

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE 82

Quito-Ecuador, Abril del 2011

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La consulta popular y los conflictos del decisionismo / 7-32

Conflictividad socio-política: Noviembre 2010-Febrero 2011 / 33-44

TEMA CENTRAL

Ecuador: Unas reformas petroleras con muy poca reforma

Alberto Acosta / 45-60

Alcances y contenidos de las transiciones al Post-Extractivismo

Eduardo Gudynas / 61-80

Desigualdad, medio ambiente y desarrollo sostenible en el área andina de América Latina. Un esbozo interpretativo provisorio

H.C.F. Mansilla / 81-98

Dinámicas del capitalismo: escisión metabólica y sacrificio del valor de uso

Julio Peña y Lillo E. / 99-112

Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

José de Echave C. / 113-128

Malos Vecinos: Las empresas mineras canadienses en América Latina

Liisa L. North / 129-136

DEBATE AGRARIO-RURAL

El Agua y el futuro de la alimentación mundial

Carlos Larrea / 137-144

Percepciones de cambio climático y estrategias de adaptación en las comunidades agrícolas de Cotacachi

Kristin VanderMolen / 145-158

ANÁLISIS

Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.

Su repercusión en el debate latinoamericano

Santiago C. Leiras / 159-174

¿Cómo controlar a los líderes políticos?

Rut Diamint y Laura Tedesco / 175-188

RESEÑAS

Democracia, participación y socialismo / 189-194

In the Shadows of State and Capital. The United Fruit Company,

Popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995 / 195-200

PRESENTACIÓN

El término extractivismo se ha ido alojando en las discusiones acerca del manejo de los recursos naturales en América Latina, adquiriendo un contenido político que alude sobre todo a la imagen negativa que expresa la explotación minera e hidrocarbúrfica por sus efectos en el medio ambiente, el poco impacto en cambiar la desigualdad y la profundización de economías primario exportadoras. Este número de *Ecuador Debate*, aborda los problemas y perspectivas del extractivismo a través de un conjunto de análisis y esfuerzos interpretativos que trascienden opiniones de naturaleza ideológica y política, incorporando temas complementarios a los que ya fueron expuestos en el número 79 de la revista dedicado en esa ocasión a los conflictos del extractivismo. Para ello, se han recogido algunos aportes que desde la economía, la ecología política y la filosofía política proponen interpretar aspectos concretos y tendencias de las actividades extractivas con la finalidad de arribar a una mirada analítica que sitúe en una adecuada perspectiva los probables escenarios siempre conflictivos de una alternativa post extractivista.

Las reformas a la ley de hidrocarburos no constituyen un marco jurídico renovador de la política petrolera puesto que según Alberto Acosta, se abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas

configurando una situación compleja y contradictoria con los intereses nacionales. Es así que la apresurada aprobación de estas reformas legales ha impedido una discusión adecuada tendiente a la búsqueda de una economía postpetrolera en el Ecuador.

Para enfrentar la necesidad de redimensionar el peso de las actividades extractivas, dice Eduardo Gudynas, se debe tener como punto de partida una nueva concepción del desarrollo que vaya más allá del simple crecimiento económico y sitúe la explotación de los recursos naturales en el marco de encadenamientos productivos internos y una fuerte regulación estatal. De modo que la transición a una economía post extractivista es una construcción política que no implica abandonar las actividades extractivas sino el potenciar alternativas que incluyan una trama de actores sociales y políticos dispuestos a confrontar con el extractivismo depredador y dar paso a un extractivismo en lo indispensable.

Felipe Mansilla argumenta que los vínculos complejos entre temas ambientales y desigualdad social pueden ser interpretados recurriendo a la filosofía política. En tanto los desarreglos medio-ambientales tienden a acentuar las desigualdades sociales preexistentes son los campesinos indígenas y los habitantes de la selva tropical los más afectados; sin embargo se constata que todos los sectores y movimientos sociales fomentan una racionalidad instru-

mental de corto plazo, que no es favorable a la preservación de los ecosistemas naturales.

Los elementos que hacen parte de la dinámica de funcionamiento del sistema capitalista están vinculados con el sacrificio del valor de uso así como con la escisión metabólica. Son piezas fundamentales en la conformación de la crisis estructural del modo de producción y reproducción capitalista, los cuales se conjugan y articulan en el proceso de perpetuación de las graves crisis ambientales como sostiene Julio Peña y Lillo. A través de las categorías de análisis provenientes del marxismo, en su vertiente ecológica, se propone la incorporación del concepto de biocentrismo, como una respuesta o alternativa a la ética antropocéntrica cuya relevancia prima en el reconocimiento y respeto de la naturaleza y todas sus entidades vivas.

José De Echave analiza como la explotación minera a escala mundial ha tenido un crecimiento vertiginoso en las dos últimas décadas; en América Latina, el caso peruano muestra un boom minero propiciado por un marco regulatorio proclive a la inversión extranjera. La creciente importancia que han tomado los conflictos socio ambientales, ponen en juego la posibilidad de cambiar el vigente modelo de un extractivismo minero depredador a un extractivismo sensato que cuestione el predominio de los mecanismos de autorregulación privada.

La expansión de la inversión minera canadiense en las últimas dos décadas en América Latina estuvo motivada por los altos precios de los minerales, lo que -como asegura Liisa North- ha generado

conflictos con poblaciones opuestas a las actividades mineras y una controversia sobre la responsabilidad social corporativa de las empresas mineras canadienses.

En la Sección Debate Agrario-Rural se incluyen dos artículos, uno centrado en la problemática global y local del agua, y otro sobre el cambio climático en un entorno local. Como afirma Carlos Larrea, la disponibilidad de agua para usos agrícolas y consumo humano ha sufrido un cambio considerable en las últimas décadas a escala mundial tornándolo en un recurso escaso en muchos lugares del planeta. Aunque el Ecuador tiene una dotación favorable de agua, el rápido descongelamiento de los glaciares y el deterioro de los páramos pueden alterar seriamente el futuro de los caudales en la Sierra y a las regiones que dependen de ellos aguas abajo. Los estudios sobre el cambio climático tienen todavía muchas dificultades por la necesidad de contar con datos continuos. Kristin VanderMolen ha optado por indagar sobre los efectos percibidos del cambio climático en la producción agrícola en nueve comunidades campesinas de Cotacachi y sus estrategias de adaptación utilizadas que les permiten enfrentar las irregularidades climáticas. Por otra parte, la menor disponibilidad de agua que están experimentando y que en alguna medida perjudican el bienestar y los modos de vida campesino e indígena.

Un acercamiento al impacto del pensamiento de Carl Schmitt en América Latina y el liderazgo político de la revolución ciudadana se reúnen en la Sección Análisis. Santiago Leiras,

un destacado conocedor de la obra de Carl Schmitt señala aspectos centrales de las concepciones del polémico autor alemán, con particular énfasis en su definición sobre la política para luego analizar los fundamentos de su teoría sobre el decisionismo político, realizando un breve recorrido sobre su repercusión en el debate latinoamericano, de manera particular en el ámbito intelectual argentino. Para Rut Diamint y Laura Tedesco el proceso de la revolución ciudadana ha implicado el surgimiento de un nuevo liderazgo político y un cambio generacional en las élites políticas. El liderazgo de Rafael Correa evidencia un fuerte componente de personalismo y reiteración de prácticas no democráticas. Esto ocurre en un ambiente de crisis de los partidos políticos y el predominio de la antipolítica.

El Diálogo sobre la coyuntura convocó a Iván Carvajal, Franklin Ramírez, Hernán Reyes, Agustín Grijalva y Hernán Ibarra para discutir sobre los aspectos problemáticos que estaban en juego en la consulta popular del 7 de mayo. Se evidencia una controversia sobre los factores presentes en una cir-

cunstancia política que remite al significado del decisionismo y las interpretaciones posibles sobre el autoritarismo.

La evolución de la conflictividad socio-política entre noviembre 2010 y febrero 2011 indica una declinación del número de conflictos. Ciertamente, algunos tipos de conflictos se vinculan a una modalidad de oposición política aunque el crecimiento de los desalojos e invasiones responderían a factores de pobreza y violencia urbanas.

En Reseñas, Miguel Ruiz Acosta examina *Democracia, participación y socialismo* compilado por Miriam Lang y Alejandra Santillana. Mientras que Hernán Ibarra comenta *In the shadows of state and capital. The United Fruit Company, popular struggle and agrarian restructuring in Ecuador, 1900-1995* de Steve Striffler.

El tema central de la revista contó una vez más con la decidida colaboración de Eduardo Gudynas quién ayudó a perfilar mejor las controversias sobre el extractivismo y sus escenarios.

Los Editores

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La consulta popular y los conflictos del decisionismo¹

Participantes: Iván Carvajal (Director de Investigación y Posgrados de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador); Franklin Ramírez (Profesor Investigador de FLACSO – Sede Ecuador); Hernán Reyes (Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar); Agustín Grijalva (Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar); Hernán Ibarra (Investigador Principal del CAAP).

La Consulta del 7 de mayo, movilizó a las múltiples corrientes de oposición al gobierno y la capacidad de persuasión de éste. Más allá de las controversias sobre el decisionismo, los temas de la legitimidad y la legalidad, surgen los rasgos de una sociedad desmovilizada y sujeta a los recursos de la democracia directa que configuran una democracia plebiscitaria cuyas raíces se encuentran en una Constitución atrapada en su contradictoria estructuración.

Hernán Ibarra. Los procesos de concentración del poder en el Ejecutivo son los temas dominantes del gobierno de Correa. Aparece como algo fundamental la necesidad de procesos permanentes y continuos de legitimación. La rutina de las políticas económicas y sociales que abarcan a un amplio espectro de la población y grupos sociales alude a la necesidad de mantener vínculos con sectores empresariales, populares y poderes locales articulados por un sostenido incremento del gasto público. El liderazgo de Correa sustentado en una amplia aceptación de la población, se encuentra sin embargo cuestionado por disidencias dentro de Alianza País, una ruptura con la CO-

NAIE, y un amplio espectro de oposición política. En este ambiente emerge la prueba plebiscitaria a la que se somete el gobierno.

Esta prueba plebiscitaria tiene algunos rasgos que plantean aspectos de la necesidad de legitimación permanente en este caso con el recurso de la democracia directa. El contenido de la consulta busca dar respuesta a un conjunto de problemas que tienen implicaciones para el tipo de régimen político que fue definido en la Constitución del 2008. Si ya el predominio del Ejecutivo y la alta centralización del Estado aparecían como lo dominante del dispositivo constitucional, por el lado de los actores políticos y sociales emergía una disputa por

¹ Este diálogo de coyuntura se realizó antes de la Consulta del 7 de mayo de 2011.

aquellos contenidos que permitieran expandir la esfera de los derechos sociales y políticos.

Las diez preguntas que plantea el plebiscito y la consulta tienen consecuencias en el orden constitucional y legal. Las preguntas sobre la caducidad de la prisión preventiva y la reestructuración del poder judicial, transgreden las normas de la Constitución y concentran el poder en el Ejecutivo. Las preguntas sobre los medios, buscan condicionar su operación y dar paso a una ley con capacidad de control. Lo que se pregunta sobre el enriquecimiento privado, introduce amenazas al mundo empresarial, lo mismo que la penalización de los incumplimientos de la seguridad social. Las preguntas de la consulta sobre la prohibición de los juegos de azar y los espectáculos con matanza de animales son de una perspectiva de tipo moral.

Lo que sorprende de todas estas preguntas es su naturaleza tan amplia que abarca decisiones que van desde el fortalecimiento del Ejecutivo hasta forzar a la Asamblea Nacional a impulsar una legislación específica, y también implicar a los gobiernos locales en temas de orden moral.

Esta necesidad de esta legitimación constante, sin embargo va dejando como resultado un orden legal que puede implicar la conformación de un régimen autoritario. ¿Estamos ingresando en un horizonte crecientemente autoritario? ¿Existen alternativas a este arden político?

Franklin Ramírez. El problema del autoritarismo hay que analizarlo con mucho cuidado. Me parece que, muchas veces, se hace un uso desprolijo de tal

categoría. La clave para entender el sentido de la consulta es observar el contexto político en el que es convocada; hay que entender bien el cuándo para observar el por qué, y hay al menos tres elementos que nos dan luces sobre el entorno político del país en los dos últimos años. El primero es que la consulta está ligada claramente a los sucesos del 30 de septiembre. Aunque el gobierno no lo haya admitido, ese día se mostraron las fisuras del proceso político, de la capacidad de acumulación política, de los resortes débilmente contruidos en relación a las formas de movilización y de organización. Y, sobre todo, ese día asistimos claramente a una insubordinación policial y militar, en la cual los militares salieron muy bien parados, resolvieron la crisis y han condicionado al gobierno en lo posterior.

El segundo tema es la articulación entre el problema de la inseguridad y el tema de la crisis de la justicia. Efectivamente, uno de los ejes constitutivos del discurso de la oposición y de los medios, ha sido el tema de la inseguridad en un amplio sentido. Todos los problemas ligados al aparato de seguridad tanto en el frente interno (inseguridad ciudadana) como en el frente externo (Angostura, FARC, aparatos de inteligencia) han sido los que más ruido, polémica y confrontación han generado en los cuatro años de gobierno.

Los medios han jugado un papel muy relevante en la construcción de la inseguridad como un problema público. No quiero decir con esto que la inseguridad no sea un problema real: si se observan las encuestas, uno ve como la cuestión de la inseguridad va subiendo en la per-

cepción de los ciudadanos como el principal problema del país, ahora está prácticamente igual que el desempleo. No solo es un problema de “discurso de la oposición”, pero ha sido construido desde allí como un problema público hasta colocarse como una demanda ciudadana.

Los discursos más conservadores y xenófobos han tratado de ligar, en este sentido, los problemas de inseguridad con la propia Constitución: señalan que los índices delincuenciales suben por la presencia de colombianos y extranjeros en el territorio nacional por el hecho de que no se les exige visado, por la declaración de la ciudadanía universal, del modelo de desarrollo con un Estado fuerte, que no incentiva la inversión extranjera y que, por tanto, genera desempleo. Frente a la dimensión discursiva del problema y a su hiper-inflación mediática –que supone una voluntad de erosionar al gobierno– se revela un efectivo aumento de ciertos índices de inseguridad y violencia. En ese sentido, la inseguridad se coloca como un problema público, como un problema real de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el gobierno con la consulta parece que trata de vincular el tema de la inseguridad con el problema de la ineficacia de la justicia que ha estado también muy problematizada de modo público por los distintos actores políticos y sociales y los medios de comunicación en los dos últimos dos años. El gobierno trata de sugerir que parte del problema de la inseguridad reposa en la institucionalidad y la ineficacia de la justicia, y en los altos niveles de impunidad que de ello se derivan.

Y por último otro elemento del contexto de oportunidad en que surge la consulta sería el relativo fracaso de la transición postconstitucional en el sentido más político del término. El régimen de transición estipulaba 15 leyes, que debían aprobarse hasta fines del 2009. Todavía en lo que va del 2011 hay tres leyes del régimen de transición postconstitucional que están pendientes, concretamente las de agua, medios y cultura. El entrapamiento de estas leyes alude a un problema de correlación de fuerzas en el seno del legislativo. La transición sigue abierta, y la consulta también se dirige a crear las condiciones políticas para cerrar este problema de una “mayoría irresuelta” en la Asamblea Nacional.

Este conjunto de temas configuran el escenario de emergencia de la consulta. La necesidad de legitimidad se vuelve más específica en el contexto del 30 de septiembre y de una crisis de la subordinación de la Fuerza Pública al poder civil. La consulta busca, a la vez, vincular la inseguridad con la crisis de la justicia y emite ahí unos lineamientos de reforma. Por último se trata de resolver la transición postconstitucional sobre todo en lo relativo al tema de los medios de comunicación y a la propiedad accionaria de los bancos en otros sectores de la economía. Me parece que en el marco de este contexto hay que discutir efectivamente qué es esta legitimidad permanente y qué problemas políticos quieren ser resueltos con la consulta. No se trata de reducir el análisis de la consulta a la coyuntura política pero sí de situarla en las específicas coordenadas de los órdenes institucionales en los que se

expresan diferentes conflictos políticos, demandas populares y dilemas de gestión pública.

