

Maldiciones que amenazan la democracia

Los países ricos en recursos naturales, cuya economía se sustenta prioritariamente en la extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para desarrollarse: bajo crecimiento, mucha pobreza y altos niveles de desigualdad son algunos de los problemas que los afectan. Pero además de estar menos desarrollados, estos países suelen tener Estados paternalistas y clientelares en el marco de sociedades poco democráticas. El artículo analiza la maldición de los recursos naturales y sus efectos económicos y políticos y sostiene que la salida pasa por una estrategia integral que permita superar el extractivismo.

ALBERTO ACOSTA

Toda la historia del petróleo está repleta de criminalidad, corrupción, del crudo ejercicio del poder y lo peor del capitalismo de frontera.

Michael J. Watts¹

■ Atrapados por una doble maldición

Aunque resulte a primera vista poco creíble, la evidencia reciente y muchas experiencias acumuladas permiten afirmar que la pobreza está relacionada con la existencia de una significativa riqueza en recursos naturales. Esto permite sostener que los países ricos en recursos naturales, cuya economía se

Alberto Acosta: economista ecuatoriano, ex-ministro de Energía y Minas (enero-junio 2007) y presidente de la Asamblea Constituyente (octubre 2007-julio 2008). Actualmente es profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Palabras claves: economía, extractivismo, recursos naturales, política, democracia, naturaleza.
1. «Petro-Violence. Some Thoughts on Community, Extraction, and Political Ecology» *Working Papers*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1999.

sustenta prioritariamente en su extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para desarrollarse. Sobre todo, parecen estar condenados al subdesarrollo aquellos que disponen de una sustancial dotación de uno o unos pocos productos primarios.

Estos países estarían atrapados en una lógica perversa conocida en la literatura especializada como la «paradoja de la abundancia» o la «maldición de los recursos naturales». En este contexto, incluso hay quienes han asumido esta maldición (casi) como un fatalismo tropical²: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en varios de sus reportes anuales y estudios técnicos, defiende

un determinismo geográfico del desarrollo: los países más ricos en recursos naturales y más cercanos al Ecuador [a la línea ecuatorial] están condenados a ser más atrasados y pobres (...) Asoma un fatalismo tropical, donde las naciones ecuatoriales parecen destinadas a la pobreza (...) A juicio del BID, cuanto más rico sea un país en recursos naturales, más lento será su desarrollo y mayores sus desigualdades internas.³

Frente a este determinismo geográfico y ecológico, no quedaría otra opción que la resignación. Sin embargo, el BID nos ofrece una salida. Esa salida –como sintetiza Eduardo Gudynas– es el mercado y acentuar todavía más las reformas neoliberales. No hay duda de que la audacia, con grandes dosis de ignorancia y una bien programada amnesia, va de la mano de la prepotencia.

Con algunas excepciones que confirman la regla, como los países del Sudeste asiático, desde el BID y sus alrededores se ha configurado una maldición aún más perversa que la de los recursos naturales abundantes. Se trata de una maldición ideológica con la que se quiere asegurar el cumplimiento de las políticas económicas mercadocéntricas. Los defensores de la fe neoliberal pretenden enraizar aquella ideología depredadora del ser humano y de la naturaleza, que se difunde desde los centros del poder; una ideología que ha hecho del consumo su objetivo final; del mercado, el único instrumento regulador de las relaciones socioeconómicas; y de la explotación y dominación, su razón de ser.

Sin embargo, vale decirlo desde el inicio, esta doble maldición de los recursos naturales y la maldición ideológica sí pueden ser superadas; no son inevitables.

2. Son varios los tratadistas que construyeron, desde varias ópticas, este «fatalismo tropical». Entre otros podemos mencionar a Michel Gabin, Michel L. Ross, Jeffrey Sachs, Ricardo Hausmann, Roberto Rigobon e Ivar Kolstad.

3. Eduardo Gudynas: «La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución del Ecuador» en *Revista de Estudios Sociales* N° 32, 2009.

■ Algunos entretelones de la maldición de la abundancia

El punto de partida radica, en gran medida, en la forma en que se extraen y se aprovechan esos recursos, así como en la manera en que se distribuyen sus frutos⁴. Esto ha conducido a una generalización de la pobreza, ha dado paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que ha consolidado mentalidades «rentistas». Todo esto profundiza la débil y escasa institucionalidad democrática, alienta la corrupción y deteriora el medio ambiente. Lo expuesto se complica con las prácticas clientelares y patrimonialistas desplegadas, que contribuyen a frenar la construcción de ciudadanía.

Lo cierto es que la gran disponibilidad de recursos naturales que caracteriza a las economías primario-exportadoras, particularmente si se trata de minerales o petróleo, tiende a distorsionar la estructura económica y la asignación de los factores productivos; redistribuye regresivamente el ingreso y concentra la riqueza en pocas manos. Esta situación se agudiza por una serie de procesos endógenos de carácter «patológico» que acompañan a la abundancia de estos recursos naturales.

La posibilidad de acceder a elevadas rentas hidrocarburíferas o mineras es uno de los mayores alicientes para mantener y apoyar este tipo de actividades primario-exportadoras, con todas sus secuelas. Los gobiernos, presionados por las urgencias cotidianas, más aún en época de crisis, buscan ampliar sus ingresos forzando las actividades extractivas. A través de este esfuerzo esperan poder atender muchas de las largamente postergadas demandas sociales y, por cierto, consolidarse en el poder recurriendo a prácticas clientelares e inclusive autoritarias.

