

Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina

Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú



Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, Editores

Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina

Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú

Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, Editores



Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina

Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú

Autores:

Roxana Azeñas, Jörg Elbers, Gabriela Muñoz y Carlos Monge

Editores:

Alejandra Alayza Moncloa, RedGE

Eduardo Gudynas Silinskas, CLAES

Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE:

Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – Aproveh,
Centro de Derechos y Desarrollo – CEDAL, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
– DESCO, Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro
Peruano – CONVEAGRO, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, CooperAcción,
Grupo Propuesta Ciudadana – GPC.

© Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES

Av. Salaverry N° 818, Jesús María / Teléfono: 433 6610 / Fax: 445 0908

www.redge.org.pe / redge@redge.org.pe

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-10884

ISBN: 978-9972-722-21-9

Pintura de portada “Paisaje de Hondonadas y Casas” cortesía de Alejandro Alayza

Diagramación e impresión:

Roble Rojo Grupo de Negocios S.A.C

Américo Vespucio 110 COVIMA La Molina

Tel.: 348 5571 / 3496636

info@roblerojo.com

www.Roblerojo.com

500 ejemplares

ISBN:



Año 2012



LICENCIA CREATIVE COMMONS

BY NC ND

Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra.
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales.

Índice

- ¿Hacia dónde nos dirigimos en Bolivia?** 15
Un análisis crítico de los hidrocarburos y la necesidad de un viraje en su gestión.
Roxana Azeñas Alcoba - LIDEMA
- Transiciones en el Ecuador: de la nueva Constitución hacia un paradigma holístico** 47
Jörg Elbers y Gabriela Muñoz - CEDA
- Entre Río y Río**
El apogeo y la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del postextractivismo en el Perú 75
Carlos Monge - RWI
Coordinador Regional América Latina, Revenue Watch Institute
- La dimensión continental y global de las transiciones hacia las alternativas al desarrollo** 101
Eduardo Gudynas - CLAES

Presentación

A veinte años de la Cumbre de la Tierra Río + 20, el entusiasmo inicial con el que se lanzó el proceso, dista mucho de ser lo que se esperaba y de haber concretado algunos de los pasos significativos necesarios. Este año en la reunión de Río, el escepticismo se dejó notar. Las críticas de diversos movimientos sociales y la, cada vez menos comprometida, participación de los gobiernos no eran un buen presagio. Y es que en veinte años los avances han sido poco significativos en comparación a las necesidades y urgencias. El balance de Río pone de manifiesto la enorme resistencia de los gobiernos y actores económicos a dar pasos concretos hacia otros desarrollos e implementar reformas que confrontan el modelo de crecimiento vigente.

La globalización económica acelera la voraz demanda por recursos naturales agotables. Esta voraz demanda de recursos naturales exacerba el extractivismo en el mundo. El extractivismo, definido como la extracción intensa de grandes volúmenes de recursos naturales para ser principalmente exportados (con poco o nada de valor agregado) y que, por lo general, deja importantes impactos sociales y ambientales en los territorios, constituye una acelerada tendencia global de la que los países andinos no somos ajenos.

Una histórica relación con la explotación para la exportación de recursos naturales caracteriza a la región andina. El oro de las indias colocó a nuestra región en el centro del comercio internacional de recursos naturales. Nuestra historia republicana y los momentos de bonanza económica han estado marcados por el auge de procesos de extracción, que en diferentes contextos se vio exacerbada, premiada por los precios de los mercados internacionales.

Oro, plata, mercurio, caucho, harina de pescado, gas, petróleo. En nuestros países la discusión sobre la propiedad, uso y explotación de los recursos naturales ha estado en el centro de los debates republicanos. El debate en torno al rol del control del mayor – menor de los Estados sobre los procesos extractivos y la renta derivada, caracterizó las polémicas entre conservadores y liberales, entre izquierdas y derechas en la región. A pesar de tener posiciones encontradas, el debate tuvo siempre un punto de partida común: el uso y explotación de los recursos naturales fue siempre considerado la fuente privilegiada para la generación de riqueza y las rentas nacionales, el problema radicaba en la distribución de la renta derivada del aprovechamiento de la naturaleza, más no en su conservación y cuidado.

Este debate sigue vigente. Se ha expresado campañas políticas, que lideraron quienes hoy gobiernan algunos de los países en la región andina. Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, y tiempo después Ollanta Humala en Perú, desde sus campañas electorales afirmaron su liderazgo levantando la agenda de reformas orientadas a la explotación y uso de los recursos naturales. Muchas de estas ofertas, que luego se convirtieron en reformas institucionales importantes, recogían propuestas que años antes habían surgido desde el seno de varios movimientos sociales de la región. El reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza, la iniciativa del Yasuní ITT en el Ecuador, o las propuestas desde el Buen Vivir y la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, son reformas de gran envergadura que generaron inmensas expectativas por los cambios que anunciaban.

Sin restarle importancia a los cambios emprendidos, luego de algunos años vemos que la expectativa por los cambios se ha transformado. La reorientación de las prioridades de los llamados gobiernos “progresistas” andinos, contradicen para algunos el sentido original de sus propuestas. Desde esta perspectiva las transformaciones en torno a los modelos de desarrollo y la relación con la naturaleza, expresadas en las reformas en diversos sectores extractivos (minero e hidrocarburo, principalmente) resultaron limitadas. Las reformas no lograban atender uno de los problemas de fondo: transformar la dependencia extractivista.

Salir del extractivismo no es cosa de un día y, en este contexto, el dilema de la región andina es el de muchos países en desarrollo ricos en recursos naturales. Si bien la mayor demanda internacional de materias primas constituye una oportunidad para mejorar los ingresos del Estado en el corto plazo, termina acelerando la dependencia extractivista, limitando estrategias de desarrollo que respondan de manera más adecuada a las necesidades de largo plazo de los países. Hoy la globalización económica premia con precios cada vez más altos al extractivismo y con ello, potencia dinámicas insostenibles en el mediano y largo plazo. Los graves impactos locales, ambientales y sociales, buscan ser compensados por mejores ingresos. ¿Será que todo es compensable?.

Las transiciones y las alternativas al extractivismo en la región

Frente a la dramática evidencia que nos muestran algunas de las crisis (climática, hídrica, alimentaria, etc.), a nivel global la mirada crítica sobre el modelo de desarrollo y dinámica de crecimiento se ha extendido. En este contexto, ¿tiene sentido acelerar este modelo de crecimiento sostenido por el extractivismo, con fuertes impactos sociales y ambientales?. La negativa parece contundente como

respuesta, pero la salida a esta dinámica no es sencilla, toma más tiempo que el periodo de gobierno que ocupa un mandatario, pero no significa que por eso no podamos emprender los cambios necesarios.

En esta búsqueda y propuesta de alternativas, desde hace unos años diversos actores de la región venimos desarrollando nuevos enfoques como las llamadas Transiciones hacia alternativas al desarrollo, y dentro de ellas las propias alternativas al extractivismo. Eduardo Gudynas, co-editor de este libro e importante impulsor de la propuesta de Transiciones, define a las “transiciones hacia alternativas al desarrollo” como un conjunto de políticas, estrategias y acciones que abordan los impactos y problemas del desarrollo convencional actual, con el propósito de salir de esta condición adoptando alternativas más allá de ese desarrollo. Estas alternativas están enfocadas en erradicar la pobreza, asegurar una buena vida para las personas y la protección de la Naturaleza. Las transiciones vienen siendo discutidas en varios países y, en particular, abordan alternativas al extractivismo, en tanto este es uno de los mayores problemas que se enfrenta en la actualidad¹.

Ante la emergencia de conflictos y el abierto debate en torno al rol que los recursos naturales deben tener en nuestro desarrollo, junto a un grupo de expertos y organizaciones de la región hemos decidido impulsar la articulación de reflexiones y alternativas en torno a estos temas. Así, junto a diversos expertos e investigadores, como instituciones de la región andina, hemos iniciado este proceso de intercambio de diagnósticos y propuestas, de miradas sobre el extractivismo en la región y las salidas hacia otros desarrollos.

En el año 2011, desde la Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE y el Centro Latinoamericano de Ecología Social – CLAES, impulsamos la reflexión de diversos especialistas peruanos en torno al alcance y limitaciones del extractivismo, que concluyó en el libro “Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú”², en el que participaron activamente un conjunto de especialistas peruanos, y que constituyó un primer paso para el desarrollo de propuestas y miradas alternativas. Esta primera iniciativa desde Perú nos permitió dar pasos significativos en la sistematización de argumentos y propuestas, que han jugado un valioso rol en el debate público, inspirando continuar el proceso en el debate andino.

¹ Gudynas, Eduardo. Artículo “La Dimensión Continental y Global de las Transiciones hacia las Alternativas al Desarrollo”. página 103.

² Alayza, Alejandra y Eduardo Gudynas (eds.) (2011). Transiciones: Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. Lima: CEPES.

En el 2012, y gracias al apoyo de ACSUR – España, nuevamente desde el trabajo coordinado entre RedGE y CLAES, nos animamos a impulsar un proceso de diálogo entre expertos, líderes sociales e instituciones andinas. Este proceso tuvo en mayo del presente año en Lima, un importante momento de reflexión e intercambio donde los autores de los artículos de este libro compartieron sus avances y pudieron intercambiar con otros expertos de la región sobre perspectivas y enfoques para las alternativas. El libro “Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina. Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú” que presentamos, es el resultado de este valioso proceso. Los artículos que recopila esta publicación constituyen un esfuerzo de análisis de los retos de la dinámica del extractivismo en los países andinos, así como un nuevo paso en la construcción de visiones para las Transiciones en los andes.

Jörg Elbers y Gabriela Muñoz del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental - CEDA en el artículo “Transiciones en el Ecuador: de la nueva Constitución al paradigma holístico” identifican avances prometedores en la concreción en principios constitucionales de lo que inicialmente fueran conceptos teóricos. El pionero reconocimiento de los “Derechos de la Naturaleza”, así como del principio del Buen Vivir en la Constitución Ecuatoriana constituye un hecho sin precedentes. Este avance expresa para los autores el esfuerzo de la transformación en la relación hombre – naturaleza, en el contexto del debate constitucional ecuatoriano.

Con iniciativas tan significativas como el Plan Nacional del Buen Vivir (2009) y la que podríamos denominar la primera iniciativa postextractivista de la región, Iniciativa del Yasuní – ITT, el Gobierno Ecuatoriano inició un muy interesante debate internacional. ¿Podía Ecuador ser un país post petrolero?. Los autores anotan que, a pesar de los importantes avances a nivel normativo, otras acciones del gobierno contradijeron sus reformas iniciales. El impulso de actividades extractivas como la ampliación de la explotación petrolera en otras zonas de la Amazonía, la explotación de camarones en zonas de manglares o el inicio de la minería a gran escala fueron algunos de estos ejemplos. Desde este balance nacional, y apostando por un enfoque holístico que apuesta por transformaciones integrales, Elders y Muñoz proponen algunos lineamientos para pensar las alternativas al extractivismo en el Ecuador.

En Bolivia, los procesos tienen características diferentes. Roxana Azeñas de la Liga Boliviana de Defensa del Medio Ambiente - LIDEMA, en el artículo “¿Hacia dónde nos dirigimos en Bolivia?. Un análisis crítico de los hidrocarburos y la necesidad de un viraje en su gestión”, realiza un balance del proceso de nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, reconociendo los alcances y tareas pendientes en esta reforma, a la luz de la construcción del nuevo modelo de desarrollo.

La expectativa por la recuperación del control sobre los recursos naturales tiene en el proceso Boliviano un ejemplo importante. Para Azeñas, la nacionalización de los hidrocarburos constituye un hito en la perspectiva de recuperación de autonomía frente al proceso de globalización económica, y según ello “superar la dependencia económica del extractivismo, buscaba cambiar el patrón de acumulación para disponer de los recursos suficientes para invertirlos en la perspectiva de la construcción de un patrón de desarrollo alternativo al extractivista”³. Para la autora, esta reforma constituye un primer paso en el proceso de las Transiciones y el postextractivismo en Bolivia. Sin embargo, reconoce que el camino hacia otros desarrollos supone nuevas miradas.

En el artículo “Entre Río y Río: El apogeo y la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del postextractivismo en el Perú”, Carlos Monge del Revenue Watch Institute – RWI, caracteriza al Perú como un país de extractivismo viejo, y sustentando esta idea, hace un recorrido por la historia reciente de nuestro país. Así, retoma elementos de las discusiones que caracterizaron al neoextractivismo militar de los años setenta, y frente a este, cómo se construyeron las bases de lo que hoy conocemos como el extractivismo neoliberal, que se instaló durante la dictadura de los noventa en el Perú. Con este extractivismo viejo, la disputa por el control de los recursos y los territorios ejes del conflicto se mantiene y se ha exacerbado en el Perú en los últimos años. Hoy existen más de 20 millones de hectáreas concesionadas para actividades de exploración minera, se trata del doble de hectáreas que durante las reformas agrarias de los sesenta y setenta se recuperaron de las haciendas para las comunidades y trabajadores agrarios.

A través de un recuento sobre la situación en diversos sectores extractivos (pesquero, minero, gas e hidrocarburos y agricultura), Monge concluye que la legitimidad de este modelo de extractivismo privatizado, monopólico e insostenible se ha agotado. Para él, las salidas implican una triple Transición en el Perú: Transiciones desde los sectores, desde los actores y desde los destinos.

Pero queda meridianamente claro que muchas de las propuestas de alternativas y Transiciones corren el riesgo de bloquearse si son emprendidas de manera solitaria por los países. Las salidas al extractivismo requieren articular estrategias regionales y las propuestas para las Transiciones requieren articular perspectivas territoriales.

³ Azeñas, Roxana. Artículo “¿Hacia dónde nos dirigimos en Bolivia?. Un análisis crítico de los hidrocarburos y la necesidad de un viraje en su gestión”. Página 18

Eduardo Gudynas en su artículo “La dimensión continental y global de las transiciones hacia las alternativas al desarrollo” da un importante paso en la reflexión sobre la dimensión internacional de las Transiciones. Limitados alcances de los procesos de integración regional dan cuenta de las diferentes perspectivas sobre las prioridades de la integración. Un modelo de integración que ha facilitado y consolidado el extractivismo da cuenta de un proceso que hoy tiene aún importantes vacíos. Acuerdos comerciales, como los Tratados de Libre Comercio y procesos de integración sectorial como el IIRSA, priorizan cadenas de comercio global antes que una interconexión endógena sudamericana.

En un contexto de cambiantes condiciones globales, con la caída de la influencia de varios países industrializados, especialmente la Unión Europea y Estados Unidos, se abren oportunidades para los países del sur de promover algunos cambios de rumbos. En este artículo, Gudynas da pasos significativos en el análisis y propuestas del marco conceptual, para la dimensión internacional de las Transiciones. Así, identifica algunos elementos centrales como: la importancia en que los cambios nacionales en el contexto de las Transiciones puedan ser coordinados entre conjuntos de países para asegurar su permanencia; la necesidad de recuperar la autonomía frente a la globalización y, como último elemento, la necesidad de transitar del regionalismo abierto hacia un “regionalismo autónomo”, que implique una reorientación económica, productiva y comercial a escala continental. Una mirada desde la dimensión regional enfatiza la importancia de construir una dimensión internacional de las Transiciones para su viabilidad nacional y regional.

El esfuerzo de esta publicación, desde las diversas miradas y aportes de los autores, hacen de este libro un nuevo aporte a la reflexión de las Transiciones y las alternativas al extractivismo para cada uno de nuestros países y la propia región andina. No se trata de una mirada rígida y de respuestas rápidas o únicas. Se trata de un proceso vivo, en construcción permanente. Un proceso democrático que se construye desde el diálogo entre diversos actores y movimientos sociales.

En estos años el compromiso de diversas personas e instituciones ha sido fundamental para este proceso. Queremos agradecer especialmente a ACSUR - España, por confiar en este proceso y animarse a acompañar este proyecto. Queremos hacer un especial reconocimiento a nuestros amigos de la Plataforma Transiciones⁴, especialmente a la Liga Boliviana de Defensa del Medio Ambiente - LIDEMA,

⁴ TRANSICIONES es una plataforma de información e intercambio para promover cambios y transformaciones enfocados en alternativas al desarrollo. Es un esfuerzo de organizaciones e individuos que, desde la sociedad civil, están comprometidos con metas tales como la erradicación de la pobreza y la protección de la Naturaleza.

Ver: www.transiciones.org

el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental - CEDA , el Colectivo Casa de Bolivia y el Programa de Democracia y Transformación Global – PDGT de Perú. Así mismo agradecer a los amigos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina – OCMAL y CENSAT Agua Viva Colombia, quienes también nos acompañaron en estas discusiones. Finalmente queremos agradecer el compromiso de las organizaciones miembros de la RedGE, particularmente a CooperAcción, Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR y el Grupo Propuesta Ciudadana, quienes desde su acción y reflexión en el Perú vienen alimentando activamente este proceso.

Las Transiciones son un proceso complejo. Los cambios del futuro implican nuevas visiones y nuevas apuestas desde diversas dimensiones de la vida social, económica y cultural de los países y las personas hoy. En esta búsqueda seguiremos apostando por convocar y promover las miradas críticas y creativas que, comprometidas con el futuro, avancen pensando en estos otros desarrollos. Desde la RedGE y CLAES, esta es nuestra apuesta.

Alejandra Alayza Moncloa. Coordinadora Ejecutiva - RedGE

Lima, Octubre del 2012

¿Hacia dónde nos dirigimos en Bolivia?

Un análisis crítico de los hidrocarburos y la necesidad de un viraje en su gestión.

Roxana Azeñas Alcoba – LIDEMA

Introducción

Bolivia ha sido un país cuya economía ha estado siempre relacionada con la industria extractiva. Desde el comienzo de su vida republicana, esta herencia ha ido pasando de generación en generación. En todo ese tiempo, únicamente ha ido cambiando el recurso natural explotado; en principio, fue la plata, después la goma, luego el estaño y, finalmente, a los minerales señalados se sumó el gas.

Sin embargo, pese a que el nivel de explotación de nuestros recursos naturales ha ido a un ritmo menos acelerado que el de algunos vecinos de la región, este ha generado elevados costos, en términos socioambientales y económicos. No obstante, la preocupación actual por lo socioambiental va más allá del nivel de explotación de los recursos naturales. Tiene que ver con la implementación de un modelo de desarrollo de tendencia neoclásica, cuyos pobres resultados en sus veinte años de aplicación, sobre todo en la región¹, han demostrado que se trata de un modelo no sustentable ni deseable.

Consecuente con estas preocupaciones, LIDEMA trabaja en la promoción del desarrollo sostenible, sobre la base de políticas de cambio de las modalidades insostenibles de producción, consumo y distribución. Bajo esta lógica, esta red nacional de instituciones ambientalistas, se interesa en abrir caminos para generar alternativas sostenibles, desde la perspectiva socioambiental, compatibles con un modelo de desarrollo que otorgue a la población, de manera equitativa, una mejor calidad de vida.

A partir de esta premisa, LIDEMA inicia un nuevo proceso, que deberá llevarnos hacia la generación de propuestas participativas para contribuir con la construcción de un modelo alternativo al extractivista, un modelo de desarrollo sustentable, que, dejando atrás el actual patrón de desarrollo, permita avanzar hacia el postextractivismo en Bolivia, y nos permita contribuir a las reflexiones que se están dando en la región sobre estos temas de vital importancia.

Este nuevo proceso tiene como antecedente la participación institucional de LIDEMA en diversas iniciativas del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), relacionadas con la temática del postextractivismo, así como el trabajo

¹ Datos sobre este tema en Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, CLACSO, 2007.

del CLAES con otras instancias de América Latina, como la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) o el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), con los cuales ya se tiene camino avanzado en esta dirección.

En ese sentido, el presente artículo presenta un breve análisis conceptual del régimen vigente en el sector de hidrocarburos en Bolivia después de la nacionalización y una reflexión sobre cómo, conceptualmente, se podría generar las condiciones para avanzar efectivamente hacia un nuevo modelo de desarrollo alternativo y sustentable, basado en un patrón postextractivista. Sin embargo, como la reflexión conceptual no puede estar alejada de la realidad, en la segunda parte, se revisa la aplicación actual de dicho régimen en el sector de hidrocarburos y los posibles avances efectivos hacia la construcción del nuevo modelo de desarrollo.

Finalmente, se analiza si el camino adoptado nos llevará a ser consecuentes con el objetivo de alcanzar el Vivir Bien y el respeto a la Madre Tierra, y nos permitirá aprovechar la oportunidad histórica de superar los problemas estructurales de Bolivia.

1. Análisis del régimen vigente en hidrocarburos

1.1 Nuevo régimen de hidrocarburos en Bolivia

El nuevo régimen vigente en Bolivia es de prestación de servicios, el cual fue implementado a partir del Decreto de Nacionalización del año 2006, con el que quedó desplazado el régimen de concesión anteriormente aplicado.

Este nuevo régimen en el sector de hidrocarburos en Bolivia fue concebido como el primer paso para avanzar hacia un patrón de desarrollo postextractivo, ya que generó las condiciones para superar la dependencia económica del extractivismo, cambiar el patrón de acumulación y para disponer de los recursos suficientes para invertirlos en la perspectiva de la construcción de un patrón de desarrollo alternativo al extractivista.

En este apartado, se intentará explicar el régimen a partir de tres elementos centrales: la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos, el sistema fiscal y la política estatal.

1.1.1 La propiedad de los hidrocarburos

En principio, resulta inevitable entrar en la reflexión de por qué es importante, sea cual fuera nuestra adscripción teórica económica, discutir sobre la importancia en la definición de la propiedad de los recursos naturales.

Dos son los argumentos centrales. El primero tiene que ver con los planteamientos de la teoría neoclásica; en este modelo, el elemento central es el mercado, que resulta ser el más eficiente modo de asignar los recursos escasos y generar bienestar social. Pero el mercado funciona de manera que solo los “bienes económicos”² pueden ser transados dentro de él. Por tanto, las mercancías deben contar con estos atributos, dentro de los cuales la propiedad claramente definida es muy importante, pues quien tenga la propiedad tendrá también el derecho propietario; es decir, podrá obtener el goce y disfrute de esa mercancía y, en consecuencia, también de su ganancia. El segundo argumento es que la propiedad genera derechos de uso sobre los hidrocarburos; así, quien la tenga puede tomar decisiones sobre estos recursos según sus intereses.

Si la propiedad que se discute es de recursos naturales, podemos decir que la relevancia de la definición de la propiedad es aún mayor que en otras mercancías, debido a su condición estratégica para el desarrollo de un país. Tanto es así que un autor reconocido mundialmente en la industria petrolera, Daniel Johnston, hace referencia a que la diferencia entre ejercer el título de propiedad sobre la producción no es de forma; de hecho, esta “...tiene un efecto legal importante relacionado con el ejercicio de la propiedad de los recursos y sus productos, debido a que... la posibilidad de transferir el título de propiedad sobre la producción...define una posición dominante de la compañía frente al gobierno...”³. Por estas razones, la definición de la propiedad es fundamental para poder alcanzar cualquier tipo de cambio, de manera soberana, en la gestión de estos recursos.

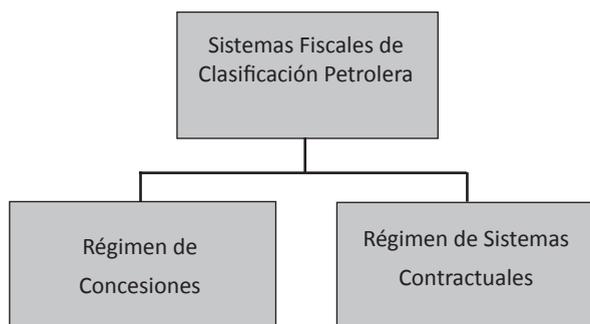
Una vez entendida la importancia de la definición de la propiedad sobre los recursos, reflexionamos, a continuación, sobre el tipo de propiedad que se ejerce en Bolivia sobre los hidrocarburos. Empezamos revisando la teoría internacional respecto de los diferentes regímenes en relación con los derechos de propietarios que estos generan.

Según el mismo Johnston, pueden existir, aunque con nombres y algunos detalles distintos, dos tipos de regímenes a nivel mundial en la industria petrolera: el régimen de concesión y el de sistemas contractuales. En el Gráfico N° 1, se exponen ambos regímenes:

² Según la economía neoclásica, las características importantes que definen el carácter de bien económico a un bien o recurso son tres: que sea escaso, que tenga dueño y que tenga un precio.

³ Johnston, D. *Internacional Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*, p. 23.

Gráfico N° 1
Tipos de regímenes



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de: Internacional Petroleum Fiscal Systems and ProductionSharingContracts, de Daniel Johnston.

El régimen de concesiones, según Johnston, da origen a un solo tipo de contrato, el de Riesgo Compartido, que se basa en la entrega de propiedad del producto extraído para la empresa privada. En Bolivia, este régimen, a través de los contratos de Riesgo Compartido, estuvo vigente hasta el año 2006 en la industria petrolera y aún sigue vigente en otros sectores de la economía boliviana.

El otro régimen, el de Sistemas Contractuales, tiene la característica de no generar derechos de propiedad a favor de las empresas en ninguna etapa de las operaciones; una de sus modalidades son los contratos de prestación de servicios. En estos contratos, las empresas prestan al Estado servicios de exploración y extracción a cambio de un pago único por dichos servicios.

En Bolivia, después de la nacionalización, se firmaron contratos de prestación de servicios, con lo que se recuperó la propiedad tanto de los yacimientos de hidrocarburos como la del producto extraído⁴, a diferencia del anterior régimen (el de concesión), en el que la propiedad de los yacimientos era del Estado, pero el producto era propiedad de las empresas transnacionales y, por tanto, también lo era el excedente que se generaba.

La recuperación de la propiedad se establece a partir del Decreto Supremo N° 28701, del 1 de mayo de 2006, decisión que se consolida con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) el año 2009, la cual señala en su Artículo 359:

⁴ Decreto Supremo N° 28701, 1ro. de mayo de 2006, artículos N° 1 y 2.

Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en el que se encuentren, o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano...

Es importante hacer notar que se cambia también el sujeto que ejerce esta propiedad. En general, el constitucionalismo moderno establece que los recursos naturales son de propiedad del Estado. En el caso boliviano, la propiedad de los hidrocarburos es del pueblo boliviano y no del Estado; este solo ejerce la administración de los mismos a nombre y en representación del pueblo boliviano, según también se expresa en esta norma constitucional como sigue:

Los Recursos Naturales son de propiedad y dominio directo... del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración, en función del interés colectivo⁵.

Esta característica conceptual hace al fondo del régimen, debido a la obligatoriedad de las autoridades que dirigen este sector, de gestionar dichos recursos en consulta permanente con su propietario, el pueblo de Bolivia.

La recuperación de la propiedad del recurso natural se expresa, en la práctica, en una cualidad importante: el control total y absoluto, por parte del Estado (como administrador), de los recursos hidrocarburíferos del país⁶, lo que faculta únicamente a la empresa estatal petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) para realizar actividades petroleras en el país⁷.

Como la empresa estatal YPFB es la única facultada para realizar actividades petroleras, se le autoriza la firma de contratos de prestación de servicios con empresas públicas o privadas, como está definido en la misma norma constitucional de la siguiente manera:

Se autoriza a YPFB a suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas..., para que dichas empresas realicen a su nombre y en su representación determinadas actividades de la cadena productiva....los contratos...deberán contar con la previa autorización

⁵ CPE, Art. N° 359.

⁶ Como se lo explicita en el Decreto Supremo N° 28701 de 2006, que dice: Artículo 1°. “El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos”.

⁷ CPE, Art. N°361. “YPFB...es la única facultada para realizar actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización”.

y aprobación expresa de la Asamblea Legislativa Plurinacional... En caso de no tener esta aprobación serán nulos de pleno derecho...⁸

La facultad de firmar contratos de prestación de servicios con otras empresas, sin embargo, se encuentra bajo dos requisitos: el primero, que sea la Asamblea Legislativa Nacional la que apruebe los contratos, para que puedan entrar en vigencia; el segundo, que se establece la responsabilidad de YPFB de definir, fiscalizar y controlar cada paso en la ejecución de dichos contratos, debido a que todas y cada una de las actividades son realizadas a nombre y en representación de esta empresa estatal.

Estas características conceptuales, vertidas en diferentes normas, configuran el régimen de prestación de servicios en el sector de hidrocarburos vigente en Bolivia. Este régimen conceptual tiene ciertas implicaciones.

Primero, el Estado está obligado a tomar las decisiones fundamentales en consulta con el pueblo de Bolivia.

Segundo, se precisa que, a partir de la recuperación de los hidrocarburos, el único que tiene la facultad de realizar actividades petroleras es YPFB, y que las empresas que le prestan servicios actúan a su nombre y en su representación.

Tercero, se establece, por lo tanto, que, con la recuperación de la propiedad del recurso natural, se ha recuperado también la responsabilidad sobre las actividades hidrocarburíferas, y sus implicaciones económicas y socioambientales.

1.1.2 Sistema Fiscal

Al establecerse en el Decreto de Nacionalización en su Artículo 1° que “el Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto”⁹ de los recursos hidrocarburíferos, se puso en una posición dominante al Estado frente a las empresas transnacionales. Esta posición de dominancia se vio reflejada, entre otras características, en las condiciones fiscales favorables para el Estado, de los contratos firmados.