Iván Carvajal. A mí siempre me inquieta la demarcación de la coyuntura. ¿Qué es la coyuntura? Me parece que a veces tendemos a reducir los análisis a aspectos muy puntuales. Como que la coyuntura fuera la consulta y lo que estaría en juego fuese solamente la consulta. Quizás deberíamos mirar un horizonte más amplio, habría que preguntarse qué sucede con la revolución ciudadana. Siempre estuve al margen, muy crítico de todo ese proceso y desde allí inscribiría una pregunta sobre por qué la revolución ciudadana aparece como una propuesta política para superar una desinstitucionalización muy grande del Estado ecuatoriano, y además en un contexto que ha cambiado mucho en América Latina y en el mundo entero. La gran cuestión es tratar de pensar si es posible ese Estado, si es posible el Ecuador, si es posible un proyecto estatal ecuatoriano que responda a una necesidad más de fondo, porque bien podría darse que tengamos que vivir en un horizonte muy problemático durante lustros incluso. Hay ciertas condiciones económicas que hacen que esto funcione en el plano económico, aunque políticamente no acabe de funcionar finalmente, no logre cuajar un proyecto, y como “revolución ciudadana”, el planteamiento era entrar a un proceso de institucionalización llevando una propuesta liberal avanzada para la organización estatal del Ecuador, y creo que eso se topa con condiciones de la propia base social que harían muy difícil un proyecto de esa naturaleza. No existe justamente la

ciudadanía en el sentido de que haría posible un proceso de esa naturaleza, una ciudadanía desarrollada, con procesos sostenidos de actuación democrática, y por eso, esto que parece como crisis de legitimación permanente se va a ir repitiendo posiblemente, no solamente durante el gobierno de Correa sino incluso más allá del gobierno de Correa. Viene de atrás y seguirá más allá de este gobierno.

Nunca creí, desde el inicio, que el proceso constituyente tal como se dio no digo que no se necesitaba hubiese resuelto la cuestión, en la medida en que estuvo sustentado en un proceso bajo una clara conducción caudillista de Correa, y obviamente eso no permitía tampoco un proceso de Constitución madura, de formas políticas democráticas avanzadas, porque no tenía los presupuestos para que esto sea así, es decir, ahí también hay cuestiones que no sé si en la realidad actual podrían siquiera ser posibles, por ejemplo la existencia de partidos políticos consistentes maduros, a lo mejor eso ya no existe para nuestra época, lo que pone en seria cuestión el problema de la democracia. La Constitución surge desde el inicio con serios problemas de contradicciones internas, creo que Correa tuvo razón cuando dijo que había ciertas barbaridades, desde el punto de vista de la organización de muchas de las normas que están allí. Existe esa contradicción muy fuerte entre una parte declarativa, con muchos derechos complejos, el garantismo que se puede desarrollar de una manera más precisa, y la parte en cambio de la concentración del poder político, que es extremadamente fuerte en su concentración en el

ejecutivo. Quiénes esta vez están por el NO realmente tienen una cuestión política por delante que es terriblemente compleja, que es la necesidad de una reflexión sobre lo que en efecto es esta Constitución. Esto no quiere decir que una vez aprobada la Constitución no debamos tener en cuenta los procesos constitucionales que están allí planteados, sino que la Constitución misma puede contener contradicciones, problemas que van a estar actuando ahí constantemente en el terreno político.

Estas preocupaciones tienen que ver además con el modo en que se juega el poder político del gobierno como tal y con cuáles son sus propósitos. Hay un cierto propósito redistributivo innegable, hay ciertas acciones redistributivas. Pero en el campo de la educación por ejemplo, donde ha habido mayor inversión que en los gobiernos que le anteceden, ello no significa que se haya impulsado ninguna acción transformadora de fondo en los procesos educativos. Y esto lleva a que por una parte este gobierno sea reconocido y tenga apoyo popular por esos procesos distributivos, y por otra parte, a que no haya claridad sobre su avance en el desarrollo estratégico.

Simón Pachano ha planteado que en el seno del gobierno existen tres grupos muy claros: por una parte, un grupo de izquierdistas más declarativos y en funciones más de figuras políticas que de ejercicio real en la conducción de la orientación del gobierno; otro grupo tecnocrático muy fuerte, que es el que ha dirigido muchos procesos jurídicos de legalización y que va por su lado en un proceso de modernización, incluso a ratos muy norteamericanizado. La Ley de

Educación Superior, por caso, está configurada como si estuviésemos viviendo en Estados Unidos. Y por otra parte, hay un grupo vinculado a los negocios. Hasta se puede ver que esto tiene distribuciones regionales; los dos primeros grupos son serranos, quiteños, mientras el tercer grupo es guayaquileño, que es el que está en el campo de los negocios. Ahí hay contradicciones en el propio gobierno, que dirimen su paso firme y paulatino hacia una posición más hacia la derecha de lo que fue su imagen inicial. Ese proceso obviamente va a continuar. Tiene posibilidades de continuar en esa línea un tanto a saltos y a tumbos, como viene sucediendo, más en el plano de la política efectista de la imagen que en el plano de la realidad. Coincido en que la consulta tiene que ver con el 30 de septiembre, con los resultados de una acción terriblemente imprudente del Presidente de la República. No digo que no haya habido insubordinación, incluso hubo elementos conspirativos dentro del proceso, pero esos elementos no iban, no apuntaban hacia el desenlace que tuvo, que es ante todo el efecto de una enorme irresponsabilidad del Presidente de la República, que generó una situación que obliga a que tenga que tomar decisiones políticas que reposicionen su conducción dentro del proceso político, en este caso, la consulta.

Hay una cuestión básica con estos procesos plebiscitarios: yo no creo que con ellos avancemos en un proceso de democratización. La democracia directa es un mecanismo complicado y de un manejo que muchas veces se presta más bien para fines fascistoides. Fue el instrumento del fascismo, ha sido el instru-

mento de procesos muy autoritarios, porque implica la respuesta automática, Sí o No, frente al llamado de un caudillo. Veo un proceso que lejos de contribuir a la democracia, manejado de una manera constante como se lo ha hecho, más bien puede ir por un camino antidemocrático, y en ese sentido contribuye firmemente a consolidar el autoritarismo que está presente como un peligro en todo este proceso. Es cierto lo que se dice sobre la inseguridad, hay mucho de cierto en aquello sobre lo que insisten los medios de comunicación de la derecha, donde además hay una especie de juego invertido de lo mismo. Un cierto sector de la derecha se pone en contra de Correa, pero hay otro sector que directamente entra en juego con Correa, yo vería en ese caso sobre todo a Nebot y todas las fuerzas que están vinculadas por ahí. Hay un proceso de derechización en la organización misma del Estado, que se consolida con esta consulta, y con un fuerte apoyo popular.

Hay otra cuestión que es sumamente importante. Veamos lo que sucede con Alianza País, la organización política del presidente Correa. Salen algunos de los cuadros fundadores (Acosta, Larrea, Amores), quedan los advenedizos, que se montan en el proceso sobre todo en la segunda vuelta de la primera campaña electoral. Es el caso de mucha gente que está dentro de la actual conducción de Alianza País. Uno se pregunta, ¿conocía Alianza País todo este proceso de la consulta? Es evidente que no, es un proceso más de Correa que de Alianza País, y esto hace ver que en definitiva lo que ha pasado es que cada vez es más débil la posibilidad de hablar de una organiza-

ción política con planteamientos, con coherencia ideológica, con consistencia de posiciones, y esas ausencias se suplantando con un liderazgo indiscutible y poderoso de Correa. No es un proceso que organiza bases sociales, no es un proceso que organiza propuestas de esa naturaleza, por el contrario, ha ido rompiendo con estas facetas de la organicidad política.

Incluso, creo yo, que en esas contradicciones que se dan, el que vayan desapareciendo ciertos poderes más bien un tanto corporativos, como la CONAIE por ejemplo, puede contribuir en el futuro a un proceso de acción política un poco más democrática en el país en un sentido más convencional, pero de momento, en cambio son circunstancias que contribuyen al autoritarismo. Me preguntaría si en el horizonte actual estamos dentro de un proceso que tiende a profundizar el autoritarismo. Habría que preguntarse cuanta posibilidad tiene de consolidarse un autoritarismo en el Ecuador, porque eso ya no depende de lo que quiera el caudillo autoritario, ni lo que la base social pueda apoyar, sino que depende de condiciones de otra naturaleza: entran en juego condiciones económicas, condiciones regionales, institucionales, de instancias como las iglesias, las fuerzas armadas. Diría que un autoritarismo dictatorial extremo no es posible, no se ve en el horizonte que esto sea posible, lo que si vamos es a un gobierno caudillista muy fuerte y arbitrario en los próximos años. Seguramente habrá una nueva victoria electoral de Correa en el 2013, pero pensemos en lo que pueda pasar en el 2017, ¿llegará Correa al 2017? Al 2013 estoy seguro que

sí, pero al 2017 ya tengo mis dudas. Que en el 2017 pueda consolidarse un proceso largo e indefinido de una línea como ésta, estoy convencido que no sucederá. Comienzan a reorganizarse otras fuerzas políticas, algunas significativas, sobre todo desde la derecha, comienza a debilitarse el flanco de la izquierda en ese apoyo que le ha dado a Correa. En unas elecciones de Asamblea Nacional, de gobiernos locales, no se va repetir lo que hemos tenido hasta aquí. Es probable que en la Asamblea Nacional la próxima vez no tenga un número semejante de asambleístas.

En un régimen mucho más fuerte en cuanto a organización, como es el de Chávez, sin embargo, en la última elección, si bien él y su movimiento ganaron un mayor número de asambleístas, perdieron las elecciones en términos de votos obtenidos, porque se le fueron a Chávez unos tres millones de votantes, que no votaron por los opositores, sino que ya no votaron, o votaron nulo, con campañas que dicen “nosotros que estábamos en ese proceso, ya no lo estamos más”.

Agustín Grijalva. Me parece interesante relacionar estos tres momentos que se han planteado el uno el de la Asamblea Constituyente, la promulgación de una nueva Constitución, el segundo, la crisis de septiembre y el tercero la consulta. Son tres fenómenos entre los cuales hay relaciones importantes. En cuanto al primero, creo que es importante distinguir entre un momento pre constituyente y un momento pos constituyente porque durante una constituyente, querámoslo o no, la normatividad, la institucionalidad vigente entra en cri-

sis, se relativiza. Eso es una constituyente por definición. En esa fase es comprensible, que se hayan producido problemas institucionales, incluso rupturas institucionales de parte del propio gobierno, cuando se disuelven ciertas instituciones, se destituyen a los diputados; podemos estar o no de acuerdo, pero hay un hecho objetivo y es que estábamos en un momento constituyente. Pero el escenario cambia radicalmente el momento en que se dicta una nueva Constitución, porque allí efectivamente se inicia el proceso de construcción de una nueva institucionalidad, cuya base es ese nuevo pacto social y ese nuevo marco jurídico. Una vez que se dicta esta nueva Constitución, las intervenciones o rupturas institucionales que eran justificables o al menos comprensibles en el momento constituyente dejan de serlo, y entonces surgen las actuaciones oficiales inconsecuentes con la nueva Constitución lo cual es expresión sobre todo de las profundas incoherencias entre distintos sectores al interior de un gobierno que alberga sectores efectivamente incompatibles. Es cuestión de ver la historia, los orígenes incluso de varios de los personajes, de los actores y sectores políticos que conviven en el gobierno, es evidente que esa heterogeneidad incluso llega a la contradicción y a la incoherencia. Dentro de esos sectores plantearía, con cierta simplificación, que efectivamente desde el momento constituyente tuvimos al menos dos tendencias. Hay un sector garantista que apuesta al desarrollo de los derechos, de las garantías y de las instituciones democráticas en la nueva Constitución. El garantismo no apuesta a los derechos como mera estrategia elec-

toral, sino que lo hace efectivamente como un proyecto político que incluye el diseño de una justicia independiente. La Constitución llega a establecer incluso responsabilidades penales por atentar contra la independencia judicial, es muy fuerte en la carta la idea de designar jueces en base a sistemas independientes de las otras funciones para evitar lo que ha venido sucediendo recurrentemente en el Ecuador, la instrumentalización de la justicia por parte de esas funciones, por ello se introducen sistemas meritocráticos de elección, de veeduría ciudadana, de participación. La ampliación fortísima de la noción de garantía por ejemplo, que ya no es pensada solo en términos de los jueces, sino que incluye todo el sistema de instituciones públicas, de actividad legislativa, mientras que las garantías que conocen los jueces se amplían y desarrollan. Esto es algo que se plasma en la Constitución, pero frente a lo cual hay que reconocer que surge algo contrapuesto y en terrible tensión. Efectivamente hay también en la Constitución el desarrollo de un esquema híper presidencial, porque se incluye la posibilidad de disolver el Congreso, el debilitamiento del legislativo y la transferencia al presidente de una serie de competencias de política económica que antes no tenía. Efectivamente hay otra tendencia, la hiperpresidencial, que creo que aceptó una inclusión en la Constitución de los derechos y las garantías solo como una estrategia electoral, ese sector nunca apostó seriamente a un proceso de desarrollo institucional conforme a los derechos, sino en tanto esto pudiera ser usado como discurso de campaña.

Cuando se veía por ejemplo que la integración de las instituciones que debían resguardar esos derechos y esas garantías podía generar autonomía e independencia, entonces allí había intervención de ese sector hiperpresidencial para cambiar el diseño constitucional y para mantener el control fundamentalmente del ejecutivo. Estas dos tendencias en la constituyente por supuesto son contradictorias en el sentido de que la primera, la garantista apunta a la limitación, a la canalización y a la orientación institucional del poder, mientras que la segunda, la hiperpresidencial es renuente a eso y lo que busca fundamentalmente es una concentración de poder. Planteado así el asunto, ¿cómo se conecta esto con la crisis de septiembre? La crisis de septiembre a mi modo de ver es la máxima expresión del proceso de debilitamiento de esta tendencia garantista y de reinstitucionalización centrada en derechos y garantías que estuvo presente también en la Constitución de Montecristi, en la constituyente misma, porque una vez que se dicta la Constitución, lo que veo es un creciente debilitamiento, un marginamiento al interior del gobierno de las ideas y de los sectores que le apostaban al desarrollo de los derechos y por ese lado a un proyecto de transformación social y de reinstitucionalización. Ese proyecto garantista va siendo progresivamente marginado del gobierno, de varias formas, por ejemplo, a través de la nueva legislación, se comienzan a dictar leyes en que se viola el derecho a la consulta pre legislativa, el caso de la Ley de minería, se comienza a sustituir las instituciones que deben ser permanentes por las transitorias, entonces, este es un país en perma-

nente transición, aquí todo está en transición.

Hay que reconocer sin embargo que algunas políticas públicas del gobierno efectivamente tienen importantes efectos redistributivos, implican una importante inversión social, y al mejorar las condiciones de algunos sectores populares, efectivizan u optimizan en algún grado derechos sociales establecidos en la Constitución. Pese a ello también hay políticas públicas que apuntan en un sentido contrario, que no activan o desconocen los mecanismos constitucionales, pienso en el endeudamiento público por ejemplo. Según la Constitución hay un sistema de vigilancia y auditoría ciudadana del endeudamiento público, eso no ha funcionado que yo sepa, se ha vuelto puramente nominal. Algunos de los propios mandatos constituyentes, eso es una contradicción, dan origen a veces a disposiciones y a normas en sí contrarias a la Constitución y a los derechos.