Como afirma Fernando Coronil, en este tipo de economías aflora un «Estado mágico», con capacidad de desplegar «la cultura del milagro»⁵. Gracias al petróleo o a la minería, es decir a los cuantiosos ingresos que producen las exportaciones de estos recursos, en tanto estos ingresos facilitan el financiamiento de proyectos y obras, muchas veces los gobernantes se asumen como

4. Ver el valioso aporte de Jürgen Schuldt: *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005. También se puede consultar J. Schuldt y Alberto Acosta: «Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?» en *Nueva Sociedad* N° 204, 7-8/2006, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3366_1.pdf>, así como A. Acosta: *La maldición de la abundancia*, CEP / Swissaid / Abya-Yala, Quito, 2009.

5. *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela / Nueva Sociedad, Caracas, 2002. Este autor aborda la realidad venezolana desde el gobierno del general Juan Vicente Gómez hasta antes del gobierno del coronel Hugo Chávez Frías.



los portadores de la voluntad colectiva y tratan de acelerar el salto hacia la ansiada modernidad.

Sin embargo, esa modernidad resulta esquiva. La realidad de una economía primario-exportadora, es decir exportadora de naturaleza, se refleja en un escaso interés por invertir en el mercado interno; y el tamaño de este último está restringido no por el número reducido de los habitantes de un país, sino porque son pocas las personas con real capacidad de compra. Esto redundará en una limitada integración entre el sector exportador y la producción nacional. No existen los incentivos que permitan desarrollar y diversificar la producción interna, vinculándola a los procesos exportadores, que a su vez deberían transformar los recursos naturales en bienes con mayor valor interno de retorno.

En concreto, no se dio, ni se da, un encadenamiento que pueda potenciar nuevas líneas productivas desde este tipo de actividades extractivistas. Es muy limitado el desarrollo de conglomerados productivos para el mercado interno, así como para ampliar y mejorar la calidad de la oferta exportable. Tampoco se ha generado una mejor distribución del ingreso, ni los necesarios ingresos fiscales; requisitos indispensables para consolidar los mercados internos y la misma democracia, respectivamente. Y no solo eso: esta modalidad de acumulación orientada en extremo hacia afuera fortalece un esquema cultural dependiente del exterior, que minimiza o margina las culturas y las potencialidades locales.

Esta situación es explicable por lo relativamente fácil que resulta obtener ventaja de la generosa naturaleza, así como de una mano de obra barata y muchas veces sumisa. El grueso del beneficio de esta orientación económica va a las economías ricas, importadoras de naturaleza, que sacan un provecho mayor procesándola y comercializándola en forma de productos terminados. Mientras tanto, los países exportadores de bienes primarios, que reciben una mínima participación de la renta minera o petrolera, son los que cargan con el peso de los pasivos ambientales y sociales.

Está claro que si se contabilizan los costos económicos de los impactos sociales, ambientales y productivos de la extracción del petróleo o de los minerales, desaparecen muchos de los beneficios económicos de estas actividades⁶.

6. Sobre los pasivos de la industria petrolera v., por ejemplo, Fander Falconf: «Los pasivos de la industria petrolera. A propósito del juicio a la Texaco» en Guillaume Fontaine: *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 2. Las apuestas*, Flacso, Quito, 2004.

Antes de continuar con el análisis, recordemos que en la actualidad la cuestión de los recursos naturales no renovables debe ser enfocada a la luz de las recientes evoluciones y tendencias. Dado el enorme nivel de extracción, muchos recursos renovables, como por ejemplo el forestal o la fertilidad del suelo, pasan a ser no renovables, ya que el recurso se pierde porque la tasa de extracción es mucho más alta que la tasa ecológica de renovación del recurso. Entonces, al ritmo actual, los problemas de los recursos naturales no renovables podrían afectar por igual a todos los recursos, renovables o no. Hay que anotar además que muchas veces, como consecuencia de la apertura de amplias zonas boscosas provocada por las actividades mineras o petroleras, se dan otras actividades extractivistas que provocan, a su vez, graves problemas ambientales y sociales, como los ocasionados por las madereras.

Dado el enorme nivel de extracción, muchos recursos renovables, como por ejemplo el forestal o la fertilidad del suelo, pasan a ser no renovables, ya que el recurso se pierde porque la tasa de extracción es mucho más alta que la tasa ecológica de renovación ■

A lo anterior se suma la masiva concentración de las rentas en unos pocos grupos económicos. Estos poderosos sectores exportadores y amplios segmentos empresariales, contagiados por el rentismo, no encuentran alicientes (tampoco los crean) para sus inversiones en la economía doméstica. Prefieren fomentar el consumo de bienes importados, con frecuencia sacan sus ganancias fuera del país y muchos manejan sus negocios con empresas afincadas en paraísos fiscales.

Así las cosas, tampoco existe estímulo o presión para invertir los ingresos recibidos por las exportaciones de productos primarios en las propias actividades exportadoras, pues la ventaja comparativa radica en la generosidad de la naturaleza antes que en el esfuerzo innovador del ser humano. La respuesta para enfrentar una creciente demanda o incluso para responder a la caída de los precios de tales recursos en el mercado mundial ha sido expandir la frontera productiva, lo que ha provocado cada vez más y mayores complicaciones.

