjunto de corporaciones que trabajaban con ellas, tales como Odebrecht.

Los resultados de la conocida operación Lava Jato lanzada desde la ciudad de Curitiba, incluyeron 1.765 procesos, 73 acusaciones criminales contra 305 personas distintas, 188 condenas sobre 123 individuos, y 163 acuerdos de testimonios a cambio de reducción de las penas (datos a abril de 2018). A nivel federal están en marcha 100 acusaciones, 7 acciones penales y 121 acuerdos de testimonios premiados. La cifra estimada de los sobornos pagados sigue elevándose, pero podría haber alcanzado los 10.000 millones de reales (alrededor de 3.000 millones de dólares). A partir de todo esto perdieron sus cargos, han sido procesados o están encarcelados, entre otros, quienes fueron presidentes de la cámara de senadores y de diputados, ex ministros y legisladores.

Aunque menos publicitados por la prensa convencional, hay otros casos que son tanto o más graves que los de Brasil. Entre ellos se destaca la situación en Chile, donde, a pesar de ser presentado como un ejemplo empresarial y económico, se comprobó que en el primer gobierno de Sebastián Piñera se desplegó una trama de pagos ilegales desde una corporación minera a los legisladores. Ese esquema es escandaloso, pero a la vez revelador, ya que los pagos de la empresa llegaron a todos los partidos políticos y eran proporcionales al número de votos (y de legisladores). Más recientemente se descubrió que el fondo estatal acumulado por la explotación del cobre era usado por los militares que lo controlan en viajes y juergas en Las Vegas. Estos y otros ejemplos muestran que la corrupción alrededor de la explotación de la naturaleza está mucho más extendida de lo que se cree.

Cuando la corrupción está presente en las prácticas de apropiación de la naturaleza, las definiciones convencionales de corrupción son insuficientes, ya que no incorporan adecuadamente sus implicancias ambientales y territoriales, y además tienen dificultades en lidiar con las alegaldades.

Por ello se trabaja con otra definición, concibiéndola como prácticas ilegítimas, irregulares e incorrectas, tanto ilegales como legales, realizadas en ámbitos públicos como privados, por distintos actores, quienes logran beneficios propios, aprovechando posiciones de poder, que a su vez desencadenan perjuicios sociales y ambientales, y por lo tanto expresan injusticias.

Un examen de 139 casos en diez países sudamericanos encontró que la corrupción está presente en todos los tipos de extractivismos, desde los más clásicos como minería y petróleo a otros, como pesca y forestal. Ocurre en todos los países de la región, incluyendo aquel que tiene los más bajos indicadores de corrupción (Uruguay). Por lo tanto, ha afectado a gobiernos de todo sesgo ideológico, desde las administraciones conservadoras en los países andinos a los progresismos como los de Argentina, Bolivia y Brasil. Del mismo modo, se

la detecta bajo todos los regímenes de propiedad y acceso a los recursos naturales (emprendimientos privados, mixtos, estatales, cooperativos, etc.).

La corrupción en los extractivismos obviamente opera en la ilegalidad, pero la misma investigación mostró que incide sustancialmente en el campo de la alegalidad. Es más, se puede argumentar que los esquemas de corrupción en los extractivismos buscan ampliar el campo de las alegalidades ya que de esa manera aumentan sus *chances* de impunidad.

La enorme importancia económica de los sectores extractivos explica la atracción que ejercen sobre los actores políticos, ya que ven allí fuentes de dinero para nutrir sus actividades. No debe pensarse en ocasionales encuentros a las sombras, donde un empresario le traspasa un bolso con dólares a un político, sino que los casos brasileños revelaron una ingeniería administrativa y financiera que involucraba decenas de ejecutivos, intermediarios y políticos, que usaron canales empresariales, bancarios y gubernamentales, muy estable y engrasada, y que por ello perduró durante años.

Los extractivismos, con sus insistencia en mercantilizar la naturaleza y la sociedad, no solo son permeables a la corrupción política a gran escala, sino que también se convierten en canales para que penetren a nivel de grupos ciudadanos, comunidades campesinas o indígenas. Esta triste dimensión del problema se expresa en las distintas situaciones donde se han descubierto redes de corrupción en las que participaban líderes locales. Un ejemplo fue el llamado Fondo Indígena, creado por el gobierno de Evo Morales en Bolivia, que se mantenía con dineros de la exportación de hidrocarburos, y que resultó en desvío de fondos, proyectos fantasmas que nunca se ejecutaron, pago a movilizaciones partidarias, etc.

La corrupción a su vez debilita o anula la visibilización de los impactos de los extractivismos, e incluso de la violencia que ocurre en ellos. Incluso opera para dejar impunes sean a los que contaminan un río o a los que asesinan a un líder ciudadano. Es por ello que puede afirmarse que la corrupción en los extractivismos golpea sobre todo a las comunidades locales, especialmente indígenas y campesinas. Y a la vez, sirve para debilitar tanto la salvaguarda de los derechos humanos como la vigencia de democracias plenas.

La justicia y la democracia, otra vez

Este brevísimo y esquemático repaso muestra que los extractivismos encierran fuertes tensiones y contradicciones. Son un modo de apropiación de la naturaleza, pero por su enorme importancia económica y sus severos impactos son mucho más que eso. Ese tipo de actividad está detrás de muy severas consecuencias ambientales y sociales y genera todo tipo de conflictividad. A la vez, alimenta efectos derrame que van mucho más allá de las circuns-

tancias locales, erosionando, por ejemplo, la cobertura de derechos y tolerando la violencia. En los casos de corrupción se entremezclan muchas de esas dimensiones.

Desde una perspectiva como desde otra, los más perjudicados son las comunidades en el medio rural, sean campesinas o indígenas, ya que ellas se ubican allí donde están los yacimientos mineros, petroleros o avanza la nueva fronteras agropecuaria.

En cualquiera de esos casos está en juego la calidad de la democracia y los conceptos sobre la justicia. Tolerar las ilegalidades y alegalidades de los extractivismos, recortar los mecanismos de participación e información ciudadana, o soportar la impunidad de asesinatos de líderes comunitarios son todos distintas reconfiguraciones sobre la justicia y la democracia. O sea, son efectos derrame alimentados desde la obsesión con los extractivismos.

A pesar de todo esto, es impresionante que la resistencia a los extractivismos se repita en todos los países. No son simples reacciones defensivas, sino que en muchos sitios están dando una batalla, presentando alternativas más allá de los extractivismos, en varios casos con alto nivel de sofisticación, desde el respeto intercultural y sin renunciar a la búsqueda de la justicia social y ecológica.