La crisis de septiembre fue una eclosión de este proceso del fracaso de la transición postconstitucional, al querer resolver un conflicto grave, una sublevación quizás alguna tentativa conspirativa como se decía, prescindiendo de las instituciones. Recordemos que cuando lo de Septiembre estaba de por medio la Ley de servicio público y el hecho de que el legislativo no activó los mecanismos de socialización, incluso de legitimación que debía y podía activar en la discusión y aprobación de este proyecto que afectaba a los policías, ahí surge el recurso al personalismo del Presidente Correa, es algo totalmente distinto a un manejo institucional del problema. La idea de que un individuo por su alta po-

pularidad, por su liderazgo, puede llegar allí, aunque sea el Presidente de la República, y simplemente resolver el asunto con un discurso. Pero hay una dimensión institucional de fondo. El problema es que en Ecuador la Policía probablemente es la institución con la crisis crónica más profunda, la Policía es probablemente el espacio de mayor violación de derechos humanos de sus propios miembros, la mayoría de amparos, acciones de protección son de policías a los cuales se les da de baja arbitrariamente, porque hay una terrible arbitrariedad dentro de la Policía. Es una institución en crisis que el gobierno a mi modo de ver no logra reinstitucionalizar pese incluso a algunos intentos positivos de hacer a la Policía responsable, por ejemplo, por violación de derechos humanos.

La crisis policial a mi modo de ver es una eclosión de este proceso de crisis postconstituyente, de fracaso en el proceso de desarrollo de la Constitución, de una nueva institucionalidad que debía surgir a partir de la nueva constitución.

Posteriormente, la consulta marca la ruptura total del gobierno de Correa con la Constitución. Desde el punto de vista técnico jurídico, el planteamiento de la consulta respecto a la justicia es insostenible pues viola claramente la independencia judicial. Por supuesto que el discurso jurídico provee márgenes de interpretación, de análisis, pero eso no quiere decir que sea absolutamente relativo o discrecional ni que sea una mera instrumentalización del poder, porque entonces no sería operativo, no funcionaría efectivamente como marco normativo. El discurso jurídico también marca

límites reales al ejercicio del poder y lo que plantea la consulta es desconocer esos límites. Por ejemplo, respecto al Consejo de la Judicatura, el argumento del ejecutivo no tiene lógica en absoluto porque se nos dice que es inaceptable que violando la Constitución no se haya nombrado un consejo definitivo en tanto tiempo y no se haya iniciado el proceso de modernización y renovación de la justicia, de depuración de la justicia y entonces cuál es la respuesta a este problema: un nuevo Consejo de transición. Eso no tiene sentido y esta crisis pos constituyente se prolonga, y es más, se nos lleva a los ecuatorianos a violar la Constitución que aprobamos porque sustituye por mecanismos de control y reformas legales los derechos, esos mecanismos y esa legislación son claramente violatorias de derechos, violan numerosos derechos constitucionales.

La consulta es un termómetro que muestra el grado de legitimidad electoral sobre todo del Presidente Correa. Pero en todo caso va minando su legitimidad institucional, entendiendo por tal la que se basa en el nuevo ordenamiento institucional y jurídico, porque se supone que es un gobierno constitucional e incluso su propuesta política, su proyecto político está profundamente imbricado con la nueva Constitución. Esta renuencia a querer discutir incluso la constitucionalidad de lo que plantea la consulta y de su procedimiento o el simplemente afirmar que no hay ninguna violación constitucional, es insostenible. Me parece que no hay que reducir la legitimidad a la legitimidad electoral, hay también una legitimidad institucional que está sufriendo nuevamente un ace-

lerado desgaste. Entonces, se plantea la pregunta de si hacia futuro la erosión de la legitimidad institucional del gobierno puede traer consecuencias electorales. El gobierno va minando su fuente de legitimidad institucional porque por sobre la Constitución, y especialmente en contra de los derechos, va imponiendo el proyecto político de sectores conservadores alojados en su interior, sectores más bien ligados a determinados grupos o intereses económicos y a figuras muy conservadoras del pensamiento y la práctica política y jurídica del país. A mi modo de ver se va imponiendo una suerte de neopopulismo basado en una concepción muy instrumental, supuestamente pragmática. Estos son los sectores que cada vez van adquiriendo más poder, más dominio dentro del gobierno. Quedan todavía al interior del gobierno unos pocos sectores que no están en esa línea, que plantean la participación y el garantismo, pero que por el aumento de poder de la fracción conservadora van a ser crecientemente excluidos, disminuidos o instrumentalizados hasta ser reducidos a mero discurso mistificador del manejo real del poder.

Como decía, la legitimidad institucional y la legitimidad electoral no están siempre y necesariamente incomunicadas. Creo que en Ecuador estamos asistiendo este momento al hecho de que la crisis de legitimidad institucional comienza a desgastar la legitimidad electoral. Este fenómeno se produce especialmente entre los sectores medios, los cuales cada vez apoyan menos, incluso electoralmente, al gobierno. Sin embargo, el desgaste se está extendiendo a otros sectores sociales como los traba-

jadores, cuya estabilidad, cuyos derechos se han afectado, los indígenas que no ven el desarrollo de una institucionalidad plurinacional, los comunicadores que se sienten amenazados o los jóvenes que quizá por otros problemas de manejo económico sufren altos niveles de desempleo.

Las posibilidades de mayor o menor autoritarismo están muy vinculadas a la manera como el gobierno procese los resultados de la consulta. Un triunfo fuerte del gobierno en la consulta apuntaría a un fortalecimiento del autoritarismo porque entonces el gobierno no vería límites de ningún orden en el proceso que ha venido llevando, mientras que si se produce en la consulta una ganancia débil o al menos una derrota en ciertas preguntas o lugares entonces deberíamos esperar una reflexión, Paradójicamente, los sectores que apuestan efectivamente a un proyecto político, social de transformación y reinstitucionalización al interior del gobierno, se verían beneficiados con la pérdida o al menos con una ganancia débil del gobierno en la consulta, pues eventualmente podrían recuperar algún espacio político.

Hernán Reyes. Es importante revisar el proceso y caracterizar los momentos anteriores a la actual coyuntura de la consulta. Si abordamos el tema de la legitimidad, tenemos que abordarlo desde la recordación de la elevada ilegitimidad que tenían la política y los políticos en el Ecuador antes de este gobierno. Es más que sabido que el período que se vivió en el país entre 1997 y el 2005, implicó la devastación de una serie de normas o de pautas mínimas de convivencia democrática, incluso para hablar de una

democracia formal, es decir representativa y con alternabilidad por la vía electoral. En el período mencionado fueron derrocados tres presidentes y la disputa política, se trasladó hacia las calles y despreció los recintos formales de procesamiento de la política. Frente a ese enorme caudal de ilegitimidad y descrédito de la política y los políticos, así como de desconfianza en el sistema en su conjunto aparece la propuesta de Alianza País que sintoniza este enorme descontento social y este enorme vacío que vive la democracia en el Ecuador. Efectivamente creo que esto marca una suerte de lógica a la que adscribe este gobierno y que va a irse repitiendo en cada evento electoral que se viene convocando desde el 2007, en una búsqueda medio desenfrenada, de legitimidad, paralela a la re-institucionalización del país reformulando su base normativa, es decir con la redacción de una nueva Constitución en Montecristi.

Esto se conecta obviamente con otros procesos mayores y vividos en otros países de la región, y también con otras tendencias estructurales de la ofensiva política al modelo neoliberal, que toman, adoptan la forma de democracias plebiscitarias y cuyo caso más claro es el de Venezuela, es decir, regímenes democráticos de tipo "re-fundacionista" que requieren estar constantemente realimentándose a partir de eventos electorales, lo que a su vez tienden a adoptar la vía estatalista aunque su discurso se asiente en una especie de socialismo ciudadano que de una u otra manera limitan y contienen las energías sociales de protesta que se habían desatado en toda América Latina -desde el famoso

“caracazo” y que también estallaron en el Ecuador de manera muy concreta en estos últimos años, lo que permitió construir una base mínima para que haya un proceso de estabilidad básica, que pueda sostener un proyecto de gobierno. Ese es el origen de esta permanente búsqueda de legitimidad de este gobierno.

Claro que desde la interpretación del gobierno de Rafael Correa, se trata de seis o siete elecciones ganadas, entendidas éstas como un proceso de acumulación de poder por la vía de elecciones, llegándose a construir la idea fuerza de que ese gobierno que más legitimidad tiene a lo largo de toda la historia, que nunca ha habido gobierno alguno que haya ganado tantas elecciones seguidas y que eso le dota de toda la legitimidad democrática que requiere para impulsar su proyecto de cambio.

Sin embargo, paulatinamente este proyecto de cambio va adquiriendo tintes de un orden autoritario que se ha ido profundizando. Obviamente hay que decir que el autoritarismo ha marcado la política ecuatoriana desde mucho antes de este gobierno, y ejemplos como el de los últimos velasquismos o el febrescoriderismo son elocuentes al respecto. Pero habría que indagar sobre qué bien ver que formas adopta el autoritarismo político en este gobierno. Me parece que hay una confusión entre muchos de los analistas a los que he escuchado varios y a veces y con los que he debatido cuando no logran diferenciar la idea de un régimen despótico, de la de un régimen democrático pero con un estilo autoritario. Este no es un régimen despótico en ninguna de sus variantes, es un régimen democrático que está cargado diría yo de

ese acumulado histórico que tiene que ver -a unos no les gusta la expresión- con una cultura autoritaria que existe instalado en el imaginario colectivo de nuestro país, y que ha emergido muchas veces como la base de apoyo de gobiernos cuyo carácter personalista o caudillesco como los de Velasco Ibarra han sido también tildados desde la teoría política como populistas.

Por otro lado, creo que hay que distinguir el discurso político del gobierno de Correa con la gestión política del gobierno puesto que ambos componentes de su accionar se han ido cada vez distanciando más. En el primer momento, en el momento de giro y de ruptura con el período de precariedad de la gubernamentalidad entre 1997 y 2005 cuando aparece la propuesta del gobierno, este discurso sintoniza muy bien las demandas sociales y alimenta un nuevo horizonte esperanzador. En ese momento, este discurso encaja muy bien con las demandas insatisfechas de la gente y creo que este discurso de una idea refundacionista del Ecuador se infla tanto que es la cadena que se ha echado el propio gobierno de Correa y que le impide un momento determinado entender algo que algunos hemos planteado: sobre la necesidad de dosificar y racionalizar los procesos de transición, cuando se trata de ordenes tan descompuestas como el que tenía el Ecuador. La recomposición de esos ordenes en el discurso de Correa y de Alianza País está enmarcado en esta idea de “Revolución Ciudadana”, tratándose de un discurso extremadamente abstracto para la mayoría de las personas si no hubiera sido por la característica innovadora de su

manejo de marketing de las campañas políticas de Correa desde que se lanzó de candidato, así como de los evidentes atributos comunicacionales y estratégico-políticos del propio Rafael Correa. Recuerdo muy bien en su primera campaña los spots donde subían payasos en un ascensor; yo no había visto en muchos años un mensaje tan claro que pudiera hablar tan mal de una institución como la del poder legislativo. Pero con el paso del tiempo, y sobre todo luego de aprobada la Constitución y del alejamiento de Alberto Acosta del gobierno, este discurso se va poniendo cada vez a destiempo con lo que es la gestión “pragmática” del gobierno.

Si bien en el primer momento este discurso encaja con la gestión del gobierno alrededor del espacio dialógico y participativo generado en la Asamblea Constituyente lo que implicó que todo el mundo comparta el sueño colectivo del cambio radical concretado en el texto constitucional, espacio donde conflúan el sueño de la revolución y el sueño de la refundación del país.

Montecristi es el espacio que acoge a setenta mil personas, que van, exponen sus demandas y sus frustraciones, los Asambleaístas Constituyentes los escuchan, hay serios y concienzudos debates y al final se hace una Constitución que desde mi punto de vista pronto empieza a marcar sus desfases con la operatividad pragmática del gobierno de Correa. A la larga, parecería que vamos hacia la posibilidad de que se trate de una Constitución imposible de ser llevada a la práctica, sin que esto se reduzca a los errores de diseño simplemente, o a las “barbaridades” que también contiene -

como dijo el presidente Correa-, sino a los giros que fue tomando las acciones del gobierno en la práctica

A mí me parece que el asunto de fondo es que esa Constitución elevó los parámetros normativos de las garantías y los derechos a un nivel que era absolutamente incompatible con el proceso de transición que debía vivir el país, que no daba para que esa Constitución pueda ejecutarse al corto plazo en los términos en que estaba concebida. Entonces, ese destiempo que se va generando que marca por un lado esta tendencia hacia un gobierno pragmático, un gobierno tecnocrático de corte excesivamente estatista, un gobierno que pone el énfasis en una redistribución que sea extensiva a amplios sectores de la población concentrándolo con su necesidad de abastecerse de oxígeno electoral.

Hay que reconocer que se trata de un gobierno que sigue manteniendo estructuras antiguas que no puede cambiar de la noche a la mañana no siquiera con un líder de la estatura de Correa: la recuperación de la legitimidad implica más tiempo y no el ritmo excesivamente rápido que le impuso este gobierno mediante la creencia de que una nueva Constitución se iba a construir un nuevo orden económico o un nuevo modelo de desarrollo del país como aparece en los textos tecno-burocráticos. En la parte económica creo que el modelo que ha aplicado este gobierno es un modelo **que ha privilegiado** la estabilidad al país en estos cuatro años. Siempre he pensado, quitando el beneficio de la duda, que en un momento de transición hay que mantener ciertas estructuras que no se pueden cambiar de la noche a la mañana

para paulatinamente ir primero recuperando ese papel regulador y rector del Estado, recuperar la fe en la política ampliando los sectores de redistribución social y ciudadanizando el proyecto político, mediante la apertura de procesos de participación ciudadana en este campo.

A la larga, tras 51 meses de gobierno correísta se ve que hay un déficit impresionante en la ciudadanización del proceso político, que resulta o más retardado frente a lo más adelantado al vanguardismo de la Constitución. Mientras tanto, el discurso oficial interpreta sus triunfos electorales permanentes con cambios profundos.

No sé si pueda interpretarse que coexistan sectores de izquierda, centro y de derecha en el gobierno. Lo que hay es un cúmulo de visiones diferentes de la política, unas más ligadas con lo que es el momento anterior al inicio de este gobierno y otras más realistas. Las visiones utópicas han servido para generar el discurso del gobierno que hasta ahora mantiene. La tendencia es cada vez hacer más una gestión política menos programática y más pragmática a pesar de que hay un Plan Nacional del Buen Vivir. Se trata de gestiones muy pragmáticas de la economía que se expresan en algunos cuerpos legales que tienen que ver con el manejo económico y que no expresan la transición hacia una reinstitucionalización profunda del país y la recuperación de otras formas del quehacer político desde la democracia deliberativa y participativa.

Para ser justo, también hay que decir que tampoco es un patrimonio exclusivo de Correa este tema del hiperpresiden-

cialismo o del presidencialismo fuerte, ni el tema de la personalización de la política. Se trata de una tendencia general, por supuesto que toma cuerpo y toma forma de distinta manera según los contextos. En el caso del Ecuador esta personalización del liderazgo, puede tener efectos desastrosos. Cada vez más, esta personalización del liderazgo le desresponsabiliza frente a las cuentas que tiene que rendir a sus electores sobre la revolución “desde abajo”, desde la ciudadanía, y cada vez todo se va focalizando en la figura casi autónoma del presidente que está funcionando por fuera de las instancias políticas incluyendo su partido político. Es cada vez más recurrente que este estilo personalista impregne el discurso político del cambio sin salirse de una suerte de moralismo conservador. Con sorpresa escucho decir, tras la crisis diplomática con los EE.UU, cosas como que el honor del Presidente está por sobre las relaciones comerciales con Estados Unidos. Me parece un “infantilismo” mayúsculo, para usar un término que el propio Rafael Correa ha aplicado en ocasiones a sus contradictores. Forma parte de un discurso que encaja precisamente en este tono moralista de que lo que importa aquí es el liderazgo y que ha invadido de alguna manera la disputa electoral por la consulta popular.