La dependencia de los mercados foráneos, aunque parezca paradójico, es aún más marcada en épocas de crisis. Todos o casi todos los países cuya economía está atada a la exportación de recursos primarios caen, en estas ocasiones,

en la trampa de forzar las tasas de extracción de sus recursos, tolerando con creciente irresponsabilidad pasivos ambientales masivos. Esta realidad termina por beneficiar a los países centrales: un mayor suministro de materias primas –petróleo, minerales o alimentos– en épocas de precios deprimidos ocasiona una reducción mayor de los precios. Se trata del conocido «crecimiento empobrecedor», al que hacía referencia el profesor Jagdish N. Bhagwati ya en 1958⁷, que se repite una y otra vez cuando caen los precios internacionales⁸. Lo preocupante es que estos países primario-exportadores, que deberían haber acumulado experiencias a lo largo del tiempo, han sido normalmente incapaces de un manejo coordinado de cantidades y precios. Una excepción, con todas las limitaciones y contradicciones que se puedan identificar en su accionar, es la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En estas condiciones se define un callejón sin salida. Es imposible aceptar que todos los países productores de bienes primarios similares, que son muchos, puedan crecer esperando que la demanda internacional sea suficiente y sostenida para garantizar ese crecimiento. En este tipo de economía extractivista, con una elevada demanda de capital y tecnología, que funciona con una lógica de enclave –es decir, sin una propuesta integradora de las actividades primario-exportadoras con el resto de la economía y de la sociedad–, el aparato productivo queda sujeto a las vicisitudes del mercado mundial.

El real control de las exportaciones nacionales está en manos de los países centrales, aun cuando no siempre se registren importantes inversiones extranjeras en las actividades extractivistas. Perversamente, muchas empresas estatales de las economías primario-exportadoras (con la anuencia de los respectivos gobiernos, por cierto) parecerían programadas para reaccionar exclusivamente ante impulsos foráneos y actúan casa dentro con lógicas parecidas a las de las transnacionales; la depredación ambiental y el irrespeto social no están ausentes de sus prácticas. En síntesis, la lógica subordinada de su producción, motivada por la demanda externa, caracteriza la evolución de estas economías primario-exportadoras.

7. «Inmiserizing Growth: A Geometrical Note» en *The Review of Economic Studies* vol. 25 N^o 3, 1958.

8. Al inicio de la primera gran crisis global del siglo XXI, cuando han caído los precios del petróleo y los minerales, por ejemplo, en los países del Mercosur se reforzaron las tendencias para aumentar el volumen producido y para ofrecer compensaciones a las empresas por los menores ingresos obtenidos.

Debido a estas condiciones y a las características tecnológicas de las actividades petrolera o minera, no hay una masiva generación directa de empleo. Esto explicaría también la contradicción de países ricos en materias primas donde, en la práctica, la masa de la población vive empobrecida. Adicionalmente, las comunidades en cuyos territorios o vecindades se realizan estas actividades extractivistas han sufrido y sufren los efectos de una serie de dificultades socioambientales derivadas de este tipo de explotaciones. En Ecuador, por ejemplo, justamente en las provincias petroleras amazónicas, se registran graves problemas ambientales y, por consiguiente, los mayores niveles de pobreza.

La miseria de grandes masas de la población parecería ser, por lo tanto, consustancial a la presencia de ingentes cantidades de recursos naturales (con alta renta diferencial). Esta modalidad de acumulación no requiere del mercado interno e incluso no lo necesita, puesto que funciona con salarios decrecientes. No hay la suficiente presión social para obligar a reinvertir en mejoras de la productividad. El rentismo determina la actividad productiva, y por cierto el resto de las relaciones sociales. Como corolario de lo anterior, estas actividades extractivas –petrolera o minera– promueven relaciones sociales clientelares, que benefician a los intereses de las propias empresas transnacionales, pero impiden el despliegue de planes de desarrollo adecuados.

En general, las compañías extranjeras gozan de un marco referencial favorable y en no pocas ocasiones sus propios directivos o sus abogados ocupan puestos claves en los gobiernos. De esta manera, al contar también con el respaldo de poderosos bufetes de abogados y a veces de la gran prensa, pueden velar directamente para que las políticas aplicadas o las reformas legales les sean ventajosas. Esta situación –alentada por organismos como el BID y sus hermanos mayores, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)– se registró una y otra vez en los sectores petrolero y minero de América Latina.

En suma, estas economías primario-exportadoras no han logrado establecer un esquema de desarrollo que les permita superar la trampa de la pobreza y la trampa del autoritarismo. Esta es la gran paradoja: hay países que son muy ricos en recursos naturales, que

Estas economías primario-exportadoras no han logrado establecer un esquema de desarrollo que les permita superar la trampa de la pobreza y la trampa del autoritarismo ■

incluso pueden tener importantes ingresos financieros, pero que no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres. Y *son pobres porque son ricos* en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente a la extracción de esa riqueza natural para el mercado mundial y marginado otras formas de creación de valor, sustentadas más en el esfuerzo humano que en la generosidad de la naturaleza.