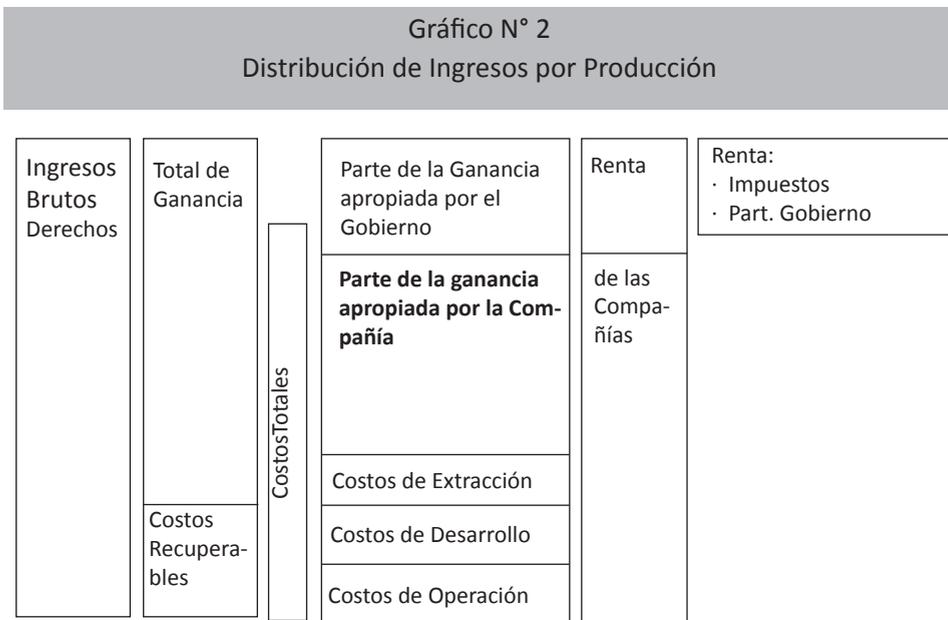
⁸ Constitución Política del Estado, Art. N° 362.

⁹ En ese momento, la Constitución Política del Estado vigente establecía que el Estado era el propietario de los recursos naturales, a diferencia de la nueva Constitución, que, como se ha explicado, cambia de propietario.

En Bolivia, se aplicó un tipo de contrato de servicio puro (llamado de operación), a partir del cual se ha asumido el 100% de la renta¹⁰ y se ha asignando una retribución única a la empresa transnacional como pago por sus servicios.

Para explicar con mayor detalle el sistema fiscal, tomamos nuevamente como base la explicación de Johnston¹¹.

Según este autor, dentro de la negociación clásica de contratos, el tema de fondo es cómo queda dispuesta la distribución de los ingresos. El Gráfico N° 2¹² muestra primero un estándar practicado dentro de la industria del petróleo a nivel mundial:



Fuente: Internacional Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts de Daniel Johnston.

Este gráfico está dibujado desde el punto de vista del Estado. El primer rectángulo representa los ingresos brutos resultantes de la venta de los hidrocarburos. En este caso, la renta del gobierno, captada a través de impuestos, regalías,

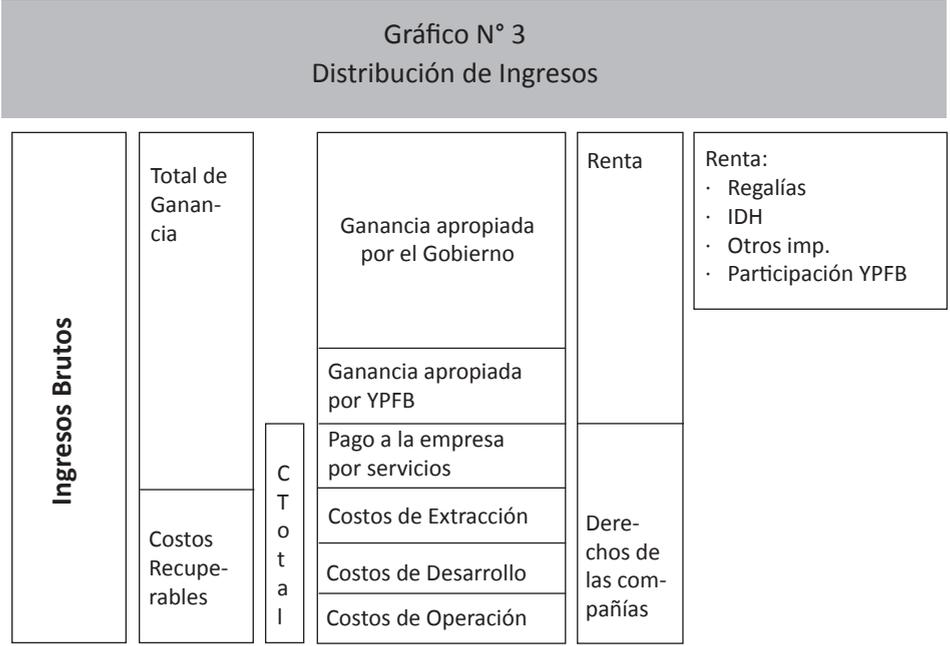
¹⁰ Como existen aún discrepancias entre los conceptos de renta y excedente, debido al concepto ricardiano de la renta. En este artículo, por convención, asumiremos a la renta como la diferencia entre los ingresos brutos y los costos, desde el punto de vista del Estado.

¹¹ Johnston, D.. Internacional Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts, p. 23.

¹² Ibídem, p. 7.

bonos y otros mecanismos, es igual a los ingresos brutos menos los costos totales, que “coinciden” con los llamados “derechos de las compañías”.

En el caso boliviano, el sistema de distribución del ingreso es el que se presenta a continuación en el Gráfico N°3:



Fuente: Elaboración propia basado en: Internacional Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts de Daniel Johnston y los Contratos de Operación Bolivianos.

En el caso de los contratos bolivianos, al haberse recuperado la propiedad de la “producción” y habiéndose firmado contratos de prestación de servicios, se ha recuperado también el 100% de la renta, que es igual a los ingresos brutos menos los costos totales. Podemos ver gráficamente que han disminuido considerablemente los llamados “derechos de las compañías”, en razón de que las empresas reciben un pago por servicios prestados al Estado y no parte de la ganancia, como en el caso anterior.

Debido a que el Estado recibe directamente los ingresos brutos por haberse recuperado la propiedad de la producción, entonces los impuestos, regalías, bonos y otros ya no son mecanismos de captación de renta. En el caso boliviano, se convierten en mecanismos de distribución interna de la renta entre diferentes

niveles del Estado (gobierno central, gobiernos subnacionales, universidades y un sin número de otras instituciones públicas).

Otro componente de esta distribución, menos conocido y del que menos se ha rendido cuentas hasta el momento, es la participación de YPF, no como socia sino como representante del Estado.

1.2 Recuperación de la riqueza, el patrimonio y la soberanía

Como efecto de la recuperación de la propiedad de los recursos y del 100% de la renta, también han emergido, al mismo tiempo, en teoría, ciertas cualidades para el Estado boliviano, que se traducen básicamente en la posibilidad soberana de definir políticas de largo plazo, las cuales, dependiendo de los objetivos con los que se genere dicha política, podrían apuntar a un cambio en el modelo de desarrollo.

Con el nuevo régimen, las autoridades del sector de hidrocarburos adquieren la posibilidad y responsabilidad de tomar decisiones sin que deba mediar una negociación con empresa transnacional alguna. Los contratos firmados establecen esta facultad plena.

A partir de esta cualidad (capacidad de ejercicio de la soberanía), el gobierno no solo puede tomar decisiones sobre los recursos hidrocarburíferos, sino también sobre el tema ambiental, social y económico, sin que estas decisiones deban responder a las condiciones de mercado, a los precios o a los intereses y requerimientos de las empresas, sino a la necesidad de “bienestar”¹³ del pueblo de Bolivia.

Sin embargo, el que el gobierno pueda tomar las decisiones de manera soberana no significa que pueda hacer lo que le parezca con nuestros recursos. Cuando se diseñó el nuevo régimen, es decir, cuando se elaboró el Decreto de Nacionalización, y se negociaron y firmaron los nuevos contratos petroleros, había un objetivo mayor, que era el de superar los problemas estructurales del país a través de la inversión y redistribución equitativa de la riqueza, en armonía con la naturaleza y respetando los derechos de todos los y las habitantes de Bolivia, objetivos que, actualmente los entendemos como el Vivir Bien. De hecho, la nacionalización de los recursos hidrocarburíferos debía ser un instrumento para lograr este objetivo mayor, el que nos debería llevar finalmente a la generación de un nuevo modelo de desarrollo, construido de manera participativa.¹⁴

¹³ Bienestar no tomado como la teoría neoclásica del bienestar económico, sino a partir de los aún subjetivos pero entendibles por todos, indicadores del Vivir Bien o del Bien Vivir del Ecuador.

¹⁴ Extracto de una entrevista realizada el año 2009 a Manuel Morales Olivera, autor del Decreto de Nacionalización y responsable del equipo de negociación y firma de los nuevos Contratos Petroleros bolivianos.

Si se hubieran entendido a los hidrocarburos como un simple medio de obtención y acumulación de riqueza, con todo el costo económico y socioambiental que esto implica, no hubiera sido necesario recuperar la propiedad de estos recursos; bastaba con aumentar los impuestos o las regalías para captar una tajada mayor de la renta. Si, por el contrario, se asume a los hidrocarburos como energía, como patrimonio, se convierten en un recurso estratégico, un medio de transformación de la sociedad, que debía estar bajo “la propiedad, la posesión y el control total y absoluto” del pueblo boliviano. Es bajo esta visión que se efectúa la nacionalización y el cambio de régimen en el sector de hidrocarburos.

Habiendo recuperado la posibilidad de definir nuestro destino, correspondía concretar una visión económica general de largo plazo para el país, visión que debía orientar las decisiones en relación con el uso y destino de la renta y de los hidrocarburos o productos en sí mismos.

La nacionalización de los hidrocarburos era una fuente que generaba las condiciones para superar las limitaciones estructurales de Bolivia. El uso de nuestros recursos se debió relacionar con la superación de la pobreza, el subempleo, los bajos índices de Desarrollo Humano, etc. y, sobre todo, con una política socioambiental que nos condujera en el mediano plazo a una sociedad desarrollada en armonía con la naturaleza.

El destino de la producción debió priorizarse para reemplazar el patrón primario exportador, a través del apoyo a la capacidad productiva, sobre todo de las microempresas y las empresas comunitarias, que pocas posibilidades tienen de sobrevivir en un sistema como el actual.

El uso de los recursos generados por este sector debería servir para dejar de depender de él en un futuro próximo, paso que nos acercaría a un patrón postextractivista y hacia un nuevo modelo de desarrollo económico.

El origen del proceso de nacionalización fue la necesidad de un cambio de las estructuras económicas, políticas y sociales. Recordemos que la nacionalización se inicia en octubre de 2003 cuando las fuerzas sociales echan por la fuerza a un presidente que profundiza las medidas de ajuste estructural de la década de los ochenta. Las consignas de ese movimiento nacional, en ese momento, son dos: la recuperación de los hidrocarburos y la asamblea constituyente, lo que implica que no solamente se buscaban objetivos económicos, sino que se planteaba inequívocamente la necesidad de refundar el Estado en lo económico, político y

social. Se trataba del deseo de cambiar las estructuras o la dominancia sobre las cuales se había establecido el poder hasta ese momento.

En cuanto a la dimensión socioambiental, con el anterior régimen de concesión, las premisas de precautelar el bienestar de los pueblos indígenas o el medio ambiente eran asumidas como gastos (muchas veces insulsos) que las empresas debían realizar. Visto de esta manera, lo socioambiental era una amenaza para sus ganancias. Bajo el nuevo régimen, este no es más un gasto, pues, desde el punto de vista del Estado, el respeto a los derechos de los pueblos originarios y la preservación del ambiente son, por lo menos, si somos mercantilistas, una inversión, pero, si tomamos en cuenta lo que se supone debería ser el Vivir Bien, son, a todas luces, un paso obligado para alcanzar este propósito.

En este sentido, la aplicación del régimen de prestación de servicios en hidrocarburos significa recuperar plenamente la posibilidad de toma de decisión; por lo tanto, la total y plena responsabilidad del Estado sobre lo socioambiental.

Los nuevos Contratos Petroleros son muy claros al respecto; citamos la Cláusula 15.1 inciso o), “Obligaciones” de la empresa prestadora de servicios:

Obtener todas las autorizaciones ambientales...en cumplimiento con la Ley de Hidrocarburos...y de cuales quiera otra Ley Aplicable...

Donde Ley Aplicable, para el contrato, significa Cláusula 3.1 “Definiciones”:

Ley Aplicable.- (...) la Constitución Política del Estado, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones administrativas (...) promulgadas por cualquier autoridad competente en la República, que se encuentren en vigor en el momento que se traten.

Por tanto, cualquier autoridad, del sector o fuera de él, puede, a través de cualquier norma, instruir a las empresas para asumir acciones para el cuidado, remediación o conservación del ambiente y las empresas están obligadas a obedecer. Podrían, por ejemplo, obligar a las empresas a utilizar la tecnología de punta vigente en la perforación, utilizar un tipo de barro menos contaminante o el no uso de ciertas aguas subterráneas, etc. Las posibilidades son muchas si se asumiera que el ambiente es nuestra responsabilidad, de gobernantes y gobernados, y que este nuevo régimen debe ser aplicado a favor de lo socioambiental y no en contra de él.

Esto es lo que está vigente en teoría, es decir, es el concepto de la nacionalización y del régimen actual; lo que sucede en la gestión del mismo es un tema que analizaremos más adelante.

1.3 Posibilidad de avanzar hacia el postextractivismo

Hay una tendencia generalizada a creer que el desarrollo es contrario a una gestión socioambiental favorable. Esto es correcto siempre y cuando se refiera al modelo de desarrollo neoclásico basado en las fuerzas del mercado.

No obstante, el modelo de desarrollo neoclásico ha dejado de ser una opción para Bolivia, debido a los pobres resultados generados en el tiempo de su aplicación.¹⁵ Estos nos han mostrado que el mercado y sus fuerzas no solo son imperfectos, sino que han provocado grandes problemas económicos, sociales y grandes costos socioambientales; ese patrón de desarrollo es efectivamente contrario a lo socioambiental. Se plantea, entonces, la necesidad de construir un nuevo modelo basado en otro tipo de valores y principios, que no son ni las fuerzas del mercado ni la acumulación de riqueza. Tal modelo debería llevarnos a una relación que fortalezca la interacción entre lo económico y lo socioambiental y, por tanto, a una relación directa y positiva entre este último, y el modelo de desarrollo, cuyo camino solo puede transitarse mediante un cambio en el patrón de desarrollo.

El cambio de patrón de desarrollo consiste, entre otros aspectos, en disminuir paulatinamente la subordinación económica existente de la industria extractiva para, finalmente, dejar de depender totalmente de estos recursos a través de una alternativa postextractivista.

Eduardo Gudynas¹⁶ ha elaborado, juntamente con CLAES y otras organizaciones, un marco conceptual respecto de cómo llegar a un escenario postextractivo, el cual comprende el paso paulatino de un *escenario extractivista depredador* a un *escenario de extractivismo sensato*. Este marco está planteado como una etapa intermedia que busca llegar, finalmente, a un *escenario extractivista indispensable*, meta a la que todos deberíamos aspirar para considerarnos postextractivistas. A estos pasos consecutivos, acompañados de un marco conceptual alternativo a la economía neoclásica se les ha denominado transiciones postextractivistas.

¹⁵ Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, CLACSO, 2007.

¹⁶ Eduardo Gudynas, "Transiciones, Post Extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú", CEPES, 2011 y Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible, CLAES, 2004.

En Bolivia, estas transiciones no serían posibles si no se hubiera efectivizado, como primer paso, el cambio del régimen de concesión en el sector de hidrocarburos al régimen de prestación de servicios. Desde la experiencia boliviana, resultaba insuficiente, como ya se ha señalado, realizar reformas impositivas o mejoras de la normativa socioambiental para hacerla más rígida, ya que los intereses de las empresas y de las fuerzas del mercado se manifestaban totalmente contrarios a los intereses y a las necesidades del país.

Pero ¿por qué se sostiene que el cambio de régimen fue el primer paso necesario para el tránsito al postextractivismo? Dos son los argumentos que expondremos en este sentido. El primero está relacionado con la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos, a partir de la cual se recupera también la posibilidad de gestión soberana de recursos que son estratégicos para el desarrollo nacional, que establece el escenario favorable para el control (no solo por parte del Estado, sino también de la sociedad civil) del nivel de extractivismo necesario.¹⁷

El segundo argumento está relacionado con la recuperación del excedente. En países como Bolivia, no puede dejarse de lado —de hecho es el objetivo fundamental de cualquier gobierno— la necesidad de dar solución definitiva a los problemas estructurales que nos aquejan. Hasta el momento, se ha implementado un sistema de mercado para solucionarlo que, como sabemos, no ha funcionado. El contar con los enormes excedentes que esta industria genera es, sin duda, el elemento clave que va a permitir a nuestra economía, con políticas distributivas y otras decisiones necesarias de gestión, iniciar el camino de solución de dichos problemas. Pero, al mismo tiempo, gracias a esta enorme cantidad de excedentes adicionales¹⁸, el número de proyectos extractivos y su escala de estos necesarios para alcanzar los objetivos mencionados es mucho menor también respecto de cuando estábamos en un régimen concesional. Claramente, este primer paso disminuye la presión de aprobación de nuevos proyectos extractivos.

Sin embargo, aunque el primer paso era muy importante y además inevitable (fue una demanda política de la sociedad civil) para avanzar en el proceso postextractivo, es necesario retomar el objetivo de la nacionalización (cambio de régimen), que se refiere a definir cuál es el nivel de extractivismo necesario. Como ya dijimos, el objetivo fundamental es solucionar definitivamente los problemas

¹⁷ Como necesario en este artículo se considera a los pasos que se requieren para superar los problemas estructurales de Bolivia.

¹⁸ Adicionales a los recursos con los que contaba Bolivia hasta antes de la nacionalización de los hidrocarburos. El año 2004 los ingresos del gobierno generados por el sector de hidrocarburos eran de 2.333 millones de dólares; el año 2008 fue de más de 10 mil millones de dólares sin contar con el ingreso que recibe YPF.

estructurales; por ello, planteamos como elemento central la adopción de una política adecuada de uso y de distribución del excedente. Esta política deberá buscar como primera meta el equilibrio ecológico entre extracción y satisfacción de necesidades de este país; cualquier otro tipo de política extractivista no será sostenible en el tiempo, ya que los problemas estructurales seguirán subsistiendo.

Otro paso inmediato será reemplazar para el país, lo antes posible, los ingresos provenientes de los hidrocarburos, pues, tal como veremos más adelante, estos representan más del 50% del total de los ingresos del Estado boliviano. Este paso resultaría posible a partir de la aplicación del Fondo Soberano de Riqueza, cuyo principal objetivo sería el de sustituir en el corto y mediano plazo la renta proveniente de los hidrocarburos.

Una vez consolidado el Fondo, habiendo asegurado los ingresos que sustituirían aquellos provenientes de la renta petrolera y habiendo dirigido la economía hacia su diversificación con políticas redistributivas, se podría empezar a limitar efectivamente la implementación de nuevos proyectos extractivos, con la aprobación, en ejercicio de la capacidad soberana recuperada por la nacionalización de los hidrocarburos, solo de aquellos proyectos que resulten más importantes y en su escala más reducida.

Sin embargo, resulta importante recalcar que con la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos, por parte del pueblo de Bolivia y el Fondo Soberano de Riqueza, no será suficiente para poder pasar a un extractivismo sensato.

Adicionalmente a estas medidas, deberán darse otras igualmente importantes, como la efectivización de leyes de protección a la naturaleza, así como mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Mecanismos que, aunque ya estén en la normativa vigente actualmente en Bolivia¹⁹, aún no se pueden concretar en políticas que aseguren, por un lado, que el nivel de extractivismo sea reducido y, por otro, que estas decisiones sean tomadas en base a análisis alternativos respecto de la necesidad de proteger a la naturaleza. En este mismo sentido, con el objetivo de proteger y vivir en armonía con la naturaleza, la participación ciudadana es vital, así como es vital que las reflexiones sobre los temas extractivistas tengan como eje el tema ecológico, primero en la sociedad civil y posteriormente en sus representantes, para que sean efectivizadas.

¹⁹ La Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir bien ha sido promulgada en fecha 15 de octubre de 2012. Y la Participación y Control Social está definida en la Nueva Constitución Política del Estado.

De aplicarse estas medidas, Bolivia estaría en condiciones de aprobar solo aquellos proyectos extractivistas que fueran imprescindibles y que cumplan con el requisito de permitir el desarrollo de nuestra economía y nuestra sociedad en armonía con la naturaleza y el ambiente. Entonces, estaríamos en condiciones de alcanzar el escenario del extractivismo indispensable planteado por Eduardo Gudynas.

2. Análisis crítico de la gestión de los hidrocarburos

El decreto supremo de nacionalización de los hidrocarburos, los contratos firmados con las empresas y la propia Constitución Política del Estado establecen con claridad las características del nuevo régimen implementado en Bolivia en el sector de hidrocarburos. A través de estos instrumentos, se conquistaron derechos y, como ya se expuso, se establecieron nuevos roles y responsabilidades.

Para realizar un breve, pero necesario, análisis crítico de la aplicación del nuevo régimen, cabe preguntarnos si, en estos más de cinco años transcurridos desde la nacionalización, estamos ejerciendo los derechos conquistados y si estamos cumpliendo las responsabilidades asumidas.

A continuación, presentamos una serie de medidas que, al final de este acápite, serán resumidas en un cuadro y que representan el rumbo que está tomando en la realidad el nuevo régimen no aplicado en el sector hidrocarburos en Bolivia, que, a nuestro juicio, está llevándonos por la profundización del patrón extractivista y, por tanto, hacia un extractivismo depredador.

Medida 1. Política Estatal de Hidrocarburos. Si bien se ha recuperado el patrimonio desde hace más de cinco años, todavía no sabemos ni hemos decidido qué hacer con él. Nuestro país aún no cuenta con una Política Estatal de Hidrocarburos analizada, consensuada y aprobada, así como tampoco contamos con una Política Estatal de Energía. Aunque existen planes quinquenales elaborados por YPFB, estos son parciales y no se llegan a implementar. Hay una obvia diferencia entre un Plan Quinquenal elaborado por YPFB y lo que debería ser una Política Estatal con visión general y de conjunto, de la cual deberían emerger las tareas, responsabilidades y obligaciones por parte de la empresa estatal y de otras instancias, que, por cierto, deberían expresarse en su Plan Quinquenal.

Esta ausencia absoluta de visión y de definición de objetivos son los puntos más críticos que da origen a otros problemas, los cuales analizaremos más adelante. De hecho, no parece asumirse que, si existen problemas estructurales, estos

deben ser solucionados con medidas también estructurales, de largo plazo, y no con respuestas coyunturales. Las respuestas que da hasta ahora el gobierno carecen de proyección estratégica y no resuelven los problemas; solo los posponen y agudizan en muchos casos.

Medida 2. Previsiones respecto de la dependencia económica de recursos naturales no renovables. En nuestra actual situación, es muy preocupante que, respecto al uso y destino de la renta petrolera, no se hayan tomado provisiones para “ahorrar” los recursos que provienen de los hidrocarburos. Aun, si el objetivo no fuera el cambio de patrón de desarrollo, se supone que una planificación sería debería considerar qué se debe hacer cuando dejen de existir dichos recursos, es decir, cómo desarrollar, incluso en los términos neoclásicos, nuestra economía no petrolera.

En este sentido, se ha propuesto generar un Fondo Soberano de Riqueza a partir del cual se podrían extender los recursos provenientes de esta renta por muchos años, lo que posibilitaría el desanclaje de los hidrocarburos de nuestra economía.

Medida 3. En el ámbito socioambiental. Lamentablemente, en este ámbito, hemos podido ver cambios normativos²⁰ que, aunque son importantes, pierden relevancia si no se los considera efectivamente en todas las políticas del gobierno. Es el caso del sector de hidrocarburos, en relación al cual el propio presidente de la empresa estatal YPFB, en la presentación de su plan de exploración, hizo declaraciones muy inquietantes respecto de la aplicación de la normativa ambiental. Esta autoridad explicó que: “...no tenemos que autoengañarnos... si es imposible trabajar en una Tierra Comunitaria de Origen, en un parque nacional, es preferible devolver y desistir de esas áreas (...) otra opción es olvidarnos de parques nacionales, para actividades petroleras”²¹. La sola idea de ejecutar las acciones de esta manera es un enorme retroceso histórico, ningún gobierno, ni empresa transnacional (porque no podían, no porque no querían) tuvo la osadía de proponer siquiera algo así. Parece ser que el rumbo asumido no es el de hacer más rígidos los controles para preservar *nuestra Madre Tierra* y respetar los derechos de los pueblos indígenas, sino al contrario, lo que se ha decidido, según estas declaraciones, es flexibilizar la normativa ambiental, para que no sea más, según el criterio del presidente de YPFB, un obstáculo al desarrollo del sector.

²⁰ Ley de los Derechos de la Madre Tierra, Ley N°071, 7 de diciembre de 2010.

²¹ ANF, 19 de diciembre de 2011, declaraciones de Carlos Villegas, presidente interino de YPFB, al presentar el plan de exploración 2011- 2020.

Detrás de estos hechos, se encuentra, en realidad, el tema de fondo. La concepción del modelo sigue siendo la misma: el tema socioambiental es un freno para el desarrollo y el progreso. Antes, las empresas petroleras veían como gasto y disminución de sus ganancias todo lo relacionado con la temática socioambiental; ahora es el gobierno el que ve estos temas no solo como un gasto, sino además como obstáculo para el desarrollo. Aunque sea duro decirlo, la temática socioambiental pareciera estar más lejos de una buena gestión que en gobiernos anteriores, lo cual no es atribuible al cambio de régimen, sino a la poca claridad estratégica del gobierno.

Medida 4. Subsidios para el mercado interno de líquidos. Nuevamente nos enfrentamos con el problema de dar respuestas coyunturales a dificultades estructurales. Debido al tipo de matriz energética que tiene nuestro país, el mercado interno demanda productos refinados de petróleo, cuya producción es limitada porque el país es principalmente productor de gas natural y no de petróleo. Esta demanda interna insatisfecha de líquidos y la imposibilidad de autoabastecimiento, a causa del tipo de régimen anterior (concesión), ha determinado la creación de subsidios para estos productos, lo que genera, por un lado, contrabando y así mayor presión por mayores volúmenes de líquidos; y, por el otro, la necesidad de importación de cada vez mayores volúmenes de estos. El resultado obvio fue que cada año aumenta el gasto del gobierno y, por tanto, se hace cada vez menos sostenible la situación para el Estado. La solución, por parte del gobierno, fue la suspensión abrupta del subsidio, con la intención de igualar el precio interno de los carburantes a los precios internacionales.²² Sin embargo, ese decreto supremo fue anulado (aunque la intención sigue) y el gobierno retrocedió en dicha medida, que pudo generar un proceso de desestabilización económica que hubiera provocado, entre otros problemas, una escalada de todos los precios de la economía, con lo que se hubiera castigado a quienes tenían menos recursos.

Pero ¿qué responsabilidad tiene en este problema YPFB? Lastimosamente, mucha. La estatal petrolera debió asumir hace años (mucho antes de surgir esta medida) la determinación de explorar y explotar campos asociados a la producción de líquidos, e instruir a las empresas prestadoras de servicios para aumentar la producción de estos.²³ Bajo esta perspectiva, era menester, adicionalmente,

²² En diciembre del año 2010, el gobierno lanzó el llamado “gasolinazo”.

²³ En Bolivia, existen campos denominados megacampos, los cuales tienen gas pero también petróleo asociado, por lo tanto, solo una instrucción de YPFB. En este sentido, hubiera podido incrementar inmediatamente la cantidad de carburantes para el mercado interno.

enfrentar el cambio de matriz energética²⁴ y, finalmente, focalizar los subsidios. Ninguna de estas medidas se tomó en el momento adecuado ni se ha tomado, seriamente, hasta ahora.

Medida 5. Reservas de hidrocarburos. Asociada al problema estructural de la falta de líquidos para la demanda interna agravada por la inacción de años de no haber reemplazado las reservas se encuentra la necesidad de mayores inversiones para contar con la suficiente producción de gas y líquidos asociados para el mercado interno y externo y, por supuesto, para reponer las reservas gastadas.

Las autoridades aseguran que este es un problema de “falta de incentivos” para la inversión²⁵ de las empresas petroleras, debido al diferencial de precios entre el doméstico y el internacional. Cabe aclarar que este diferencial de precios afecta al Estado, pero no a las empresas petroleras, porque quien comercializa la producción no es la empresa, sino el Estado.

Bajo un régimen de prestación de servicios, a las empresas no se les debe dar “incentivos” para que cumplan sus obligaciones contractuales, sino simplemente instrucciones; y, si no cumplen sus obligaciones, se puede y se debe rescindir su contrato. En este caso, la empresa estatal YPFB tiene esta potestad, claramente establecida en el Decreto de Nacionalización y también en los Contratos Petroleros, Cláusula 15.1 inciso e), y Cláusulas 7.2 y 7.4.

Sin embargo, en la actualidad, en lugar de dar instrucciones, se pretende dar incentivos; en lugar de ejercer derechos conquistados, se mantiene la lógica del anterior régimen de concesión, en el que eran las empresas las que tomaban las decisiones de invertir o no invertir, de producir o no producir.

Medida 6. Nuevas áreas de exploración de hidrocarburos. De acuerdo con las declaraciones de las autoridades de Estado, como el presidente de la empresa estatal YPFB, las 56 nuevas áreas para exploración disponibles en el país serán propuestas a nivel internacional a fin de atraer inversionistas, lo mismo que se hacía bajo el anterior régimen de concesión. “Atraer inversiones y dar incentivos” parece ser la consigna que suscribiría, por supuesto, cualquier economista formado en la escuela neoclásica o cualquier gobernante suscrito al modelo.

²⁴ Aunque existen dos decretos para el Cambio de Matriz Energética aprobados el año 2009 –D.S. N° 27956 y 29629–, estos, hasta la promulgación del decreto de subida de los carburantes, no habían sido efectivizados.