Este diálogo imposible entre el “confíen en mí” y ese coro de voces de todos los colores y las tendencias políticas que dicen “NO” porque esto viola la Constitución, y que tratan de darle argumentos a esa negativa, es un diálogo imposible porque la consulta popular es un mecanismo de legitimación que fue diseñado para tapar el fracaso de la reforma poli-

cial y el fracaso de la lucha del gobierno contra la inseguridad. Pudo haber sido la primera prueba de qué sucede cuando se aplican mecanismos de democracia directa que están en la Constitución, pero ha resultado un mero instrumento de captación de oxígeno electoral y de capitalización de legitimidad por la vía plebiscitaria.

La sociedad ecuatoriana está viviendo este momento un gran dilema. No solo se vive un momento de extrema polarización a partir de este liderazgo personalista que dice “o yo o nada” a tono con el discurso ultrista de que aquí se “refunda el país”. Esta recurrencia a que “todo fue malo en el pasado” que deviene en caracterizar a todos los adversarios y los críticos de Correa como enemigos del país o el pueblo, creo que no se puede sostener más. Creo que esto ha posibilitado la persistencia de una amplia masa de la población que tiene una mentalidad mas de corte individualista privado que espera del líder que le resuelva su vida y que se orientan por pensamientos como que; mientras a mi me dejen en paz con mi vida , mientras esté funcionando la economía en el país yo sigo apoyando a quien esté al frente; esto va de la mano con mecanismos clientelares que efectivamente no han cesado, siguen siendo fundamentales en la política del Ecuador.

Creo que hay un notable crecimiento en el sector de población ecuatoriana que actúa y está actuando cada vez más desde una visión puramente emotiva de la política, una mentalidad de confianza ciega en el líder. Curiosamente el 30 de septiembre eso no se vio reflejado en las calles, lo que me lleva a pensar que de-

trás de todo eso hay un proceso muy fuerte de despolitización de sectores que en otras coyunturas estaban dispuestos a salir a las calles. La presencia de las personas en las calles demostró que esa confianza ciega está ligada a las coyunturas electorales que se les está poniendo al frente, pero no tiene que ver con un apoyo real efectivo. Y hay una minoría de descontentos o críticos, de desencantados, cuya voz no se escucha, es un eco que está por detrás de todo y creo que es esto lo que va a marcar de alguna manera los resultados de la consulta popular.

La consulta estuvo hecha de esa forma, lo que se quería es fragmentar el voto y a la vez sumar las adhesiones que se supone existen al liderazgo correísta; si hubiera sido hecha alrededor del tema de justicia e inseguridad había más posibilidades de perder, era jugarse a un solo tema por ejemplo. Se escogieron dos temas sustanciales, justicia y regulación de los medios de comunicación, siendo el segundo absolutamente reiterativo, redundante, “innecesario” según el propio presidente Correa. Las dos preguntas de comunicación son preguntas que dan lugar a la desconfianza o están mal redactadas, no apuntan a nada. Las demás preguntas de la consulta me parecen insustanciales. El propio Presidente Correa en una entrevista con una periodista estaba convencido que la pregunta Seis era sobre el enriquecimiento ilícito, la periodista le corrigió, y le dijo que no, que se trata sobre el enriquecimiento injustificado; figura que la campaña electoral del “SI” no pudo definir.

La mayor parte del contenido de la consulta popular es intrascendente. Ni el triunfo del SI ni el del NO van a provo-

car cambios mayores en el tema de una reforma profunda del sistema de justicia. La solución más bien depende de si el gobierno les pone en práctica o no los procesos de formación de jueces y reemplazo en las instituciones. Se profundiza el personalismo del discurso con el triunfo del SI el de la confianza ciega en el Presidente. Quienes salen lesionados con esta intrascendente consulta popular son los partidos políticos. Estos frentes que se han abierto ahora como los ex Alianza País, por ejemplo, tienen problemas para ubicarse en el "NO"; si se ubican y dan un paso más acá ya están tocándose hombro con hombro con la derecha; si están un poquito por acá ya están con los enemigos hiperizquierdistas del gobierno. No logran entender que no pueden rivalizar con un discurso marcado por el personalismo de Correa fundamentalmente. A la larga, mientras no se reinstitucionalice un sistema de partidos políticos, evidentemente hay un efecto en cadena en el resto del sistema político ecuatoriano. La Asamblea Nacional va a seguir atada de manos porque efectivamente no hay un espacio para el debate político.

Sobre la cuestión de la participación política ciudadanista, el Consejo de Participación Ciudadana no solo fue un gran error de la Constitución, sino que también es un elemento que ha logrado también despolitizar a sectores que desde la sociedad civil hubieron podido participar aunque sea por la vía callejera. ¿Que si se acentuará o no el estilo autoritario de este gobierno? Depende de las circunstancias, al momento que empiece una severa crisis social originada por una crisis política o económica, creo que la

tendencia será que se robustezca un estilo autoritario que ya se ve que existe. Me preocupa mucho toda la cantidad enorme de juicios y de demandas penales que hay contra líderes políticos y sociales pertenecientes a diferentes sectores y por distintas razones, incluso las más descabelladas, como las acusaciones de terrorismo; me parece que ahí está muy bien expresado en ciertas acciones que penalizan lo que la gente hace, de lo que la gente dice. Este gobierno ha instaurado estabilidad económica negociando por un lado con sectores empresariales sin cambiar el modelo anterior en lo sustancial y me causa mucha preocupación, por ejemplo, la futura negociación del TLC con Europa y este conato de crisis con Estados Unidos y que luego el gobierno en tres o cinco meses más tenga que mandar emisarios a Estados Unidos para ver en qué cedemos contraviniendo su propio discurso actual de defensa de la soberanía.

Hernán Ibarra. En la tradición de las consultas populares en el Ecuador lo que finalmente se ha puesto en juego es el apoyo o la oposición al gobierno. El plebiscito de 1986 fue una batalla por el no contra Febres Cordero cuando proponía dar paso a la participación de los independientes sin auspicio de partidos, un tema que si se hubiera aprobado posiblemente habría sido el inicio del colapso de los partidos políticos. La consulta de Sixto Durán en el año 1995 proponía aceptar las medidas de ajuste estructural y reformas de la Constitución de una manera drástica para entrar a las privatizaciones, pero finalmente lo que se puso en juego, fue el rechazo a Sixto Durán. En esta consulta también está en

juego esta opción de estar a favor o en contra del gobierno. Es una consulta con preguntas difíciles de entender, incluso en la perspectiva de los ciudadanos ilustrados que deben leer anexos complejos.

Agustín Grijalva. Dada su vaguedad, especificidad o requerimiento de posterior desarrollo legislativo, políticamente ninguna de las preguntas de la consulta interesa tanto realmente, exceptuando las que tienen que ver con el control del sistema judicial y de la comunicación. En estas preguntas si hay un cambio digamos estructural, institucional y político, por tanto fundamental, pero justamente esas preguntas son las que tienen tecnicismos jurídicos, lenguajes complejo, son las más incomprensibles, con lo cual quienes apoyan al Presidente y transfieren ese apoyo al si están convalidando un proceso de concentración de poder.

Hernán Ibarra. En torno a la interrogante de ¿cuándo empieza y cuándo termina la coyuntura?, para ver un horizonte temporal más amplio, pienso en la década del noventa cuando emergió el planteamiento de la democracia delegativa con el surgimiento de liderazgos autoritarios y también liderazgos que se legitimaban a través de elecciones, con la concentración del poder en el ejecutivo y además en un contexto de creciente despolitización. De modo que yo encuentro una conexión importante con ese tema de la democracia delegativa que apareció en un contexto de ajuste estructural y de remisión del Estado.

En la actual circunstancia de regreso del Estado, esta forma de concentración de poder en el ejecutivo se asemeja mucho al argumento de la democracia

delegativa. Por otro lado, un tipo de liderazgos mediáticos que también se inauguraron en la década del noventa y un ejemplo de esos sería el caso de Fujimori, quién armó un liderazgo mediático muy eficaz y una conexión con las bases populares y sociales, en un contexto de retracción del Estado. Entonces, qué implica una forma política donde hay un liderazgo mediático pero con regreso del Estado, una situación de un líder con vínculos muy precisos a través de un despliegue de su presencia ubicua, toda esa capacidad de proyectar su imagen rutinariamente ante la población.

Aunque no se ha estudiado la tradición autoritaria en el Ecuador habría que explorar la presencia del caudillismo en distintas circunstancias históricas. Habría que indagar por qué es algo recurrente en la historia ecuatoriana con las figuras de García Moreno, Eloy Alfaro y Velasco Ibarra, junto a momentos intermedios donde esos liderazgos tenían cierta institucionalidad como el caso de Galo Plaza o líderes de derecha como Camilo Ponce. Si es que existe una tradición autoritaria que está enraizada en la forma de hacer política en el Ecuador, esto supondría de alguna manera que han quedado algunos elementos de larga duración del liderazgo de tipo caudillista y que ese tipo de liderazgos justamente tienen siempre una manera de estar latentes o reverberarse en un momento particular.

Iván Carvajal. Amerita tratar de explorar un poco más el autoritarismo, porque finalmente podríamos llegar a una cuestión que podría abarcar a la totalidad de los regímenes democráticos. Siempre habrá una tendencia al autori-

tarismo como cuestión central por el desplazamiento constante del poder hacia el lado del ejecutivo, y todavía más en los procesos revolucionarios de cualquier cariz. En éstos se concreta esa tendencia por la necesidad de concentrar el poder para dirigir los procesos hacia objetivos muy determinados, sea en las revoluciones reaccionarias como en el nazismo, sea en las revoluciones comunistas, sea en revoluciones nacionalistas, en todas ellas se concentra mucho más el poder en los caudillos. Por otra parte, en el caso del Ecuador me parece que habría que tomar en cuenta una cuestión fundamental: ¿se trata de la misma configuración del Estado, como para pensar que existe una tradición autoritaria?, ¿o tal vez este autoritarismo estaría ligado en distintos momentos a formas de ejercicio del autoritarismo, de formación del caudillo, de la relación entre el caudillo y la masa, que serían sustancialmente distintas? Entre Correa y Velasco Ibarra podemos encontrar hasta paralelismos psicológicos, ciertos rasgos arquetípicos, pero más allá de eso, el problema está en que Velasco Ibarra requería de un balcón en cada pueblo; Correa requiere de una sabatina y la sabatina importa en tanto todo el juego mediático que genera. ¿Qué pasaría con Correa sin los medios de comunicación? No podría funcionar su manejo de las masas, es decir, hay este poder mediático poderoso y allí hay una forma diferente sumamente importante entre un caudillo y otro. De todas maneras, esa concentración autoritaria de la época de Velasco Ibarra, de Camilo Ponce y compañía, requería por ejemplo de todo el aparato de la iglesia católica, que hoy tiene una función bastante dife-

rente, antes era un mecanismo de mediación y de concentración de la autoridad. Se requería un manejo paternalista mucho más profundo que el que hoy se juega bajo el sistema de la redistribución, que no es exactamente lo mismo que el viejo paternalismo, entonces por allí se tendría que tratar de pensar la diferencia.

Franklin Ramírez. Me parece que el gran dilema del proyecto constitucional de Montecristi fue la indeterminación del campo de los sujetos sociales que iban a sostener la Constitución en el tiempo. Allí reside el gran problema de la viabilidad política del proceso. De algún modo en la figura de Alberto Acosta se expresa este vacío. Él hace una fuerte apuesta política por la Constitución, en medio de frecuentes desavenencias con el buró y Correa, luego “da un paso al costado” y con él la corriente que procuraba representar: ciertos movimientos, organizaciones, ciertas ONG, la perspectiva garantista. En lo posterior retorna a la universidad, a los medios de comunicación, a los foros y debates públicos, a las arenas académicas donde se configuró el garantismo y otras importantes innovaciones constitucionales. Esa corriente, sin embargo, no tuvo real existencia política y no obró en procura de constituirse en un polo de irradiación social. El repliegue de tales sectores converge con otra cuestión ligada a la debilidad de la sociedad, del movimiento social, de los procesos organizativos y participativos en el transcurso de la última década. Uno puede rastrear esto en las series empíricas que existen sobre las tendencias participativas en el Ecuador. Correa llega al poder en un momento de vacío político y organizativo

profundo, de una virtual derrota del movimiento social consagrada en el gobierno de Gutiérrez y de una crisis profunda del sistema de partidos. En los datos de la conflictividad social del CAAP se observa que luego del acceso al poder del movimiento indígena con Gutiérrez, la conflictividad cae de modo nítido, hay una recuperación circunstancial con las marchas de marzo del 2006, luego de ello vuelve a caer, y en el último año y medio se reactiva. Descienden, además, las tasas asociativas, las tasas de participación a nivel de los gobiernos locales. Luego de una década de movilización intensa, los años noventa, todos estos indicadores muestran una tendencia decreciente. Correa llega en ese desierto, la izquierda no tenía además una clara expresión política electoral en ese momento. La CONAIE, por igual, aparece como un movimiento en crisis y sin la capacidad de hegemonizar el campo popular que tuvo en las décadas pasadas. En los 80 y 90 emergieron nuevos actores sociales, nuevas temáticas, muchas de esas se expresaron en la Constitución de 1998; poquísimos derechos quedaban por reconocer.

Por otro lado, existen otras contradicciones constitutivas del texto constitucional que son fruto precisamente de ese vacío político y de la emergencia de Correa en medio de ese vacío político. ¿Cuál es la fuerza social que va a sostener la Constitución? ¿Dónde está la sociedad? La vanguardia radical de clase media intelectual que estuvo ahí se fue progresivamente a sus despachos. De algún modo hubo un abandono de la Constitución de Montecristi, de este sector que Agustín denomina el garantista.

Pero hay otras contradicciones muy fuertes, es una Constitución que coloca una carta ampliada de derechos, lo que supone un Estado con capacidad de gestionarlos y garantizarlos, digamos un Estado nacional popular, un Estado de bienestar, lo que entraña a su vez la generación de una más amplia base de acumulación para tratar de cubrir las demandas y derechos expresados en la carta magna. Pero al mismo tiempo la Constitución plantea una serie de limitaciones en términos de derechos de la naturaleza, de regulaciones ambientales al modelo de acumulación que sería la base de ese Estado de bienestar que podría más o menos dar las respuestas públicas la ampliación de la plataforma de derechos. Es una contradicción constitutiva del texto que no hay que leer en términos legales sino como la expresión de las fuerzas políticas que se engarzaron dentro del proyecto de Rafael Correa.

Es una lectura falaz aquella que sugiere que Correa viene de la mano del movimiento social y de la izquierda. Recoge gran parte de sus demandas y de sus imaginarios pero no en términos de constituir un sujeto político con ese anclaje. No hay que olvidar además que Correa pasa a la segunda vuelta con el 23% de los votos y llega al poder por un proceso de desección (voto de rechazo a Noboa). Correa llega al poder en un vacío político. Nunca hubo alianza, nunca hubo pacto, ninguna configuración, ninguna plataforma efectiva con la CONAIE, algo se estructura en la constituyente pero en el marco de una interpelación mucho más amplia que supo abrir Montecristi a diferentes actores sociales y políticos. De allí emergen una

serie de demandas y de derechos, reconocidos por el Estado y ahí me parece que es el momento constitutivo de la base de poder que hasta ahora consigue proyectar y utilizar Correa. Muchísimas demandas que estaban represadas entran a la agenda pública en el marco de la Constitución, muchas de esas son, en lo posterior, acogidas en el marco de un nuevo impulso a las políticas públicas en el más amplio sentido del término. Esa incorporación de demandas es muy típica de la matriz nacional popular latinoamericana, que acoge actores e intereses disímiles por una vía institucional o no, por una vía de reconocimiento simbólico discursivo que van más allá de la simple dinámica redistributiva.