Todos los elementos mencionados forman parte del neoextractivismo del siglo XXI. La gestión de los gobiernos progresistas en América del Sur permite establecer la siguiente sistematización, recogida textualmente de Eduardo Gudynas:

- Persiste la importancia de los sectores extractivistas como un pilar relevante de los estilos de desarrollo.
- El progresismo sudamericano genera un extractivismo de nuevo tipo, tanto por algunos de sus componentes como por la combinación de viejos y nuevos atributos.
- Se observa una mayor presencia y un papel más activo del Estado, con acciones tanto directas como indirectas.
- El neoextractivismo sirve a una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización comercial y financiera.
- Sigue avanzando la fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales.
- Más allá de la propiedad de los recursos, se reproducen reglas y funcionamiento de los procesos productivos volcados a la competitividad, eficiencia, maximización de la renta y externalización de impactos.
- Se mantienen, y en algunos casos se han agravado, los impactos sociales y ambientales de los sectores extractivos.
- El Estado capta (o intenta captar) una mayor proporción del excedente generado por los sectores extractivos, y parte de esos recursos financian programas sociales, con lo que se ganan nuevas fuentes de legitimación social.
- Se revierten algunas contradicciones sobre el extractivismo, y se lo pasa a concebir como indispensable para combatir la pobreza y promover el desarrollo.
- El neoextractivismo es parte de una versión contemporánea del desarrollismo propia de América del Sur, donde se mantiene el mito del progreso bajo una nueva hibridación cultural y política.⁹

9. E. Gudynas: «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual» en AAVV: *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP / CLAES / Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2009 y «Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas» en *Ecuador Debate* N° 79, 2010.

■ La disputa por la renta de la naturaleza

La maldición de la abundancia en recursos naturales viene atada, con mucha frecuencia, con la maldición del autoritarismo. La masiva explotación de los recursos naturales no renovables en estos países ha permitido el surgimiento de Estados paternalistas e incluso represivos, cuya capacidad de incidencia depende de la posibilidad política de gestionar una mayor o menor participación en la renta minera o petrolera. Son Estados que al monopolio de la riqueza natural han añadido el monopolio de la violencia política¹⁰.

Aunque parezca paradójico, este tipo de Estado, que muchas veces delega parte sustantiva de las tareas sociales en las empresas petroleras o mineras, abandona amplias regiones desde la perspectiva del desarrollo. Y en estas condiciones de «desterritorialización», cuando las empresas asumen las tareas que competen al Estado, este se consolida como un Estado policial que reprime a las víctimas del sistema al tiempo que declina el cumplimiento de sus obligaciones sociales y económicas. La propia institucionalidad jurídica termina envuelta en los intereses y presiones de las empresas extractivistas privadas o estatales.

La maldición de la abundancia en recursos naturales viene atada, con mucha frecuencia, con la maldición del autoritarismo ■

En las economías petroleras o mineras de enclave, se ha configurado una estructura y una dinámica política no solo autoritaria, sino voraz. Esta voracidad, particularmente en los años de bonanza, se plasma en un aumento muchas veces más que proporcional del gasto público y, sobre todo, en una distribución discrecional de los recursos fiscales. Este tipo de ejercicio político se explica también por el afán de los gobiernos por mantenerse en el poder o por su intención de acelerar una serie de reformas estructurales que desde su particular perspectiva asoman como indispensables para transformar las sociedades. Inclusive el incremento del gasto y de las inversiones públicas es también el producto del creciente conflicto distributivo que se desata entre los más dispares grupos de poder. Esta realidad, percibida con más claridad en las etapas de bonanza, es analizada con claridad por Jürgen Schuldt, una de las personas que más ha estudiado esta cuestión, cuando dice que «se trata, por tanto, de un juego dinámico de horizonte infinito derivado endógenamente del auge. Y el gasto público –que es discrecional– aumenta más que la recaudación atribuible al auge económico (política fiscal procíclica)»¹¹.

10. F. Coronil: ob. cit.

11. *¿Somos pobres porque somos ricos?*, cit.

Este «efecto voracidad» provoca la desesperada búsqueda y la apropiación incluso abusiva de parte importante de los excedentes generados en el sector primario-exportador. Ante la ausencia de un gran acuerdo nacional para manejar estos recursos naturales, sin instituciones democráticas sólidas (que solo pueden ser construidas con una amplia y sostenida participación ciudadana), aparecen en escena los diversos grupos de poder no cooperativos, desesperados por obtener una tajada de la renta minera o petrolera.

Así, en esta disputa por la renta de los recursos naturales intervienen, sobre todo, las empresas transnacionales involucradas directa o indirectamente en dichas actividades y sus aliados criollos, la banca internacional, amplios sectores empresariales y financieros, inclusive las Fuerzas Armadas, así como algunos segmentos sociales con capacidad de incidir políticamente. También obtienen importantes beneficios grupos sindicales conocidos como la «aristocracia obrera»¹² vinculada a este tipo de actividades extractivistas. Y, como es fácil comprender, esta pugna distributiva, que puede ser más o menos conflictiva, provoca nuevas tensiones políticas.

Todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina por establecer o facilitar la permanencia de gobiernos autoritarios y de empresas voraces y clientelares, proclives también a prácticas autoritarias. En efecto, en estos países no asoman los mejores ejemplos de democracia, sino todo lo contrario. Adicionalmente, el manejo muchas veces dispendioso de los ingresos obtenidos y la ausencia de políticas previsibles termina por debilitar la institucionalidad existente o impide su construcción.