²⁵ Extracto de la página: www.bolpress.com/art.php?Cod=2010122901

Medida 7. Presentación oficial de “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo” del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El camino adoptado por este gobierno, en términos postextractivos, parece ir, lamentablemente, en sentido contrario, es decir, hacia la profundización del extractivismo. En el mencionado documento, se define nuevamente la necesidad de basar el modelo de desarrollo en el mismo patrón primario exportador. Y, como en el siglo pasado se hablaba ya de la idea de “sembrar el petróleo”, por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas plantea utilizar la renta petrolera en industrializar el país. Pero, lamentablemente, no dice nada de las características, contenido o esencia diferente que tendría esta “industrialización”, que nos separe del modelo de desarrollo de mercado.

Para el Ministerio de Economía parece que el único problema que tenemos es que no hemos industrializado nuestro país y que, por lo tanto, ahora, con el nuevo modelo, el Estado cumplirá esa función histórica interviniendo cuando el mercado se distorsione y no pueda cumplir esa tarea.

Medida 8. Retraso en la firma de los llamados Acuerdos de Entrega. Los nuevos contratos de prestación de servicios se firmaron con las empresas en octubre del 2006, pero recién, a finales del año 2008²⁶, nuestra empresa estatal YPFB comenzó a recibir oficialmente la producción. Durante todo ese tiempo, recibía en propiedad la producción de forma, llamémosla “extraoficial”.

Medida 9. Control de costos recuperables. Ejecutadas las operaciones petroleras, mensualmente, las empresas deben reportar los costos (de operación e inversión) en los que han incurrido para que la empresa estatal YPFB se los devuelva; recordemos que se trata de contratos de prestación de servicios. Obviamente, de acuerdo con los contratos firmados, YPFB tiene facultades plenas no solo para revisar estos costos, sino también para aceptarlos o rechazarlos antes e, incluso, después de su devolución.

La empresa estatal tiene plazos establecidos para la revisión y aprobación de los costos. La realidad nos muestra que YPFB deja vencer esos plazos, incluso con aquellos cuyo plazo máximo es de dos años,²⁷ y termina aprobando costos (2007) sin revisarlos, riesgo que también se corre con las gestiones posteriores. Por supuesto, no hace falta decirlo: luego de más de cinco años, debería existir un mecanismo de revisión y aprobación de costos estricto, rígido, eficiente, transparente y oportuno.

²⁶ Momento en el que se firman los Acuerdos de Entrega de la producción con las empresas petroleras.

²⁷ Contrato de Operación, Anexo D, Cláusula 8.

En el siguiente cuadro, mostramos, de manera resumida, las medidas adoptadas u omitidas, sus consecuencias y la sugerencia respecto de la transición hacia el postextractivismo:

Medidas adoptadas u omitidas	Consecuencias	Medidas urgentes para superar problemas estructurales y transitar hacia el postextractivismo.
1. Política Estatal de Hidrocarburos.	El país aún no cuenta con una política estatal de hidrocarburos, al menos de manera oficial, por lo tanto todavía no se ha planteado el objetivo fundamental ni la necesidad de que esta sea sostenible, así como tampoco las metas de mediano y corto plazo. De continuar así, seguramente seguiremos incrementando el número de proyectos extractivos, sin tener los resultados esperados en cuanto a superación de problemas estructurales.	El país necesita no solamente política estatal de hidrocarburos, sino política energética; de otra forma el uso de nuestros recursos no tendrá efectos positivos y duraderos. Este uso más adecuado, posibilitaría la reducción de la cartera de nuevos proyectos extractivos, o al menos le pondría un horizonte finito a la aprobación de dichos proyectos, con lo cual podríamos pensar en un momento dado dejar de depender de nuevos proyectos y hasta en reducir los actuales.
2. Previsiones respecto de la dependencia de recursos naturales no renovables.	No se ha tomado ninguna determinación para «ahorrar» ²⁸ la enorme renta que se genera con los hidrocarburos, ni para pensar respecto de aumentar la renta de la minería.	Muy ligado al anterior punto, se trata de ejecutar la propuesta ya generada para este gobierno, sobre la creación de un Fondo Soberano de Riqueza.
3. La perspectiva socioambiental en Bolivia.	Existe en este punto un lamentable retroceso y doble discurso. El presidente de la estatal petrolera ha declarado que se va a flexibilizar la normativa ambiental para la aprobación de nuevos proyectos hidrocarburíferos.	Si el objetivo estuviera claro, estaría claro también que el equilibrio ecológico hará sostenible cualquier decisión y que solo a través del respeto de los derechos de la Madre Tierra se podrán conseguir los objetivos trazados; todo lo demás responde a un manejo ineficiente y poco transparente, de los crecientes recursos que tiene esta empresa.

²⁸ Ahorro no en el estricto sentido económico de ahorro para inversión, sino el ahorro simplemente como mecanismo que nos podría ayudar a su mejor distribución, más equitativa y con objetivos claramente establecidos.

<p>4. Subsidio a líquidos para mercado interno.</p>	<p>Gasto estatal por subvención creciente, cada vez menos sostenible.</p> <p>Medida que genera contrabando y, por tanto, un aumento de presión por mayores volúmenes de líquidos en el mercado interno.</p>	<p>Este problema pasa primero por ejecutar un cambio de matriz energética para minimizar el impacto económico de levantar los subsidios. Aunque éstos deberán seguir existiendo, levantando solo aquellos que son perversos y generan desequilibrios.</p> <p>YPFB debe tomar en serio su responsabilidad de operador de toda la cadena e iniciar tareas de exploración serias en todo el territorio, labor que deberá efectuarla por sí mismo o por medio de terceros a través de contratos de servicios (como los vigentes actualmente).</p>
<p>5. Reservas de hidrocarburos.</p>	<p>No han sido repuestas las reservas, por el contrario, se ha realizado una certificación de las mismas, que han bajado las expectativas de reservas del país, con las obvias consecuencias negativas.</p>	<p>Muy relacionado con el punto anterior, YPFB debió iniciar campañas para contabilizar y para reponer reservas; esta es una responsabilidad ineludible de la empresa estatal, no solo por temas normativos y contractuales, sino éticos y morales.</p>
<p>6. Nuevas áreas para exploración de hidrocarburos.</p>	<p>Que 56 nuevas áreas sean puestas en «propuesta» internacional, podría considerarse un error conceptual, pues en el nuevo régimen no se dan concesiones, solo se contratan empresas para que presten servicios.</p>	<p>La necesidad de estas nuevas áreas no está clara, estos mayores recursos deben ir acompañados de un análisis de sostenibilidad (p.e.equilibrio ecológico) y de cómo se utilizarán estos nuevos recursos para el objetivo planteado. Una vez analizados estos temas, deberá definirse si son o no necesarias estas nuevas áreas.</p>
<p>7. El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo²⁹ plantea seguir con el patrón primario exportador, como medio para industrializar al país.</p>	<p>Medida por demás consecuente con el modelo neoclásico de siempre, con la única modificación de cambiar de actor dentro del mercado, del productor privado al Estado productor, sin modificar la esencia del modelo de economía de mercado.</p>	<p>Si queremos alcanzar realmente el cambio de patrón de desarrollo y, por tanto, la dependencia extrema de los recursos de los hidrocarburos (lo cual es deseable desde el punto de vista económico), debería plantearse una verdadera revolución productiva que acompañe, sobre todo, a los pequeños y microproductores del país y mejore sus condiciones de inserción en los mercados nacionales e internacionales con los objetivos claros de</p>

²⁹ Modelo publicado y presentado oficialmente por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 2011.

		generación de empleo, soberanía alimentaria y generación de divisas.
8. Firma de los Acuerdos de Entrega, contratos que terminan de realizar la compra venta de hidrocarburos para mercados externos.	Firmados dos años después de la firma de los contratos de exploración y explotación, la producción era entregada al Estado, por parte de las empresas de manera “extraoficial”, sin poder entrar en plena vigencia el nuevo régimen.	Era imprescindible terminar de cerrar este primer paso.
9. Control de costos recuperables por las empresas. Aún ninguno ha sido aprobado por acción, sino por omisión.	La consecuencia lógica es que a falta de control sobre los costos que se devuelven a las empresas, estas pueden estar haciendo uso ineficiente de sus recursos, por decir lo menos.	El control y la fiscalización exhaustiva de los costos recuperables es tarea fundamental dentro de este régimen, sin ella los recursos pueden estar siendo ineficientemente utilizados. Esta responsabilidad deberá ser asumida urgentemente por el gobierno, ojalá a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y no por la misma YPFB.

3. ¿Hacia dónde vamos?

Bien, hasta ahora, hemos repasado brevemente el régimen vigente en hidrocarburos, sus aplicaciones posibles y, finalmente, la gestión actual de este régimen.

Siguiendo con la línea de análisis planteada, nos preguntamos entonces hacia dónde vamos. La respuesta, lastimosamente, parece ser que vamos hacia la profundización del patrón primario exportador de siempre, solo que esta vez no guiados por las fuerzas del mercado, sino por nuestro propio “gobierno progresista”.³⁰ Hace muchos años, parecía imposible plantearse la tarea de subir impuestos a las empresas petroleras. Más absurdos todavía eran los que planteaban recuperar nuestra riqueza y patrimonio, y nacionalizar los hidrocarburos. Ahora, que ya

³⁰ Aquí volvemos a hacer referencia a los conceptos vertidos por Eduardo Gudynas en su texto “Diez tesis urgentes sobre el Nuevo Extractivismo”. Quito, julio, 2009.

se nacionalizaron, los que administran y dirigen la nacionalización quieren dar “incentivos” a las empresas petroleras; quieren pagarles más para que tengan la amabilidad de invertir en Bolivia.

Hace años, se asumía que nuestro destino como país subdesarrollado y dependiente estaba sellado. Ahora que hemos reconquistado derechos, que tenemos en nuestras manos las condiciones, los recursos y la posibilidad de cambiar nuestro destino, de definir la construcción de un nuevo paradigma, un nuevo modelo de desarrollo, no sabemos a dónde ir; ahora la inercia nos sigue llevando por el camino de siempre.

En este apartado, se pretende reflexionar muy brevemente sobre los aspectos positivos y negativos generados a partir de la nacionalización, pero también sobre lo importante que es definir el objetivo final. Para el modelo boliviano, no basta con cambiar el patrón primario exportador, sino se tiene un modelo de desarrollo alternativo, cuyos objetivos los podemos encontrar en el Vivir Bien, que pasa, por supuesto, por superar nuestros tan reiterados problemas estructurales.

3.1 La dependencia económica del gas

3.1.1 Lo bueno

A partir de la aplicación del nuevo régimen y pese a todas las falencias, ya revisadas en otros apartados, existe, sin duda alguna, un incremento sin precedentes de los ingresos para el Estado provenientes del sector de hidrocarburos. Con esta mayor cantidad de recursos propios con los que cuenta ahora el Estado, según un estudio del PNUD,³¹ se han sobrepasado los recursos provenientes de la deuda externa, con lo que se ha inaugurado un nuevo patrón de acumulación de capital basado en recursos internos, los cuales podrían servir para financiar políticas de desarrollo y otras medidas de cambio estructural.

Esta enorme cantidad de recursos ha logrado un fuerte impacto en el equilibrio fiscal, que ha permitido pasar de un déficit fiscal crónico a un estado de superávit fiscal en los años posteriores a la implementación de los contratos petroleros. Esto, claro está, no resulta despreciable, sobre todo teniendo en cuenta los múltiples retos económicos, sociales y ambientales a los que debe responder el Estado.

³¹ Fiscalidad y desarrollo: una agenda pendiente para Bolivia, PNUD, 2009.

A modo de ejemplo, las recaudaciones impositivas por concepto de hidrocarburos se han incrementado en más de Bs. 4.400 millones, entre las gestiones 2005-2007³² solo por concepto de IDH, es decir, sin tomar en cuenta los ingresos por regalías ni la participación de YPFB. El impacto de este cambio de régimen es aún mayor en algunos Gobiernos Autónomos Departamentales. Según este mismo estudio, la prefectura de Tarija pasó de percibir Bs. 55 millones el año 1997, a percibir Bs. 1.870 millones el año 2007 por ingresos de hidrocarburos.³³ Casos parecidos son los de Santa Cruz y Pando.

Esta es, sin duda, una enorme oportunidad para dejar el extractivismo sin tener que descuidar nuestras metas sociales, ambientales y económicas.

3.1.2 Lo malo

A partir de la gran cantidad de ingresos de este sector, debido al cambio de régimen, se ha generado una mayor dependencia fiscal de la renta de los hidrocarburos a nivel del gobierno central y de algunos gobiernos subnacionales.

Esta dependencia económica, sin objetivo claro y sin fuentes alternativas, no es deseable, pues la mayor dependencia económica de recursos provenientes, en su mayor parte del sector hidrocarburos, vuelve a la economía más vulnerable a shocks externos, debido a la fluctuación de los precios internacionales.

Por otra parte, no es suficiente con haber establecido un mecanismo de generación de renta de esta magnitud, el problema inmediato, después del cambio de régimen, es saber cuál es el uso y destino de estos recursos, tal como lo hemos mencionado. Es necesario saber eso, sobre todo, en un país como Bolivia, en el cual los niveles de pobreza moderada y extrema son inaceptables (54% y 31%, respectivamente para el año 2007³⁴), donde el 10% de la población más rica concentra el 45% de los ingresos totales y el 10% más pobre recibe solo el 1% de los ingresos totales (según datos para el 2007), donde la desnutrición crónica afecta a más del 70% de los niños nacidos vivos y donde el ambiente es cada vez más vulnerable ante los proyectos extractivistas.

Sin embargo, a pesar de que no es una consecuencia directa del régimen de hidrocarburos, como sí de la mirada extractivista ya mencionada de la actual

³² Memoria de la Economía Boliviana, 2010, MEFP.

³³ Este dato comprende el IDH, IEHD y las regalías por hidrocarburos. La Renta de Hidrocarburos en las finanzas prefecturales-Estadísticas Fiscales, CEDLA, 2009.

³⁴ Datos extractados del Anuario Estadístico 2010, CEPAL 2011.

gestión de este sector, uno de los problemas principales del extractivismo sigue siendo, como en otros regímenes, el alto costo ambiental y social. Nos referimos, por un lado, a la explotación de hidrocarburos en áreas ecológicamente más vulnerables, que generalmente están relacionadas a territorios indígenas. Como sabemos, el daño ambiental no se restringe a la contaminación del agua, del aire o del suelo en el corto plazo, sino que se extiende hacia otras esferas de vida. Este mismo daño ambiental ocasiona profundas consecuencias negativas para la vida de quienes habitan en estos territorios. Nos referimos a pueblos indígenas quienes viven de los bosques y tienen el derecho de seguirlo haciendo sin tener que sufrir contaminación o variación en sus vidas y en su cultura. Adicionalmente a esta problemática, debemos remarcar que en la gestión actual se ha presionado fuertemente para que estos pueblos indígenas permitan explotar estos recursos en sus territorios sin tomar en cuenta ni su forma de vida ni su cultura.

3.1.3 ¿Por qué es necesario dejar de depender de los hidrocarburos?

Además de algunos de los aspectos negativos y positivos de la dependencia fiscal y económica expuesta, existen otros problemas de igual importancia, tales como los altos costos sociales y ambientales asociados a esta industria, es decir, a las externalidades que se generan con la implementación de este tipo de proyectos. Por ejemplo, se relaciona con aquellos costos sociales debido a la vulneración de sitios sagrados o al desplazamiento de pueblos originarios; y costos ambientales como la contaminación de suelos, agua y aire, que afectan a los ecosistemas y a la humanidad, y que amenazan seriamente a especies en peligro de extinción. De hecho, parece ser que el costo socioambiental que podría derivar de una intensificación del extractivismo, seguramente, será incuantificable, así como irreparable, sobre todo si se asume que lo socioambiental es un obstáculo para el desarrollo, como ya lo mencionó varias veces el actual presidente interino de YPFB.

A estos costos debemos adicionar aquellos ocasionados por la emisión abusiva de gases de efecto invernadero, que se generan por el altísimo nivel de consumo que tienen sobre todo las economías más desarrolladas, consolidadas por un modelo de desarrollo económico basado en el mercado y no en la capacidad real que tiene la tierra de producir y reproducir un modelo de esta naturaleza, al cual nosotros aportamos actualmente entusiastas.

Estos costos asociados al modelo de desarrollo de tipo neoclásico, que descansa en un patrón de desarrollo primario exportador, hacen que no sea sustentable y, justamente, en esto radica el problema fundamental.

“Si ya tenemos la gallina de los huevos de oro, entonces ¿qué hacemos con estos?”. No se trata solo de distribuir mejor la renta proveniente de los hidrocarburos; el problema va mucho más allá y descansa en la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo alternativo basado en el desarrollo industrial, manufacturero o de servicios; en el desarrollo de las pequeñas economías o de las economías comunitarias, que pueda responder a las necesidades nacionales en cuanto a pobreza, desnutrición, desempleo e inequidades, pero, al mismo tiempo, que pueda tener un horizonte cierto en el futuro, es decir, que pueda ser sustentable en el tiempo, el cual nos asegure el camino hacia la convivencia armónica entre los diferentes sistemas de vida.

4. Reflexiones finales

La primera reflexión tiene que ver con la necesidad de definir un objetivo claro; sin este objetivo, la actividad extractivista (no solo en hidrocarburos) seguirá avanzando sin límite, peor aún, sin lograr, probablemente, la superación de los problemas estructurales de Bolivia. Además, este objetivo deberá contener un análisis de sostenibilidad entendido como el establecimiento de un punto de equilibrio ecológico entre las necesidades reales del país y las posibilidades físicas de la naturaleza. Este debería ser el punto de partida inequívoco para todos los sectores extractivos.

Por otra parte, la actual gestión del régimen en hidrocarburos parece dirigirse hacia una intensificación del extractivismo, que pasa por una flexibilización de la normativa ambiental basada en la reversión del régimen actual a un régimen de concesiones. Lamentablemente, todo parece ser parte de un retroceso histórico, un viraje sin rumbo fijo, justamente a causa de, digámoslo honestamente, la pérdida del rumbo inicial de lo que debió ser un “proceso de cambio” en Bolivia para el cual era una necesidad ineludible sustituir el modelo actual (llamado neoliberal) por un modelo de desarrollo sustentable, que debe basarse en un patrón postextractivista con capacidad de resolver los problemas estructurales de este país en armonía con la naturaleza (Madre Tierra) y respetando a todos y todas las habitantes de Bolivia, es decir, la búsqueda del Vivir Bien.

Sin embargo, todos estos virajes son, de hecho, parte de un mismo proceso histórico, de una construcción que aún nos costará mucho trabajo, pero que, no hay duda de ello, está en todo el pueblo de Bolivia y no la abandonará.

El tercer elemento de reflexión consiste en la necesidad de un viraje en la conducción actual, del régimen de hidrocarburos, mediante la efectivización y consolidación de un régimen que actualmente se mantiene solo en la teoría.

Esta necesidad de viraje en la aplicación del régimen nos servirá para continuar con los otros pasos necesarios para llegar a un cambio en el patrón primario exportador, pasos operativos como la aplicación del Fondo Soberano de Riqueza, el cambio de la matriz energética, el levantamiento de los subsidios a los carburantes y muchas otras medidas que ya han sido mencionadas a lo largo del artículo.

Otro elemento igualmente necesario está referido a la necesidad de efectivizar medidas, por parte del gobierno, que tiendan a la protección, cuidado y relacionamiento armónico del ser humano con naturaleza. Estos mecanismos, debido a las actuales condiciones, deberán emerger de la propia sociedad, consciente de que estos aspectos no son retóricos ni sin importancia, sino que, por el contrario, son el eje “vital” de un verdadero proceso de cambio.

La efectivización de esta normativa ya existente deberá traducirse en la elaboración participativa de la reglamentación correspondiente, que defina las condiciones ecológicas necesarias que deben cumplir las actividades extractivas en la elaboración de agendas mínimas de protección de la naturaleza consensuadas con la sociedad civil, en las cuales se deberán definir áreas en las cuales no pueden explotarse recursos.

A partir del recorrido de los hidrocarburos, debería iniciarse el mismo recorrido en los otros sectores extractivos, lo que efectivizaría un cambio definitivo de patrón de desarrollo.

El verdadero problema, entonces, se encuentra en cómo convencer a un “gobierno progresista” como el boliviano para que pueda asumir las responsabilidades respecto de los hidrocarburos, el ambiente y los temas de pueblos originarios. Probablemente, no se le convencerá a menos que se realice un proceso firme y participativo de incidencia.

Bibliografía

Alvarado Cuevas, L. & Espada, J.L. (2009). La Renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales- Estadísticas Fiscales. La Paz: CEDLA.

Alayza, A. & Gudynas, E. (Eds.). (2011). Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. Lima: RedGE y CLAES.

Aramayo Ruegenberg, R. (2009). "Análisis Sectorial". Tomo I, "El Sector Hidrocarburos", UDAPE.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010 (2010). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Guzmán, J. C., Crespo, M., Genuzio, T. & Santa Gadea, C. (2010). Uso productivo del excedente hidrocarburífero. Propuesta de creación del Fondo Soberano de las Regiones. La Paz: PIEB.

Contrato de Operación, YPFB, Petrobras Bolivia, Empresa Petrolera Andina S.A. y Total E y P Bolivia. Costos Recuperables, 2009, 2010, YPFB. www.ypfb.gob.bo

Gudynas, E. (2004). Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible. Montevideo: Coscoroba Ediciones.

Gudynas, E. et al. (2009). Diez tesis urgentes sobre el Nuevo Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En Extractivismo, política y sociedad (pp. 187-225). Quito: CAAP y CLAES.

Johnston, D. (International petroleum fiscal systems and Production Sharing Contracts.

_____ (2003). International Exploration Economics, Risk and Contract Analysis. PennWell.

Ministerio de Economía y Finanzas, Estado Plurinacional de Bolivia. (2010a). Memoria de la Economía Boliviana.

_____ (2010b). Economía Plural: El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo.

Mommer, B. (2003). *Petróleo Global y Estado Nacional*. Caracas: Comala.com.

Morales Olivera, M. (2008). 'Valor' y regímenes de explotación de recursos naturales. La Paz: OXFAM Gran Bretaña.

Morales Olivera, M. & Azeñas Alcoba, R. (2010). *Marco conceptual de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*. ABDES.

Paz Arauco, Verónica & Ocampo Mendoza, M. (2009). *Fiscalidad y Desarrollo: Una Agenda Pendiente para Bolivia*. PNUD.

Stigler, G. (1979). *Historia del Pensamiento Económico*. Buenos Aires: El ateneo.

Vidal, Gregorio & Guillén, A. (Coord.). (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. CLACSO.

Transiciones en el Ecuador: de la nueva Constitución hacia un paradigma holístico

Jörg Elbers y Gabriela Muñoz (CEDA)¹

¹ Los autores agradecen a Viviana Baptista, Patricia Carrión, Eduardo Gudynas, María Eugenia Hidalgo y Pablo Ospina por sus comentarios y sugerencias al presente documento.

*Esta transición global hacia la sostenibilidad
ya no es un problema conceptual, ni un problema técnico.
Se trata de un problema de los valores y la voluntad política.*
Fritjof Capra & Hazel Henderson (2009)

Introducción

Ecuador es uno de los cinco países megadiversos en América del Sur, los otros son sus vecinos Colombia y Perú, Brasil y Venezuela. Todos los países de los Andes tropicales poseen una abundancia en ecosistemas y tasas muy altas de biodiversidad. Aparte de eso, la Cordillera de los Andes está caracterizada por una riqueza en yacimientos de minerales y el pie de monte oriental por yacimientos de petróleo y gas. Esta riqueza en naturaleza y yacimientos no condujo a los países de la región hacia un desarrollo cualitativo y equitativo; al contrario, América Latina tiene el dudoso privilegio de ser el continente más inequitativo del planeta. En nombre del progreso —y su paradigma, el crecimiento económico— los gobiernos siguen apostando al extractivismo. Este sistema económico ha llevado a la depredación de la naturaleza en las zonas de extracción; a la contaminación de aire, agua y suelos en las zonas de influencia; a conflictos socioambientales que, en muchos casos, acarrearán violaciones a los derechos humanos y violencia contra los moradores.

Alberto Acosta habla de *La maldición de la abundancia* (2009) cuando la extracción de la riqueza natural enriquece a las grandes corporaciones transnacionales y sus aliados en las capitales de los países; mientras que las comunidades en el lugar se quedan con la naturaleza depredada, daños ambientales persistentes y la estructura social perturbada. El uso fácil e inmediatista de la naturaleza ha fomentado el estancamiento tecnológico y el pensamiento poco creativo para buscar otras fuentes de desarrollo.

La iniciativa Transiciones² busca alternativas al desarrollo basado en el extractivismo (Alayza & Gudynas, 2011). El modelo de desarrollo dominante es insustentable en sus dimensiones sociales, económicas, ambientales y políticas. La última consecuencia de este modelo económico hegemónico es el cambio climático. Causado por la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera, amenaza a las bases de la vida en la Tierra y con eso a la supervivencia de gran parte de las especies y de los seres humanos (Elbers, 2011, 2012a).

El artículo da una vista panorámica en torno a los temas que se discuten en el Ecuador sobre transiciones y alternativas al desarrollo. En el año 2009, Alberto Acosta describió la situación en el país en su libro *La maldición de la abundancia* con las siguientes palabras:

El *sumak kawsay* o *buen vivir*, planteado en la Constitución de Montecristi, nos conmina a superar el extractivismo y a construir conscientemente una economía postpetrolera. Y si hablamos de economía post-petrolera no estamos pensando en que aparezca un nuevo producto primario que nos permita sobrevivir en el mercado internacional. Debemos entender que el hecho de ser países productores y exportadores de recursos naturales, no conduce al desarrollo. (Acosta, 2009: 12).

Tres años después, estas palabras adquieren un nuevo significado. El 5 de marzo de 2012, el Gobierno ecuatoriano firmó el primer contrato de minería a gran escala para el campo Mirador, una mina de cobre a cielo abierto, ubicada en la provincia amazónica de Zamora Chinchipe, en el sureste del país (AFP, 2012).

La transición de un modelo económico basado en el extractivismo con reglas neoliberales hacia otro guiado por los valores de justicia, dignidad humana, compasión y la reverencia por la vida (Smith & Max-Neef, 2011) es una tarea muy compleja. En un artículo sobre la iniciativa, Yasuní-ITT³ Fander Falconí habla sobre la conciencia ecológica en el Ecuador. Esta cita muestra la complejidad del tema:

El ITT es una prueba de vida. Su éxito afirmaría la defensa de las culturas humanas y la naturaleza, y colocaría al Ecuador en la vanguardia del mundo en las discusiones de economía y medio ambiente. El país ya se ha situado en la delantera del mundo, gracias a un ecologismo profundo, mostrado en los debates que llevaron a aprobar la Constitución más 'verde' del planeta. (Falconí, 2010: 18).

² www.transiciones.org

³ Las siglas ITT corresponden a tres pozos de exploración petrolera: Ishpingo, Tambococha y Tiputini en el Parque Nacional Yasuní. La iniciativa está descrita en detalle más adelante.

Un criterio básico —aunque no suficiente— para hablar de un ecologismo profundo del Ecuador sería la protección ambiental (compárese los principios de la ecología profunda en Naess, 2008). La protección ambiental de un país tiene diferentes aspectos: unos son los conceptos teóricos y las normas; otros, las actividades económicas que se ajustan a la protección ambiental; el tercero, no menos importante, la conciencia ambiental y el comportamiento respetuoso con el medio ambiente de los ciudadanos. Respecto de conceptos teóricos y normas ambientales, en Ecuador, sin duda, existen avances prometedores. Uno de los hitos es la aprobación de la Constitución del Ecuador de 2008 —la primera Constitución en el mundo que reconoce los derechos de la naturaleza—. Otro elemento innovador son los derechos del buen vivir; ellos forman el marco conceptual para el nuevo Plan Nacional de Desarrollo del Estado, el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (Senplades, 2009). A eso se suma la iniciativa Yasuní-ITT de dejar el crudo en la tierra, que recibió reconocimiento y apoyo en todo el mundo desde su presentación en el año 2007.

Si miramos las actividades económicas, tenemos una imagen diferente: continúan y se han intensificado la contaminación de la Amazonia por la extracción de petróleo; la destrucción de los manglares por las camaronerías; la contaminación de regiones enteras por la agricultura de monocultivo, corporativa y de gran escala, como las plantaciones de banano y palma africana; la contaminación de los ríos por la inexistencia del tratamiento de aguas residuales, por dar solo algunos ejemplos.

Respecto de la conciencia ambiental y el comportamiento respetuoso con el medio ambiente de los ciudadanos, vemos unos indicios alentadores, como su aumento —especialmente en los niños— y el gran interés en la población por la iniciativa Yasuní-ITT. Sin embargo, por otra parte, queda mucho por hacer, como muestran unos ejemplos de la ciudad de Quito: la basura tirada en todos lados, la entrega y recepción irreflexiva de bolsas de plástico, el consumo aturdido de botellas de plástico, la irresponsabilidad y prepotencia de los choferes particulares —de taxis y buses— frente a peatones y ciclistas.

La protección ambiental por parte de la sociedad es un paso imprescindible en la transición del modelo de desarrollo actual hacia un modelo alternativo que respete la reverencia por la vida y cuide el patrimonio de nuestros hijos y nietos. En relación con los conceptos teóricos, Ecuador muestra unos avances prometedores, pero la protección ambiental no es un tema puntual, es un tema holístico. Si contemplamos a la protección ambiental como un sistema que abarca la conciencia ecológica de los ciudadanos, las actividades económicas y

los conceptos teóricos como componentes interconectados e interdependientes, entonces faltan argumentos para hablar de un ecologismo profundo en el país como lo hace Falconí.

En el siguiente artículo, presentamos los conceptos innovadores y discutimos las políticas públicas y su puesta en práctica. Finalmente, aportamos unas ideas para la construcción del buen vivir en el Ecuador.