Se escucha a algunos sectores que la revolución ciudadana pretendía re-institucionalizar al país y realmente no me parece una imagen precisa. Había más bien un discurso “antipartidocrático” y, en consecuencia, la Constitución de Montecristi diseñó un modelo institucional que expresa la voluntad de apartar a los partidos de los engranajes claves de la conformación de las entidades estatales y por otro lado la apertura de una agenda post neoliberal o anti neoliberal. Uno oye a Correa desde el 2007 y recuperar la gobernabilidad democrática no está en su discurso. Esa perspectiva de la democracia se coloca en el discurso de Osvaldo Hurtado en la anterior Asamblea (1998).

Por otro lado, tenemos un modelo decisionista que pone en el centro del proceso político el problema del poder y la decisión, a mi me parece que desde un inicio Correa ha jugado a esto con mucha claridad; siempre fue pragmático

en relación a reconvertir la matriz social de poder. El decisionismo está permanentemente preocupado con el problema del poder, me parece que esto se deriva del vacío político en el que emerge Correa, quién llega al poder no solo sin organización ni bases políticas sino además sin los resortes institucionales suficientes para avanzar en un proceso de cambio desde las mismas arenas institucionales. Esta cualidad política lo caracteriza de modo típico bajo la figura del outsider: llega solo al poder y es esa misma condición la que después le permite generar una dinámica de acción estatal centrada en mantener márgenes de autonomía relativa en relación a los diversos intereses organizados de la sociedad, intereses corporativos, empresariales, gremiales y populares que son los que mantenían cierta fuerza en el marco de la crisis del sistema de partidos, de la fragilidad de la representación política y del debilitamiento de los actores sociales.

Una serie de decisiones que se toman entre el 2007 y el 2009 tienen que ver con la ganancia de los grados de dicha autonomía relativa del Estado en relación a intereses específicos: el tema de la deuda externa, el tema de los Isaiás, el tema de la confrontación con la UNE. Avanza así una agenda que tiene una visión estatista, universalista, de corte jacobina incluso. Correa va construyendo así el campo del conflicto político en el que orbita su gobierno y en el que procura en lo posterior mantener una serie de equilibrios internos (en su propio gabinete, en su movimiento) y externos (en relación a incorporar diversos intereses en la agenda pública). Desde los inicios, Alianza País, fue una coali-

ción de facciones y de intereses heterogéneos y aquel que hacía el equilibrio y el que amalgamaba ese cuerpo diverso de demandas políticas era Correa en el marco de un discurso antipartidista y antineoliberal. Se trata de un juego complejo de equilibrios de poder que ya se expresaron en Montecristi con las tensiones entre garantismo y presidencialismo, entre regulaciones ambientales y modelo de acumulación, entre participación y decisionismo, entre otras.

El planteamiento de M. Cavarozzi que estudia el hiperpresidencialismo de los años 90 en la región apunta que se trata de un recurso de poder para avanzar en la rápida implantación del modelo neoliberal. Los gobiernos de Chávez, Morales, Kirchner o Correa, dejan así intacto el modelo presidencialista, reforzado, pero esta vez para salir del neoliberalismo. Se trata de modelos con un alto pragmatismo político: así entramos al neoliberalismo y debemos salir de él a través del mismo modelo decisional. Desde esa perspectiva uno puede preguntarse cuál de estos modelos gubernativos en América Latina han tocado al presidencialismo que se estableció y que se reforzó desde los años 90. En la Constitución de 1998 Pachakutik y ciertos sectores de izquierda plantearon revisar el modelo presidencialista. Diez años más tarde esa demanda prácticamente no fue discutida en Montecristi, ni siquiera se discutió con seriedad el tema del semipresidencialismo. Desapareció de la agenda política porque la posibilidad de superar la larga noche neoliberal provenía del apuntalamiento y sostenimiento del presidencialismo. Desde esta misma perspectiva de análisis, se puede

observar la centralidad política que el gobierno ha otorgado a Guayaquil. Correa sigue mucho la política nacional desde lo que sucede en Guayaquil, sabe que ahí está una base electoral a disputar, presta mucha atención a dicha ciudad en las intervenciones públicas porque sabe que por ahí es donde estos equilibrios de poder pueden mantenerse o resquebrajarse.

Con el planteamiento de la consulta este modelo decisionista pasa por alto los espacios colectivos que se habían ido gestando dentro del gobierno y dentro del movimiento. Esta dinámica decisionista es la que quiebra en gran parte con estos sectores que ya tenían un distanciamiento y algunos malestares con el gobierno, por eso, la salida de Ruptura de los 25, Betty Amores y otras figuras. El mantenimiento de estos equilibrios internos son los que están entrando en crisis y esto se ha visto con claridad en la hechura y la convocatoria de la consulta. Gran parte del avance de la configuración política de Correa ha estado ligada a esta posibilidad de construir una serie de equilibrios políticos, económicos, sociales, clasistas, regionales. Cuando uno ve la dinámica de la distribución presupuestaria, han ganado los ricos, han ganado los pobres, ha ganado la clase media. Se trata de un tipo "transversal" de intervención pública que se establece sin pactar con gremios, corporaciones, asociaciones civiles, etcétera, cada uno tiene su parte, la clase media está más fuerte, los pobres tienen algo más, el decil más rico ha perdido un poco en su base de acumulación, pero globalmente no se siente afectado (aunque sus ataques a Correa expresan un extraña-

miento del poder político). Correa logra configurar así una plataforma nacional, una representación política más amplia en términos territoriales (aunque con problemas en la amazonia y en la sierra central) algo que no se había visto en estos 30 años de democracia. Este es el modelo político que ha otorgado consistencia a Correa y que de algún modo entra en crisis con la convocatoria de la consulta. La capacidad que tiene Correa de generar estos equilibrios políticos al interior de su movimiento y en el resto de la dinámica política es la que ha sido golpeada con fuerza por esta consulta.

Ahora, este modelo decisionista tiene sus bemoles. Cuando uno ve las cifras y las tendencias de la opinión pública encuentra que la valoración de la sociedad sobre la revolución ciudadana es mucho más alta en relación a la gestión gubernativa que en relación a la credibilidad del personaje y esto desde el 2007 hasta la fecha. La gente está más contenta con la gestión y no le cree tanto a Correa. La gente percibe que hay una acción pública del Estado que llega, aunque con muchas dificultades, allí donde antes apenas si había algo de presencia estatal. Existe, entonces, una distinción entre el personaje y la dinámica de políticas públicas y acción estatal: me remito a los datos del estudio de la Universidad de Vanderbilt, sobre confianza institucional. En las encuestas después del 30 de septiembre, subía el presidente, subía el parlamento, subía la corte, subía la justicia, subía la credibilidad y la confianza ciudadana de todas las instituciones estatales. En el estudio de Vanderbilt con datos anteriores a este gobierno, se ve que efectivamente tienes un congreso que

pasa desde menos del 7% a por encima del 35%, igual con la justicia (aunque en menor proporción), igual con el sistema de partidos. Aquí hay una cosa a interrogarse, ¿es el magnetismo y la fuerza del liderazgo de Correa los que arrastran consigo el aumento de la legitimidad en el conjunto del Estado? Desde el 2006 hasta el 2010 hay una tendencia clara de recuperación de la confianza institucional, como para problematizar esta idea del caudillo que lo avasalla todo. Me parece que el modelo constitucional de Montecristi, y el Plan Nacional del Buen Vivir han colocado con fuerza el tema de la racionalización y la modernización del Estado al reforzar la idea de la necesidad histórica de recuperar las capacidades estatales y las capacidades de acción gubernativa. Todo ello se está traduciendo en esta valoración ciudadana que percibe tal dinámica de funcionamiento efectivo del Estado, de mayor presencia territorial, de incorporación de demandas.

Mientras tanto, los partidos están transitando lentamente hacia una recomposición. El único partido que se ha inscrito hasta ahora es el MPD, con lo cual se ve que las dinámicas de base corporativa que supuestamente han sido desintegradas están ahí y el gobierno va a tener que seguir negociando con ellas aunque nunca lo reconozca en sus discursos. El resto de partidos penan por existir más allá de las curules y plazas de representación política pero tendrán que inscribirse en el nuevo entorno organizacional que plantean la Constitución y el Código de la democracia.

La lenta reconfiguración de los partidos opera en un entorno ideológico que

les es del todo desfavorable. Es que desde hace mucho tiempo la llamada "ciudadanización de la política" ha sido pensada como despartidización de la política. El modelo de selección que se pauta en el Consejo de participación ciudadana para distintas instancias públicas, es un modelo totalmente sui generis que recoge esa demanda de ciudadanización y la reconvierte en pura despartidización. Allí está la figura de las comisiones ciudadanas de selección, con cinco miembros del Estado y cinco miembros de la sociedad organizando un concurso. Dicha figura no traduce necesariamente la demanda de democracia radical y participación que colocaron algunos sectores en Montecristi. Encarna más bien el espíritu de una época en que la desconfianza en los partidos políticos fue capaz de estructurar instituciones arropadas bajo un discurso de participación ciudadana. El problema es que en el discurso político, de garantistas y presidencialistas, se hizo una ecuación entre desconfianza partidaria y participación. Se trata de un modelo ingenuo de participación que efectivamente no es la democracia radical sino apenas despartidización.

En cualquier caso, luego del 30 de septiembre se asistió a la primera convención de Alianza País después de cuatro años de gobierno y me parece que la consulta está siendo aprovechada por los sectores que están más interesados en que el movimiento no sea una cáscara vacía para producir una base social, y para generar ciertas dinámicas organizativas que den vida activa al movimiento.

Iván Carvajal. Una cosa es juntarse y otra es debatir, porque supuestamente los sectores que estarían más interesados en que esto no sea una cáscara serían los

sectores de izquierda, quienes están por el garantismo y todavía están dentro del gobierno, porque a los sectores más vinculados a las estrategias de marketing eso no les importa. Hay allí un problema bastante complejo porque tendrían que organizar la estructuración en torno de un conjunto de proposiciones con lo que en absoluto no están convencidos que incluso van en contra con lo que habían defendido ante la oposición, yo no entiendo cómo podrían hacer eso.

Franklin Ramírez. Me parece que hay más iniciativa política respecto a este problema concreto de construir la organización, llámese movimiento, llámese partido; hay más iniciativa, más dinamismo, procesos formativos. La coyuntura electoral puede dinamizar esto y en sectores del movimiento, efectivamente, hay intenso malestar en relación a la visión marketinera y publicitaria de la política que es la que ha dado resultados, no la otra. El problema clave de la consulta es la reforma de la justicia, y si allí fracasa Correa, puede tener serios problemas porque el tema de la seguridad es un problema agudo.

Hernán Reyes. Más que la justicia, creo que el tema es la policía. Si es que le falla su reforma, lo que va es a endurecer mucho más el esquema de policialización de la sociedad. La parte económica es fundamental, para una gran porción de ecuatorianos que odian a los policías y a los jueces, mientras vean que hay una cierta estabilidad económica van a seguir dando el voto de confianza a Correa.

Iván Carvajal. Pueden venir problemas por el lado económico. La subida del precio de los combustibles que hizo Evo Morales le puso en alerta a Correa. Está claro que en este momento no

puede lanzarse una medida de esa naturaleza, económicamente tendrá que sortear cualquier circunstancia

Franklin Ramírez. Pero hay medidas que no son de esa naturaleza como por ejemplo el tema del TLC con la Unión Europea que puede ser una medida equivalente políticamente. Las bases de Evo Morales se sintieron traicionadas.

Iván Carvajal. Una cosa es lo que siente como traición si se toma como referencia los precios del gas. Medidas como el TLC discutidas en la FLACSO o en la Universidad Católica quedan reducidas a un grupo de académicos e intelectuales que no tienen ninguna posibilidad de que eso se convierta en una percepción ciudadana amplia.

Hernán Reyes. El problema puede ser un paquetazo o el tema del conflicto social cuando empiece a aplicarse la Ley de minería.

Agustín Grijalva. Respecto a lo que se ha dicho sobre los derechos y las garantías, eso tampoco es nuevo en nuestra historia y en nuestra cultura política. Encontramos constantemente constituciones muy avanzadas en sus tablas de derechos, por ejemplo, si se toma el derecho de sufragio y se ve por qué se amplía el derecho de sufragio en el Ecuador, por qué se da el voto a las mujeres, a los analfabetos, a quienes no son propietarios, atrás de estos cambios constitucionales no se encuentra movimiento social o grupos mas bien pequeños. Hay una especie de vanguardismo en el asunto de derechos y sin embargo creo que las dos constituyentes, la de 1998 y la del 2008 en parte rompen esta lógica; ya no son elites políticas las que plasman esos derechos, sino que hay una mayor partici-

pación, al menos durante el proceso constituyente mismo. Pero luego viene otro problema, en 1998 se dicta una nueva constitución, y se amplían y fortalecen los derechos, pero luego no se desarrolla la legislación necesaria. En la fase postconstituyente no hay movimientos sociales, organizaciones sociales que empujen la efectivización de esos derechos que no deben ser reducidos a discurso o a fantasías. Es cierto que los derechos tienen una dimensión utópica, no existe ni existirá nunca una sociedad que realice totalmente y todos los derechos que plasma en su constitución, porque los derechos son justamente un horizonte utópico. Pero eso no quiere decir que sean inútiles, que no cumplan una función esencial, porque marcan una dirección para la acción sobre todo en los derechos sociales. Y en el caso de la Constitución de 1998 no vemos luego de dictada la Constitución avances suficientes en esa dirección.

No creo que la Constitución de Montecristi sea una excepción en este sentido, más bien es la regla, es una Constitución amplia que ratifica y amplía mucho los derechos de 1998, que por eso se vendió bien electoralmente, creo que los sectores pragmáticos dentro del gobierno también los aceptaron con este objetivo, pero bien o mal, el sector garantista también pensó en cómo efectivizar esos derechos y entonces se diseñaron una serie de mecanismos institucionales, con muchos problemas técnicos porque también la constituyente mismo tuvo que soportar desorganización, presiones. Es una Constitución que tiene profundos avances pero también deficiencias y contradicciones. De todas maneras, en la parte or-

gánica en lo que tiene que ver sobre todo con las garantías jurisdiccionales y con ciertas instituciones se pensó en cómo efectivizar los derechos, hay ese componente. Otras partes de la Constitución son terriblemente incoherentes, cómo la que pretende efectivizar la participación ciudadana que es por su propia naturaleza directa con el Consejo de Participación Ciudadana. ¿Por qué es una Constitución tan contradictoria? Porque Alianza País es así de contradictorio, allí convergen sectores que nunca podrán tener un proyecto político conjunto, coherente, unitario. Las zonas de confluencia, las probables coincidencias ideológicas o programáticas en un sentido profundo, son mínimas o no existen; esa incoherencia de la Constitución refleja la incoherencia de Alianza País.

Otro problema en la Constitución es su reglamentarismo que lo que ha hecho efectivamente es neutralizar, dificultar el funcionamiento de la Constitución. Ese reglamentarismo, paradójicamente, la vuelve más inefectiva. Con todas esas limitaciones, obviamente había un programa y una serie de objetivos, había una serie de limitaciones y canalizaciones del poder, había una serie de elementos institucionales, históricamente y normativamente el propio gobierno tenía el compromiso de crear, de generar la base social necesaria para efectivizar los derechos mediante una amplia participación, porque efectivamente esa base social no existía. Pero para que los derechos se conviertan en un proyecto político, era el propio gobierno el que podía y debía hacerlo en un sentido normativo, pero en lugar de esto, la orientación que se toma va en sentido totalmente contrario, va en

esta dirección del supuesto pragmatismo y de ese decisionismo que se nos ha descrito. Este decisionismo pragmático se opone por tanto, a esta necesidad de institucionalización que planteaba la Constitución, esta necesidad de gestión pública, de reinstitucionalización del sistema de partidos, todo esto queda de lado; y, lo que tenemos es ese decisionismo que no solo que no asume el compromiso histórico de ser consecuente con lo central de la Constitución sino que lo ataca, criminalizando la protesta social, dividiendo las organizaciones sociales, impulsando una legislación claramente contraria a la Constitución, pese a la existencia de políticas públicas interesantes por sus alcances redistributivos.