América Latina tiene una amplia experiencia acumulada en este campo. Son varios los países de la región cuyos gobiernos tienen claros rasgos de autoritarismo derivados de esta modalidad de acumulación primario-exportadora, particularmente cuando está sustentada en pocos recursos naturales de origen mineral. Esta compleja realidad existe en otras partes del mundo, particularmente en los países exportadores de petróleo o minerales. A modo de ejemplo, basta con analizar la realidad de aquellos países ubicados en el Golfo Pérsico o Arábigo, que pueden ser considerados muy ricos en términos de acumulación de ingentes depósitos financieros y con elevados niveles de ingreso per cápita. Sin embargo, de ninguna manera pueden incorporarse a la lista de países desarrollados: los niveles de inequidad registrados son aberrantes, la ausencia

12. En los términos en que lo planteó Eric J. Hobsbawm en «La aristocracia obrera, a revisión» en Jerzy Topolski, Carlo M. Cipolla, Paul Bairoch, E. Hobsbawm y C.P. Kindeleberger: *Historia económica. Nuevos enfoques y nuevos problemas*, Crítica, Barcelona, 1981.

de libertad es notoria, la intolerancia política y religiosa está a la orden del día. Muchos de sus gobiernos no solo no son democráticos, sino que se caracterizan por profundas prácticas autoritarias; Arabia Saudita, una monarquía con rasgos medievales, es un ejemplo paradigmático, pero la lista es larga.

Noruega es la excepción que confirma la regla. La diferencia, en este caso, radica en que la extracción de petróleo empezó y se expandió cuando ya existían sólidas instituciones económicas y políticas democráticas, con una sociedad sin inequidades comparables a las de otros países petroleros o mineros. Es decir, este país integró el petróleo en su sociedad y economía cuando ya era un país desarrollado.

No se puede concluir la reflexión sin dejar sentado un punto que aparece en estos países atrapados por la maldición de la abundancia: la violencia, que parece configurar un elemento consustancial a un modelo depredador de la democracia.

La violencia desatada por las propias empresas extractivistas, respaldadas muchas veces por los gobiernos, ha provocado diversos grados de represión. La lista de estas acciones represivas e incluso genocidas es demasiado larga y conocida en América Latina¹³. Tampoco han faltado guerras civiles, hasta guerras abiertas entre países o agresión imperial por parte de algunas potencias empeñadas en asegurarse por la fuerza los recursos naturales, sobre todo hidrocarbúricos. Para ilustrar este último caso bastaría con mencionar la agresión militar norteamericana a Iraq y Afganistán, en ambos países en busca del control de las reservas petroleras y gasíferas. Nigeria es otro país que confirma estas aseveraciones: allí se registró una larga y dolorosa guerra civil por el control del crudo y, posteriormente, una represión en contra de los

La violencia desatada por las propias empresas extractivistas, respaldadas muchas veces por los gobiernos, ha provocado diversos grados de represión ■

13. En las zonas mineras del Perú, país al que se pretende poner como ejemplo, las violaciones a los derechos humanos se han multiplicado en forma exponencial; lo que aconteció en Bagua en junio de 2009 es apenas uno de los episodios más difundidos de una larga cadena de represión y violación sistemática de los derechos humanos. En Ecuador, los más graves casos de violaciones de los derechos humanos ocurridos en los últimos años están relacionados con empresas mineras transnacionales y con las actividades petroleras. En un país azotado por una cruenta y larga guerra civil, cerca de 70% de los desplazamientos forzados ocurridos en Colombia entre 1995 y 2002 se produjeron en áreas mineras.

ogoni. Luego del colapso de la Unión Soviética, la violencia no cesa en el Cáucaso, zona rica en hidrocarburos, en Turkmenistán, Kazajistán, Azerbaiyán, Georgia, Osetia, Daguestán o Chechenia.

■ Los costos económicos del enfrentamiento político

Este enfrentamiento, que se procesa en un ambiente de constantes inestabilidades, conlleva costos económicos por diversos motivos. Piénsese, por ejemplo, en los efectos distorsionadores que provoca la ausencia de instituciones sólidas, que alienta la subvaluación de las exportaciones o la sobrevaluación de las importaciones por parte de las empresas mineras o petroleras para reducir el pago de impuestos o aranceles; las eventuales –e incluso sorpresivas– reducciones de la producción por parte de las empresas transnacionales para forzar mayores beneficios; la creciente presencia y accionar de intermediarios de todo tipo que dificultan las actividades productivas y encarecen las transacciones. Este tipo de problemas, que no agotan una lista de deformaciones y distorsiones que podría ser interminable, a la postre incluso podrían provocar la reducción de las inversiones sectoriales, al menos de las empresas más serias.

Por otro lado, depender tanto de la generosidad de la naturaleza margina los esfuerzos de innovación productiva e incluso de mercadeo y consolida prácticas oligopólicas, patrimonialistas y rentistas. Y estas prácticas, atadas a la creciente injerencia de las empresas extractivistas en los gobiernos, fortalecen pequeños pero poderosos grupos oligárquicos.

Además, la mayor erogación pública en actividades clientelares reduce las presiones por una mayor democratización. Se da una suerte de «pacificación fiscal»¹⁴, dirigida a intentar reducir la protesta social. Los altos ingresos del gobierno le permiten prevenir la configuración de grupos y fracciones de poder contestatarias o independientes, que estarían en condiciones de demandar derechos políticos y de otro tipo (derechos humanos, justicia, cogobierno, etc.) y de desplazarlos del poder. El gobierno puede asignar cuantiosas sumas de dinero para reforzar sus controles internos, incluyendo la represión de los opositores.