1. La Constitución del Ecuador de 2008

En el año 2008, Ecuador vivió un proceso político histórico, ansiado por la gran mayoría de ecuatorianos y reflejado en la aprobación de una nueva Constitución política, la cual propone un nuevo pacto social, político, económico, pero esencialmente humano, basado en una nueva forma de relación entre el hombre y la naturaleza, y en una nueva visión de desarrollo y bienestar social. Este pacto se expresa en el preámbulo de la Constitución: “Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay* [...]”. Además, la Constitución del Ecuador plantea otro elemento innovador: la concepción de este país como un Estado constitucional de derechos y justicia social, reforzando el ejercicio de los principios y derechos constitucionales como norma suprema: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (artículo 11, numeral 4). Finalmente, y para dar vida a la visión biocentrista de la relación hombre-naturaleza, artículo 71 de la Constitución plantea los derechos de la naturaleza.

Estos tres elementos marcan un giro fundamental no solo para la concepción del bienestar y la relación hombre-naturaleza, sino también en cuanto al rol del Estado y los mecanismos que garantizan el efectivo goce y ejercicio de los derechos constitucionales.

2. El buen vivir

El concepto de “el buen vivir”, cuyo origen se asienta en la cosmovisión de los pueblos originarios, ha sido retomado en la Constitución del Ecuador de 2008 para proponer una nueva forma de entender y satisfacer las necesidades de bienestar del ser humano, y el acceso y uso de los bienes naturales, así como una relación más equitativa y solidaria entre los seres humanos. Acosta explica acerca del buen vivir:

[...] no es una originalidad ni una novelería de los procesos políticos de inicios del siglo XXI en los países andinos. Los pueblos y nacionalidades ancestrales del Abya-Yala no son los únicos portadores de estas propuestas. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas de la Humanidad por la emancipación y la vida. (Acosta 2011: 8).

Unos análisis detallados y desde diferentes puntos de vista sobre el concepto del buen vivir se encuentran en Medina (ed.), 2008; Acosta & Martínez, 2009; Huanacuni, 2010; y Oviedo, 2011.

En el caso de Ecuador, las crisis humanas, sociales, políticas y ambientales han llevado a una profunda crítica del actual modelo de desarrollo económico y, por lo tanto, a retomar planteamientos holísticos que permitan una vida más armónica entre seres humanos, y entre estos y la naturaleza.

Todo ello implica necesariamente construir un consenso social humano en el que el centro de las decisiones no esté dado por la acumulación, y uso intensivo y excesivo de bienes, sino por la comprensión de que el hombre y los bienes naturales somos parte de un todo único; por ello, las decisiones y acciones humanas tienen efectos directos sobre los bienes naturales y la madre tierra.

Desde esta perspectiva, la Constitución ecuatoriana traza un nuevo camino para construir una sociedad diferente, sustentada en un régimen económico social y solidario, en el que se reconoce al ser humano y a la naturaleza como sujetos, medios y fin, en tanto y en cuanto el ser humano y la naturaleza son los sujetos de derechos. A través de estos, se concreta un sistema económico social y solidario, cuyo fin es la existencia armoniosa entre el hombre y la naturaleza; además, propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado en armonía con la naturaleza y tiene como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

Más aun, el artículo 275 de la Constitución plantea un régimen de desarrollo basado en el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales que garanticen la realización del buen vivir.

En este sentido, se propone que la relación entre economía y ambiente, y, por lo tanto, las políticas públicas económicas, sean un medio para lograr la expansión

de las potencialidades humanas individuales y colectivas, y no un fin en sí mismo. Dicha expansión depende del uso que hagamos de los bienes naturales y sus servicios ambientales, que, como lo han demostrado varios estudios, no son ilimitados, así como tampoco su capacidad de resiliencia.

Décadas atrás, varios teóricos como Herman Daly, Trygve Haavelmo y el Club de Roma (Meadows *et al.*, 1972) alertaban sobre los límites del crecimiento y la incapacidad de la naturaleza de recuperar sus ciclos naturales al mismo ritmo en que son degradados por las actividades humanas.

En las últimas décadas, teóricos de la economía ecológica como Joan Martínez Alier han puesto de manifiesto que el actual patrón de desarrollo económico es insostenible y que, por este motivo, se requiere de un nuevo enfoque de bienestar en el que se consideren integralmente a los bienes naturales y a la sociedad como un todo.

Finalmente, este cambio del patrón de desarrollo, uso y acceso a los bienes de la naturaleza dependerá del ejercicio efectivo de los derechos y responsabilidades.

3. El Estado constitucional de derechos

Al postulado del buen vivir, se añade el artículo 1 de la Constitución: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

En el Estado de derecho, los puntos de referencia cambian sustancialmente. Ahora, la aplicación de las normas pasa por el ejercicio de los derechos constitucionales y el Estado se convierte en el garante de la vigencia de estos. Varios artículos de la Constitución establecen como deber primordial del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos: respetar y hacerlos respetar. Los jueces y juezas deberán administrar justicia con sujeción a estos; además, la función de transparencia y control social protegerá su ejercicio y cumplimiento.

Se refuerza, entonces, la idea de que el rol fundamental que tiene el Estado es el de garantizar que los derechos se cumplan. Sin embargo, en el caso de los bienes naturales y del ambiente, también debe obligar a los particulares y a sí mismo a protegerlos. El artículo 396 de la Constitución indica la responsabilidad que tiene el Estado para adoptar políticas oportunas que eviten los impactos

ambientales negativos, así como la responsabilidad objetiva frente a un daño ambiental causado.

Esta idea se refuerza en el artículo 397 al mencionar que “el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas” y “La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras y servidores responsables de realizar el control ambiental”.

Así, el rol del Estado se ejercerá sobre los individuos que contaminan, las autoridades que deben preservar el medioambiente y el Estado mismo, que debe responder por los daños cuando su función no sea ejercida adecuadamente.

Todo ello plantea aspectos importantes, como dejar de lado el concepto de que la sociedad se rige por el derecho vigente para colocar lo constitucional como centro del acuerdo jurídico político, de tal forma que la Constitución se torna en norma jurídica directamente aplicable por cualquier persona, autoridad o juez (Ávila, 2009).

Adicionalmente, la Constitución ecuatoriana plantea una ampliación de la garantía de los derechos. Un ejemplo claro de ello es el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, con ello, la posibilidad de concebir a la naturaleza como sujeto de derechos.

4. Los derechos de la naturaleza

Finalmente, y en coherencia con la realización del buen vivir, la Constitución ecuatoriana marca un giro en términos de la protección de los bienes naturales al reconocer los derechos de la naturaleza y, de este modo, el derecho de los ecosistemas a existir y mantener sus procesos evolutivos. El artículo 71 menciona lo siguiente:

La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

Este artículo plantea retos fundamentales tanto para romper con la visión antropocéntrica sobre la relación hombre-naturaleza, como para cubrir la necesidad de generar políticas públicas y mecanismos jurídicos e institucionales que permitan, efectivamente, que se cumplan con los derechos de la naturaleza.

A este artículo, se suman el derecho a la restauración de los ecosistemas alterados, las medidas de precaución y restricción de actividades que puedan llevar a la extinción de especies, destrucción de ecosistema y alteración permanente de ciclos naturales contemplados en los artículos 72 y 73 de la Constitución. Se añaden, además, otros principios y aspectos jurídicos innovadores, tales como el derecho humano al agua, el principio pronatura (artículo 395, numeral 4) de prevalencia a favor de la naturaleza, el principio de restauración integral, el principio de solidaridad, el de subsidiaridad del Estado y la imprescriptibilidad de las acciones ambientales, así como la responsabilidad objetiva por daños ambientales.

Finalmente, es importante rescatar que, si bien la naturaleza por sí misma no puede iniciar una acción legal para que se respeten sus derechos, la Constitución establece el mecanismo de tutela de los derechos de la naturaleza para que cualquier persona pueda exigir su cumplimiento (artículo 71).

Al dotar de derechos a la naturaleza, se establece, por primera vez, el necesario equilibrio jurídico en la relación hombre-naturaleza, así como una mayor articulación con los derechos colectivos. Mario Melo afirma:

El derecho de la Naturaleza a existir y a que sus ciclos vitales no sean alterados por agresiones provenientes de la especie humana confluye con los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas y su autodeterminación, para fortalecer la lucha por la defensa de los territorios frente a las agresiones que le infringen actividades extractivistas y desarrollistas (Melo en Dávalos, 2009: 118).

A su vez, esta concepción conlleva a la realización del buen vivir. Un análisis profundo sobre la discusión del concepto y ejercicio de los derechos de la naturaleza se encuentra en Ávila (2009, 2010 y 2011) e INREDH (2009).

Cabe mencionar que, para instrumentalizar los contenidos constitucionales, la Constitución de 2008 ubica a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los objetivos del buen vivir y la garantía de derechos. En el artículo 280 de la Carta Magna, se establece la necesidad de construir un plan de desarrollo como el instrumento al que se sujetarán

las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

En cumplimiento de este articulado, en 2009, apareció el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), el cual tiene por objetivo “propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la (re)distribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar el Buen Vivir” (Senplades, 2009: 17).

El PNBV plantea, además, doce objetivos nacionales con sus metas, estrategias e indicadores. A lo largo de ellos, se encuentra como principio orientador la necesidad de alcanzar el bienestar humano en armonía con la naturaleza, así como la aplicación de los derechos constitucionales como medio y fin de ese buen vivir.

5. El buen vivir, los derechos y la naturaleza en los hechos

Como se ha mencionado, la Constitución del Ecuador señala el camino para la construcción de una nueva forma de convivencia, en la que destacan tres elementos: los derechos y garantías constitucionales como mecanismos para alcanzar el buen vivir; los derechos de la naturaleza como la forma de incorporar en la práctica jurídica una visión biocentrista de la relación hombre-naturaleza; y el buen vivir, como el compromiso humano a alcanzar.

Aún no existen señales claras sobre la construcción participativa de las políticas y normativas que permiten poner en práctica los contenidos constitucionales. Un ejemplo es la inconformidad de los sectores sociales sobre la participación en la construcción de las políticas y normas relativas al sector minero. Ello desembocó en la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, presentada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) en 2010.

La Conaie argumentó en su demanda que no hubo el procedimiento adecuado de consulta prelegislativa, como tampoco el cumplimiento de las normativas internacionales, entre ellas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas referentes al derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y nacionalidades frente a una disposición normativa que afecte o involucre

los intereses de dichos actores, y que, por lo tanto, la ley violaba los postulados constitucionales.

Finalmente, la demanda de declaratoria de inconstitucionalidad de la ley fue negada por la Corte Constitucional, estipulando algunos parámetros que deben regir el proceso de consulta prelegislativa en futuros casos.⁴ Si bien estos parámetros sientan un precedente importante para normar el proceso de consulta, quedó en entredicho la legitimidad de la ley y en duda los principios de participación, y si realmente se está dando una construcción colectiva del buen vivir.

Por todas estas razones, es necesario pensar que no es suficiente desarrollar instrumentos de política pública o normativos para incorporar los costos sociales y ambientales que provoca el consumo exponencial de los bienes naturales, ni de incorporar nuevas tecnologías limpias para seguir con el mismo modelo de consumo. Tampoco se trata, como lo menciona Acosta, de “aplicar un conjunto de políticas, instrumentos e indicadores para salir del ‘subdesarrollo’ y llegar a aquella deseada condición del ‘desarrollo’” (Acosta, 2011: 11).

Se trata de construir políticas coherentes que no entorpezcan el camino hacia el buen vivir. Se trata de la construcción colectiva de políticas que permitan realmente la transición hacia un nuevo paradigma de vida en el que la primera transformación que se requiere es la humana. Se trata, finalmente, de dar pasos coherentes para una revolución humana tan necesaria para América Latina.

En este sentido, tanto la Constitución del Ecuador, como el Plan Nacional para el Buen Vivir, plantean concepciones e instrumentos jurídicos para transitar hacia un nuevo paradigma de bienestar, el cual se fundamenta en la relación armónica entre hombre y naturaleza, la distribución equitativa de los recursos y la garantía de los derechos como base jurídica para alcanzar el buen vivir. La transición, sin embargo, no requiere solo de palabras, sino de un diálogo comprometido y profundo que nos permita identificar caminos y aplicar en la práctica estas nuevas concepciones.

⁴ La demanda de inconstitucionalidad fue negada por la Corte Constitucional. Sin embargo, en vista de la ausencia de una ley que regule el procedimiento de consulta prelegislativa, la Corte Constitucional dispuso algunos parámetros (ver Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador 001-10-SIN-CC. Quito, 18 de marzo de 2010).

6. La iniciativa Yasuní-ITT

La explotación petrolera en la Amazonia ecuatoriana comenzó en la segunda mitad de la década de 1960. Trajo consigo la devastación de la naturaleza y atropellos a los derechos elementales de los pueblos indígenas y de los colonos que habitan la región. En consecuencia, en los últimos 30 años, crecieron la resistencia y la lucha: los moradores en la Amazonia norte ya no quieren pagar la cuenta por el progreso del Estado ecuatoriano. Es más, los niveles de pobreza en las provincias petroleras de Sucumbíos y Orellana son más elevados que en el resto del país; ello confirma los postulados de *La maldición de la abundancia*.

Sobre la base de esta experiencia, varias personas, movimientos sociales y ambientalistas de la sociedad civil ecuatoriana desarrollaron la propuesta Yasuní-ITT con el propósito de dejar el crudo bajo tierra en el Parque Nacional Yasuní en la Amazonia. La propuesta fue expuesta originalmente en el año 2005 —una propuesta que no habló de compensaciones—. En 2007, el Gobierno ecuatoriano asumió oficialmente esta iniciativa y la presentó solicitando a la comunidad mundial una compensación económica por mantener el petróleo en tierra (Acosta, 2009).

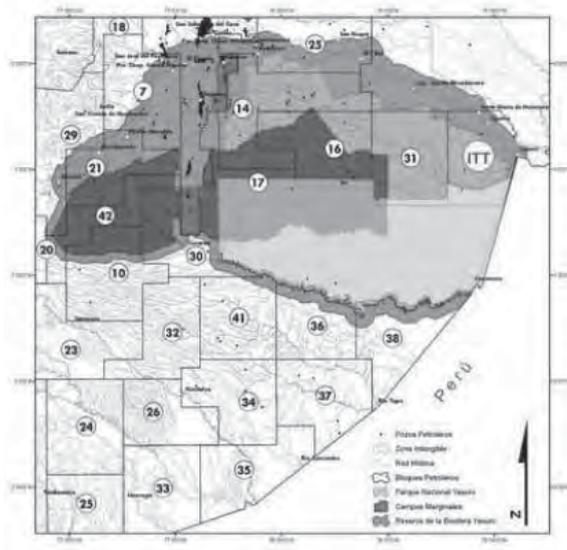
El bloque petrolero Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) se encuentra en el nororiente del Parque Nacional Yasuní en la zona fronteriza con el Perú. El Yasuní fue declarado parque nacional en 1979 y tiene 982,000 ha. En 1989, la Unesco declaró la Reserva de Biosfera Yasuní, compuesta por el parque nacional, el territorio Waorani y una zona de amortiguamiento, con un tamaño total de 1.6 millones de hectáreas (ver mapa 1).

El Yasuní, ubicado en la intersección biogeográfica entre la Amazonia, la cordillera de los Andes y el Ecuador terrestre, es un refugio del pleistoceno que se caracteriza por su abundante biodiversidad, como centro de especiación, y por su altísimo endemismo. Por ejemplo, en el parque, se hallaron 664 especies de árboles y arbustos por hectárea; este es el mayor número encontrado en todo el mundo.

En esta área, una de las más biodiversas del planeta, se superponen los centros de riqueza de especies de plantas, anfibios, aves y mamíferos del continente. La zona está habitada por el grupo indígena amazónico de los waorani (o huaorani), quienes basan su subsistencia en la caza, recolección y agricultura itinerante. Tienen fama de guerreros y fueron contactados hace relativamente poco tiempo.

Los tagaeri y taromenane, parientes de los waorani, siguen viviendo en aislamiento voluntario, en el sur del parque nacional y del territorio waorani, declarado zona intangible. El sur del bloque ITT está dentro de la zona intangible en el Parque Nacional Yasuní (Finer *et al.*, 2010; Rivadeneira-Roura, 2007).

Mapa 1 Parque Nacional Yasuní, zona intangible y bloques petroleros



Fuente: *Mapas de Acción Ecológica*.⁵ El área en rojo es el territorio Waorani.

Alberto Acosta, un promotor incansable de dejar el crudo en tierra en el Yasuní, caracteriza lo singular y novedoso de la iniciativa:

Esta iniciativa ITT constituye un punto de ruptura en la historia ambiental y también es, aunque no exclusivamente, una propuesta emblemática para enfrentar en la práctica el calentamiento global. Supera la etapa de los discursos sin propuestas efectivas. Es un paso vigoroso para cuestionar la lógica del desarrollo extractivista (primario-exportador) y simultáneamente, es una opción para construir globalmente el *buen vivir*; entendido como la vida en armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza. El proyecto, en concreto, se sustenta en una visión respetuosa de la naturaleza y de las opciones culturales de los pueblos libres en

⁵ <http://mapas.accioneologica.org/Yasuni-ITT/>

aislamiento voluntario que todavía habitan en ese territorio amazónico. (Acosta, 2009: 189).

Según las estimaciones, las reservas del bloque ITT alcanzan 846 millones de barriles recuperables de crudos pesados (14,7°API).⁶ En el yacimiento, se explotaría, a partir del quinto año —por cerca de 13 años— 107,000 barriles diarios. Posteriormente, en su fase declinante, los pozos producirían por unos 12 años adicionales. El monto total de extracción es casi la cuarta parte de las reservas probadas en Ecuador. Esta cantidad significativa para el país alimentaría apenas unos ocho días de consumo de petróleo en el mundo (Acosta, 2009).

Otro factor importante de la iniciativa es el aporte para la mitigación del cambio climático. Dejar el crudo bajo tierra evitaría la emisión de unas 410 millones de toneladas métricas de CO₂ a la atmósfera por la combustión. Si se incluyen, además, los efectos de la deforestación asociada directa e indirectamente a la extracción petrolera, las emisiones de la explotación y la construcción de infraestructura, y el metano originado en la ganadería en áreas colonizadas, el valor real de las emisiones evitadas es mayor (Acosta, 2009; Yasuní-ITT).⁷

En el año 2008, el valor neto de la explotación del petróleo del bloque ITT equivalía a recibir casi 7 mil millones de dólares. René Ramírez, el secretario nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, explica la contribución que espera el Estado ecuatoriano por parte de la comunidad internacional: “Ecuador espera una contribución monetaria por no explotarlo de tan solo la mitad de los ingresos futuros petroleros. El resto sería asumido implícitamente por el pueblo ecuatoriano, que pasaría a ser así el principal ‘contribuyente’” (Ramírez, 2012: 41).

La iniciativa ha tenido mucha acogida internacional desde su primer pronunciamiento público en el año 2007. Tampoco faltaron comentarios de duda y de incomprensión. Los ensayos y artículos de opinión en el libro de Martínez & Acosta (2010) dan una buena sinopsis sobre la discusión alrededor del Yasuní.

⁶ La gravedad American Petroleum Institute (API, por sus siglas en inglés) es una medida de densidad que describe cuán pesado o liviano es el petróleo comparándolo con el agua. Si los grados API son mayores a 10, el crudo es más liviano que el agua. Los grados API sirven también para diferenciar la calidad de los crudos; el mejor valor comercial lo tienen los crudos livianos con gravedades API entre 31,1 y 45°API.

⁷ <http://yasuni-itt.gob.ec/>

La propuesta de mantener el crudo bajo tierra no solo tiene implicaciones ambientales, “tiene importantes implicaciones éticas, sociales, e incluso económicas, no todas cuantificables en términos monetarios” (Acosta, 2009: 190). La implementación de esta propuesta fomentaría la posibilidad de supervivencia de los últimos pueblos indígenas en aislamiento voluntario en el Ecuador —los tagaeri y taromenane—, protegería la vida en una de las zonas más biodiversas del planeta y sería un aporte real para la mitigación del cambio climático (Acosta, 2009).

Todos estos efectos positivos son ya palabras mayores, pero, más allá, la iniciativa provoca pensar sobre el modelo actual de desarrollo, sobre nuestra relación con la naturaleza incluyendo a todos los seres vivos —la Pachamama o Tierra viva— y sobre nuestro respeto frente a pueblos indígenas que quieren vivir en aislamiento voluntario. ¿Estamos dispuestos a efectuar una transición de la destrucción sistemática de las bases de la vida en la Tierra en nombre del fetiche “crecimiento económico” hacia una convivencia respetuosa con todos los seres vivos y la naturaleza?.

Como Acosta *et al.* (2010) puntualizan, la nueva Constitución del Ecuador retoma y refuerza varios conceptos de la iniciativa Yasuní-ITT. El mandato por la justicia social y la defensa de la naturaleza se manifiestan en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y en el régimen del buen vivir. Los autores postulan que la iniciativa ITT debe ser entendida como una política pública, no como una resolución técnica basada en un cálculo de costo-beneficio, de la siguiente manera: “Esto implica reconocerle el mismo rango que otros componentes clave, por ejemplo en la política de salud o de educación. La iniciativa no debería ser encasillada como específicamente ambiental ya que, como ya se explicó, aborda aspectos sustanciales en las dimensiones sociales y económicas” (Acosta *et al.*, 2010: 114).

Estamos de acuerdo con los autores en que se debe entender la iniciativa del Yasuní como una política pública, pero la justificación da la impresión de que lo ambiental es una categoría secundaria frente a “componentes clave” del sistema, como salud y educación. Tenemos que entender que sin el “componente ambiental”, una naturaleza intacta como base de nuestra vida en la Tierra, ya no hace falta hablar de ningún otro componente clave, como salud o educación. O, por decirlo con las palabras de James Lovelock, el fundador de la teoría de Gaia: “[la tierra viva] Es importante, y más que ninguna otra cosa, tenemos que verla como realmente es porque nuestra vida depende por completo de la Tierra viva.

No podríamos sobrevivir ni un instante en un planeta muerto como Marte, y debemos entender la diferencia. (2011: 15)”.

Por su enfoque, la iniciativa del Yasuní va más allá del Ecuador, tal como la perfila Acosta:

Convoca a las responsabilidades comunes de toda la humanidad, diferenciadas en relación a las responsabilidades frente a los cambios climáticos, a la conservación de la biodiversidad y a la crisis global ambiental. Es decir, plantea de manera concreta, la vigencia del principio de corresponsabilidad internacional, por el que los países más ricos del mundo, causantes de las mayores complicaciones ambientales globales, están convocados a sostener económicamente este tipo de iniciativas. De hecho podría ser considerada como una forma de pago de la deuda ecológica que tienen estos países con las naciones empobrecidas por sus acciones imperialistas o neocolonialistas, como las que se desplegaron bajo el imperio del Consenso de Washington. (Acosta, 2009: 196-197).

Es un tema de justicia ambiental y de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas a nivel internacional, el cual pone nuevamente sobre la mesa la deuda ecológica que tienen los países del Norte con sus pares en el Sur.

El Estado ecuatoriano condiciona la ejecución de la iniciativa Yasuní-ITT a la contribución monetaria extranjera. Ramírez escribe sobre el tema:

En efecto, la iniciativa no solo reduce la contaminación global, sino que muestra un respeto irrestricto a la biodiversidad al buscar la reproducción indefinida de las especies y de las culturas humanas. En este caso específico, dentro del Parque Nacional Yasuní se encuentran dos de los pocos pueblos en aislamiento voluntario a escala mundial: los Tagaeri y los Taromenane. (Ramírez, 2012: 41).

La justificación da la impresión de que, en el caso de no recibir los 3,500 millones de dólares esperados de la comunidad internacional, tampoco se podrán garantizar los derechos de pueblos en aislamiento voluntario y la biodiversidad en el Parque Nacional Yasuní. ¿Estas son tareas de la comunidad internacional o derechos garantizados por la nueva Constitución de 2008?.

Acosta *et al.* (2010) contradicen esta posición. Ellos destacan que la conservación del Yasuní es importante en sí misma, que no se la puede supeditar a los “humores y disponibilidad de pago de la comunidad internacional” (Acosta *et al.*, 2010: 118).

Subrayan que la responsabilidad última de la gestión política de la iniciativa está en manos del Estado ecuatoriano. La compensación internacional solicitada genera la discusión acerca de la justicia ambiental y de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, para enfrentar los desafíos gigantes que implica la lucha contra el cambio climático, causado principalmente por los países industrializados.

En los libros de Acosta (2009) y Martínez & Acosta (2010), se discuten varias propuestas para financiar la iniciativa. Recientemente, Vallejo *et al.* (2011) presentaron un estudio multicriterial sobre la iniciativa Yasuní-ITT. Sobre la base de un análisis integrado y multidimensional que evalúa criterios económicos, sociales y ambientales, llegan a la conclusión de que la iniciativa es más favorable para el Ecuador que las opciones de extracción petrolera en el campo ITT.

Como fue explicado en detalle arriba, la iniciativa Yasuní-ITT es la propuesta emblemática de la sociedad civil ecuatoriana para las transiciones, que, en 2007, fue asumida por el Gobierno. La propuesta rompe con el modelo de desarrollo extractivista, y ha motivado y animado una discusión internacional sobre un mundo postpetrolero. El Gobierno enfoca los aspectos de la compensación y, a la vez, destaca el gran valor de la iniciativa para la mitigación del cambio climático (Espinosa, 2011; Ramírez, 2012; Yasuní-ITT). Sin embargo, las medidas para la mitigación del cambio climático no se pueden ver en forma puntual: hay que apreciarlas en forma integral.

El subsidio a los hidrocarburos está acelerando el consumo de petróleo en el país (Castro, 2011); entre 2006 y 2012, este se duplicó de 1,350 millones a 2,867 millones de dólares. En una conferencia dictada en Quito en marzo de 2012, Sir Nicholas Stern calificó el subsidio a los combustibles como el peor ejemplo de políticas contra el cambio climático por incentivar el consumo de energías fósiles (*El Comercio*, 2012). En otras palabras, el subsidio a los hidrocarburos contrarresta fuertemente los beneficios de la iniciativa Yasuní-ITT.

7. La minería a gran escala

La Constitución del Ecuador abre el camino para la construcción del buen vivir y, con él, la ruta hacia una nueva forma de convivencia. En la práctica, sin embargo, existen varios hechos que generan dudas sobre si realmente estamos transitando hacia ese buen vivir. Entre tales hechos, basta mencionar la apuesta del país por la extracción minera a gran escala. Con la firma del primer contrato de minería

a gran escala para el campo Mirador el 5 de marzo de 2012, el país entra en una nueva etapa del extractivismo.

Con el campo Mirador, existen, hasta el momento, 16 grandes proyectos de minería metálica industrial. Estos proyectos abarcan una superficie total de 245,621 ha; eso corresponde al 25% de la superficie total concesionada en el país. De los 16 proyectos, 11 se encuentran en la fase de exploración inicial y 5 en la fase de exploración avanzada; 13 planean explotar principalmente oro y los otros 3, principalmente, cobre (Sacher & Acosta, 2012: 59). El Gobierno ecuatoriano ha identificado los 5 proyectos en la fase de exploración avanzada como estratégicos: Río Blanco, de la canado-estadounidense IMC; Panantza-San Carlos y Mirador, de la china CCRC-Tongguan; Fruta del Norte, de la canadiense Kinross; y Quimsacochoa, de la canadiense Iamgold (para información detallada sobre los 16 proyectos ver Sacher & Acosta, 2012).

De los 16 proyectos, 14 se encuentran en las provincias del sur del país, 6 en Zamora Chinchipe, 5 en Azuay, y 1 en Morona Santiago, El Oro y Loja; los 2 restantes en Los Ríos, en el centro, y en Imbabura, en el norte. Los proyectos se encuentran en zonas ricas en biodiversidad, la mayoría en los ecosistemas del bosque húmedo tropical de la Amazonia sur y en los páramos de la sierra; a la vez, son zonas con poblaciones humanas altamente vulnerables.

La minería metálica a gran escala en yacimientos de baja concentración se caracteriza por la generación de inmensas cantidades de residuos. La explotación generará impactos socioambientales, cuya magnitud aún es desconocida en el Ecuador (Sacher & Acosta, 2012). Es muy vasta la información que se tiene sobre los impactos socioambientales ya generados por proyectos minero-industriales en otros países. Para graficar algunos impactos, basta el siguiente dato:

Para los metales no preciosos, generalmente más del 99% de la roca procesada se convierte en desecho, la producción de una tonelada de cobre implica la generación de un promedio de 300 a 500 toneladas de desechos. En el caso de los metales preciosos, los niveles de residuos son aún más altos: la producción de 10 g de oro (equivalente a un anillo) genera un promedio de 20 a 60 toneladas de desechos rocosos, así como 7.000 litros de agua contaminada con cianuro, sustancia cuya alta toxicidad es conocida. La ecuación es simple: a menor concentración, más desechos. Al final de la vida útil de la mina, millones de toneladas de residuos se acumulan, con múltiples riesgos de contaminación en suelo y agua. Los casos más comunes son por drenaje ácido de mina y metales pesados; igualmente la contaminación del aire es

frecuentemente provocada por polvo cargado de metales pesados, como arsénico, cadmio, níquel, e incluso minerales radiactivos (Sacher & Acosta, 2012: 75-76).

Toda esta información nos lleva a preguntarnos: ¿es realmente posible manejar adecuadamente tal cantidad de desechos y controlar la contaminación de suelo, agua y aire, más aun en un país donde las características geológicas y las condiciones meteorológicas nos exponen a una serie de fenómenos naturales? ¿Es posible que el Ecuador transite hacia el buen vivir si se refuerza el modelo económico basado en la extracción y exportación de bienes naturales, para satisfacer la demanda internacional y reforzar un modelo de consumo insostenible?