Iván Carvajal. Me parece que esto es así, desde un análisis conceptual de la posición frente a la Constitución, pero no es un análisis desde la política. El hecho de que el 80% vote masivamente por la Constitución, no quiere decir que ello constituya a ese 80% en una base social. Después de todo este proceso de la consulta habrá que ver qué tienen que hacer aquellos que dicen “esta vez NO”, porque ellos están enfrentando problemas que están en la Constitución y que están en el conjunto de presupuestos que actuaron en sus posiciones a inicios de este proceso y en Montecristi. No podemos desconocer algo que es fundamental: si hay un sujeto con voluntad y decisión política se llama Rafael Correa, y es el único sujeto político en todo este proceso con esa capacidad para actuar con esa voluntad y con esa capacidad de decisión, no hay ningún otro. Tenemos una desinstitucionalización del Estado, antes de Correa y de Palacio. Por más que te-

níamos una Constitución como la de 1998, teníamos un proceso de deterioro acelerado de instituciones como el parlamento, ligado al deterioro de los partidos políticos. Teníamos una crisis general, y también coincido en esa apreciación del deterioro de las organizaciones sociales con anterioridad a este gobierno. El sindicalismo en este momento ya está muerto, la CONAIE ha cumplido su fase expansiva y posiblemente ya cumplió su ciclo, pero en el momento que llega Correa estaba en plena debilidad. Pero hoy vemos que no se han revitalizado los partidos políticos y no existen movimientos sociales.

Hernán Ibarra. A pesar del fuerte anticorporativismo de Correa y una tendencia a negar la política, sin embargo, se está creando una red de organizaciones paralelas, una especie de sociedad civil desde la matriz estatal. No sé si van a ser organizaciones con capacidad de acción y movilización en el futuro, pero sí es un dato importante a tener en cuenta.

Hernán Reyes. En la reunión de una organización de maestros paralela a la UNE donde Correa fue a hablar de la consulta, un dirigente de esta organización tomó la bandera de la UNE y la rompió frente del presidente; decía esto es la UNE para nosotros, una barbaridad. Fue un acto simbólico preocupante.

Agustín Grijalva. Es importante avanzar en una reflexión sobre la relación entre cultura política e instituciones, porque todo el análisis del caudillismo, el personalismo, el autoritarismo en la política ecuatoriana, si es que no lo articulamos a las lógicas, a las complejidades y a las contradicciones institucionales y por cierto de las luchas sociales y políticas puede devenir en una suerte de explicación culturalista. El decisionismo de Correa obviamente va más allá de la personalidad de un individuo, es entonces necesario indagar cuáles son las bases institucionales y sociales de este fenómeno, me parece que éste es un campo de trabajo interesante para la investigación de las ciencias sociales en el país.

Conflictividad socio-política Noviembre 2010-Febrero 2011

La evolución de la conflictividad evidencia una declinación del número de conflictos. Sin embargo, algunos tipos de conflictos se vinculan a una modalidad de oposición política aunque el crecimiento de los desalojos e invasiones responderían a factores de pobreza y violencia urbanas.

Número de Conflictos

Tras haber alcanzado un pico extremo (358 conflictos entre julio y octubre 2010), al cabo de un progresivo crecimiento en el curso de los dos últimos años (2009-2010), el número

de frecuencia de los conflictos presenta un sensible decline en el último período. Entre noviembre 2010 y febrero 2011 el número de conflictos mensuales es inferior al de los 4 meses anteriores, lo que confirma una cierta constante.

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NOVIEMBRE / 2010	61	24.60%
DICIEMBRE / 2010	64	25.81%
ENERO / 2011	68	27.42%
FEBRERO / 2011	55	22.18%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Este cambio demuestra o bien que el creciente número de conflictos alcanzó su umbral de mayor frecuencia, o que cambios socio-políticos estarían alterando la tendencia observada durante los

dos últimos años. Será necesario considerar el comportamiento de la conflictividad en los siguientes períodos, para disponer de más elementos de interpretación. En cualquier caso, de estos datos

cabría concluir que si el aumento del número de conflictos en los dos últimos años ha estado influido por fuerzas y tendencias de oposición política, estaríamos en presencia o bien de una situación ex-

trema o bien de una fase de desgaste; ambos fenómenos darían lugar a un proceso de decline. De hecho la evolución de las tasas de crecimiento corroborarían tal interpretación.

Evolución reciente de la conflictividad

Años	Períodos Cuatrimestre	NºConflictos	Tasas Crecimiento
2009	Marzo-Junio	90	
2009	Julio- Octubre	134	48%
2009-2010	Noviembre –Febrero	320	64%
2010	Marzo-Junio	270	22.7%
2010	Julio-Octubre	358	32.6%
2010-2011	Noviembre - Febrero	248	- 30.7%

Fuente: Observatorio Conflictividad: *Ecuador Debate*

Finalmente si se podría interpretar que el progresivo crecimiento del número de conflictos durante los dos últimos años alcanza su umbral extremo con el levantamiento policial e intento de golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010 y sus repercusiones los meses siguientes.

Para precisar las características de la reducción del número de conflictos en el último período hay que tener en cuenta su constante mensual: mientras que el promedio de conflictos mensuales del período anterior (julio-octubre 2010) era de 82, en el último es de 62.

Género del conflicto

Todos los géneros o sectores sociales protagonistas del conflicto se reducen en frecuencia de manera homogénea respecto del período y tendencia anteriores, a excepción de la “pugna de poderes”, que de manera excepcional prolonga la tendencia creciente de conflictividad de los dos últimos años. Es decir, mientras todos los demás conflictos declinan respecto del período anterior, incluidos los *legislativos* (que pasan de 16 a 14) y los *partidistas* (reducidos de 14 a 8), la “pugna de poderes” se mantiene en aumento.

Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	6	2.42%
CIVICO REGIONAL	27	10.89%
INDIGENA	17	6.85%
LABORAL PRIVADO	52	20.97%
LABORAL PUBLICO	58	23.39%
POLITICO LEGISLATIVO	14	5.65%
POLITICO PARTIDISTA	8	3.23%
PUGNA DE PODERES	9	3.63%
URBANO BARRIAL	57	22.98%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Esto demostraría como los conflictos sociales se encontrarían muy asociados y sobre-determinados por la confrontación política.

Evolución de la pugna de poderes

Período	Febr. 09	Jun. 09	Oct. 09	Febr. 10	Jun. 10	Oct. 10	Febr. 10
Conflicto	4	1	1	1	8	5	9

Fuente: Observatorio Conflictividad, *Ecuador Debate*.

En cuanto al orden de frecuencias de la conflictividad se mantiene inalterable la misma constante: el sector más conflictivo sigue siendo el laboral público, seguido del barrial, del laboral privado y del cívico regional. De acuerdo a la general disminución del número de conflictos respecto del período anterior se reducen las frecuencias en todos los sectores, como se señalaba más arriba pasando del 1.4% de la conflictividad total al 3.6%. Y también se mantiene casi con la misma frecuencia el *conflicto indígena* (18 y 17 respectivamente en ambos períodos). Lo que prueba que se trataría del sector social, cuyo movimiento social y dirigencias organizativas presentan un

enfrentamiento constante con el gobierno.

Si bien todos los conflictos tienen en última instancia un referente político, al presentar en definitiva una confrontación con el mismo Estado, los conflictos del sector *laboral público* muy protagonizados por gremios fuertemente politizados, suelen interpretar por lo general posiciones contra el gobierno, que fácilmente pueden constituirse en *oposición política* anti-gubernamental. Este fenómeno que parece tener lugar durante los últimos períodos, cuando se observa un notable aumento de la conflictividad del sector público y su creciente porcentaje dentro del total de la conflictividad.

Conflictividad laboral pública y privada: evolución 2009-2011

Períodos	Febr.09	Jun.09	Oct. 09	Febr. 10	Jun. 10	Oct. 10	Febr. 11
Pública	18	28	33	59	61	117	58
Privada	22	15	43	40	51	66	52

Fuente: Observatorio Conflictividad, *Ecuador Debate*.

Por otra parte, los conflictos del sector laboral público son los que mejor expresan el crecimiento sostenido de la conflictividad general durante las dos últimas décadas, aún cuando en algunos períodos la conflictividad del sector privado la supera en número de frecuencias. De hecho los principales protagonistas del conflicto laboral público han sido siempre el sindicato del magisterio, asociado a una fuerza política opositora al gobierno el MPD, el de la salud y sobre todo del transporte.

Sujeto del Conflicto

Ateniéndonos al *sujeto del conflicto*, durante los períodos cuatrimestrales de

los años 2005 a 2008, los conflictos barriales tuvieron una frecuencia promedio de 36; pero durante los dos últimos años es el único conflicto que mantiene un número creciente de frecuencias hasta el último período. Esto demostraría que la conflictividad barrial responde a factores más estructurales, y que no se encuentran menos influidos por particulares estrategias sociales y políticas. Las que imprimen al resto de los conflictos la misma tendencia a reducir sus frecuencias tras haber alcanzado un umbral máximo durante el anterior período.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMARAS DE LA PRODUCCION	1	0.40%
CAMPESINOS	6	2.42%
EMPRESAS	27	10.89%
ESTUDIANTES	7	2.82%
FUERZAS ARMADAS	4	1.61%
GREMIOS	14	5.65%
GRUPOS HETEROGENEOS	4	1.61%
GRUPOS LOCALES	22	8.87%
IGLESIA	2	0.81%
INDIGENAS	17	6.85%
ORGANIZACIONES BARRIALES	51	20.56%
PARTIDOS POLITICOS	26	10.48%
POLICIA	11	4.44%
SINDICATOS	11	4.44%
TRABAJADORES	45	18.15%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Entre los géneros y sujetos de la conflictividad merece destacarse el particular comportamiento del *conflicto indígena*, que si bien conserva casi la misma frecuencia que en el período anterior (18 jul.-oct. 2010), mantiene un número relativamente elevado de conflictos respecto de aquellos que presentaba antes de alcanzar su umbral máximo histórico de 36 (marzo-junio 2010). Sobre todo si se tiene en cuenta que el conflicto indígena durante los años 1998 – 2008 presenta un promedio de frecuencias de 6.4 por período cuatrimestral¹. Esto demostraría la *(o) posición política* que ha ido adoptando el conflicto indígena durante los dos últimos años. Hay que considerar que, al igual que el sector público del magisterio y su sindicato, la UNE, se encuentra vinculado a un partido político, también el movimiento indígena y su dirigencia organizativa la CONAIE, está

muy vinculada a un partido político, Pachakutik.

Objeto del conflicto

Los dos objetos del conflicto que presentan la más significativa reducción en número de frecuencias son los que se podrían considerar más políticos: respecto del período anterior, las *denuncias de corrupción* disminuyen de 59 a 29, y los conflictos en *rechazo de las políticas estatales* también se reducen de 59 a 28. También aquí estamos en presencia del mismo proceso que caracteriza todos los otros géneros de conflictividad: tras un largo período de incremento de estos conflictos, y al cabo del umbral máximo alcanzado durante el último período, por las razones ya señaladas, asistimos a un descenso de las frecuencias.

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	29	11.69%
FINANCIAMIENTO	48	19.35%
LABORALES	92	37.10%
OTROS	40	16.13%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	28	11.29%
SALARIALES	11	4.44%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Hay que señalar que son los conflictos salariales los que arrojan la mayor reducción en sus frecuencias, pasando de

31 a 11. Este fenómeno podría responder a un factor ya indicado en otra ocasión (cfr. J. Sánchez Parga, 2010): la crisis en

1 Cfr. J. Sánchez Parga, *Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1990-2008*, CAAP, Quito, 2010:97.

el ámbito del trabajo y las crecientes demandas laborales hacen que disminuyan las reivindicaciones salariales. Esto confirmaría otro hecho: que el número de conflictos laborales permanezca inalterado respecto del período anterior (91 y 92 respectivamente); pero por primera vez se muestra inferior a los dos géneros de conflictos más políticos: las demandas de financiamientos y los rechazos de las políticas gubernamentales.

Lo mismo ocurre con el otro objeto de conflicto más social que político, con la misma frecuencia respecto del período anterior: las demandas de financiamiento. Se trata de un objeto de conflicto, que si bien es político porque confronta

al Estado, tiene un carácter más económico que el de rechazo a las políticas gubernamentales.

Intensidad del conflicto

Casi todos los repertorios o formas de manifestarse los conflictos aumentan por efecto de su diversificación, mientras que disminuyen considerablemente aquellas modalidades más asociadas a las movilizaciones sociales: las *marchas*, que pasan de 42 y 34 en los dos períodos anteriores a 20 en el último período, y las *protestas*, que se reducen de 73 y 99 en los períodos anteriores a 44 en el último.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	40	16.13%
BLOQUEOS	21	8.47%
DESALOJOS	20	8.06%
DETENCIONES	16	6.45%
ESTADO DE EMERGENCIA	8	3.23%
HERIDOS/MUERTOS	10	4.03%
INVASIONES	8	3.23%
JUICIOS	19	7.66%
MARCHAS	20	8.06%
PAROS/HUELGAS	6	2.42%
PROTESTAS	44	17.74%
SUSPENSION	29	11.69%
TOMAS	7	2.82%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Es muy singular el aumento del número de los *desalojos* y de las *invasiones*, 20 y 8 respectivamente, respecto del período anterior (10 y 1). Se trata sobre

todo de ocupaciones de tierras en sectores suburbanos de las grandes ciudades. El progresivo y sostenido crecimiento de los desalojos y las invasiones durante los

dos últimos años responderían a factores de las *tomas* de tierras sería similar y respondería al mismo proceso.²

Evolución de las modalidades de los conflictos suburbanos: 2009-2011

Intensidades	Febr. 09	Jun. 09	Oct. 09	Febr 10	Jun. 10	Oct. 10	Febr.11
<i>Desalojos</i>	5	3	5	8	11	10	20
<i>Invasiones</i>	1	0	2	4	1	1	8
<i>Tomas</i>	6	2	3	2	5	22	7

Fuente: Observatorio Conflictividad, *Ecuador Debate*.

Aunque las amenazas y las protestas (40 y 44) han disminuido respecto del período anterior (49 y 99) siguen siendo el mayor porcentaje dentro del repertorio de las intensidades del conflicto: 16% y 17% respectivamente.

Intervención estatal

Reducción del número de intervenciones del Estado en los conflictos corresponde a la general disminución de la conflictividad durante el último período respecto del anterior. Sin embargo hay que resaltar algunas singularidades. En primer lugar, mientras que el número de intervenciones se reduce considerablemente de acuerdo a la reducción de

la frecuencia de los conflictos, las intervenciones judiciales son casi las mismas, 42, que en el período anterior (44); esto hace que sea el tipo de intervención estatal más numeroso y de mayor porcentaje (16.9%) del total de intervenciones. En segundo lugar, ocurre exactamente lo mismo con las intervenciones policiales: se reducen sólo muy ligeramente a 35 respecto del período anterior (40), pero representan el 14.1% de todas las intervenciones del Estado. Obviamente no se puede dejar de relacionar la estrecha correspondencia entre ambas series de datos ni tampoco la que puede establecerse entre la policialización y la judicialización de la conflictividad social.

2 Cfr. Gaitán Villavicencio, "Las invasiones de tierras en Guayaquil: historia y política", *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, n. 11, abr. /mar. 2011: 109-116.