Una situación de abundancia relativa de recursos financieros puede permitir un manejo económico expansivo, que se complementa con endeudamiento externo. La búsqueda permanente de más recursos para financiar la economía

14. J. Schuldt: *¿Somos pobres porque somos ricos?*, cit.

viene de la mano de los créditos externos¹⁵. En este punto, entonces, asoma nuevamente el «efecto voracidad», manifestado en el deseo de participar en el festín de los cuantiosos ingresos por parte de la banca, sobre todo internacional, privada o multilateral, corresponsable de los procesos de endeudamiento externo¹⁶.

Como consecuencia de los elevados ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales y las abiertas posibilidades de financiamiento externo, los gobiernos tienden a relajar sus estructuras y prácticas tributarias. En muchas ocasiones despliegan una mínima presión tributaria y hasta dejan de cobrar impuestos, en particular el impuesto a la renta (por lo demás, la maldición ideológica neoliberal también desalienta el incremento de la presión tributaria)¹⁷.

Esto, como reconoce Jürgen Schuldt, «malacostumbra» a la ciudadanía. Y lo que es peor, «con ello se logra que la población no le demande al gobierno transparencia, justicia, representatividad y eficiencia en el gasto»¹⁸. La demanda por representación democrática en el Estado, nos recuerda el mismo Schuldt, surgió generalmente como consecuencia de los aumentos de impuestos; por ejemplo en Gran Bretaña hace más de cuatro siglos y en Francia a principios del siglo XIX.

■ Ni democracia política, ni creatividad productiva

La lógica del rentismo y del clientelismo difiere de la lógica ciudadana en la medida en que frena e impide la construcción de ciudadanía. Además, en

Como consecuencia de los elevados ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales y las abiertas posibilidades de financiamiento externo, los gobiernos tienden a relajar sus estructuras y prácticas tributarias ■

15. Así, por ejemplo, Ecuador, como nuevo rico petrolero, pudo conseguir créditos más fácilmente que cuando era apenas un pobretón bananero. En pleno auge económico de los años 70, su deuda pública, particularmente la externa, creció más que proporcionalmente en relación con el *boom* petrolero propiamente dicho (es cierto que también creció por condiciones externas derivadas de las demandas de acumulación del capital).

16. Ver Osmel Manzano y Roberto Rigobon: *Resource Curse or Debt Overhang?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001 o A. Acosta: *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*, 4ta. edición, Libresa, Quito, 1994.

17. En Ecuador, uno de los gobernantes militares de la época del *boom* petrolero en la década de los 70 del siglo pasado, el general Guillermo Rodríguez Lara, se vanagloria del no cobro de impuestos como uno de los logros de su gestión.

18. J. Schuldt: *¿Somos pobres porque somos ricos?*, cit.

estas economías se mantiene una inhibidora «monomentalidad exportadora» que termina por ahogar la creatividad y los incentivos de los empresarios nacionales que podrían haber estado dispuestos a invertir en ramas económicas con altos valores agregado y de retorno.

También en el seno del gobierno, e incluso entre la ciudadanía, se difunde esta «mentalidad proexportadora» casi patológica. Todo esto lleva a despreciar las enormes capacidades y potencialidades humanas, colectivas y culturales disponibles casa adentro.

Los gobiernos de estas economías primario-exportadoras no solo cuentan con importantes recursos –sobre todo en las fases de auge– para asumir la necesaria obra pública, sino que pueden desplegar medidas y acciones dirigidas a cooptar a la población, con el fin de asegurar una base de gobernabilidad que les posibilite introducir las reformas y los cambios que ellos consideran pertinentes. El clientelismo ahoga la consolidación de ciudadanía. Es más, cuando estas prácticas clientelares alientan el individualismo, con políticas sociales individualmente focalizadas, como las desarrolladas en esquemas neoliberales y que han continuado en los gobiernos progresistas, pueden llegar a desactivar las propuestas y las acciones colectivas, lo que termina por afectar a las organizaciones sociales y, lo que es más grave, el sentido de comunidad.

Estas acciones desembocan con frecuencia en ejercicios gubernamentales autoritarios y mesiánicos, que en el mejor de los casos pueden ocultarse

Este tipo de gobiernos hiperpresidencialistas (neoliberales o progresistas), que atienden en forma clientelar las demandas sociales, constituyen el caldo de cultivo para nuevas formas de conflictividad sociopolítica ■

detrás de lo que Guillermo O'Donnell calificaba como «democracias delegativas», o en las actuales «democracias plebiscitarias».

Por otro lado, este tipo de gobiernos hiperpresidencialistas (neoliberales o progresistas), que atienden en forma clientelar las demandas sociales, constituyen el caldo de cultivo para nuevas formas de conflictividad sociopolítica.

Esto se debe a que no se abordan estructuralmente las causas de la pobreza y la marginalidad. Se redistribuyen partes de los excedentes petroleros o mineros, pero no se dan procesos profundos de redistribución del ingreso y los activos. Igualmente, los significativos impactos ambientales y sociales

propios de estas actividades extractivistas a gran escala, que se distribuyen inequitativamente, aumentan la ingobernabilidad, lo que a su vez exige nuevas respuestas autoritarias.

En la medida en que se carece de una adecuada institucionalidad para enfrentar el costo ambiental, social y político que implican los enfrentamientos alrededor de estas actividades extractivistas, incluso el costo económico de controlar esos posibles disturbios utilizando la fuerza pública no es nada despreciable. A ello hay que sumar el efecto de esta inestabilidad social sobre otras actividades productivas en las zonas de influencia extractivista: por ejemplo, cuando las actividades mineras o petroleras terminan por expulsar a los campesinos de la zona afectada.