El comienzo de la minería a gran escala, con la firma del primer contrato en marzo de 2012, es un nuevo hito en la historia del extractivismo del país. Al contrario de los países vecinos —Colombia, Perú y Bolivia—, Ecuador aún no ha experimentado las consecuencias de la minería a gran escala. Las experiencias de estos y otros países se caracterizan por la depredación de la naturaleza y la proliferación de conflictos socioambientales (De Echave, 2011; Machado *et al.*, 2012; Schuldt *et al.*, 2009). El debate sigue vigente: la minería a gran escala dará un fuerte impulso negativo que animará la discusión sobre transiciones en el país.

Unas ideas para la construcción del buen vivir en el Ecuador

Como vimos en el artículo, en los últimos años, Ecuador ha dado unos pasos innovadores en el camino de la transición del modelo hegemónico de desarrollo hacia un modelo alternativo. En 2007, el Estado ecuatoriano presentó la iniciativa Yasuní-ITT y, en 2008, el pueblo ecuatoriano aprobó la nueva Constitución que contiene los derechos del buen vivir y de la naturaleza. Este desarrollo es positivo y prometedor.

Sin embargo, convencer a gran parte de la sociedad de que sustituya su afán de vivir una vida capitalista por un modelo alternativo —el buen vivir— es una tarea inmensa. La situación del buen vivir es similar a la que se da con la protección ambiental: en gran parte de la población, no existe una convicción o una conciencia de que el concepto sea el correcto y, mucho menos, de que sea un concepto *indispensable* si queremos entregar a nuestros hijos un mundo que no sea radicalmente cambiado e irreconocible. El buen vivir no es un discurso; es la conciencia, la sabiduría y la práctica de vivir en armonía con la Pachamama, la Tierra viva. Este concepto sigue vivo en las cosmovisiones animistas de los pueblos indígenas amerindios, como la cosmovisión andina —el *sumak kawsay*,

de los quichuas, y el *suma qamaña*, de los aimaras—. ¿Por qué existe tanto desconocimiento y rechazo a un modelo de vida indispensable para nuestra sobrevivencia en el planeta?.

El modelo del progreso y desarrollo económico se basa en el paradigma newtoniano: es mecanicista, reduccionista, objetivista, materialista, dualista y determinista. En este modelo, el hombre está separado de la naturaleza; la mente, del cuerpo; el campo, de la ciudad, etcétera. Medina (2008) afirma que nos adoctrina para dominar la Tierra y lo caracteriza con las siguientes palabras:

La tradición occidental de la Buena Vida bebe de dos fuentes: una, el mito bíblico del Jardín del Edén y, la otra, la visión aristotélica que liga la Buena Vida a la vida en la ciudad. En ambos casos hay una coincidencia: la separación respecto de la naturaleza. He aquí que en los Andes se construye otro paradigma de la Buena Vida que se basa, justamente, en lo opuesto del modelo occidental. No es la Ciudad, sino la Chacra; no es la separación sino la simbiosis con la naturaleza, el espacio-tiempo de la calidad de la vida. La contraposición no podía ser más radical. (Medina, 2008: 31).

F. David Peat, renombrado físico y autor, se dedicó a estudiar la ciencia indígena o, en otras palabras, el “enfoque indígena de conocer y ser” (Jaworski, 2012: 78). En su libro *Blackfoot Physics (Física de los pies negros*, en español), revela una analogía sorprendente entre la ciencia indígena y los conocimientos que están surgiendo de la ciencia holística, que comenzó con los descubrimientos de la física cuántica a inicios del siglo XX. A continuación, presentamos tres de las revelaciones que Joseph Jaworski sintetiza del libro de Peat:

La teoría cuántica hace hincapié en la totalidad de todos los fenómenos y la interconexión de la naturaleza. La ciencia indígena también sostiene que no hay separación entre individuo y sociedad, materia y espíritu, o de cada uno de nosotros y toda la naturaleza, y que la totalidad es inherente a toda la vida. [...]

En la física moderna [...] la materia esencial del universo no puede reducirse a átomos tipo bola de billar, sino que existe como relaciones. La ciencia indígena enseña que todo lo que existe es una expresión de relaciones —alianzas y equilibrios entre energías, poderes y espíritu—.

Los pensadores de vanguardia en la física [...] sugieren que la naturaleza no es una colección de objetos, sino un flujo de procesos. Toda la noción de flujo y proceso es fundamental para las ciencias indígenas (Jaworski, 2012: 78-79).⁸

⁸ La traducción es nuestra.

La ciencia holística se propagó hacia la Ecología, las Ciencias de la Tierra, pero también hacia las Ciencias Sociales y la Economía (ver, por ejemplo, Capra, 1998; Hathaway & Boff, 2009; Lovelock, 2007; Medina (ed.), 2008; Naess, 2008; Senge *et al.*, 2004; Smith & Max-Neef, 2011; Wheatley, 2006). La ciencia holística ha demostrado la nulidad del axioma sobre la objetividad y la neutralidad en cuanto a valores e ideas personales del conocimiento científico. Sin embargo, la ciencia reduccionista continúa con mucha fuerza y poder, porque sustenta el modelo de desarrollo hegemónico.

Una transición del modelo capitalista hacia el buen vivir es imposible bajo los conceptos antropocéntricos y mecanicistas del paradigma newtoniano. Esta transición solo va ser posible a través de un paradigma holístico, en el cual confluyen elementos de la cosmovisión indígena y de la nueva ciencia (Elbers, 2012b). Tenemos que fomentar el pensamiento holístico y sistémico en la ciencia, la educación, la capacitación, las organizaciones, las políticas públicas, en fin, en el conjunto de la sociedad. Tenemos que romper con el paradigma reduccionista. Transitar hacia un nuevo paradigma es un desafío muy exigente con numerosos frentes. La educación y formación holística es solamente uno de ellos, pero es un frente muy poderoso. La economía neoclásica y el modelo capitalista del mundo basan su poder en la ciencia y la educación reduccionista. El imaginario antropocéntrico de la Tierra otorga una carta blanca para la destrucción sistemática del planeta.

En el libro sobre transiciones en el Perú, Ernesto Ráez escribe, en el capítulo sobre la sostenibilidad ambiental, que necesitamos una transformación cultural, que “un post extractivismo ambientalmente sostenible exige una enérgica y sostenida revolución educativa” (Ráez, 2011: 52). Y el artículo 27 de la nueva Constitución del Ecuador dice: “La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico”. Construyamos sobre eso: ¡Impulsemos la ciencia, educación y formación holística!.

Bibliografía

Acosta, Alberto. (2011). "El Buen Vivir desde la periferia social de la periferia mundial". En Atawallpa M. Oviedo, *Qué es el Sumakawsay: Más allá del socialismo y el capitalismo*. Quito: Sumak Editores, pp. 7-20. Consultado el 24 de mayo de 2012 en vamosacambiarelmundo.org/documentos/

_____ (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, 239 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.extractivismo.com/biblioteca.html

Acosta, Alberto; Eduardo Gudynas, Esperanza Martínez y Joseph H. Vogel. (2010). "Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido: Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT". En Esperanza Martínez y Alberto Acosta (comp.), 2010: 109-133.

Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (comp.) (2009). *El Buen Vivir: Una vía para el desarrollo*. Quito: Abya-Yala, 184 pp.

Alayza, Alejandra y Eduardo Gudynas (eds.) (2011). *Transiciones: postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, 216 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.transiciones.org/publicaciones.html

Ávila, Ramiro. (2011). *El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala, 307 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.rosalux.org.ec/es/mediateca/documentos/239-neoconstitucionalismo

_____ (2010). *El derecho de la naturaleza: Fundamentos*. Quito: s.e., 26 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1087>

_____ (2009). "Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia". En Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2009*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, pp. 775-793. Consultado el 24 de mayo de 2012 en <http://www.kas.de/rspla-mex/es/publications/18560/>

Capra, Fritjof. (1998). *La trama de la vida: Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama [2010], 361 pp.

Capra, Fritjof y Hazel Henderson. (2009). *Qualitative Growth: A conceptual framework for finding solutions to our current crisis that are economically sound, ecologically sustainable, and socially just*. s.l.: Institute of Chartered Accountants in England & Wales. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.fritjofcapra.net/articles100709.html

Castro, Miguel. (2011). *Hacia una matriz energética diversificada en Ecuador*. Quito: CEDA, 124 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.ceda.org.ec/publicaciones2.php?pasa=0&menu=18&submenu1=48&cod_doc=2560

Constitución del Ecuador. (2008). Quito: Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, 218 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf

Dávalos, Javier. (2009). “El derecho al ambiente sano en la nueva Constitución”. En INREDH (ed.), *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: INREDH, pp. 111-124. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.inredh.org/index.php?view=article&catid=68%3Ainredh-libros&id=428%3Anuevas-instituciones-de-derecho-constitucional-ecuatoriano&option=com_content&Itemid=142

De Echave, José. (2011). “La minería peruana y los escenarios de transición”. En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (eds.). *Transiciones: postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, pp. 61-91. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.transiciones.org/publicaciones.html

Elbers, Jörg. (febrero, 2012a). “Desconocimiento y negación del cambio climático real”, *CEDA Temas de análisis*, No. 23, Quito, CEDA, 10 pp. Consultado el 30 de mayo de 2012 en www.ceda.org.ec/contenidos.php?menu=18&submenu1=50&idiom=1

_____ (2012b). “Economía, energía y cambio climático: una propuesta para fomentar la visión holística en Transiciones”. En Nicoletta Velardi y Marco Zeisser (eds.), *Desarrollo territorial y extractivismo: Luchas y alternativas en la Región Andina*. Cusco: GRET, CooperAcción y CBC (en edición).

_____ (mayo-setiembre, 2011). “¿Crecimiento o cáncer? La economía en tiempos del cambio climático”, *Letras Verdes* N.º 9, Quito, FLACSO, pp. 26-34. Consultado el 30 de mayo de 2012 en www.flacsoandes.org/letrasverdes/dossier/94-icrecimiento-o-cancer-la-economia-en-tiempos-del-cambio-climatico

Espinosa, María Fernanda. (diciembre, 2011). “Política Internacional y Cambio Climático”, *Línea Sur* 1, pp. 87-98. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.mmrree.gob.ec/linea_sur/linea_sur001.pdf

Falconí, Fander. (2010). “El ITT: prueba de vida”, *Íconos* 38, pp. 17-20. Consultado el 24 de mayo de 2012 en <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2573>

Finer, Matt; Varsha Vijay, Fernando Ponce, Clinton N. Jenkins y Ted R. Kahn. (2010). “La Reserva de la Biósfera Yasuní de Ecuador: una breve historia moderna y los retos de la conservación”. En Esperanza Martínez y Alberto Acosta (comp.), *ITT-Yasuní: Entre el petróleo y la vida*. Quito: Abya-Yala, pp. 35-59.

Hathaway, Mark y Leonardo Boff. (2009). *The Tao of Liberation: Exploring the Ecology of Transformation*. Maryknoll: Orbis Books, 419 pp.

Huanacuni, Fernando. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: CAOI, 80 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.sudamericarural.org/index.php?mc=45&cod=178

INREDH (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos) (ed.). s.f. *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: INREDH, 351 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.inredh.org/index.php?view=article&catid=68%3Ainredh-libros&id=428%3Anuevas-instituciones-de-derecho-constitucional-ecuatoriano&option=com_content&Itemid=142

Jaworski, Joseph. (2012). *Source: The Inner Path of Knowledge Creation*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 221 pp.

Lovelock, James. (2011). *La Tierra se agota: El último aviso para salvar nuestro planeta*. Barcelona: Planeta, 293 pp.

_____ (2007). *La Venganza de la Tierra: Por qué la Tierra está rebelándose y cómo podemos todavía salvar la humanidad*. Barcelona: Planeta, 249 pp.

Machado, Horacio; Maristella Svampa, Enrique Viale, Marcelo Giruad, Lucrecia Wagner, Mirta Antonelli, Norma Giarracca y Miguel Teubal. (2012). *15 mitos y realidades de la minería transnacional: Guía para desmontar el imaginario prominero*. Quito: Abya-Yala, 221 pp.

Martínez, Esperanza y Alberto Acosta (comp.) (2010). *ITT-Yasuní: Entre el petróleo y la vida*. Quito: Abya-Yala, 289 pp.

Meadows, Donella H.; Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens (1972). *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.

Medina, Javier. (2008). "La Buena Vida occidental y la Vida Dulce amerindia". En Javier Medina (ed.): 31-36.

Medina, Javier (ed.). (2008). *Suma Qamaña: La comprensión indígena de la Vida Buena*. 2ª ed. La Paz: GTZ, 238 pp.

Naess, Arne. (2008). *The Ecology of Wisdom: writings by Arne Naess*. Editado por Alan Grengson y Bill Devall. Berkeley: Counterpoint, 339 pp.

Oviedo, Atawallpa M. (2011). *Qué es el Sumakawsay: Más allá del socialismo y el capitalismo*. Quito: Sumak Editores, 267 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en <http://vamosacambiarelmundo.org/documentos/>

Ráez, Ernesto. (2011). "La sostenibilidad ambiental en la transición hacia el post extractivismo en el Perú". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (eds.), *Transiciones: post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES, pp. 31-60. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.transiciones.org/publicaciones.html

Ramírez, René. (2012). "Izquierda y «buen capitalismo»: Un aporte crítico desde América Latina", *Nueva Sociedad* 237, pp. 32-48. Consultado el 24 de mayo de 2012 en <http://nuso.org/revista.php?n=237>

Rivadeneira-Roura, Cristina. (2007). "Parque Nacional Yasuní". En ECOLAP y MAE (eds.), *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito: ECOFUND, pp. 233-242.

Sacher, William y Alberto Acosta. (2012). *La minería a gran escala en Ecuador: Análisis y datos estadísticos sobre la minería en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 199 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.rosalux.org.ec/es/mediateca/documentos/302-mineriagranescala

Schuldt, Jürgen; Alberto Acosta, Alberto Barandiarán, Anthony Bebbington, Mauricio Folchi, CEDLA - Bolivia, Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas. (2009). *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: CAAP, 225 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.rosalux.org.ec/es/mediateca/documentos/106-extractivismo-politica-sociedad

Senge, Peter; C. Otto Scharmer, Joseph Jaworski y Betty Sue Flowers. (2004). *Presence: Human Purpose and the Field of Future*. New York: Sol/Currency Doubleday, 289 pp.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Senplades, 519 pp. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.senplades.gob.ec/web/18607/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013

Smith, Philip B. y Manfred Max-Neef. (2011). *Economics Unmasked: From power and greed to compassion and the common good*. Foxhole: Green Books, 200 pp.

Vallejo, María Cristina; Carlos Larrea, Rafael Burbano y Fander Falconí. (2011). *La iniciativa Yasuní-ITT desde una perspectiva multicriterial*. Ecuador: PNUD, 148 pp.

Wheatley, Margaret J. (2006). *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. Third Edition. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 218 pp.

Documentos

AFP (Agence France-Presse). (5 de marzo de 2012). "Ecuador abre minería a gran escala con contrato para explotación de cobre". Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gG2j_F5LnveJB0k5e_cacXlqgBHRQ?docId=CNG.4b4c6272171b17d46bce661bbf893de4.61&index=0

El Comercio. (2 de abril de 2012). "Subsidios afectan lucha ambiental". Sociedad. Consultado el 24 de mayo de 2012 en www.elcomercio.com/sociedad/Subsidios-afectan-lucha-ambiental_0_674332602.html

Páginas web

Mapas de Acción Ecológica. <http://mapas.accionecologica.org/>

Transiciones: alternativas al desarrollo. www.transiciones.org/

Yasuní-ITT: Crea un nuevo mundo. <http://yasuni-itt.gob.ec/>

Entre Río y Río

El apogeo y la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del postextractivismo en el Perú

Carlos Monge

Coordinador Regional América Latina, Revenue Watch Institute
Investigador Asociado, DESCO

Introducción

Hace veinte años, se celebró en Río de Janeiro la Cumbre de la Tierra¹ y surgió la expectativa de que el Sistema de las Naciones Unidas podía convocar a todos los países del mundo para que tomen medidas concretas para detener el deterioro de los recursos naturales, y frenar el calentamiento global y el consecuente cambio climático. Hace veinte años, se pensó que los países podían embarcarse juntos por caminos de desarrollo sostenible, genuinamente orientados por el objetivo de dejarle a nuestros hijos y nietos los recursos necesarios para su propio bienestar.

Lamentablemente, hace veinte años que se acumulan frustraciones, ya que ni la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ni el posterior Protocolo de Kyoto, cuyo propósito es reducir voluntariamente las emisiones a partir de metas autoimpuestas, han logrado mínimamente sus objetivos:² las grandes potencias y las grandes corporaciones no lo han permitido. Además, los llamados BRICS³ decidieron que tenían derecho a recorrer el mismo camino de los países “desarrollados” para alcanzar ese mismo “desarrollo”; y, tampoco hicieron lo suyo.

En el caso peruano, la paradoja es que, en 1992, el mismo año en que se realizaba la Cumbre de Río, se consolidaba –con golpe de estado cívico militar de por medio– una apuesta política por una estrategia extractivista neoliberal, fundada en la promoción de la gran inversión privada en recursos naturales renovables y no renovables (minería, pesca, hidrocarburos, energía, plantaciones agroindustriales, bosques). Y esto no tenía nada que ver con algo que se pudiese llamar “desarrollo sostenible” o que respondiese en algo a las recomendaciones de la Cumbre de la Tierra de ese mismo año.

Veinte años después, en la Cumbre de Río+20, la situación fue francamente lamentable. Si en Río 92 se aprobaron grandes iniciativas que no se pusieron en práctica, en Río+20, ya ni siquiera existió la preocupación por esbozar alguna nueva gran idea. A lo más, la cumbre santificó la nueva estrategia de las grandes

¹ Río de Janeiro, 2 al 13 de junio de 1992.

² Para un balance de lo hecho entre la Cumbre de 1992 y la Conferencia de Durban, evento previo a Río+20, ver Balance de la Conferencia de Durban, Revisión de los principales resultados y el camino a seguir, Grupo de Energía y Medio Ambiente del PNUD, abril 2012. Disponible en: www.undpcc.org/docs/Bali%20Road%20Map/English/UNDP_DURBAN_Spanish.pdf

³ Economías emergentes lideradas por Brasil, Rusia, India y China.

corporaciones de hacer negocios basados en la conservación o el uso sostenible de determinados recursos, bajo el nombre de “Economía Verde”.

El Perú ha participado en la Cumbre de Río con un Plan de Acción tan lleno de buenas intenciones como carente de energías,⁴ mientras que, en la vida real, el Gobierno impone la continuidad de la estrategia de crecimiento y desarrollo, basada en las industrias extractivas establecidas por Alberto Fujimori, y profundizada por Alejandro Toledo y Alan García. Más aun, la forma misma de participación del presidente Ollanta Humala y el ministro Pulgar Vidal constituye una expresión de la situación: una estancia brevísima, casi protocolar y para la foto. Al parecer, no tuvieron tiempo para estos asuntos, pues estaban muy ocupados buscando la manera de sacar adelante el Proyecto Minas Conga, en Cajamarca; y asegurar la continuidad de Mina Tintaya, en Cusco. A su vez, estos dos últimos representan casos emblemáticos de cómo se ha promovido la actividad minera desde la década de los noventa hasta la fecha.

Al momento de redactar estas líneas, en las semanas posteriores al Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2012 del presidente Ollanta Humala con motivo de las Fiestas Patrias y cumpliéndose su primer año de Gobierno, queda claro que no ha habido en el país ninguna gran transformación: no solo en relación con la gran minería, como lo manifiesta la necia insistencia en un proyecto social y políticamente inviable, como Minas Conga, sino por la incapacidad gubernamental de concretar la oferta de su anunciada “nueva minería” dos meses después de haberla anunciado en un mensaje a la nación.⁵

Esta continuidad ha tenido gran injerencia en las políticas públicas en curso en los otros sectores de la economía que están relacionados con la explotación de recursos naturales. En concreto, se expresa, también, en la falta de voluntad para reorganizar el Estado, de manera tal que el cuidado del medio ambiente y el ejercicio de los derechos de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones locales, tengan igual o mayor peso que la promoción de las grandes inversiones y la búsqueda de renta fácil.

⁴ Ver en www.minam.gob.pe

⁵ La propuesta de “Nueva Minería” tampoco pudo ser concretada por el premier Juan Jiménez en su presentación al Congreso de la República del 20 de agosto de 2012.

1. Extractivismo y neoextractivismo en la historia del Perú

El Perú, como tantos otros países del después llamado Tercer Mundo, fue conquistado y colonizado para fines de extracción y comercialización de sus recursos naturales. Y esta marca inicial ha persistido a lo largo de nuestra historia, tanto colonial como republicana, en un contexto de condiciones cambiantes de la economía global, que demanda y consume nuestros recursos.⁶

La plata y el oro, así como el mercurio necesario para su procesamiento, estuvieron en el centro de la organización de la economía y al inicio de la colonia. Más tarde, se diversificó la economía y se desarrolló un “mercado interno colonial”. Fuimos, así también, exportadores de productos agrícolas hacia otros territorios al interior del propio espacio colonial. Pero, en general, hemos sido siempre, ante todo, una economía primario-exportadora, que abasteció la demanda europea vía el monopolio comercial ultramarino de España.

Durante el periodo republicano, nuevos productos diversificaron nuestra matriz primaria exportadora, pero la lógica fundamental no cambió. Diversos productos, como salitre, lana, caucho, algodón, azúcar y petróleo, además de los infaltables minerales, sustentaron diversos ciclos exportadores que mantuvieron una lógica común: la fuerte demanda internacional por un recurso natural; el control de ese negocio por una coalición de grupos de poder nacionales y extranjeros; un Estado ávido de renta fácil; corrupción en la concesión de los recursos, respecto de la negociación de sus condiciones de explotación, y la distribución de la renta que su explotación genera; el despojo y desplazamiento de las poblaciones locales que habitaban los territorios y eran dueñas de los recursos demandados; la sobreexplotación y hasta exterminio de la mano de obra utilizada; y los impactos ambientales negativos sobre los territorios y las poblaciones involucradas. Somos, pues, un país de vieja tradición extractivista; pero, somos, también, un país que ha ensayado ya la variante neoextractivista impulsada ahora por los países progresistas de la región, específicamente Venezuela, Ecuador y Colombia.⁷ Es decir, ya antes, en la década de los años setenta, nacionalizamos la renta extractiva y hasta la industria misma, sin cuestionar nuestra dependencia—económica, social y política— en esas mismas actividades extractivas.

⁶ Una buena reseña general de los ciclos exportadores en la economía peruana puede verse en un texto de Carlos Contreras en <http://clioperu.blogspot.com/2010/04/historia-de-los-ciclos-exportadores-en.html>, y en su libro *El aprendizaje del Capitalismo*, IEP: Lima, 2004.

⁷ Eduardo Gudynas, “10 tesis urgentes sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual”, en Autores varios, *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, noviembre de 2009.

2. El neoextractivismo militar en la década de los setenta

El golpe de estado militar del 3 de octubre de 1968 y la toma del poder por las Fuerzas Armadas del Perú significaron el fin de un intento de reformar lo que quedaba de la República Oligárquica nacida a fines del siglo XIX, en el marco de un Gobierno civil de las clases medias reformistas. En todo caso, los militares, responsables del golpe y encabezados por Juan Velasco Alvarado, lo hicieron de manera radical por la vía de los hechos.

En términos generales, desde la perspectiva del sector extractivo, la experiencia militar consistió en la nacionalización de los activos de la minería (con excepción de la Southern Peru Cooper Corporation), los hidrocarburos y la pesca. Además, hubo una expropiación de propiedades privadas con imposición de formas asociativas de propiedad en la agricultura. A esto, se establecieron regulaciones que restringieron –de manera sustantiva– el funcionamiento del mercado de tierras y las inversiones privadas en todos estos sectores.

Esta estatización de las actividades extractivas determinó que el Estado se quedase con el íntegro de la renta que generaban y que fuese el Estado el que determinase la estrategia a seguir sector por sector. En algunos casos, como el de la pesca, la orientación fue maximizar la obtención de la renta, lo que llevó, casi al límite de su exterminio, a la anchoveta, que era capturada para la fabricación y exportación de harina de pescado. En otros sectores, como la agricultura, este proceso fue más complejo debido a las diversas características internas de nuestra agricultura y por el interés central del Gobierno de proveer de alimentos baratos a las poblaciones urbanas populares y medias, los cuales estaban en el centro de su estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

Esta experiencia se agotó hacia fines de la década del setenta, al producirse un giro político al interior de las propias Fuerzas Armadas. En este sentido, se frenó el curso estatista y se organizó una transición política democrática que culminó con las elecciones generales de 1980 y el retorno del presidente Fernando Belaunde al Gobierno en julio de ese año.

Los Gobiernos de Fernando Belaunde y Alan García en la década de los ochenta no tuvieron la intención o la capacidad para cambiar de manera sustantiva la herencia de los años setenta; y tampoco de superarla. No regresaron al extractivismo estatista de la década anterior ni implementaron una reforma de mercado que realmente le pusiese fin. En algunos casos, como en la agricultura, ciertamente

iniciaron un camino de reformas de mercado, pero en general los años ochenta fueron –en realidad– una suerte de interregno entre lo que fue y lo que se venía. Poner fin a la herencia extractivista estatista de los años setenta y sentar las bases del extractivismo neoliberal contemporáneo fue la tarea de Alberto Fujimori, emprendida –como lo hicieron los militares en los setenta– por la vía autoritaria.

3. La dictadura de los noventa y las bases del extractivismo neoliberal en curso

La candidatura de Alberto Fujimori –en particular su campaña en segunda vuelta electoral contra Mario Vargas Llosa– se sustentó en un argumento central: afirmar que el escritor, y la derecha política y empresarial peruana frenarían la hiperinflación y el colapso económico en curso imponiendo un ajuste económico estructural para cortar el gasto público, seguido de reformas de mercado que promoverían inversiones y generarían empleos no dependientes del Estado.

Luego de ser elegido, en un giro que los peruanos ahora vivimos nuevamente, Fujimori hizo exactamente lo que su oponente propuso y que él denunciaba: ajuste estructural y reformas de mercado. Más tarde, en abril de 1992, Fujimori consolidó el giro económico con un giro político autoritario mediante un autogolpe de estado organizado con los altos mandos militares y respaldado por el sector empresarial. En consecuencia, cerró el Congreso y los Gobiernos regionales, a los que acusó de conspirar contra las reformas en marcha.

El desmontaje del Estado empresario y regulador fue más o menos como sigue: privatización de los activos del Estado en minerales, hidrocarburos y pesca durante la primera mitad de los noventa; privatización de las concesiones en minerales en manos del Estado, durante la segunda mitad de los noventa y primera década del nuevo siglo; inversiones privadas en nuevas concesiones en minerales e hidrocarburos durante la segunda mitad de los noventa hasta ahora; desregulación de mercados e inversiones privadas en mercados desregulados en el agro en los ochenta y noventa; y privatización de las cooperativas azucareras durante los noventa y la primera década del nuevo siglo.

Se establecieron, así, las bases del moderno extractivismo neoliberal peruano, que ha durado desde esos años fundacionales hasta hoy, es decir, durante los Gobiernos de Fujimori, Toledo y el segundo de García. Este modelo extractivista neoliberal es el que se esperaba que Ollanta Humala cuestionase profundamente y del que, a la fecha, se ha convertido en fiel defensor.

4. El extractivismo privatizado, monopólico e insostenible que hoy se agota

4.1. En la minería

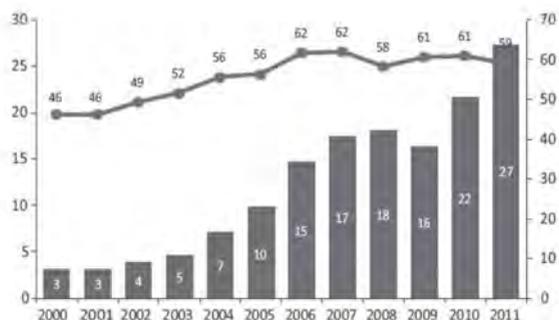
El extractivismo minero neoliberal se caracteriza por la promoción de las inversiones en exploración, extracción y exportación sin valor agregado por encima de toda consideración ambiental, social y económica. Este enfoque fue desarrollado en los noventa cuando había violencia interna, baja demanda y bajos precios internacionales de los minerales, y cuando no existía autoridad ambiental, derechos de consulta ni descentralización.

Los instrumentos principales de este extractivismo aún vigente siguen siendo dos: las concesiones mineras, que se consideran un derecho del peticionario y que se entregan directamente en Lima sin información ni participación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y los Gobiernos subnacionales; y los estudios de impacto ambiental, que son aprobados también en Lima por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), igualmente sin información ni participación del MINAM o de los Gobiernos subnacionales.

La incesante promoción de las inversiones mineras está ya teniendo impactos importantes en el terreno económico, pues la minería ha crecido de manera significativa como componente de la canasta exportadora y como sector generador de renta pública en el país. En efecto, entre 1994 y 2007, el peso de la minería en el PBI nacional creció de 5% a 14.5%; entre los años 2000 y 2011, el peso de la minería en las exportaciones pasó del 46% al 60%; y, entre 2005 y 2011, pasó de aportar 8.8% a 14.9% de todos los tributos, es decir, aproximadamente el 40% del total del impuesto a la renta.⁸

⁸ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Impacto Económico de la Minería en el Perú, preparado por Macroconsult, Lima, 2011.

Gráfico 1
Exportaciones mineras



Fuente: Impacto Económico de la Minería en el Perú, Informe de Macroconsult para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Lima: 2012, página 9.

4.2. En la pesquería

La estatización de la pesca en los setenta y su reprivatización en los noventa se han hecho sobre la base de una continuidad básica en la estrategia pesquera nacional en boga desde los años cincuenta; además, ha estado dominada por enfatizar la captura de la mayor parte de anchoveta posible para la producción de harina de pescado de baja calidad y su exportación a mercados europeos y asiáticos. A esta estrategia, se suma, después, la extracción de sargazo y algas a escala industrial, y para fines de exportación. Estas especies, anchoveta, sargazo y algas, constituyen pues componentes esenciales de la cadena trófica del mar. Cabe añadir, el ingreso de grandes flotas pesqueras para la captura y exportación de otras especies como la pota y la merluza.