Intervención estatal

INTERVENCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	2	0.81%
GOBIERNO PROVINCIAL	19	7.66%
INDA	2	0.81%
JUDICIAL	42	16.94%
LEGISLATIVO	27	10.89%
MILITARES/POLICIA	14	5.65%
MINISTROS	28	11.29%
MUNICIPIO	21	8.47%
NO CORRESPONDE	27	10.89%
POLICIA	35	14.11%
PRESIDENTE	23	9.27%
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	8	3.23%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Aunque las intervenciones del legislativo se reducen en una proporción análoga a la reducción de los conflictos, sin embargo representan el 11% de las intervenciones del Estado. Que hayan sido las policiales, las judiciales y las legislativas las intervenciones más frecuentes en los conflictos plantea la problemática sobre el tipo de tratamiento y de soluciones de los conflictos.

De todas las reducciones del número de intervenciones estatales las más singulares son las referidas al gobierno Ejecutivo: mientras que las intervenciones ministeriales pasan de 72 en el período anterior a 28 en el último, las del Presidente se reducen de 39 a 23. Por orden de frecuencia ocuparían el sexto lugar en el total de las intervenciones estatales en el conflicto.

Desenlace del conflicto

Si por un lado las diferentes modalidades que adoptan las intervenciones es-

tatales en los conflictos dependen más de las intensidades o formas de expresarse la conflictividad y no tanto en sus frecuencias, por otro lado los distintos desenlaces de los conflictos están muy condicionados por los modos de intervención del Estado en ellos.

Mientras que los conflictos *negociados* (30.2%) han aumentado respecto del período anterior (29.6%), los conflictos *resueltos positivamente* (22.1%) son menores en número en comparación con el período anterior (24.5%); los conflictos *no-resueltos* (9.6%) son también mucho menos numerosos que en relación con el período anterior (14.8%), pero en el último período aumenta el número de los conflictos *rechazados* (20.1%) en comparación con el anterior (13.9%). Finalmente, el porcentaje de conflictos *reprimidos* es el mismo en los dos sucesivos períodos.

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	35	14.11%
NEGOCIACION	75	30.24%
NO RESOLUCION	24	9.68%
POSITIVO	55	22.18%
RECHAZO	50	20.16%
REPRESION	9	3.63%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Considerando las dos grandes tendencias del desenlace de la conflictividad, se observa que los conflictos negociados y resueltos positivamente representan el 52.3% del total, algo menos que en el período anterior (54.1%), mientras que los conflictos no-resueltos y rechazados suponen el 27.7% en el último período, muy poco menos que en el período anterior (28.7%).

Número de conflictos por provincia

Nunca antes la conflictividad en la provincia del Guayas (32.6%) había alcanzado porcentajes tan cercanos a la de

Pichincha (35.2%); lo que se explica por el extraordinario aumento del porcentaje del número de conflictos en Guayas respecto del período anterior (25.9%). Mientras que el porcentaje de la conflictividad en Pichincha decrece sensiblemente en relación al período anterior (37.1%).

En las provincias más grandes del país crece también de manera sensible el porcentaje de la conflictividad respecto del período anterior: en Azuay, donde pasa del 3% al 5.6%, en Manabí, de 4.7% a 6%, y Tungurahua, de 2.2% a 3.6%. El porcentaje aumenta también en el Carchi de 1.1% a 2%.

Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	14	5.65%
BOLIVAR	0	0.00%
CAÑAR	2	0.81%
CARCHI	5	2.02%
CHIMBORAZO	3	1.21%
COTOPAXI	5	2.02%
EL ORO	9	3.63%
ESMERALDAS	5	2.02%
GALAPAGOS	0	0.00%
GUAYAS	80	32.26%
IMBABURA	0	0.00%
LOJA	1	0.40%
LOS RIOS	4	1.61%
MANABI	15	6.05%
MORONA SANTIAGO	4	1.61%
NAPO	0	0.00%
ORELLANA	0	0.00%
PASTAZA	1	0.40%
PICHINCHA	87	35.08%
SANTA ELENA	2	0.81%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	0	0.00%
SUCUMBIOS	2	0.81%
TUNGURAHUA	9	3.63%
ZAMORA CHINCHIPE	0	0.00%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Número de conflictos por regiones

Las alteraciones del número de conflictos en las provincias de la Costa se reflejan en el aumento del porcentaje de la

conflictividad regional: en la Costa crece respecto del período anterior, pasando del 42.7% a 46.3%, mientras que en la Sierra disminuye del 53.3% a 50.8% en el último período.

Número de conflictos por regiones

REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	115	46.37%
SIERRA	126	50.81%
AMAZONIA	7	2.82%
INSULAR	0	0.00%
TOTAL	248	100.00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

La suma de todos los conflictos por regiones de la Sierra sigue siendo superior (126) a los de la Costa (115); pero si se comparan estos datos con los del período anterior, Sierra 191 y Costa 153, se

observa que la diferencia del número de conflictos y sus porcentajes tiende a reducirse entre ambas regiones en los últimos períodos.

TEMA CENTRAL

Ecuador: Unas reformas petroleras con muy poca reforma

Alberto Acosta¹

*“- ¿Podrías decirme, que camino he de tomar para salir de aquí?- Preguntó Alicia.
- Depende mucho del sitio a dónde quieras ir - contestó el gato.
- Me da casi igual dónde - dijo Alicia.
- Entonces no importa qué camino sigas - dijo el gato”*

Lewis Carroll, Alicia en el País de las Maravillas

Las reformas a la ley de hidrocarburos no constituyen un marco jurídico renovador de la política petrolera. Se abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales configurando una situación compleja y contradictoria con los intereses nacionales. La apresurada aprobación de estas reformas legales han impedido una discusión adecuada tendiente a la búsqueda de una economía post-petrolera.

El Ecuador, luego de “*la larga noche neoliberal*”², requería cambios profundos y urgentes en el marco jurídico vigente en el ámbito hidrocarburífero. La situación jurídica era insostenible y la urgencia de cambiarla, indiscutible. Esta conclusión se nutre del análisis de la realidad petrolera ecuatoriana y de sus perspectivas, sobre todo dos décadas después de una casi planificada depredación de la institucionalidad estatal y de entreguismo a los intereses transnacionales.

La Constitución de Montecristi, como punto de partida

El nuevo marco constitucional, aprobado mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano el 28 de septiembre del año 2008, demandaba y demanda aún cambios sustanciales al marco jurídico hidrocarburífero. Cambios que no se contemplaron adecuadamente en las reformas que analizamos brevemente a continuación.

1 Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente. Este artículo, en una primera versión, se publicó en la revista *La Tendencia*, número 11, febrero-marzo del 2011, Quito.

2 Ver: *La larga noche neoliberal – Políticas económicas de los 80*, Icaria, Barcelona, 1993.

En la Constitución de Montecristi se redefinió el papel del Estado en la explotación de los recursos naturales no renovables. Sobre todo en los artículos 313 a 318 se abordan los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas. Se sentaron las bases para cerrar el oprobioso pasado neoliberal y de la sumisión a los intereses transnacionales.

La meta del nuevo marco constitucional reclama por un fortalecimiento del Estado y sus empresas, estableciendo aquellas excepciones que sean necesarias para contar con el apoyo complementario de inversiones privadas extranjeras o nacionales.

La Constitución de Montecristi establece un rico régimen interpretativo que fuerza, además, a un cambio radical del modelo desarrollista y extractivista imperante. Inclusive se desarrolló la propuesta del Buen Vivir o *sumak kawsay* como horizonte y camino orientado a superar las viejas visiones del desarrollo. Entre los varios puntos clave del texto constitucional se estableció la necesidad de hacer realidad la soberanía energética.³ Este elemento fundamental, que identifica a nuestra Constitución, debe cristalizarse en el aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles, sobre todo los renovables, superando la visión compartimentalizada del sector energético: por

un lado el petróleo y por otro la electricidad y las otras fuentes de energía.⁴

Otro punto medular en la Constitución de Montecristi tiene que ver con la integración. En su artículo 423 la Carta Política manda que la integración, en especial con los países de la región, sea un objetivo estratégico del Estado. Y como tal se debe impulsar una aproximación equitativa, solidaria y complementaria. Este mandato constitucional, que incorpora también la cuestión energética, debió reflejarse en el nuevo marco jurídico. Por ejemplo, se pudo establecer un eje referencial claro que permita cristalizar un tipo especial de relaciones con empresas petroleras estatales de la región. Más allá de la lectura de quienes pretenden ver solo problemas en los acercamientos con los países vecinos, esta tarea implica la construcción de un modelo sólido de alianzas estratégicas con las empresas estatales de dichos países.

Para poder construir el Buen Vivir, la Constitución determina la creación de una legislación acorde con el mandato de una vida en armonía con la Naturaleza, es decir con la Pacha Mama. Así, se puso énfasis en Montecristi en la puesta en práctica de los Derechos de la Naturaleza y el reconocimiento efectivo de los Derechos Humanos, incluyendo los Derechos de los Pueblos Indígenas.

3 Esto más que una referencia casual intentaba plantear la necesidad de control, diversificación y coherencia con otros aspectos tales como la soberanía alimentaria o el derecho al agua (Ver el artículo 15 de la Constitución).

4 Esta visión dio lugar a la división del Ministerio de Energía en el año 2007. A partir de un enfoque reduccionista se intentó descomponer una compleja realidad como la energética en sus partes constitutivas, por un lado la electricidad y por otro el petróleo. De hecho se perdió de vista una visión sistémica que no ha podido ser subsanada por parte del Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, tal como se vio durante el estiaje de fines del año 2009 y principios del 2010.

En este sentido se requieren reales procesos de consulta al momento de decidir sobre nuevas áreas de explotación de los recursos naturales no renovables (Art. 398). Este asunto está establecido en el artículo 57, numeral 17, en el que se dice que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas deben “*ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos*”. Además, para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con el mismo artículo 57 de la Constitución, rigen los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Es decir, de acuerdo a la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, es necesario el consentimiento de los consultados para que se realice alguna actividad que pueda afectar la vigencia de sus derechos.

Complementariamente, en el marco constitucional se garantizan -también en el artículo 57- los derechos colectivos de manera irrestricta a los pueblos no contactados. Esta disposición constitucional no se circunscribe exclusivamente a las zonas intangibles o a las áreas protegidas; por ejemplo, si se detectó presencia de pueblos no contactados en la zona de Armadillo fuera del parque Yasuní, se deben suspender todas las actividades petroleras. En el artículo 407, se prohíbe la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas, si bien

abre la puerta para la excepcionalidad a través de una solicitud que tiene que formularla el primer mandatario a la Asamblea Nacional, la que, incluso, podría abrir la puerta a una consulta popular. Estos aspectos no fueron abordados en la mencionada ley.

En síntesis, en el proyecto presentado por el ejecutivo a la Asamblea Nacional⁵, que entró en vigencia por el ministerio de la ley, no fue adecuadamente analizado e incorporado este amplio y complejo mandato constitucional. Apenas se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de la renegociación contractual propuesta con una visión en extremo coyuntural.

Una reforma hidrocarburífera atropellada y superficial

Antes de analizar los cambios contractuales propuestos y los resultados obtenidos en la negociación de los contratos petroleros, analizamos algunos aspectos importantes de las reformas abordadas.

Para empezar, la excepción constitucional en relación a las empresas privadas se convirtió en regla general. Es decir se abrió la puerta para contratar normalmente con empresas privadas las tareas de exploración y explotación de petróleo. Esto no difiere de la norma vigente con anterioridad. Desde esta perspectiva no se dio buena cuenta de la cambiante realidad petrolera ecuatoriana.

5 El proyecto de ley pecó incluso de inconstitucional al abordar varias materias simultáneamente: la hidrocarburífera y la tributaria, al menos. Esto atenta contra el artículo 136 de la Constitución, que es claro al respecto: “*si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará*”. Ésta debió ser otra razón de peso para devolver la propuesta de reforma al ejecutivo.

Las reservas petroleras del Ecuador han alcanzado la cúpula de la campana de Hubbert⁶, es decir hemos explotado la mitad o quizás más de las reservas existentes en el país. Cada vez serán menos las reservas disponibles. Las reservas probadas remanentes en la actualidad deben llegar a algo más de 4 mil quinientos millones de barriles.⁷ Con la tasa de explotación actual, de 470 mil barriles diarios, tenemos un horizonte petrolero que no llegaría a los 30 años. Si consideramos que la Iniciativa Yasuní-ITT implica dejar unos 900 millones de barriles de crudo en el subsuelo, el horizonte de extracción de crudo es mucho menor.⁸

Un dato a ser considerado es que en alrededor de unos 15 años, Ecuador podría dejar de ser un país exportador de hidrocarburos. Por un lado las reservas son finitas. Y por otro, el crecimiento de

la demanda de los derivados de petróleo aumenta de manera sostenida. Dicho esto, la construcción oportuna de una economía post-petrolera, incluso post-extractivista es una imperiosa necesidad.

No nos olvidemos de una de las mayores aberraciones existentes en el país no ha sido superada: Ecuador extrae petróleo, exporta petróleo e importa derivados del petróleo⁹, pues no tiene la suficiente capacidad de refinación. A estos costosos derivados, como el diesel, se los quema para generar electricidad en plantas térmicas contaminantes. Adicionalmente, hay que reconocer lo que significa vender dichos derivados con enormes subsidios¹⁰, que benefician a los grupos más acomodados de la población y que se fugan también por las fronteras.¹¹

Estos problemas de refinación aún no han sido resueltos en los cuatro prime-

-
- 6 King Hubbert fue funcionario de la Shell, catedrático en el Instituto de Tecnología de Massachussets y en la Universidad de California. Él concibió un modelo mediante el que se anticipa la evolución decreciente de la explotación de un yacimiento petrolero que crece rápidamente al inicio, para volverse cada vez más problemático y caro luego de que se ha alcanzado su cima o cenit.
 - 7 Hay otras estimaciones que hablan de apenas 3.400 millones de barriles. De todas maneras, hay que recordar que el volumen de las reservas hidrocarburíferas ha sido motivo de diversas manipulaciones. En determinadas épocas se redujeron las reservas, sin estudios de por medio, simplemente para facilitar la entrega de mayores prebendas a los inversionistas extranjeros o para ampliar la frontera petrolera. En otras, las cifras fueron infladas para incrementar la tasa de extracción de crudo y así sostener el servicio de la deuda externa.
 - 8 El actual horizonte de reservas en manos de las empresas extranjeras es mucho menor. Antes de la renegociación de los contratos se estimaba que estas empresas estaban a punto de agotar sus reservas, que no llegaría a cuatro años.
 - 9 En el Presupuesto General del Estado se estiman estas importaciones en al menos 3.700 millones de dólares para el año 2011.
 - 10 Para el año 2010 se estimaron estos subsidios en 3 mil millones de dólares, para el 2011 podría acercarse a los 4.000 millones. Este es un tema que se debe discutir con gran responsabilidad. No se trata de quitar los subsidios a lo bruto, es decir a lo neoliberal. No, de ninguna manera. Hay que hacerlo con creatividad, de manera selectiva. Los subsidios deben mantenerse para los grupos empobrecidos y marginados, no para los acomodados. Y los subsidios pueden continuar, al menos temporalmente, para ayudar en el proceso de transición hacia una economía postpetrolera.
 - 11 El monto del contrabando se estima que puede bordear los 800 millones de dólares.

ros años de gobierno del presidente Rafael Correa. En la Refinería Estatal de Esmeraldas no se ha logrado superar los problemas que venía arrastrando desde hace varios años. La Refinería del Pacífico tampoco ha avanzado al ritmo esperado. Por cierto no se ha hecho prácticamente nada para cambiar el patrón de consumo dispendioso de derivados de petróleo.¹²

Esto se complica aún más pues no aprovechamos las energías alternativas y renovables disponibles, como lo son la hidráulica, la solar, la eólica, la geotermia. En este último caso, recuérdese que nosotros literalmente dormimos sobre volcanes activos. Esa es una gran tarea pendiente, transformar la matriz energética reduciendo la dependencia del petróleo y sus derivados. Nada de esto se abordó en las reformas introducidas.¹³

La reforma a la Ley de Hidrocarburos debió prever cambios en el ámbito de la refinación de crudo. Es obvio que hay que apurar las tareas de rehabilitación y repotenciación de la Refinería Es-

tatal de Esmeraldas. Además, cabría crear las condiciones legales adecuadas para que la construcción de la Refinería del Pacífico¹⁴ atienda las demandas nacionales en este proceso de transición energética, sin poner en riesgo la Naturaleza ni la vida de las comunidades locales¹⁵, y sin que su construcción pueda constituir una violación de la soberanía nacional. Igualmente falta una profunda revisión e incluso una reingeniería en todas las contrataciones petroleras, pues, en muchas de ellas, por ejemplo, en el ámbito del suministro de los derivados de petróleo existen situaciones poco claras y con seguridad nocivas a los intereses nacionales.