Los efectos de estos conflictos y de esta violencia también afectan a los gobiernos subnacionales. Estos pueden ser atraídos por los cantos de sirena de las empresas dedicadas al extractivismo masivo, que les ofrecerán algunos aportes financieros. No obstante, a la postre tendrán que asumir los costos de esa compleja y conflictiva relación entre las comunidades, las empresas y el Estado. Los planes de desarrollo locales estarán en riesgo, pues el extractivismo minero o petrolero tiene supremacía sobre cualquier otra actividad. Todo esto termina por hacer pedazos los planes elaborados participativamente y con conocimiento de causa por las poblaciones locales. Y los pasivos ambientales serán la herencia más dolorosa e incluso costosa de las actividades extractivistas, puesto que normalmente esos pasivos no son asumidos por las empresas explotadoras. Estas son cuestiones que no pueden pasar inadvertidas.

Al analizar este tipo de situaciones, Michael Ross concluye que «un incremento de un punto porcentual en la dependencia de recursos –medida por el cociente de exportaciones primarias respecto al PIB– lleva aproximadamente a un incremento de 8% en la probabilidad de que se gesté un gobierno autoritario»¹⁹.

En síntesis, la dependencia de recursos naturales no renovables en muchas ocasiones consolida gobiernos caudillistas, incluso autoritarios, debido a los siguientes factores:

19. «How Does Mineral Wealth Affect the Poor?», Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de California en Los Ángeles, abril de 2003, <www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/minpoor.pdf>.

- instituciones del Estado demasiado débiles para hacer respetar las normas y ser capaces de fiscalizar las acciones gubernamentales;
- ausencia de reglas y de transparencia, que alienta la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos y los bienes comunes;
- conflicto distributivo por las rentas entre grupos de poder, lo que –a la larga, al consolidar el rentismo y patrimonialismo– disminuye la inversión y las tasas de crecimiento económico;
- políticas cortoplacistas y poco planificadas de los gobiernos;
- ilusión de riqueza fácil derivada de la explotación y exportación masiva de recursos naturales, incorporada como un ADN en amplios segmentos de la sociedad y los gobiernos.

■ El desarrollismo senil, un camino sin salida

A alguien –por mala fe o por ignorancia– se le podría ocurrir una peregrina idea: si la economía primario-exportadora genera y perenniza el subdesarrollo, la solución consistiría en dejar de explotar los recursos naturales. Obviamente, es una falacia. Recordemos, como dice Joseph Stiglitz, que «la maldición de los recursos naturales no es una fatalidad del destino, sino una elección»²⁰.

Entonces, la tarea pasa por elegir otro camino, que nos aleje de la maldición de los recursos naturales y de la maldición de las visiones ortodoxas que nos

Una de las tareas más complejas es la construcción y ejecución de una estrategia que conduzca hacia una economía posextractivista ■

mantiene subordinados al poder transnacional. Por eso, una de las tareas más complejas es la construcción y ejecución de una estrategia que conduzca hacia una economía posextractivista. Esta nueva economía no surgirá de la noche a la mañana. Incluso es complejo imaginarse la posibilidad de cerrar abruptamente los campos petroleros o mineros en explotación. Pero esa transición, necesariamente plural, no será nunca una realidad si se siguen ampliando las actividades extractivistas y si no hay alternativas específicas para ir las reduciendo a través de una evolución adecuadamente planificada.

El camino de salida de una economía extractivista, que tendrá que arrastrar por un tiempo algunas actividades de este tipo, debe considerar un punto

20. *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Madrid, 2006.

clave: el decrecimiento planificado del extractivismo no puede afectar de manera alguna actividades sustentables, que podrían darse en el ámbito de las manufactureras, la agricultura, el turismo, sobre todo el conocimiento. En definitiva, no se debe deteriorar más la naturaleza. El éxito de este tipo de estrategias para procesar una transición social, económica, cultural, ecológica, como la que apenas se esboza en estas líneas, dependerá de su coherencia y, sobre todo, del grado de respaldo social que tenga.

De lo que se trata es de dejar atrás las economías dependientes y no sustentables, que son primario-exportadoras, sobreorientadas al mercado externo, desindustrializadas, generadoras de exclusión y pobreza, concentradoras del ingreso y la riqueza, depredadoras y contaminadoras. Lo que se quiere es construir economías sustentables, es decir, diversificadas en productos y mercados, industrializadas y terciarizadas con capacidad de generación de empleo de calidad, equitativas, respetuosas de las culturas y de la naturaleza.

Para poner en marcha esta transición es necesaria una nueva y vigorosa institucionalidad estatal y una nueva forma de organizar los mercados domésticos, así como una concepción estratégica para participar en la economía mundial. Se requieren, por lo tanto, esquemas y organizaciones reguladoras e independientes, así como mecanismos debidamente establecidos y adecuadamente financiados.

En la mira está, entonces, la consecución de un nuevo perfil de especialización productiva para tener un país con sostenimiento interno, sobre la base de un consenso amplio de los diversos intereses. Para lograrlo hay que robustecer el mercado interno y el aparato productivo, así como generar estrategias de transición productiva que permitan que la actividad extractiva pierda importancia económica.