El Ministerio de la Producción, a diciembre de 2010, confirma esta situación: en el año 2010, el 78% de toda la pesca desembarcada fue para harina de pescado de “consumo indirecto”, es decir, casi toda ella se exportó a China, Alemania y Japón.⁹ Y todo esto ha estado en manos de un reducido grupo de armadores pesqueros que monopolizan buena parte de la producción y que tienen suficiente poder político como para influir permanentemente y a su favor sobre las decisiones del sector relativas a topes de pesca y asignación de cuotas. En efecto, ocho grupos empresariales dan cuenta del 60% de la pesca de anchoveta, y concentran el 82% de la producción de harina de pescado.¹⁰

⁹ Ministerio de la Producción, Anuario Estadístico 2010, Lima, 2011.

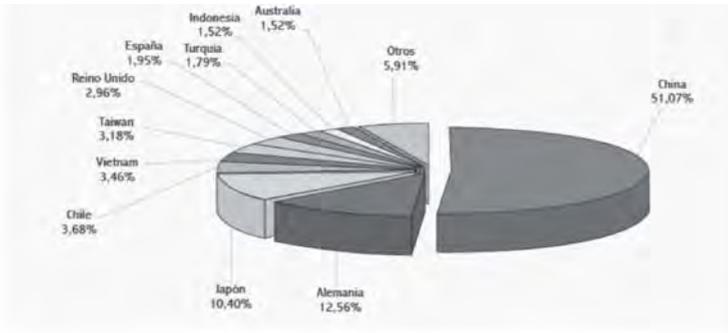
¹⁰ www.bvl.com.pe/mila/Pesquera-Exalmar.pdf

Mientras ello ocurre, miles y miles de pequeños y medianos pescadores artesanales disputan lo que queda de los recursos del mar, que no hayan sido apropiados por los grandes armadores pesqueros; y otros trabajan para estos sin capacidad propia de acumulación.

El resultado es una pesca monopolizada por grandes grupos empresariales, que captura anchoveta, y extrae algas y sargazo. En consecuencia, juegan al límite de la insostenibilidad de las especies al exportar la más abundante y barata proteína peruana y dejar sin recursos para trabajar a la mayor parte de la pesca artesanal. Mas aún, pone un serio límite al boom gastronómico peruano al limitar la provisión de algunos de sus insumos básicos.

Gráfico 2

Perú: Exportación de harina de pescado según país de destino, 2010



Fuente: Ministerio de la Producción (Produce) Anuario Estadístico 2010 página 95.

4.3. En la agricultura

La expropiación de las haciendas por la reforma agraria de los años 70 dio lugar a una estructura de propiedad de la tierra dominada, primero, por las cooperativas agrarias de producción (predominantes en la costa) y las sociedades agrícolas de interés social (predominantes en la sierra). Después, con excepción de las cooperativas azucareras, se produjo, por presiones y dinámicas externas, una parcelación masiva de estas formas asociativas. Con ello, la mayor parte de la propiedad agraria en el Perú terminó en manos de pequeños propietarios parcelarios (costa) o comuneros (sierra).¹¹

¹¹ Ver al respecto la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de 1984 y el III Censo Nacional Agrario de 1994.

En los últimos años, esta estructura del agro peruano dominada por la pequeña y mediana propiedad se ha visto alterada por un creciente proceso de reconcentración de la tierra en manos de un número pequeño de empresas que han acumulado, en zonas costeras, grandes extensiones de tierra para fines de agroexportación.¹²

Ahora bien, cuatro han sido los mecanismos usados para este fin: la ampliación de frontera agrícola mediante proyectos de riego financiados o subsidiados por el Estado, la ampliación de frontera agrícola con uso de agua de pozo por iniciativa privada, la privatización de las cooperativas agrarias azucareras y –en menor medida– la compra-venta de tierras.

Un ejemplo de cómo funcionan estas políticas que estimulan la concentración de la tierra ha sido el proceso de licitación de las tierras irrigadas por el recientemente concluido Proyecto Olmos, en la Región Lambayeque. El mecanismo de venta incluyó un subsidio de 50% del costo de cada hectárea irrigada (8,000 sobre 16,000 dólares americanos) y un menor costo por hectárea al que compraba extensiones más grandes. Casi toda la tierra de la primera subasta fue a manos del Grupo Gloria, que se consolida así como el grupo económico con más tierras en el Perú. En el camino, fue despedido del cargo el Ministro de Agricultura, que se atrevió a proponer un mecanismo de financiamiento para que parte de la tierra se subsidiara a los pequeños y medianos compradores.¹³

Para fines de los años noventa, en la costa, ya existen cuatro grupos empresariales que poseen más de 20 mil hectáreas de tierra agrícola cada uno. En este marco, el grupo Gloria tiene más de 80 mil hectáreas en un escenario en el que 34 propietarios poseen casi un cuarto de millón de hectáreas.¹⁴

Por último, toda esta tierra está básicamente dedicada a responder a las demandas de mercados internos sin ser parte de una estrategia de producción de alimentos para el mercado interno, siguiendo una estrategia de seguridad alimentaria.

¹² Zulema Burneo, El proceso de concentración de la tierra en el Perú, ILC, CIRAD, CEPES, enero de 2011.

¹³ www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1010&idS=251

¹⁴ Ver www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/r-agra107/LRA107-07-19.pdf

Las proyecciones gubernamentales apuntaban a mantener, en especial, la matriz basada en energía fósil, pero el petróleo aportaría 34% de toda la energía; y el gas, 33%. Sobre el gas, hay que anotar que su producción en el Perú es casi un monopolio del Consorcio Camisea, que lo extrae de lotes ubicados en la selva del Cusco y lo transporta a Pisco para, de ahí, derivarlos al mercado de Lima o a la exportación.¹⁶

En lo que respecta al petróleo, el peso del importado caería en la cuarta parte del total, pero aumentaría el peso del petróleo producido en la selva (lo que explica el reciente frenesí de concesiones en la Amazonía); en consecuencia, caería, también, el peso del producido en la costa.

Habría también un crecimiento importante de la energía hídrica, pero sobre la base de grandes proyectos hidro-energéticos, que responden a las demandas del transporte y la minería. Este crecimiento se relaciona también con las necesidades de Brasil, que requiere de energía para abastecer el desarrollo urbano, agroindustrial y minero de su Amazonía Occidental. Este pedido brasileño se expresó y concretó en la negociación del Acuerdo Energético suscrito por los gobiernos de Luis Inácio Lula da Silva y Alan García en junio de 2010.¹⁷

En tanto, las energías tradicionales prácticamente desaparecerían y las energías renovables seguirían siendo marginales en importancia.¹⁸

¹⁶ www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Hidrocarburos/Anuario%202011/ANUARIO%2011/CAPITULO%204.pdf

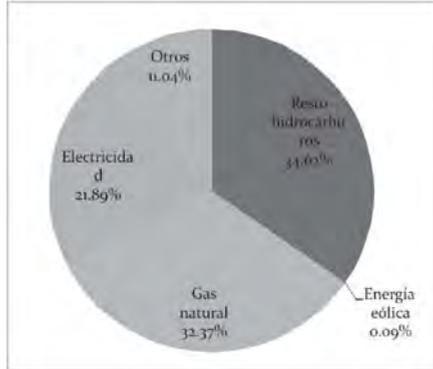
¹⁷ Ver en <http://gestion.pe/noticia/496063/peru-brasil-firmaron-acuerdos-energeticos>

¹⁸ Ministerio de Energía y Minas, Plan referencial de hidrocarburos 2007-2016 y Plan referencial de electricidad 2009-2017.

Gráfico 4

Consumo y Fuentes de Energía al 2016. La Proyección del MEM
Demanda y matriz energética al 2016:

	Cantidad
Petróleo nacional	126.1 MBPD
Amazonía	93.6 MBPD
Costa y zócalo	27.5 MBPD
Gas	1,209 Mmpcd
Electricidad	Fuente de Energía
Energía eólica	263 GW.h
Petróleo importado	46 MBPD



Fuente: Plan Referencial de Hidrocarburos 2007-2016, Plan Referencial de Electricidad 2008-2017.

4.5. En el petróleo

El sector petrolero presenta características especiales pues la privatización de los activos del sector no fue total y la estrategia sectorial no es fundamentalmente exportadora; más bien, es importadora, dado que busca abastecer el mercado interno.

En efecto, la estatal Petroperú no fue privatizada del todo, pues retuvo para sí la refinería de Talara y parte del mercado de la comercialización de gasolinas y derivados. Pero toda la actividad de exploración y extracción, así como la mayor parte del mercado de gasolinas y derivados, fueron entregados al sector privado.

Como resultado, tenemos en la actualidad una estructura de producción petrolera en la que siete empresas (entre privadas y estatales extranjeras) controlan la producción. Buena parte de este crudo es pesado y no se puede refinar localmente por limitaciones en nuestra capacidad de refinamiento; por ello, se exporta crudo pesado barato para, después, importar crudos ligeros caros que sí pueden ser refinados localmente. Aun así, el refinamiento local no es suficiente y el país importa derivados.¹⁹

¹⁹ Ver www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/12/15/una-radiografia-a-la-produccion-y-consumo-de-petroleo-en-el-peru/ y también Anuario Estadístico de Hidrocarburos 2011 del MINEM en www.minem.gob.pe/publicacionesSector.php?idSector=5

Las dos refinerías principales son La Pampilla (en su mayoría propiedad de Repsol de España) y Talara (propiedad de Petroperú). Petroperú tiene, además, las refinerías de El Milagro (en Amazonas), Pucallpa (en Ucayali), Conchán (en Lima) e Iquitos (en Loreto), mientras que Pluspetrol tiene la de Shiviayacu (en Loreto).²⁰ En cuanto a la venta de derivados, el mercado lo tienen Repsol, Primax, Pecsá y Petroperu.²¹

5. Dos aspectos claves del proceso: las concesiones y los conflictos

5.1. Las concesiones

Un instrumento fundamental para entender la evolución del sector minero e hidrocarburífero ha sido la política de concesiones. En el caso de la minería, el instrumento clave ha sido y es la cuadrícula minera (el mapa del territorio partido en cuadrículas) y la concesión como derecho del peticionario. Basta acercarse al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) y solicitar en concesión una cuadrícula vacía para que esta sea otorgada. Después, debe demostrarse que la cuadrícula elegida no está ubicada en un área protegida o que constituya un patrimonio cultural. La concesión puede ser mantenida en el tiempo sin ningún uso productivo con el pago de un módico derecho de vigencia; además, puede ser negociada con terceros, lo que ha generado un mercado especulativo de concesiones.

Una excepción ha sido el tratamiento dado a concesiones que ya estaban en manos del Estado desde los años setenta, pero que no habían sido puestas en producción. En estos casos, el Estado sí ha negociado con las empresas interesadas un paquete de inversión en exploración y en explotación, que, desde el año 2002, ha incluido los Fondos Sociales. Un buen ejemplo es el Proyecto Minero Las Bambas en Apurímac, concesionado a la minera suiza Xstrata.²²

Como resultado, a la fecha se han concesionado alrededor de 20 millones de hectáreas para actividades de exploración minera, aproximadamente el doble de los 10 millones de hectáreas que las reformas agrarias de los sesenta y setenta recuperaron de las haciendas para las comunidades y los trabajadores

²⁰ Ver al respecto: www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/publicaciones/atlas/hidrocarburos/refinerias.pdf

²¹ Ver José Távora y Arturo Vásquez, La industria del petróleo en el Perú: Contexto regional, condiciones de competencia y asimetrías en las variaciones de los precios de los combustibles, PUCP, en www.bvindicopi.gob.pe/colec/TavaraJ_VasquezA_Hidrocarburos.pdf

²² Ver Sirkka Korpela, Fondos Sociales en el Perú: Contexto, Análisis y Propuestas.

agrarios. Una verdadera contrarreforma agraria que, aunque no traslada propiedad de los campesinos a los empresarios mineros, sí genera derechos de exploración y explotación sobre esa superficie para esos empresarios.

En el caso de los hidrocarburos, las concesiones de bloques para exploración y después para extracción han seguido el camino de la licitación internacional o de la negociación bilateral. En ambos casos, a diferencia del caso minero, son negociaciones en las que las empresas interesadas han negociado con el Estado un paquete de inversiones en actividades de exploración o extracción. Sin embargo, pese a las diferencias, el resultado ha sido el mismo que en el sector minero: buena parte de la Amazonia, y toda la parte centro y norte de la zona marino-costera del país están ahora concesionadas.

5.2. Los conflictos

En la medida en que se fueron dando concesiones y actividades de exploración, seguidas por la extracción, las concesiones se han extendido por todo el territorio nacional; ha crecido también el número y la trascendencia política de los conflictos generados en torno a estas actividades extractivas.

Así, cuando la Defensoría del Pueblo comenzó a reportar sobre los conflictos sociales en el país, la categoría socioambiental, que ubica las protestas de las poblaciones locales contra este tipo de actividades, era poco más del 40% del total de todos los conflictos.

Hoy en día –en un país con muchos más conflictos registrados que hace una década–, los conflictos socioambientales constituyen más del 60% de todos los conflictos que ocurren en el Perú.²³ Más aun, habiendo aumentado en número, estos conflictos socioambientales han crecido, también, en complejidad e importancia política. En efecto, si antes se trataba de conflictos locales que solamente involucraban a los actores sociales directos (población y empresa), en la actualidad, se trata en su mayoría de conflictos que trascienden el ámbito local para convertirse en temas regionales y nacionales, que involucran a autoridades locales y regionales, y al Gobierno central.

El conflicto suscitado en torno al Proyecto Minas Conga por la resistencia de la población de las provincias de Celendín, Hualgayoc y Cajamarca –en la Región

²³ Defensoría del Pueblo, Reporte Mensual sobre Conflictos Sociales No.101, Lima, Julio 2012, en www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos--Sociales-N-101---Julio-2012.pdf

Cajamarca— a la imposición de este proyecto a cargo de la empresa Yanacocha (sociedad entre la norteamericana Newmont y la peruana Buenaventura), se ha vuelto un caso emblemático. La resistencia la llevan adelante las poblaciones rurales locales, pero se suman sectores urbanos y poblaciones de otras provincias y la mayor parte de las autoridades locales, así como el Gobierno regional. Al final, este conflicto ya no trata solo de la viabilidad de un proyecto minero, sino sobre las competencias y capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales para evaluar megaproyectos que se efectuarán en sus territorios y que en ellos impactan; y sobre visiones alternativas relacionadas con el desarrollo de una región como la de Cajamarca. Se vuelve, así, un ‘parte-aguas’ que obliga a buscar nuevos lineamientos sociales y políticos, y que incluso precipita la caída de dos gabinetes.

6. Una síntesis del extractivismo neoliberal peruano

Se trata de una organización general de la economía peruana que está dominada por grandes inversiones de mineras y de hidrocarburos. Así, en estos sectores, como también en la agricultura, la pesca y la energía, se ha priorizado las grandes inversiones con tendencia a su focalización en grandes grupos empresariales.

En todos los casos, con excepción del petróleo, los procesos productivos se organizan en respuesta a las demandas de los grandes mercados externos, como el de Estados Unidos, Europa y los BRIC, sobre todo China. Incluso, en el caso del gas, se busca dirigirlo en parte al mercado interno y, en gran medida, se apunta también al mercado externo mediante la exportación directa y la exportación —ahora sí con valor agregado— de productos de la industria petroquímica.

Sin embargo, existe también una dimensión institucional, una forma de organización del Estado que promueve y protege esta visión del desarrollo y estas grandes inversiones por encima de toda otra consideración económica, social o ambiental. Por ello, la entrega de concesiones es derecho del peticionario y es otorgada directamente desde Lima sin información ni consulta a las autoridades regionales y locales o a la autoridad ambiental.

Por eso, pese a que como país suscribimos el Convenio 169 de la OIT desde la década de los noventa, los procesos de participación ciudadana en las audiencias públicas de los EIA se han realizado a la medida de las empresas.

Asimismo, recién, en estos meses, se está terminando de reglamentar la Ley de Consulta, cuya aprobación solo fue posible por presión de las organizaciones sociales y de la opinión pública en el contexto generado por el “Baguazo”,²⁴ conflicto final de la huelga amazónica de 2009 contra la imposición de decretos pro empresariales no consultados con los pueblos indígenas.

De la misma manera, la evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental ha quedado hasta ahora en los ministerios que promueven los grandes proyectos. Y otra vez se ha ignorado la existencia del Ministerio del Ambiente (MINAM) y de los Gobiernos regionales y locales.

Finalmente, hasta hace muy pocos años, la evaluación y la fiscalización ambiental estaban en manos de los propios ministerios de la producción encargados de la promoción de las inversiones. Esto evidenciaba un caso de flagrante conflicto de interés.

En suma, pese a que, entre los años noventa y el presente, en el Perú se ha creado una autoridad ambiental –primero el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y después el MINAM– y se ha consolidado un proceso de descentralización con la creación de Gobiernos regionales y el fortalecimiento de los Gobiernos locales, la gestión de las actividades extractivas sigue basándose en el diseño de Estado dejado por la dictadura de Fujimori, que es perfectamente funcional a los intereses de las grandes corporaciones interesadas en nuestros recursos, en detrimento del medio ambiente y de las poblaciones locales.

7. De la gran transformación a la gran frustración

Una síntesis apretada del Gobierno de Ollanta Humala ha sido la completa frustración de la promesa de la transformación.²⁵ En efecto, en relación con los sectores que hemos discutido líneas arriba, podemos enumerar las oportunidades perdidas.

- En minería, ha habido una negociación con el empresariado minero centrada en un aporte voluntario adicional de 3 mil millones de soles vía un impuesto extraordinario, un gravamen voluntario y cambios en las tasas de regalías. Pero todos estos pagos serán considerados costo de producción y, por ende,

²⁴ El “Baguazo” enfrentó a policías y nativos en la Curva del Diablo, cerca de Bagua, y la Estación Petrolera; dejó un saldo de 23 policías y más de una decena de nativos muertos.

²⁵ Ver Carlos Monge, “Humala y las industrias extractivas. Poca transformación y mucha continuidad”, Perú Hoy No. 21, Desco, Lima, Agosto de 2012.

descontados del pago del impuesto a la renta. Además, en esta negociación, no ha habido consideraciones nuevas sobre aspectos ambientales y sociales. En consecuencia, se recibe un aporte menor del esperado que les garantiza a los empresarios la continuidad básica del modelo. Por último, el Presidente de la República pone nuevas condiciones al Proyecto Conga pero sus dueños las ignoran; y anuncia una Nueva Minería sin ser capaz de llegar a un acuerdo con su gabinete para anunciar cambios que realmente sean de trascendencia.

- En agricultura, se ha mantenido el proceso de concentrar la propiedad de la tierra para fines de exportación, sin tomar ninguna medida para modificar esta tendencia que se mantiene desde los años ochenta. Un caso emblemático ha sido la continuidad de una concesión del proyecto Olmos diseñada para darle más tierra a los grupos económicos con más capacidad de compra y el despido de un ministro que propuso una alternativa para democratizar esa concesión. Además, se anunció una ley para poner límites a la propiedad de la tierra y otra para colocar impuestos progresivos al tamaño de la propiedad, pero no se ha hecho nada concreto al respecto.
- En pesca, se mantiene la estrategia de extraer la mayor cantidad posible para la producción de harina de pescado y su exportación, y se mantiene el sistema de cuotas que favorece a los grandes consorcios pesqueros. Además, dura muy poco en el cargo una viceministra de Pesca que se enfrentó a los armadores pesqueros de la merluza, defendidos personalmente por su primer ministro y continúa la depredación de los recursos del mar en perjuicio de miles de pescadores artesanales y de los consumidores.
- En energía, se anuncia el inicio del tan anhelado Gasoducto del Sur del Perú, que abastecería de energía limpia y barata a los hogares, transportes e industrias del empobrecido sur andino, y alimentaría proyectos petroquímicos en el sur del país. Sin embargo, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio, el presidente Humala sorprende al sur y al país anunciando un nuevo ducto hacia la zona de Pisco a cargo del mismo consorcio Camisea; anunció también el retiro de Petroperú y del financiamiento del Estado del Gasoducto del Sur. Sin transportar metano ni etano (lo que le daba rentabilidad) ni tener apoyo estatal (lo que subsidiaba el componente social de distribución de gas al sur andino), el Gasoducto del Sur Andino ya no tiene rentabilidad y en la práctica muere. El Consorcio Camisea sigue siendo el dueño absoluto del transporte de gas y potencial beneficiario de cualquier proyecto de masificación de su consumo en el sur mediante mecanismos de mercado.
- En petróleo, se mantiene hasta estos momentos la estrategia de repotenciar Petroperú con su ingreso a actividades de exploración y una fuerte inversión en la modernización de la refinería de Talara, para poder procesar crudo pesado (y ya no tener que importar ligeros) y bajar los contenidos de azufre en la gasolina,

lo que lo acerca a los estándares internacionales. No obstante, es evidente que Repsol no quiere la modernización de Talara pues tendría que hacer inversiones equivalentes en La Pampilla. Asimismo, el relanzamiento de la estatal petrolera es atacado permanentemente por la derecha política, empresarial y mediática, y hay presión política sobre el MEF para que niegue financiamiento a Talara. Frente a esta campaña en contra del relanzamiento de Petroperú y conocida su actitud respecto del gas, hay dudas fundadas sobre la capacidad del presidente Humala de resistir a las presiones empresariales y mediáticas.

8. El debate sobre la transición en el Perú

8.1. Un debate que se enriquece

Como resultado de la resistencia social a los grandes proyectos extractivos en minería, petróleo e hidroenergía; la preocupación por la creciente dependencia de nuestra economía respecto de las exportaciones de commodities y el riesgo de shocks económicos externos que enfrentamos;²⁶ los ejemplos internacionales de políticas alternativas como las de Costa Rica (no minería de tajo abierto) y Ecuador (petróleo Yasuní queda bajo tierra), y las reflexiones suscitadas a partir de los textos de Eduardo Gudynas y el CLAES, en el Perú se ha generado un debate sobre la crisis del extractivismo neoliberal heredado de los 90 y sobre las limitaciones del neoextractivismo redistributivo vigente en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Un primer resultado de este debate fue la constitución de un grupo de discusión que abordó la temática desde una perspectiva sectorial, con énfasis en la organización económica de cada sector. Estos textos fueron editados y publicados en un esfuerzo conjunto del CLAES y la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE), y han merecido recientemente una segunda edición.²⁷

Pero el debate abierto en torno al proyecto Minas Conga en Cajamarca ha puesto también en la agenda el tema de los marcos institucionales para la gestión de los sectores minero (y extractivo en general) y ambiental. En efecto, la permanente fricción entre el Gobierno regional de Cajamarca y el Gobierno central primero en torno a la zonificación ecológica y económica, y el ordenamiento territorial; y, después, en torno a las competencias

²⁶ Preocupación que recientemente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha hecho suya. Ver Alicia Bárcena, Gobernanza de los recursos naturales en América Latina, abril 2012, en www.eclac.cl/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/33638/P33638.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl

²⁷ *Transiciones, postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*, Lima: CLAES-RedGE, 2012 (esta es una segunda edición, con un prólogo actualizado, de un texto publicado en el 2010).

regionales para proteger cabeceras de cuenca y declarar la inviabilidad de Minas Conga, ha estimulado un debate sobre los roles de los diversos niveles de Gobierno en las decisiones que tienen que ver con los grandes proyectos extractivos.

De la misma manera, la agenda del primer Ministro del Ambiente del Gobierno de Ollanta Humala, que incluía trasladar, del MINEM al MINAM, los EIA; y, del Ministerio de Agricultura (MINAG) al MINAN, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), abrió las puertas a un debate largamente reclamado por los sectores ambientalistas sobre los roles de los diferentes ministerios en estas grandes decisiones.

En consecuencia, el debate actual sobre el diseño de una estrategia postextractivista, que reemplace la actual estrategia extractivista neoliberal ya en crisis, ya no puede limitarse a la dimensión económica y debe incluir la dimensión institucional. Por ejemplo, la propuesta de Nueva Minería preparada por el Movimiento Tierra y Libertad y la Central Unitaria de Trabajadores, y después asumida como propia por una veintena de partidos de izquierda y organizaciones sociales, trata por igual ambas dimensiones.²⁸

En el plano regional, la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) ha generado un proceso interno sobre los límites del extractivismo y las estrategias de transición postextractivista. Este plan se centra en cuatro temas fundamentales: la diversificación económica, el cambio de la matriz energética, la reforma de los marcos institucionales, y los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado.²⁹ Del mismo modo, el CLAES ha seguido con su trabajo de investigación, capacitación y difusión sobre la construcción de alternativas al extractivismo.³⁰ Así, CLAES, junto con el CAAP de Ecuador, promueve un espacio de difusión y debate abierto sobre estos temas.³¹

Queda pendiente, por supuesto, abordar de manera más sistemática la dimensión propiamente cultural del extractivismo en el Perú. Es decir, aquella dimensión que da cuenta de la manera cómo la población –en todos sus sectores– se aproxima a la naturaleza con una visión utilitaria,

²⁸ Ver “Por una minería respetuosa del ambiente y de los derechos de las poblaciones locales. Por una minería al servicio de una estrategia sostenible e inclusiva de construcción del buen vivir”, Lima, agosto de 2012.

²⁹ Ver materiales de debate en www.redextractivas.org/es/

³⁰ Ver www.ambiental.net/claes/

³¹ Ver www.extractivismo.com/

crematística y cortoplacista, sin una preocupación por la reproducción de los sistemas que nos albergan en el mediano y largo plazo.

8.2. Los elementos económicos de la transición: diversificación y democratización para la seguridad alimentaria

En respuesta a la conformación económica específica del extractivismo neoliberal peruano y teniendo claras las limitaciones de la respuesta neo extractivista de los gobiernos progresistas de la región, en el Perú, parece necesaria una triple transición: de sectores, de actores y de destinos.

En efecto, el extractivismo peruano consiste en una organización de la vida económica, particularmente de la explotación de los recursos naturales, que se caracteriza por estar dominada por la extracción de recursos naturales no renovables –particularmente la minería–, monopolizada por grandes corporaciones y por estar orientada hacia los mercados externos.

En respuesta, una estrategia de diversificación económica en el marco de una transición postextractivista reclama:

- i. Que la minería no siga siendo el motor del crecimiento ni la fuente principal de renta pública. Es necesario que esos roles sean asumidos por otros sectores de la economía con mayor potencial de generación de empleo directo y con mayor sostenibilidad ambiental.
- ii. Que se democratice la propiedad y la producción en esos otros sectores con potencial de sostenibilidad e inclusión. La alternativa a la minería son la agricultura y la pesca, por ejemplo; pero no la agricultura y la pesca monopolizadas por grandes corporaciones, depredadoras del medio ambiente y orientadas a la exportación, sino la pequeña y mediana agricultura, y la pesca artesanal generadoras de empleo y amigables con el medio ambiente.
- iii. Que reoriente la producción agrícola y pesquera hacia el mercado interno, en el marco de una estrategia de seguridad alimentaria.

El objetivo económico sería, pues, salir de la actual y creciente dependencia minera y tomar como base una agricultura y una pesca (además del turismo, la ganadería, etc.) democratizadas, ambientalmente amigables, socialmente

inclusivas, y orientadas a responder a los retos de la seguridad alimentaria.

8.3. Los elementos institucionales de la transición: autoridad ambiental descentralizada y pleno ejercicio de los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado

En el Perú, la dictadura de Alberto Fujimori diseñó una organización del Estado funcional a la estrategia de promoción de las grandes inversiones en la explotación de los recursos naturales. Su característica central fue y sigue siendo: ministerios sectoriales orientados a promover las grandes inversiones (energía y minas, agricultura y ganadería, producción, transportes y comunicaciones, etc.). En este marco, no hay lugar para autoridades ambientales ni subnacionales fuertes.

La respuesta postextractivista, en este terreno de la organización del Estado, debe darse en una triple dimensión:

- i. Fortalecer el Ministerio del Ambiente: para ello, debe trasladarse la responsabilidad de gestión de los estudios de impacto ambiental y del agua (Autoridad Nacional del Agua); y reforzar su capacidad de evaluación y fiscalización ambiental, mediante la aprobación de una buena Ley de Ordenamiento Territorial con base en ejercicios serios de zonificación del territorio.
- ii. Fortalecer los Gobiernos subnacionales: para ello, debe establecerse que la gestión de los estudios de impacto ambiental y de las concesiones son competencias compartidas entre el MINAM y los Gobiernos subnacionales, en los que se desarrollan las grandes inversiones extractivas.
- iii. Revisar e implementar de manera inmediata la Ley de Consulta y su Reglamento para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Para ello, es necesario extender este ejercicio a las poblaciones no indígenas impactadas por los grandes proyectos de inversión.

En este contexto, es necesario revisar los instrumentos de gestión, con EIA más exigentes, con evaluaciones ambientales estratégicas, con una nueva lógica de concesiones sujetas a lo que establezcan la zonificación y el ordenamiento territorial previos, etc. También, hay que revertir al Estado las concesiones mineras solicitadas para fines especulativos, someter los nuevos proyectos extractivos en diseño a procesos de consulta y a estándares de EIA y EAE más exigentes, así como revisar los EIA que ya han sido aprobados durante las gestiones de Alejandro Toledo y Alan García. Y es que la experiencia reciente de los EIA de Tía María y Conga demuestra que fueron aprobados con ligereza por administraciones más interesadas en sacar adelante las inversiones, que en cautelar los intereses de la gente y proteger el medio ambiente.

8.4. Los elementos culturales de la transición (la gran tarea pendiente)

Es más que evidente que el extractivismo vigente en todas sus formas es expresión y alimento de una cultura inmedatista, utilitaria, crematística, de relación de los seres humanos con la naturaleza, que tiene una larga tradición y está presente en todos los sectores sociales.

Esta cultura se expresa globalmente en índices de consumo per cápita que los recursos de la tierra no pueden sostener, en una huella ecológica per cápita altísima y creciente, en un calentamiento global que nos amenaza a todos. Pero es también parte de la cultura, de la forma de relacionarse con la naturaleza, que —en respuesta a necesidades urgentes de sobrevivencia y en afanes inmediatos de aumento del consumo material— impregna el comportamiento productivo y el consumo de las mayorías pobres del planeta.

Cambiar esta cultura, y desarrollar una cultura popular de la producción y de consumo ambientalmente sostenible es una tarea monumental. Pese a ello, es indispensable alcanzarla para que los cambios propuestos en la dimensión económica e institucional sean sostenibles en la medida en que expresen y se sustenten en una nueva hegemonía cultural, en una mayoría ciudadana que sea parte de la naturaleza y no solo usuaria y consumidora de esta.

8.5. La dimensión temporal de la transición

Finalmente, es importante insistir en que una transición de la magnitud de la que se propone, en sus dimensiones económicas, institucionales y

especialmente culturales, no puede pensarse como resultado inmediato de dos o tres medidas legislativas o decisiones ejecutivas. Estamos hablando pues de una transición, en un horizonte temporal mediano y largo, que ciertamente requiere de medidas inmediatas e impostergables, pero cuyos resultados tendrán que darse a lo largo del tiempo. Como siempre, el mediano y el largo plazo empiezan cada día, y –contra lo que suele decirse–, en este caso, lo importante no puede distraernos de lo urgente.

Las elecciones regionales y locales de 2014 y las presidenciales de 2016 están muy próximas a realizarse. De hecho, los sectores progresistas y las organizaciones sociales del país –enfrentados de manera cotidiana a las consecuencias del extractivismo y decepcionadas por la gran frustración del gobierno del presidente Humala–, están moviéndose ya para organizar alternativas políticas para esos procesos electorales.

El reto es pues que la construcción de esta nueva opción social y política progresista, liberada ya de la ilusión nacionalista, asuma como suya la apuesta por la transición postextractivista y la convierta en una propuesta alternativa de Gobierno local, regional y nacional en estos meses y años por venir.

La dimensión continental y global de las transiciones hacia las alternativas al desarrollo

Eduardo Gudynas
CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social)

Introducción

Las llamadas “transiciones hacia alternativas al desarrollo” son un conjunto de políticas, estrategias y acciones que abordan los impactos y problemas del desarrollo convencional actual, con el propósito de salir de esta condición adoptando alternativas más allá de ese desarrollo. Estas alternativas están enfocadas en erradicar la pobreza, asegurar una buena vida para las personas y la protección de la Naturaleza. Las transiciones vienen siendo discutidas en varios países y, en particular, abordan alternativas al extractivismo, en tanto este es uno de los mayores problemas que se enfrenta en la actualidad.

Las transiciones, por un lado, no se conforman con medidas instrumentales o reformistas; y, por otro lado, no postulan un cambio abrupto en un tiempo breve. En efecto, las transiciones son entendidas como un conjunto de cambios sucesivos que, en ciertos casos, aprovecha instrumentos actualmente disponibles y, en otros, apela a transformaciones radicales, bajo un compromiso democrático. Distintas visiones sobre las transiciones se presentan, por ejemplo, en los ensayos recopilados en Alayza y Gudynas (2011).

Uno de los aspectos claves de las transiciones son sus dimensiones internacionales. Estas son abordadas en la presente revisión, comenzando con un diagnóstico continental y global, para, luego, pasar a las medidas que la transición requiere en la integración regional dentro de América del Sur y frente a la globalización.

Necesarias alternativas a la integración y la globalización

El modelo de Transiciones hacia Alternativas al Desarrollo (TAD) apunta a reemplazar los estilos actuales que, de manera sucinta, se pueden caracterizar como un reduccionismo enfocado en el crecimiento económico, promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Todo esto, descansa en una base material, en la que el bienestar se entiende esencialmente en el plano de los ingresos monetarios y el consumo, y por una apropiación intensa de la naturaleza. La expansión actual del extractivismo es un ejemplo de esta situación. En este contexto, las TAD buscan salir de ese desarrollo convencional, entendido como progreso; y se encaminan hacia distintas alternativas que pueden resumirse —muy esquemáticamente— en dos metas: erradicar la pobreza y evitar nuevas extinciones de biodiversidad. Se apunta a encontrar alternativas a la propia idea de desarrollo y, entre las opciones

que están siendo discutidas, en la actualidad, se encuentran las ideas sobre el “buen vivir” (Gudynas, 2011).

Las TAD, que se discuten actualmente, incluyen un conjunto diverso de políticas, estrategias, instrumentos y acciones en distintos planos, desde el económico al social. Se entiende que estas transiciones no pueden ser encaradas por países en forma aislada. Por el contrario, la integración regional con los países vecinos es un ingrediente indispensable, aunque ciertamente deberá ser muy distinta a la que se observa en la actualidad. Paralelamente, las TAD reconocen que la globalización es un factor determinante en los estilos de desarrollo actuales en América del Sur, como sucede, por ejemplo, con los altos precios de las materias primas o los flujos de capital. Estos y otros factores repiten condiciones que imponen la subordinación de la región a la globalización, y, por lo tanto, es necesaria una alternativa a estas condiciones que incluyan distintas opciones de autonomía y desvinculación. De esta manera, las TAD requieren su propia base conceptual, tanto sobre la integración regional como sobre la globalización.

Apuntes para un diagnóstico

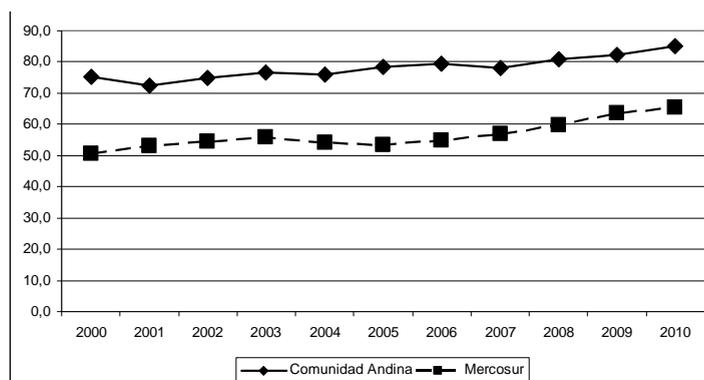
La situación actual debe ser revisada para determinar las opciones y limitaciones actuales. La presente sección ofrece algunos apuntes relacionados con esa materia.

Inserción comercial e integración continental

La inserción comercial muestra que los países andinos y el Mercosur siguen basando su comercio exterior en la exportación de materias primas (ver Figura 1). Esa incidencia es muy alta en el caso de la Comunidad Andina, ya que alcanza casi 80% del total de las exportaciones; y en el Mercosur, dado que es mayor al 50%. Este comercio está concentrado en unos pocos productos (por ejemplo, hidrocarburos, algunos minerales, o granos como la soya). Y esta tendencia no se ha revertido ni siquiera con el empuje integracionista de los últimos años, ni con la llegada de los gobiernos progresistas.

Figura 1

Alta proporción de exportación de recursos naturales
Exportaciones de productos primarios en el total de las exportaciones



Elaborado por el autor a partir de la base de datos de CEPAL.

El destino esencial de esas exportaciones son los mercados en otros continentes, con excepción de las exportaciones de gas boliviano hacia los países vecinos (especialmente Brasil). Por consiguiente, el nivel de comercio intrarregional es bajo en varios países y, si bien hay fluctuaciones, esta condición se ha repetido en los últimos años (ver Tabla 1). Esto indica que la esperada desviación de comercio hacia el interior de la región no se ha dado y, tampoco, se ha producido un cambio en la composición de esos intercambios. El estilo extrovertido, que descansa –en buena medida– en el extractivismo, persiste.

El comercio dentro de los grandes bloques de integración solo ha mostrado aumentos sostenidos en Centroamérica. En cambio, en la Comunidad Andina, la participación del comercio entre los miembros es muy baja (no supera el 10% de las exportaciones totales). Más aún, es menor a la proporción observada en el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano (CEPAL, 2011). De esta manera, se concluye que los bloques de integración sudamericanos no han logrado cambiar el patrón de comercio clásico que depende de las materias primas y de las demandas desde otros continentes.

El estado de los acuerdos e institucionalidades regionales también es problemático (ver Altmann & Rojas Aravena, 2008; Malamud, 2004, 2009; y Caetano, 2009). La

Comunidad Andina padece de un estancamiento que lleva varios años. Esto incluye la salida de Venezuela, uno de sus miembros; de diferentes políticas comerciales, que en algunos casos se oponen entre sí –como la aceptación o no del TLC con Estados Unidos–; y de bajos niveles de coordinación en otros temas. El Mercosur posee un nivel de acatamiento institucional un poco mayor, ya que negocian en conjunto sus acuerdos comerciales. Sin embargo, no ha logrado consolidar ni el libre comercio entre los socios ni convertirse en una zona aduanera: persisten muchas excepciones y proliferan medidas unilaterales, en especial desde Argentina y Brasil; asimismo, el ingreso de Venezuela todavía no se ha concretado.

Tabla 1
Comercio dentro de América Latina
Porcentaje de exportaciones intrarregionales sobre el total

Países	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Bolivia</i>	44.8	44.5	67.4	65.6	62.4	65.0	59.6	60.6
<i>Chile</i>	12.6	21.9	17.2	16.8	16.7	19.4	18.1	17.1
<i>Colombia</i>	16.1	28.8	33.5	31.1	36.0	35.8	30.7	26.6
<i>Ecuador</i>	17,7	31.5	30.8	27.4	33.3	35,6	42.2	39.4
<i>Perú</i>	14.6	18.1	20.9	20.6	21.0	21.0	15.6	16.9
<i>Venezuela</i>	8.9	19.5	13.4	13.5	—	—	—	—

Basado en datos de CEPAL; países seleccionados.

Tanto dentro de la Comunidad Andina como en el Mercosur se ha logrado avances sustanciales, especialmente en áreas no comerciales, como la flexibilización del tránsito de personas o coordinaciones en áreas, como educación o salud. Sin embargo, persisten diversas tensiones y contradicciones, como las disputas entre Colombia y Ecuador, o entre Argentina y Uruguay.

Parecería que, los dos bloques han aceptado –hasta cierto punto– estos problemas y se resignan a este estancamiento. Las propuestas que se buscan apuestan a vinculaciones entre gobiernos de mayor afinidad ideológica, tal como sucede con el ALBA (Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América), promovida por Venezuela (ver Katz, 2006). No obstante, esta iniciativa se asemeja más a una red de acuerdos de cooperación y financiamiento que a un proceso de integración. Entre sus aspectos más novedosos, se encuentra su convenio de “comercio entre

los pueblos” o la conformación de “empresas grannacionales”; pero todo esto depende mucho del empuje y la financiación venezolana.

Otra de las propuestas es saltarse los bloques subregionales e intentar una integración continental. Este es el caso de UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), que es una reformulación del proyecto de una “comunidad” sudamericana. Por ahora, UNASUR se mantiene esencialmente como un espacio de discusión y coordinación política. En este frente, se han logrado avances sustanciales: intervenciones en casos de inestabilidad en algunos países, como el notable apoyo a Evo Morales en Bolivia; pero no se plantea una coordinación comercial o productiva. Una situación similar podría describirse para la reciente Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

Estos y otros datos indican que los bloques regionales no han cambiado el patrón comercial del continente: los países siguen compitiendo en exportar conjuntos similares de materias primas hacia destinos extracontinentales. Posiblemente, la única excepción de un intento de cambiar el patrón comercial ocurrió en Venezuela con su propuesta de compartir y coordinar la explotación y uso de hidrocarburos pesados. Sin embargo, aun bajo los actuales gobiernos progresistas, los intentos de integración no logran alcanzar medidas de coordinación económica y comercial sustantivas. Incluso, se observan posturas difíciles de explicar, como la de Ecuador que apuesta, de un lado, por el ALBA y, de otro, puede comenzar a negociar un TLC con la UE (Unión Europea).

Un breve examen de otros acuerdos regionales sectoriales muestra que todos responden a estas mismas tendencias. Por ejemplo, uno de los más exitosos, el IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) sirve, primero, para generar cadenas de comercio global antes que una interconexión endógena sudamericana. Por lo tanto, es funcional a las necesidades de transporte y comunicación de sectores como el extractivismo. En cambio, en el Mercosur, se aprobó un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEN), que —si bien todavía es pequeño y limitado— posee las potencialidades de asistencia financiera enfocada en las naciones más pequeñas. A su vez, esto permite reducir asimetrías.

Existen también acuerdos subregionales que, pese a ubicarse actualmente en un plano secundario, tienen potencialidades importantes. Entre ellos, destaca el Tratado de Cooperación Amazónica y su organización (OTCA), ya que es uno de los pocos convenios que incluye un enfoque en protección de la biodiversidad y manejo conjunto de recursos naturales a nivel de cuenca.

En conclusión, se puede afirmar que la situación actual de la integración sudamericana no logra ser un aporte decisivo para otro tipo de regionalismo o para permitir una inserción internacional diferente. Temas sustantivos como la reducción de las asimetrías y la convergencia han desaparecido de la agenda. Además, la retórica de la integración se mantiene y lo más positivo es que tiene un fuerte apoyo ciudadano. Sin embargo, las acciones concretas de los Gobiernos en los distintos bloques no generan condiciones suficientes para cambiar los perfiles comerciales, basados en la exportación de materias primas e importaciones de manufacturas desde otros continentes. Por tanto, las transiciones requieren cambios profundos tanto en la estructura como en los mecanismos, pero, inclusive, en las bases conceptuales de la integración actual.

El papel de Brasil

Brasil podría jugar un papel fundamental en la situación actual de la integración latinoamericana y podría, a su vez, promover cambios decisivos hacia las alternativas si se lo propusiera. No obstante, su desempeño actual muestra que no está caminando en este sentido. Durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, ocurrieron diversos cambios que deben ser considerados para abordar las transiciones. En el caso del presente análisis, debe subrayarse que se acentuó el papel del extractivismo, especialmente en minería y monocultivos; aumentó la proporción de materias primas en sus exportaciones; y hubo una desindustrialización.

A nivel global, Brasil intenta presentarse como el líder sudamericano y, para que esto sea posible, debe contar con algún tipo de legitimidad que le otorguen los países vecinos. Ello explica que se intente cultivar una actitud de amistad, sin imposiciones notorias, que algunos califican de “hegemonía consensuada”. Al margen de esas prácticas, de todas maneras, se observa una expansión empresarial brasileña en los países vecinos (especialmente en petróleo, gas, minería, fertilizantes, granos, frigoríficos y construcción), además del mantenimiento de las asimetrías comerciales, y trabas a los intentos de fortalecer normas regionales.

Brasil siempre se ha opuesto a la existencia de normas supranacionales, lo que explica que el Mercosur sea un raro caso de intentar un “mercado común” a partir de acuerdos intergubernamentales. Esa postura, también, manifiesta que Brasil desactivará los pasos hacia una “comunidad” de naciones, para mantenerse en el plano de los foros políticos de discusión. En otros campos, como ocurre con las negociaciones de cambio climático, Brasil no coordina ni con sus socios del Mercosur ni en el seno del “grupo latinoamericano”. Estas son posturas que no atacan las

asimetrías de este país frente a sus socios más pequeños; se repiten, así, relaciones comerciales asimétricas aunque dentro del continente, donde los países vecinos le deberían proveer de materias primas y Brasil les vendería sus manufacturas. Un ejemplo reciente de estas posiciones es la intención de construir represas hidroeléctricas en la Amazonía de Perú.

Todo esto hace que prevalezca la bilateralidad antes que los acuerdos en conjunto. Más aún, en todo momento, está presente una conciencia excluyente del propio liderazgo. Al respecto, Pinheiro Guimarães (2005), un destacado diplomático, deja en claro su autoconciencia de que, en ese papel, Brasil no tiene rivales. Paralelamente, Brasil se considera ahora más un global player antes que el motor de la integración sudamericana; es decir, atiende más escenarios como el G20 que los acuerdos sudamericanos.

Se registra una notable expansión de las corporaciones brasileñas en los países vecinos. Entre las diez empresas más grandes de América Latina, seis son brasileñas: (cinco de ellas en minería y petróleo, y una en construcción –América Económica, 2011–). Estos son los casos de empresas como Petrobrás, la minera Vale o la constructora Odebrecht. En los últimos años, estas grandes compañías se han transnacionalizado gracias a masivas asistencias financieras gubernamentales, en particular desde el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES). Además, la asistencia otorgada a países vecinos está condicionada a contratar empresas o servicios brasileños.

En los últimos años, han surgido diversas tensiones entre Brasil y varios de sus vecinos. Destacan los casos de Paraguay, por el pago de energía eléctrica de la represa de Itaipú; con Bolivia, por la venta de gas natural; con Perú, por proyectos de construcción de represas en la Amazonía; y, con Ecuador, por la construcción de una represa.

Por detrás de este tipo de problemas se encuentra el hecho de que las estrategias de desarrollo de las administraciones Lula da Silva y Dilma Vana Rousseff siguen, en buena medida, descansando en sus materias primas. Más allá de intervenciones sectoriales, repiten el enfoque en la estabilidad y ortodoxia macroeconómica (Erber, 2011).

Instituciones financieras regionales

Es necesario comentar brevemente el nuevo contexto de la financiación al desarrollo. Actualmente, los gobiernos sudamericanos dependen cada vez menos

del aporte de las grandes instituciones financieras globales, como el FMI (Fondo Monetario Internacional) o el Banco Mundial. Esto se debe a que los flujos de capital siguen llegando a la región y, paralelamente, ahora se cuenta con las llamadas Instituciones Financieras Regionales (IFR). Estas incluyen no solo a entidades regionales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), sino también a algunos bancos nacionales que actúan en varios países, como el BANDES, de Venezuela; o BNDES, de Brasil; y el Banco del Sur, que se sumará a estos en breve.

El papel de estas IFR es muy relevante. Su existencia y abultadas carteras dejan en claro que estos gobiernos poseen recursos suficientes como para ensayar otros tipos de desarrollo (Gudynas, 2008). El caso más claro es el del BNDES, ya que su cartera de préstamos es, por lo menos, tres veces mayor que la del Banco Mundial (con una cartera de US\$ 17,200 millones para obras de infraestructura en América Latina –Lissardy, 2011–). Las IFR son, también, instituciones que, en buena medida, están en manos de los propios gobiernos latinoamericanos y, por ende, no se ven limitados a condiciones impuestas por los países desarrollados. A pesar de esta enorme ventaja, el resultado de esta mayor independencia ha sido decepcionante en los flancos sociales y ambientales. Y es que, en las IFR, los requisitos de desempeño, los canales de acceso a la información y el monitoreo de los proyectos son, por lo general, más débiles o limitados en comparación con instituciones globales, como el Banco Mundial.

En conclusión, será indispensable reformar estos esquemas de financiamiento para conseguir las transiciones; pero, a su vez, estas nuevas instituciones pueden ser aprovechadas, ya que, siguiendo otro tipo de políticas, podrían desempeñar un papel muy relevante en consolidar alternativas postextractivistas.

La contracara de esta situación son los intentos de crear una arquitectura financiera alternativa, y, en ella, construir un banco regional de desarrollo orientado a otro tipo de proyectos, como se planteó originalmente para el Banco del Sur; o a mecanismos de comercio y financiamiento propios, que se ven expresados en la idea del SUCRE para el comercio dentro del continente (Paéz, 2010).

Condiciones globales cambiantes

Las opciones de transiciones deben también lidiar con un cambiante escenario global. Entre las principales tendencias, actualmente, se observa la caída en la influencia de varios países industrializados, especialmente la Unión Europea

y Estados Unidos. Así, mientras el bloque del euro sigue sumido en una crisis económica y financiera, Estados Unidos ha logrado algunos niveles de recuperación económica, pero de todos modos parece claro que se reducen sus capacidades de liderazgo global.

En este contexto, se observa un redireccionamiento de los flujos de capital hacia ciertos commodities, la revalorización de los minerales, hidrocarburos y alimentos, y fenómenos como la compra de tierras (ver FAO, 2011; y World Bank, 2012). Estos son factores de enorme peso para explicar, por ejemplo, la expansión actual del extractivismo, y las TAD deben ofrecer opciones para trascenderlos.

Distintos países del sur, aparecen con mejores performances económicas, rotulados como “economías emergentes”. Entre ellos, destaca China, no solo por su crecimiento económico, sino por su alta demanda de materias primas, muchas de las cuales obtiene en América Latina (Rosales & Kuwayam, 2012). Esto deriva en una mayor tasa de crecimiento del comercio sur-sur, y, de ahí, el renovado interés sudamericano por las naciones asiáticas.

De forma muy esquemática, estas tendencias han sido descritas a nivel global como “el ocaso de EE.UU. y el surgimiento de China”. Pero esta descripción es insuficiente en el marco de las transiciones. En efecto, si bien China expresa sin duda un cambio en la geopolítica global, no supone un cambio en las cualidades de las relaciones comerciales, en el tipo de comercio o en las ideas de desarrollo. Pekín apuesta también por el crecimiento económico, y espera convertir a varias regiones del sur, entre ellas América Latina, en sus proveedores de materias primas y en compradores de sus manufacturas. La redirección del comercio global hacia el sur no significa aliviar la presión extractivista, ni genera mejores condiciones para las alternativas. A su vez, como China descansa en un gobierno centralizado y autoritario, su mayor protagonismo en las instituciones de gobernanza global no resulta en democratizarlas, en aumentar su transparencia o en abrir canales a la sociedad civil. Esto explica el debilitamiento y los nuevos límites que enfrenta, por ejemplo, una agenda global ciudadana en derechos humanos o calidad ambiental, lo que hace más difícil las alternativas en ese plano.

Las ideas sobre el regionalismo y la globalización

Si se consideran las ideas prevalecientes en América Latina, se observa que más allá de las retóricas y las diversidades (ver Malamud, 2004; o las entradas sobre “regionalismo”, en Gudynas & Buonomo, 2007), persiste el apego a ciertas formas

de liberalización comercial bajo una fuerte influencia del “regionalismo abierto” promovido por CEPAL (1994). Los países sudamericanos siguen apostando a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (incluso han tratado de fortalecerla) y no han intentado reforzar otros esquemas (como la UNCTAD). Se cae, pues, en diferentes tipos de regionalismo abierto.

También, debe apuntarse que, a pesar de la crisis global, en la región, el debate en cuestión no es tan intenso como sí lo es en el hemisferio norte. Así, actualmente, los gobiernos sudamericanos, varios movimientos sociales (en especial, algunos sectores sindicales), y muchos espacios académicos—incluso, algunos relacionados con los partidos de izquierda—no juegan papeles significativos en la búsqueda de alternativas a la globalización.

La bonanza económica parece haber aplacado muchas inquietudes y se acepta cierto apego a la globalización. Como nuestros países siguen siendo proveedores de materias primas, necesitan lograr esa liberalización para mantener y ampliar sus exportaciones. Esto explica, por ejemplo, el ataque a los subsidios agrícolas de los países del Cono Sur, y su reclamo de la liberalización comercial en la OMC.

Existen algunas posturas heterodoxas en algunos temas, que van desde la retórica antimperialista de la administración Hugo Chávez, a los intentos de controlar importaciones y flujos de capital en la Argentina de Cristina Fernández. Sin embargo, en ningún caso, se pone en discusión la estrategia de desarrollo. Se repiten, así, contradicciones sustantivas, como en el caso argentino, en el que el gobierno kirchnerista dice promover un desarrollo “nacional y popular”, pero para ello apoya, por ejemplo, una nueva fase de expansión minera.

En el caso de las TAD, puede concluirse que se debe mejorar el análisis crítico sobre el regionalismo abierto, mientras que este siga presente; asimismo, es necesario ofrecer una alternativa de un regionalismo distinto.

Ahora bien, en el campo de las ideas sobre la globalización, un tema a considerar es el impacto que tiene la creciente evidencia de una crisis ambiental a escala planetaria, en especial, por el cambio climático. En este campo, las posiciones también son diversas en América del Sur. Por ejemplo, Bolivia intentó implantar una mirada distinta en las negociaciones sobre el cambio climático, pero finalmente quedó aislada; y Brasil mantiene una postura individual, sin coordinar dentro del continente. De todos modos, las tendencias que prevalecen son las de evitar medidas sustantivas que tengan un efecto económico y, se evade, así, la

necesidad de medidas sustantivas en mitigación por cambios en el uso del suelo, ya sea por la agricultura o deforestación. Otras tendencias predominantes se refieren al reclamo por compensaciones y transferencias económicas, mientras se centran en acciones de adaptación (Honty, 2011). En conclusión, la región no es un actor de liderazgo hacia otra gobernabilidad ambiental planetaria.

Dimensión internacional de las transiciones

Las secciones anteriores evidencian la necesidad de una transición hacia otro desarrollo que no descansa en un extractivismo exportador. También, queda claro que las circunstancias continentales y globales expresan restricciones y limitaciones para un cambio; por lo tanto, las transiciones deben operar también en esas dimensiones. En la presente sección, se exploran los componentes destacados en el plano internacional para las TAD y, en particular, aquellos que permitan una rápida salida postextractivista.

El necesario componente internacional: un marco conceptual

Las fases iniciales de las transiciones proponen cambios en varios frentes, muchas de las cuales no solo incluyen una dimensión internacional, sino que esta es indispensable para su concreción. Es posible postular al menos tres líneas conceptuales en este sentido:

- 1) Los cambios nacionales deben ser coordinados entre conjuntos de países para hacerlos posibles y asegurar su permanencia. La salida de un patrón productivo extractivista y extrovertido requiere de diversas estrategias y medidas nacionales, que van desde altas y eficientes exigencias sociales, ambientales y territoriales, a una reforma tributaria. Para que el país que aplique esas medidas no quede aislado, sufra de asimetrías o enfrente dumping social y ambiental de las naciones vecinas, es indispensable que grupos de países vecinos tomen el mismo rumbo. A su vez, las medidas de transiciones se sostendrán en el tiempo si se coordinan y armonizan continentalmente.
- 2) Recuperación de la autonomía frente a la globalización. Como la globalización convencional contiene muchas de las estructuras y procesos que impone o condiciona el desarrollo, es necesario recuperar las capacidades para desacoplarse de esa subordinación. Factores como los precios de las materias primas, las demandas globales, la institucionalidad multilateral o

las corporaciones transnacionales son parte de esa globalización. Esto hace que un objetivo esencial sea alcanzar la autonomía frente a la globalización, ser capaces de lograr desvinculaciones en aquellas áreas en las que se considere necesario, y en aquellas cuestiones en las que se mantengan articulaciones globales, para que estas sean de otra cualidad y sirvan a otro tipo de desarrollo. Este proceso se presenta aquí como una “desvinculación selectiva de la globalización”.

- 3) Transitar a un “regionalismo autónomo”, bajo una reorientación económica, productiva y comercial a escala continental. Como las TAD incluyen una reducción sustancial del extractivismo, es necesario un reordenamiento productivo y económico, en el que otros sectores adquieran mayor relevancia, como el agropecuario y el industrial. Pero estos sectores se deberían reordenar bajo una escala regional para potenciarlos, lo que hace necesario un nuevo tipo de integración. Este nuevo regionalismo se basa en las aptitudes ecológicas y productivas de las distintas biorregiones del continente: su complementación, la estructuración de cadenas productivas con eslabones compartidos entre los países, políticas sectoriales supranacionales, entre otras medidas. En tanto, es un nuevo regionalismo que, además, debe apuntar a desacoplarse de la globalización. Se presenta así como un “regionalismo autónomo”.

A partir de este marco conceptual, en las secciones siguientes, se describen algunos de los componentes destacados y necesarios de un nuevo regionalismo sudamericano que permitan las transiciones de salida al extractivismo. A modo de complemento, en la Tabla 2, se presenta una selección de medidas específicas para lograr estos cambios.

Tabla 2 Ejemplos de medidas concretas de un regionalismo autónomo para el postextractivismo	
	Exigencias ambientales y sociales frente a emprendimientos extractivos, armonizadas y coordinadas entre los países.
	Mecanismos de corrección ecológica y social de los precios de las materias primas, coordinados y complementarios entre los países.
	Mecanismos compartidos y equivalentes para la evaluación de la inversión extranjera enfocada en recursos naturales.

Acuerdos regionales de acceso a la información y transparencia de la inversión extranjera sobre sectores extractivos.
Procedimientos de planificación y ordenamiento territorial, consultado y participativo, con estándares regionales mínimos.
Acuerdos específicos sobre recursos compartidos, cuencas comunes y zonas de frontera.
Reconocimiento de biorregiones delimitadas por atributos ecológicos, productivos y culturales.
Coordinación productiva regional basada en una complementación de las aptitudes ecológicas y opciones productivas de cada biorregión.
Reformas tributarias que eleven las regalías sobre el extractivismo en forma coordinada y acompañada en los países de la región.
Mecanismos similares para implantar impuestos a las sobreganancias.
Priorizar y reorientar la apropiación de recursos no-renovables a las necesidades y demandas del continente.
Política ambiental regional, que incluya sistemas e instrumentos de protección de la biodiversidad a escala continental.
Política agropecuaria y alimentaria regional, que orienten la producción agropecuaria con prioridad hacia las necesidades de alimentación continentales.
Política energética regional, que oriente los energéticos a las necesidades continentales antes que a la exportación global; acuerdos sobre uso eficiente de la energía y reconversión hacia fuentes alternativas limpias.
Cadenas de valor/producción con eslabones compartidos entre los países.
Redes de comunicación e interconexión reorientadas hacia las necesidades de comunicación y transporte dentro del continente, y no hacia la globalización.
Instituciones financieras regionales, como CAF, FonPlata, y otras, que incorporen altos estándares sociales y ambientales, mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana, y controles transparentes de sus financiamientos y proyectos.
Enfocar al Banco del Sur en financiar emprendimientos, que no son abordados por la banca privada o las IFR tradicionales, para que se especialice en proyectos a largo plazo, con alto contenido social ambiental.