El reencuentro con la naturaleza está también entre los puntos prioritarios de la agenda, lo que significa superar los esquemas y prácticas centrados en visiones antropocéntricas para caminar hacia una sociedad centrada en la vida (biocentrismo). Esto obliga a mantener, sin destruir, las partes de aquellos territorios que poseen gran cantidad de valores ambientales y sociales, donde se encuentra concentrada la mayor cantidad de biodiversidad. También implica establecer el concepto de sustentabilidad fuerte (el capital económico no puede reemplazar íntegramente al «capital natural»), como un nuevo paradigma de la forma de organizar la sociedad. Y también supone cambiar la contabilidad macroeconómica convencional por nuevos indicadores e índices de sustentabilidad.

De igual manera, se precisa una amplia y verdadera participación social para enfrentar el reto del extractivismo a gran escala. Esto conlleva procesar una profunda y radical redistribución de los ingresos mineros y petroleros, tanto como de los otros ingresos y activos existentes en una economía. Las inequidades²¹ deben ser abatidas, puesto que son la base de los autoritarismos de todo tipo en todos los ámbitos de la vida humana.

El tema de fondo radica en no seguir extendiendo y profundizando un modelo económico extractivista, es decir primario-exportador. Tratar de desarrollarse priorizando esa modalidad de acumulación primario-exportadora, que sobrevalora la renta de la naturaleza y no el esfuerzo del ser humano, que prefiere el mercado externo y descuida el mercado interno, que fomenta la concentración de la riqueza y margina las equidades, no ha sido la senda para el desarrollo de ningún país. Tampoco lo será para la construcción de una opción posdesarrollista como el «buen vivir» o *sumak kawsay*²².

Por la vía del «desarrollismo senil»²³ no se encontrará la salida a este complejo dilema. El reto radica en encontrar una estrategia que permita aprovechar sustentablemente los recursos naturales no renovables, transformándolos en «una bendición»²⁴, sin depender exageradamente de ellos. Solo así, profundizando permanentemente la democracia, se podrá enfrentar las trampas que surgen de las múltiples e interrelacionadas maldiciones aquí explicitadas. ☐

Bibliografía

- Acosta, Alberto: «Algunos elementos para repensar el desarrollo: una lectura para pequeños países» en AAVV: *El Ecuador post-petrolero*, Acción Ecológica / Ildis / Oilwatch, Quito, 2000.
- Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (eds.): *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Abya-Yala, Quito, 2009.
- Acosta, Alberto y Jürgen Schuldt: «Algunos elementos para repensar el desarrollo: una lectura para pequeños países» en A. Acosta (comp.): *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES) / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

21. Económica, social, intergeneracional, de género, étnica, cultural, regional... especialmente.

22. Ver, por ejemplo, A. Acosta: «El Buen Vivir, una utopía por (re)construir» en *Casa de las Américas* N° 257, 2/2010.

23. Joan Martínez Alier: «No sé si hay un ecologismo infantil pero sí creo que hay un desarrollismo senil», entrevista por Marc Saint-Upéry en *Le Monde diplomatique* edición Bolivia, 12/2008.

24. J. Stiglitz: ob. cit.

- Auty, Richard (ed.): *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *América Latina tras una década de reformas. Informe de progreso económico y social en América Latina 1997*, BID, Washington, DC, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *América Latina frente a la desigualdad. Informe de progreso económico y social en América Latina 1998*, BID, Washington, DC, 1998.
- Bates, Robert: *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, Norton, Nueva York, 2001.
- Corden, Max y Peter Neary: «Booming Sector and De-Industrialization in Small Open Economy. Royal Economic Society» en *The Economic Journal* vol. 92, 1982.
- Dube, Oeindrila y Juan Fernando Vargas: «Resource Curse in Reverse: The Coffee Crisis and Armed Conflict in Colombia», CEDE 2006-46 (edición electrónica), diciembre de 2006.
- From, Björn G.: «La gestión de los recursos petroleros en Noruega. Análisis básico desde el marco noruego de la gestión de los recursos petroleros», ponencia presentada en Flasco Sede Ecuador, 22 de julio de 2009.
- Gabin, Michel y Ricardo Hausmann: *Nature, Development and Distributions in Latin America. Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources*, BID, Washington, DC, 1998.
- Gray Molina, George: *La economía boliviana más allá del gas*, Informe Temático sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Paz, 2005.
- Gudynas, Eduardo: *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*, Abya-Yala, Quito, 2009.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobon: *An Alternative Interpretation of the «Resource Curse». Theory and Policy Implications*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2002.
- Kolstad, Ivar: *The Resource Matter: Which Institutions Matter?*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Noruega, 2007.
- Ross, Michael L.: «The Political Economy of the Resource Curse» en *World Politics* vol. 51 N° 2, 1/1999.
- Ross, Michael L.: «Does Oil Hinder Democracy?» en *World Politics* vol. 53 N° 3, 4/2001.
- Sachs, Jeffrey D.: «Tropical Underdevelopment», *CID Working Papers* N° 57, Center for International Development at Harvard University, 2000.
- Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner: *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1997.
- Schuldt, Jürgen: *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994.
- Teijeiro, Mario: «La maldición de los recursos naturales», Centro de Estudios Públicos, <www.e-estrategicos.org/article/526.htm>, 8/2/2007.
- Tornell, Aaron y Philip Lane: «The Voracity Effect» en *The American Economic Review* vol. 89 N° 1, 1999.