Apuntalamiento de medidas nacionales en el marco regional

Comencemos por recordar que las TAD incluyen, entre sus medidas de emergencia y urgencia, una aplicación rigurosa de las exigencias sociales y ambientales de los emprendimientos de desarrollo, una corrección ecológica y social de los precios, y reformas tributarias sobre los recursos naturales. Medidas de este tipo

son postuladas para la transición del actual “extractivismo depredador” hacia un “extractivismo sensato” (Gudynas, 2011).

Sin embargo, si estas medidas son aplicadas por un país en forma unilateral, sus posibilidades de éxito son bajas, puesto que fácilmente será aislado de los flujos comerciales y financieros, los resultados sociales y ambientales netos serán dudosos, y, tal vez, no sea posible sostenerlos en el tiempo. Además, bajo la unilateralidad, los proyectos productivos se mudarán a otros países, se enfrentarán dificultades serias en acceder al capital, etc. Tampoco, puede descartarse que otros países vecinos, que no han adoptado medidas transicionales, aprovechen las circunstancias para atraer más inversiones o aumentar sus exportaciones bajo prácticas convencionales, lo que acentuaría un dumping social y ambiental.

Por lo tanto, es necesario que las medidas transicionales, como aquellas enfocadas en elevar las exigencias socioambientales o que internalicen las externalidades en los precios, sean llevadas adelante por conjuntos de países. Esto es indispensable para evitar competencias desleales entre los países o formas de dumping, y deja sin alternativas a las corporaciones transnacionales o a los compradores globales.

El problema es que un abordaje de este tipo no es posible bajo el actual marco regional. Como se indicó previamente, ni la Comunidad Andina ni el Mercosur discuten medidas compartidas para elevar sus exigencias socioambientales, armonizar las existentes, o mejorar sus controles o monitoreos. Este tipo de limitaciones obliga que sea necesario cambiar los contenidos y los modos de las negociaciones regionales. Además, esta situación exige que, en la reforma de los bloques regionales, se deba jerarquizar la identificación de normas sociales y ambientales regionales, armonizarlas entre los países y sus ecorregiones, y establecer procedimientos equivalentes de monitoreo y control. Medidas urgentes son, por ejemplo, lograr estándares sociales y ambientales mínimos regionales para la explotación minera o petrolera.

Una consideración especial merecen las zonas de frontera y las cuencas compartidas entre países. Muchos emprendimientos se realizan en esas áreas, con efectos que van más allá de sus fronteras. Existen, por ejemplo, desde proyectos mineros compartidos, como Pascua Lama para Argentina y Chile, hasta los impactos transfronterizos de las represas brasileñas sobre el Río Madeira, en suelo boliviano. Aquí, los avances también son limitados en lo que refiere a la Comunidad Andina y el Mercosur. Pero, por otro lado, se cuenta con un acuerdo regional para la cuenca amazónica (OTCA) que ofrece enormes oportunidades. Por ende, la nueva

integración para las transiciones debe ser capaz de lograr acuerdos específicos para esas zonas fronterizas; en este sentido, esquemas como la OTCA deben ser fortalecidos y ampliados para otras zonas, y es necesario abordar una gestión integrada, y coordinada de recursos y opciones productivas que no esté limitada por las divisiones políticas.

Es oportuno ofrecer algunos comentarios sobre las alternativas para manejar los flujos de capital en una dimensión regional. En la actualidad, buena parte de la inversión extranjera directa está orientada a comprar activos ya existentes, o a inversiones en recursos naturales. Esto incluye aquellas enfocadas en el extractivismo (un 57% del total de inversiones se destinó a recursos naturales entre 2006 y 2011, en América del Sur, sin considerar a Brasil) (CEPAL, 2012). Tampoco debe olvidarse que una parte de todo ese volumen sigue asociada a fines especulativos. En muchos casos, se usan las inversiones como excusas o chantajes políticos para buscar la flexibilización o reducción de las exigencias sociales y ambientales. A su vez, la liberación de flujos también es necesaria para que las empresas que participan en esos emprendimientos puedan remitir a sus casas matrices las ganancias de la región. Frente a estas y otras situaciones, las medidas transicionales buscan controlar esos flujos de capital, salvaguardar exigencias socioambientales adecuadas y rigurosas, protegerse de fondos especulativos, etc. Su propósito es orientar los capitales legítimos hacia destinos distintos, que vayan más allá del extractivismo y que sirvan al financiamiento de otras opciones productivas. Una vez más, en este frente, también es necesaria la coordinación regional para evitar que un país quede aislado o sin acceso a fondos.

En este caso, se cuentan con las IFR. Esto muestra que existen importantes volúmenes de capitales dentro de la región, y que, por tanto, es posible orientarlos a otros fines. Sin embargo, es evidente que deben cambiarse sus prácticas y orientaciones, incluyendo el financiamiento de otro tipo de proyectos con procedimientos transparentes y participativos y, en este marco, el uso de altos estándares sociales y ambientales. En especial, debería apoyarse un Banco del Sur que financie proyectos de reconversión productiva, y que sea una fuente de financiamiento social y ambiental, de muy larga duración, sin estar atado a la rentabilidad económica convencional. En cuanto al comercio y flujos de capital, se pueden aprovechar iniciativas, como las del SUCRE, para profundizarlas y ampliarlas a otros países. Sean estos u otros medios, es necesario modificar tanto las instituciones financieras como sus prácticas y objetivos.

La propuesta del regionalismo autónomo

Como se adelantó arriba, en América del Sur, siguen prevaleciendo diferentes versiones o variantes de un “regionalismo abierto”, que, en sus postulados iniciales de CEPAL, es concebido como una conciliación del comercio preferencial regional con la liberalización comercial global. La integración es un proceso esencialmente comercial y ofrece mediaciones para adentrarse en la globalización (CEPAL, 2004). En sus primeras formulaciones, el regionalismo abierto cepalino ofrecía como modelo al NAFTA, aunque luego incluyó esquemas de otro tipo, como el Mercosur, lo que permitió centrar más la atención en los aspectos políticos y el papel estatal. Pero la racionalidad de esa integración es volverla funcional a la globalización convencional, y, en este marco, los acuerdos entre países vecinos son una preparación o fortalecimiento para luego avanzar hacia los mercados globales.

Pese a que el regionalismo sudamericano es heterogéneo, exhibe, de todos modos, muchos atributos de este regionalismo abierto, que van desde las posiciones unilaterales y aperturistas de Chile a los intentos de institucionalidad y coordinación del Mercosur (ver análisis de estos casos en Caetano, 2009; Malamud, 2009; Altmann & Rojas Aravena, 2008, y sobre los términos referidos el diccionario de Gudynas & Buonomo, 2007). Venezuela expresa una posición distinta con su integración “bolivariana”, con mayores niveles de complementación y coordinación (como es el caso de su ambicioso proyecto de empresas “grannacionales”), pero bajas capacidades de formalización. Las dos miradas no son necesariamente excluyentes: Ecuador es miembro del Alba y discute un TLC con la UE.

Las TAD no son posibles bajo esquemas del regionalismo abierto (incluyendo los TLC) por varios motivos. Entre ellos, destaca que es una propuesta esencialmente comercial, que no otorga la relevancia necesaria a los componentes sociales, ambientales y políticos, y estos son indispensables en las transiciones a otros desarrollos. Tampoco, ofrece alternativas para lidiar con la globalización, sino que apunta a profundizar los vínculos con ella, mientras que las TAD buscan desacoplarse de la globalización. Tampoco, asegura marcos institucionales supranacionales que puedan servir para coordinar otro tipo de estrategias productivas, y estas son indispensables para salir de la dependencia extractivista (Gudynas, 2005).

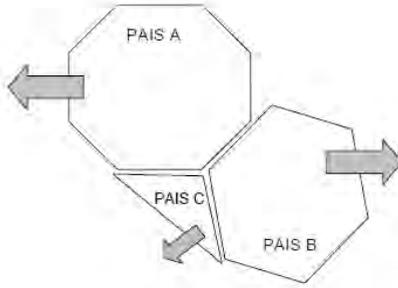
Bajo las TAD, la alternativa es postular un “regionalismo autónomo”, un concepto elaborado a partir de los primeros análisis sobre alternativas enfocadas en el desarrollo sostenible del Cono Sur (Gudynas, 2002). En este caso, el propósito

es acentuar la integración regional, brindando las condiciones para otro tipo de desarrollo, mientras se recupera la autonomía frente a la globalización. Se apunta a romper con la dependencia global y ofrecer alternativas de desarrollo a medida que se avanza en un sendero postextractivista. La reducción en la exportación de materias primas requiere reconversiones productivas. Entre ellas, son fundamentales aquellas que se organizan como cadenas productivas compartidas entre distintas regiones y países.

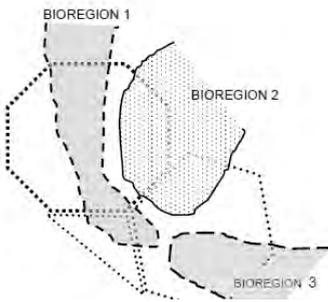
En esta estrategia regional, la apropiación de materias primas tendría como principal destino las necesidades y demandas continentales, y, como estas son mucho más modestas, se reforzará la reducción extractivista. Se reduce la tasa de extracción de recursos y, allí donde se mantienen, podrán ser aprovechados por más tiempo a nivel regional. A su vez, esos recursos deben estar directamente dirigidos a cadenas productivas, sean agroalimentarias o industriales, tanto nacionales como regionales. De esta manera, se rompe con el actual vínculo tortuoso de exportar a otros continentes enormes volúmenes de recursos naturales para comprarles sus manufacturas.

Como se ha indicado ya en secciones anteriores, está claro que estos son cambios profundos en los procesos productivos. Además de los elementos mencionados arriba, como las exigencias sociales y ambientales, el manejo de recursos compartidos, o la corrección de precios, este nuevo regionalismo parte de la base ecológica continental. En efecto, se identificarán biorregiones, entendidas como regiones delimitadas por atributos ecológicos, sociales y productivos, como los Páramos, el Altiplano, Chaco o Pampas. Cada una de estas biorregiones posee aptitudes ecológicas y productivas propias, que expresan los mejores balances entre los usos productivos, los beneficios sociales y laborales, y los impactos ambientales. Asimismo, se establecerán complementariedades productivas entre las distintas biorregiones a partir de estas aptitudes. No tiene sentido forzar, por ejemplo, cultivos tropicales en las regiones australes, o deforestar la Amazonía para implantar la ganadería extensiva. Al contrario, se deben identificar las mejores opciones y complementar esos usos productivos entre las diferentes regiones (ver Figura 2).

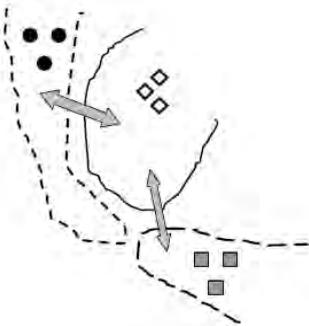
Figura 2
Ejemplos de abordajes biorregionales



A. Situación actual de tres países cuyas exportaciones tienen sobre todo destinos en otros continentes.



B. Identificación de biorregiones compartidas entre los países.



C. Cada biorregión posee aptitudes ecológicas y productivas propias, con sus propios productos (ejemplificados con rombos, círculos y cuadrados), los que se pueden complementar entre sí, generando flujos de comercio regional que reemplazan la subordinación global.

Esto hace que, bajo las transiciones de un regionalismo autónomo, no se reclame suspender el comercio internacional, sino que este sea estructurado y regulado de otra manera. La relevancia del comercio global se reduciría y aumentaría, así, la proporción de comercio intrarregional. A su vez, este cambiaría de composición bajo las TAD y se reduciría drásticamente la proporción de recursos no renovables,

mientras que la de alimentos y manufacturas aumentaría. Indudablemente, ese comercio, a su vez, estaría limitado por sus costes energéticos y ambientales, que seguramente involucrará distancias menores.

Bajo el regionalismo autónomo, los sectores productivos se organizan como eslabones o componentes compartidos entre los países. Su propósito es no repetir las asimetrías comerciales entre proveedores de materias primas y vendedores de manufacturas o bienes de capital. Por tanto, bajo estas transiciones, la industrialización sería una estrategia compartida entre varias naciones. En términos más generales, se organizarán cadenas de valor regionales. Es evidente que esto requiere un cambio de actitud no solo en los gobiernos proveedores de commodities, sino también en cómo Brasil interpreta el papel de su industria nacional, que tendría que ser abierta a la articulación con industrias de las naciones vecinas.

Como puede verse, esta propuesta tiene algunas resonancias con las ideas de autosuficiencia a escala nacional, o de “vivir con lo nuestro” (para utilizar palabras del argentino Aldo Ferrer, 2002), aunque en este caso han sido aplicadas a grupos de países. Este nuevo regionalismo encierra varias consecuencias en distintos sectores. Las vinculaciones comerciales con otros continentes se reducen drásticamente a medida que aumentan las complementaciones dentro de la región. Por ejemplo, deberán existir estrategias regionales en agroalimentos, y la soberanía alimentaria pasa a ser una meta regional antes que nacional. Los recursos energéticos se utilizarán regionalmente antes que globalmente, y, en este marco, se torna indispensable contar con una política energética supranacional. Siguiendo este mismo razonamiento, es posible derivar propuestas similares para otros sectores.

Todo esto deja en claro que el regionalismo autónomo requiere necesariamente de acuerdos supranacionales. En el marco de las TAD, se considera que las prioridades inmediatas son políticas regionales en los siguientes sectores: ambiental, incluidos los recursos y cuencas compartidas; agropecuario, en especial para enfocar la producción agroalimentaria para resolver el componente nutricional de la pobreza; y energético e industrial. Las políticas, en estos y otros temas, desembocarán en una estrategia comercial consensuada entre los países de la región.

Desvinculación selectiva de la globalización

Las TAD requieren considerar, con cierto detalle, el papel de la globalización en mantener el extractivismo actual en particular, y los estilos de desarrollo

insostenibles en general. Como se adelantó previamente, esta opera de varias formas. Entre estas, actualmente, destaca la presión que ejerce el precio de las materias primas, la demanda mundial y el redireccionamiento de los flujos de inversión. Así, si suben los precios, ya sea del hierro o la soja, aumenta la búsqueda de ese mineral y su extracción. Más aún, otros sectores, como el suministro de energía o las redes de transporte, se vuelven funcionales a estas condiciones. El ejemplo más claro es el IIRSA.

Esta globalización también opera por medio de flujos de capital, mercancías e información, que en buena medida siguen controlados por grandes corporaciones. Incluso, los países con gobiernos progresistas, que han nacionalizado recursos o estatizado empresas, vuelven a caer en acuerdos de diversa índole con las empresas transnacionales. La novedad es que estas en la actualidad no solo están representadas por las clásicas corporaciones del hemisferio norte, sino que ahora juegan papeles similares algunas empresas estatales chinas y las llamadas translatinas, como la minera Vale y la petrolera Petrobrás.

En paralelo a ellas, existe una gobernanza global que mantiene y reproduce estas condiciones. Esta incluye desde instituciones multilaterales como la Organización Mundial de Comercio, hasta el papel que desempeñan organismos como las bolsas de granos en Chicago o de metales en Toronto.

Sea por medio de agentes privados, como las empresas o los inversores, o a través de los gobiernos actuando en la gobernanza internacional, existen mecanismos que orientan, condicionan y manejan aquellos flujos de capital, mercancías e información. Los estilos nacionales pasan a estar determinados por factores globales, incluso bajo los gobiernos de la nueva izquierda. Esta subordinación global acentúa las asimetrías económicas, reproduce términos comerciales desiguales, y llega a impedir cambios estructurales en los países sudamericanos. Estas son condiciones que vienen reproduciendo el papel de proveedores de materias primas desde hace décadas.

Las TAD tienen, por lo tanto, que ofrecer una respuesta a estas condiciones. No se acepta que la globalización convencional sea un proceso en su esencia positivo, con ello las transiciones se apartan de las posturas propias de la liberalización comercial convencional. Por el contrario, se sostiene que es necesario lograr autonomía frente a estas condicionantes.

Existen varias propuestas de ruptura con la globalización, como la “desconexión” de Samir Amin (1988) o la “desglobalización” de Walden Bello (2002). Aunque aquí no se las discute en profundidad por limitaciones de espacio, es oportuno indicar que en esos y otros casos existen algunos puntos de encuentro y también diferencias, sobre todo, porque, en ellas, se siguen manteniendo elementos típicos de la ideología del progreso. La apuesta por un orden global policéntrico tiene muchas potencialidades, pero puede terminar atrapada en otro tipo de extractivismo o desarrollismo convencional dentro de cada continente. Por lo tanto, es necesario ubicar las alternativas a la globalización como parte de una alternativa más allá del extractivismo, que permita romper con la clásica ideología del progreso económico.

La recuperación de la autonomía frente a la globalización no será concedida por los actores globales, sino que tendrá que ser conquistada desde el continente. Será una tarea difícil, aunque las actuales condiciones de crisis del capitalismo global abren nuevas oportunidades. Deberá, pues, ser una tarea coordinada y acompasada entre conjuntos de países para que puedan alcanzar un umbral que le permita fructificar.

Bajo las transiciones, se propone una desvinculación selectiva de aquellos procesos y relaciones más negativos para la región, en los que se originan y reproducen las asimetrías e imposiciones. Pero no se postula un aislamiento, ya sea de los países o del continente. La selectividad también se ejerce en mantener vínculos globales en aquellas áreas en las cuales la región considere que es útil o necesario. Algunos ejemplos son la circulación mundial de expresiones culturales, programas de asistencia en ciencia y tecnología, y distintos tipos de solidaridad internacional. La determinación de estas vinculaciones y desvinculaciones se hace a partir de estrategias alternativas al desarrollo, que no estarán enfocadas en réditos económicos o políticos, sino en su funcionalidad para la calidad de vida y la protección de la naturaleza. En cualquier caso, es indispensable recuperar la autonomía para llevar este plan adelante.

Autonomía, soberanía y supranacionalidad

Las TAD bajo el regionalismo autónomo requieren cambios importantes en la institucionalidad actual de los esquemas de integración. Se hace necesario lograr algún tipo de supranacionalidad y el establecimiento de políticas comunes regionales. Si bien esta posibilidad está contemplada en el marco de la Comunidad Andina, nunca fue efectivizada y, en el Mercosur, está excluida (es un acuerdo interguber-

amental). A pesar de que los gobiernos apelan a un discurso sudamericanista o bolivariano, e incluso se postula a la UNASUR como una “unión”, en realidad no se contempla la supranacionalidad, ni una coordinación estrecha en cuestiones económicas o productivas.

La supranacionalidad es resistida debido a que limita la soberanía nacional, ya que cada país debería acatar normas de un nivel superior. Si se examina la idea de soberanía, ligada a la capacidad de los Estado-nación de actuar a nivel internacional y contar con ciertas capacidades dentro de su frontera, se verá que en realidad es muy limitada (Krasner, 2001). Nuestros países mantienen una soberanía formal, pero son mucho más dependientes de los que usualmente se admite, incluso en el caso de Brasil. Esto hace que ese apego a la idea de soberanía clásica tenga un sustento limitado, y se vuelva una excusa repetida para evitar adentrarse más en la integración. A su vez, las nuevas condiciones ambientales, tanto sudamericanas como globales, exigen que otros componentes de las viejas acepciones sobre la soberanía deban ser redefinidos.

Las transiciones internacionales postulan un nuevo balance entre soberanía nacional y autonomía regional; en particular, se deben ceder porciones de soberanía en cada país para lograr mayores autonomías, tanto nacionales como por grupos de países. En otras palabras, es necesario ceder elementos de soberanía nacional para adquirir una autonomía regional que permita mantener una estrategia postextractivista viable.

La importancia de la autonomía ha sido abordada varias veces bajo distintos contextos, desde su conquista en regímenes coloniales a sus limitaciones bajo la globalización económica, y ha tenido un papel importante en los debates sobre la dependencia. Asimismo, desde los movimientos sociales, existen diversas reivindicaciones de la autonomía, a distintas escalas, en particular locales (por ejemplo, en prácticas de resistencia contra la globalización). No es posible revisar todas esas expresiones, pero es necesario que al menos se rescaten algunos antecedentes claves sobre el papel de la autonomía en la integración regional. En efecto, una teoría de la autonomía aparece en el argentino Juan C. Puig y en el brasileño Helio Jaguaribe (ver Di Masi, 2002). A manera de ejemplo, Puig entendía que la autonomía es la capacidad de la nación para optar, decidir y obrar por sí misma. Bajo las transiciones, es posible alcanzar autonomía a partir de acciones coordinadas y complementadas entre grupos de países. Se requiere, pues, de un nuevo regionalismo con las complementaciones y articulaciones descritas arriba para alcanzarlo.

Diversos componentes, como los acuerdos supranacionales, el manejo coordinado de recursos claves o de cuencas compartidas, y el establecimiento de cadenas productivas con eslabones en todos los países, se vuelven necesarios. Esta tarea es compleja y debe apuntar a aprovechar el discurso integracionista, pero para llevarlo a medidas concretas y coordinaciones más estrechas dentro de los bloques regionales.

En el plano global, también deberán promoverse cambios. A modo de ejemplo, en los asuntos comerciales, será necesario un papel más activo de los países sudamericanos en espacios como la UNCTAD; y, menor en otros, como la OMC.

Es apropiado presentar un ejemplo de opciones pasadas que pueden ser rescatadas y vigorizadas. A nivel internacional, en 1976, en la UNCTAD, se acordó crear organismos globales específicamente enfocados en materias primas, bajo la forma de un Programa Integrado para las commodities. Su objetivo era muy ambicioso: regular la producción, oferta, demanda y precios en los mercados globales. Se pusieron en marcha acuerdos relativos a distintos productos, como café, cocoa, caucho, entre otros. Sin embargo, su desempeño tuvo altibajos, hasta que, a fines de los años noventa, se abandonó la intención de regular los mercados. Actualmente, existe un conjunto de Organismos Internacionales en Bienes Primarios o International Commodity Bodies (ICB, por sus siglas en inglés), pero que solo cumplen funciones de información¹. Si hace unas décadas los gobiernos estaban dispuestos a regular el comercio mundial de materias primas, nada impide relanzar esa idea. De esta manera, se pueden rescatar algunas opciones dentro de la institucionalidad global, y paralelamente promover una reforma sustancial que permita regular de otro modo el comercio internacional en materias primas, y los flujos de capital asociados. En cambio, temas más recientes, como el cambio climático, imponen transformaciones todavía más radicales en la gobernanza mundial.

Un necesario cambio de rumbo

El presente documento ofrece un abordaje preliminar, con algunos ejemplos, de los contenidos posibles en la dimensión internacional de transiciones hacia las alternativas de desarrollo. Se parte de la premisa de que las transiciones hacia las alternativas al desarrollo tendrán mayor éxito de superar las actuales condiciona-

¹ Actualmente, existen organizaciones o consejos, por ejemplo, sobre cacao, café, algodón, azúcar, granos y maderas tropicales; y grupos internacionales de estudio sobre caucho, plomo y zinc, níquel, y cobre, entre otros (UNCTAD, 2010).

lidades si son realizadas por conjuntos de países. Esto hace que esta dimensión internacional sea un componente indispensable para estas alternativas, incluso las postextractivistas.

Los aspectos internacionales deben atender varios frentes, desde la coordinación y articulación de medidas nacionales con otras análogas en los países vecinos, un marco conceptual alternativo sobre el regionalismo, y una desvinculación frente a la globalización. Los distintos componentes propuestos permiten orientar las diferentes medidas transicionales hacia las metas de erradicación de la pobreza, calidad de vida y protección de la naturaleza. Por lo tanto, el proceso de integración transicional debería transitar por una reducción de las asimetrías entre los países sudamericanos, y una convergencia hacia un continente sin pobreza que asegure, además, los derechos de la naturaleza.

Bajo esta propuesta, el volumen del comercio exterior en recursos naturales se reduciría drásticamente. En cuanto a su composición, la proporción de recursos naturales que, en la actualidad, alcanza aproximadamente el 85% en la región andina, debería reducirse a menos del 50% en las primeras etapas. Simultáneamente, la proporción de comercio intrabloque que, en el caso de los países andinos, no supera el 10%, debería elevarse a más del 50%.

A partir de los diferentes componentes examinados en las secciones anteriores, se pueden derivar medidas concretas. Algunas de estas se presentan en la Tabla 2. Como puede verse, las críticas de la falta de alternativas concretas en los reclamos postextractivistas carecen de fundamento. En realidad, ya se ha acumulado un importante número de acciones posibles, y muchas de ellas pueden ponerse en marcha inmediatamente.

Finalmente, la necesaria reformulación de la integración sudamericana no es un lujo para un futuro lejano, sino que debe ser asumida sin perder más tiempo. El estilo de desarrollo actual, en especial aquel dominado por un extractivismo depredador, se vuelve insostenible en sus dimensiones sociales, ambientales y económicas. A su vez, la volatilidad y fragilidad de la globalización exige que los países de América del Sur comiencen a explorar estrategias de autosuficiencia y autonomía a escala continental. El continente posee todos los recursos y las capacidades para empezar a labrar su propio camino.

Bibliografía

América Económica (2011). Ranking 2010 [en línea]. Disponible en: <http://rankings.americaeconomia.com/2011/500/>

Alayza, A. y Gudynas, E. (Eds.). (2011). Transiciones. post extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú. Lima: CEPES/RedGE/CLAES.

Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (Eds.). (2008). Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

Amin, S. (1988). La desconexión. Buenos Aires: Iepala/Pensamiento Nacional.

Bello, W. (2002). Desglobalização. Idéias para uma economia mundial. Petrópolis: Vozes.

Caetano, G. (2009). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Nueva Sociedad, 219, 157-172.

CEPAL. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

CEPAL. (2011). Base de datos. Anuario Estadístico [en línea]. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2011/esp/content_es.asp

CEPAL. (2012). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe – 2011. Santiago de Chile: CEPAL.

Di Masi, J.R. (2002). “La contribución del Mercosur a un proyecto de integración regional en América Latina”. En V. López Villafañe y J.R. di Masi (coords.), Del TLC al Mercosur (pp. 259-297). México: Siglo XXI.

Erber, F.S. (2011). “As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política”, Revista Economia Política 31 (1), 31-55.

FAO. (2011). The state of food insecurity in the world. Roma: FAO.

Ferrer, A. (2002). *Vivir con la nuestro. Nosotros y la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gudynas, E. (2002). "El concepto de Regionalismo Autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur". En E. Gudynas (Ed.), *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur* (pp. 177-211). Montevideo: Coscoroba.

Gudynas, E. (2005). *El "regionalismo abierto" de la CEPAL: insuficiente y confuso*. Nuevo Mexico: Observatorio Hemisférico/International Relations Center.

Gudynas, E. (2008). *Una introducción a las IFRs: instituciones financieras regionales en América Latina*. Washington: Programa de las Américas/Center International Policy.

Gudynas, E. (2011). "Camino para las transiciones post-extractivistas". En A. Alayza y E. Gudynas (Eds.), *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú* (pp. 187-216). Lima: CEPES/RedGE/CLAES.

Gudynas, E. & Buonomo, M. (2007). *Integración y comercio. Diccionario latinoamericano de términos y conceptos*. Montevideo: Coscoroba.

Honty, G. (2011). *Cambio climático. Negociaciones y consecuencias para América Latina*. Montevideo: Coscoroba.

Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.

Krasner, S.D. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.

Lissardy, G. (2009). *El banco brasileño que mueve América Latina* [en línea]. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/11/111109_brasil_bndes_influencia_america_latina.shtml

Malamud, A. (2004). *Regional integration in Latin América. Comparative theories and institutions Sociología (Portugal)*, 44, 133-154.

Malamud, A. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. Nueva Sociedad, 219, 97-112.

Paéz, P. (2010). El SUCRE y la nueva arquitectura financiera regional. Caracas: SELA/Reunión regional Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe.

Pinheiro Guimarães, S. (2005). Cinco siglos de periferia. Buenos Aires: Prometeo.

Rosales, O. & Kuwayam, M. (2012). China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica. CEPAL, Santiago de Chile. World Bank 2012. Uncertainties and vulnerabilities. Global Economic Prospects, Vol 4, World Bank, Washington.

UNCTAD. (2010). United nations cocoa conference [en línea]. Disponible en: <http://archive.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=5391&lang=1>.

Impresión:
ROBLE ROJO GRUPO DE NEGOCIOS S.A.C.
Teléfonos: 348 5571 / 349 6636
info@roblerojo.com
www.roblerojo.com
2012
LIMA - PERÚ

Históricamente los países andinos hemos basado nuestra estrategia de crecimiento en la explotación de recursos naturales agotables. En un contexto de incremento de los precios internacionales de los minerales, la apuesta por acelerar el extractivismo en nuestros países constituye para muchos gobiernos y sectores de la sociedad una vía rápida para incrementar los ingresos nacionales. Mayor inversión, más concesiones, más contratos de explotación, etcétera.

Pero junto a ellos, las resistencias no se han dejado esperar. El incremento de la conflictividad, el cuestionamiento al neoextractivismo de los gobiernos progresistas, han ido de la mano de las demandas por priorizar estrategias productivas en mejor armonía con la naturaleza, mayor capacidad de inclusión y garantía de los derechos de las comunidades locales.

A la luz de la crisis global, algunos pasos se han dado en la búsqueda de alternativas. Esta publicación nos alcanza una mirada de balance sobre el extractivismo en la región desde Ecuador, Bolivia y Perú, y busca identificar aquellos procesos en curso y propuestas que desde la perspectiva de las Transiciones, se viene impulsando para las alternativas al extractivismo en los andes.