En esta línea de reflexión cabría también revisar la política del Estado de transportar su crudo liviano mezclado con el pesado de las empresas privadas a través del Sistema del Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), lo que ocasiona un menor rendimiento de derivados livianos en la refinería Estatal de Esmeraldas, que luego tienen que ser importados. En

-
- 12 A la luz de esta realidad cabría preguntarse sobre quiénes son los beneficiarios de tanta desidia. La respuesta es fácil, en primera línea los intermediarios de los derivados que el Ecuador se ve forzado a importar desde hace muchos años.
- 13 Recuérdese que desde fines del año 2009 hasta inicios del 2010, el país sufrió nuevos y costosos racionamientos de electricidad como producto de los problemas heredados de la época neoliberal y también de la inoperancia en el manejo del sector energético en el gobierno del presidente Correa, el que, desde junio del 2007, disponía de un claro diagnóstico de la situación y de una detallada propuesta de acción: Agenda Energética 2007-2011, del Ministerio de Energía y Minas.
- 14 La Asamblea Nacional debería hacer un seguimiento de estos proyectos de trascendencia indiscutible, como lo es también el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo-Sinclair; tarea en la que también deberían involucrarse sendas veedurías ciudadanas.
- 15 La construcción de esta refinería no significa necesariamente la explotación del ITT, como maliciosamente se asevera. La disponibilidad de reservas del ITT no aseguraría el crudo suficiente para una operación de una refinería por unos 40 años, al menos. La tasa de extracción prevista llega a unos 110 mil barriles al día por unos 13 años, y luego empezaría su declinación natural. Esta refinería, desde el inicio, se la programó para procesar crudo venezolano y no solo ecuatoriano. Esta situación es bastante común en el negocio hidrocarburífero: con seguridad la mayor cantidad de refinerías existentes en el mundo están en países que no disponen de reservas importantes de petróleo o carecen totalmente de ellas.

suma, la reforma debió regular el transporte de crudo, impidiendo la perpetuidad de las mezclas y los consiguientes perjuicios en la industrialización. Pudo ser también una oportunidad para determinar la real propiedad del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Las deudas de éste al Sistema de Rentas Interno (SRI) llegan casi a 400 millones de dólares, es decir que cuando termine su contrato, el OCP le entregaría un tubo al Estado a cambio de la deuda.

Adicionalmente, ya no se requiere un marco jurídico como el de épocas anteriores cuando se forzaba la exploración y la explotación de crudo de manera irresponsable.

Siendo importante, no era suficiente maximizar la participación del Estado en la renta petrolera. Tampoco se debieron simplemente elaborar nuevas reglas para asegurar la confianza y la estabilidad a las empresas privadas, teniendo en la mira crecientes tasas de extracción de crudo. No bastaba con incorporar a los puntos anteriores alicientes para incrementar las reservas disponibles¹⁶, algo que, por lo demás, no se habría conseguido, según analistas cercanos a las empresas transnacionales.

Necesitamos una estrategia diferente. Si antes no se aprovechó el crudo explotado de manera responsable, hoy resulta

imperdonable seguir con la misma lógica dilapidadora de las reservas petroleras y de los ingresos que generan las exportaciones de los hidrocarburos; lógica que también es depredadora de la Naturaleza y de las mismas comunidades en donde se desarrollan estas actividades.

La nueva Ley de hidrocarburos abre la puerta legal para la entrega de campos petroleros en explotación e incluso de la infraestructura petrolera a empresas estatales. Al crear los contratos para la exploración y/o explotación de petróleo se configura una situación en extremo compleja y contradictoria con los intereses nacionales. Esto podría incurrir incluso en *“una traición a la patria”* y *“una idiotez económica”*, para usar los términos del economista Rafael Correa antes de ser presidente de la República, cuando durante el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez se pretendía entregar los campos maduros -Shushufindi, Lago Agrio, Sacha, Auca- a empresas transnacionales extranjeras. Una situación preocupante, pues en el 2008, el gobierno del presidente Correa, sin contar con un marco jurídico adecuado, es decir antes de que entren en vigencia las reformas de julio del 2010, se entregó el campo Sacha a la empresa estatal venezolana.¹⁷

Reconociendo como necesaria la integración energética regional y el trabajo

16 No faltan personas que todavía siguen con la cantaleta de que el petróleo es indispensable para lograr la autosuficiencia energética y el equilibrio de la caja fiscal. Y otras que encuentran en la minería metálica a gran escala a cielo abierto la única alternativa al petróleo, cuyo fin se acerca inexorablemente. No hay duda, el ADN extractivista está bastante enraizado en la sociedad ecuatoriana. La solución deberá incorporar varias acciones, pero sobre todo una profunda reforma tributaria; la presión fiscal del Ecuador bordea el 13%, un nivel bajísimo en comparación con otros países: Chile 18%, Bolivia 24%, EEUU 26%, Alemania 36%, Suecia 47%.

17 La empresa mixta Río Napo fue conformada el 15 de julio del 2008 entre Pdvsy y Petroecuador para explotar el campo Sacha. Los resultados obtenidos hasta ahora no son para nada satisfactorios.

mancomunado entre empresas estatales para enfrentar el poder de las transnacionales y de sus representantes criollos, no parece lo más adecuado que se haya introducido legalmente un esquema que posibilite *contrataciones a dedo*: en las reformas aprobadas se abre la posibilidad para que los campos en explotación, bajo la modalidad de obras, bienes y servicios, sean “*adjudicados directamente*” a empresas estatales o mixtas. La integración requiere de bases sólidas, sin que llegue a menoscabar una genuina soberanía nacional. Evitar situaciones perjudiciales para el país se conseguirá con reglas claras, que no minimicen al ente estatal. Esto implica, por ejemplo, desarrollar adecuados esquemas de licitación pública para este tipo de empresas estatales.

Viendo el tema desde otro ángulo, para finiquitar los actuales contratos o suscribir nuevos se debió considerar lo que implicaba la reparación de las áreas intervenidas. No se debió permitir que los operadores sean eximidos de asumir los costos de esta reparación, que tienen que asumirlas como manda la Constitución. La nueva Ley de hidrocarburos debió priorizar su atención en los procesos de abandono, reparación integral y

sanción a los responsables de los perjuicios al Estado. Estos elementos no aparecen en las reformas a esta ley.

Lo anterior implicaba la creación de sistemas de monitoreo, vigilancia y control ambiental, así como de condiciones para el abandono responsable de las áreas intervenidas. Igualmente, tal como se anotó anteriormente, se debió fortalecer como imprescindibles los procedimientos de consulta e interlocución con las comunidades y con los trabajadores petroleros, bajo el principio del respeto irrestricto de sus derechos.

También faltó analizar cómo se procesan restricciones totales o parciales, permanentes o temporales al intervenir en zonas vulnerables ambiental, social o culturalmente, con visión de largo plazo.¹⁸ En este contexto hay que ubicar a la Iniciativa Yasuní-ITT, propuesta que, si existe la suficiente coherencia en el gobierno, abriría la puerta para la construcción de una economía post-petrolera y post-extractivista.¹⁹ Se debió, entonces, analizar cómo desde esta reforma a la Ley de hidrocarburos se podía fortalecer la Iniciativa Yasuní-ITT. Nada de esto sucedió en las reformas aprobadas de manera atropellada y sin un suficiente debate.

18 Se avizoran nuevas rondas petroleras en el centro-sur de la Amazonía —especialmente los Bloques 32 a 38— en donde existirían entre 160 y 200 millones de barriles de reserva de crudo. Estas actividades podrían afectar gravemente los territorios de varias nacionalidades indígenas y una extensión de casi dos millones de hectáreas de bosque amazónico megadiverso.

19 Las amenazas al ITT no solo que se mantienen, sino que se han ampliado últimamente. Con una modificación del mapa catastral, la empresa Petroriental, empresa china de derecho privado, alcanzó que su bloque 14 se amplié por la parte superior de los bloques 16 y 31, hasta llegar al área del Tiputini. Anótese, además, que las actividades petroleras avanzan aceleradamente en el bloque 31, en manos de la estatal Petroamazonas; bloque que sería rentable solo si se explota el crudo del ITT, al que está pegado por el lado oriental. Adicionalmente ya existe la autorización para empezar el “*Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental del proyecto de Desarrollo y Producción de los Campos Tiputini-Tambococha*”.

No nos olvidemos, las actividades petroleras y las mineras provocan elevados costos ambientales, que por lo demás, no entran casi nunca en los cálculos de rentabilidad que hacen las empresas e incluso el Estado. Costos que luego, de una u otra manera, se los trasladada de manera brutal a la sociedad. Por lo tanto, hay que abandonar la desgastada y equivocada premisa de que si no se explotan los recursos naturales no renovables, los sacrificios los paga la gente empobrecida, que es sobre la que en realidad impacta el grueso de los pasivos socio-ambientales.

De las reformas aprobadas tampoco se derivan cambios que tiendan a fortalecer el papel de las empresas estatales en el subsector petrolero. En este campo, casi todos los esfuerzos del gobierno, incluso apoyado en la Armada Nacional, resultaron poco provechosos. Ésta debió ser la tarea prioritaria, incluso antes de avanzar en la renegociación de los contratos. En esta etapa de transición hacia una economía postpetrolera se debe contar con empresas estatales fortalecidas, capaces de enfrentar este reto, sin tener que entregar las actividades petroleras al capital transnacional.

A la postre, sin ninguna intervención de la Asamblea Nacional, el gobierno se limitó a introducir, con algunas variaciones, una vieja modalidad contractual. En suma, no se marcaron las rutas de un cambio de política de fondo, ni se esta-

bleció el necesario marco jurídico renovador de la política hidrocarburífera.

Reflexiones sobre los nuevos contratos petroleros

Desde que se inició el mandato del presidente Correa se buscó cambiar el marco jurídico en el sector hidrocarburífero, con el objeto de que el Estado aumente su participación en la renta petrolera. Esta meta estuvo prevista ya en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, elaborada en el 2006, y en la Agenda Energética 2007-2011, entregada por el Ministerio de Energía y Minas en junio del 2007.

En octubre del 2007, el presidente Correa modificó, acertadamente, el Reglamento a la Ley reformativa de Hidrocarburos No. 42-2006²⁰, decretando que el 99% de las ganancias extraordinarias vayan al Estado y el 1% se quede en las compañías. Esto provocó una serie de protestas por parte de las empresas petroleras, que derivaron, en el año 2008, en la suscripción de acuerdos o modificaciones contractuales transitorias por un año e incluso dos.

Antes de esa decisión ya se empezó a trabajar en el cambio de modalidad de los contratos de participación a un “*contrato único de operaciones hidrocarburíferas*”, en verdad un tipo de contrato de prestación de servicios. El contrato suscrito con la empresa privada italiana

20 Desde el Gobierno se impulsó la expedición de la Ley No. 42-2006, reformativa a la Ley de Hidrocarburos, mediante la cual se obligó a las empresas transnacionales a repartir en un porcentaje inicial de 50% para el Estado y 50% para las empresas privadas, las ganancias extraordinarias de las ventas del petróleo por los altos precios del crudo.

AGIP para el Bloque 10 era el único que se mantenía bajo la modalidad de prestación de servicios, pero bajo otra concepción legal y económica, fundamentada en la Ley 101, expedida en el año 1982.

Luego de un complejo y poco transparente proceso de marchas y contramarchas, sin que se haya logrado potenciar al ente estatal en el ínterin, el gobierno del presidente Correa presentó en junio del 2010, en la Asamblea Nacional, el tan esperado proyecto de reformas a la Ley de Hidrocarburos con carácter de urgente. Sin embargo, este importante proyecto no recibió el tratamiento adecuado, sobre todo por la posición poco constructiva del propio bloque oficialista que cerró la puerta al debate en el pleno de la Asamblea.

Cumplido el plazo de 30 días que tenía la función legislativa para conocer y aprobar el proyecto de reformas propuesto por el ejecutivo las reformas entraron en vigencia por el ministerio de la Ley, es decir sin que se haya introducido una sola observación al proyecto origi-

nal. Así, el 27 julio del 2010 se efectivizó la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno. Con esta Ley se abrió la puerta para la introducción del mencionado contrato de prestación de servicios, que sirvió de base para la renegociación de los contratos con las empresas petroleras.²¹

Dentro del plazo de 120 días para la renegociación de los contratos²², según información del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, se llegó a un acuerdo con cinco empresas petroleras extranjeras para que cambien de modalidad contractual. Estas son la italiana Agip-Eni, las chinas Andes Petroleum y Petroriental, la hispano argentina Repsol y el consorcio chileno Enap-Sipac.²³

Cuatro empresas no llegaron a un acuerdo con el Estado:

- La brasileña Petrobras que operaba en consorcio con otras compañías en el Bloque 18 y Campo Unificado Palo Azul. Ésta era poseedora de un

21 Con esta ley se creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero que reemplazó a la anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), así como la Secretaría de Hidrocarburos encargada de licitar, administrar y suscribir los contratos petroleros, actividad que antes la ejercía Petroecuador. Los alcances de estas reformas no se abordan en este artículo.

22 Se establecieron 180 días para la renegociación de los contratos suscritos bajo la modalidad de campos marginales y servicios específicos. Hasta fines de enero del 2011, se conoce que tres empresas no habrían llegado a un acuerdo con el Estado y mientras que otras cinco sí mantendrían sus contratos: Tecpecuador, Petróleos Sudamericanos, Petrobell, Repsol-YPF y el Consorcio Pegaso. La firma Bellwether International, con capital estadounidense, decidió abandonar el país y traspasar la operación del campo Charapa a manos del Estado. Cosa similar resolvió el consorcio Gran Colombia, con capital colombiano y operadora del campo Armadillo, y el Consorcio Petrolero Amazónico, ecuatoriano-venezolano, que tiene a su cargo los campos Puna y Singue; los campos de estas dos últimas empresas saldrían a licitación. El campo Armadillo no debía ser objeto de renegociación alguna, pues según Petroecuador, ese campo no sería marginal; pero ahora se indemnizará a las empresas que operaban allí, entre otras a la empresa Ecuavital. En abril del 2007, el presidente Correa calificó a José Dapelo, socio de Ecuavital, de ser el *"gangster que se ha llevado 140 millones de dólares en remediación ambiental"*.

23 Empresa Nacional de Petróleos de Chile-Sociedad Internacional de Petróleos de Chile.

30% de participación en el consorcio que opera en el Bloque 18 y en el Campo Unificado Palo Azul. Esta empresa brasileña de capital mixto extraía unos 30.000 barriles diarios de crudo. Su falta de acuerdo, según la versión oficial, se debería a que *“su política no es operar como prestadora de servicios”* y habría manifestado, además, que no existen garantías para realizar inversiones a largo plazo. Habría que considerar el que esta empresa habría estado operando el campo Palo Azul de manera ilegal, lo que también podría haber pesado para su decisión considerando que está en marcha un proceso judicial por peculado por la arbitraria entrega de dicho campo a la compañía brasileña.²⁴

- La empresa norteamericana Energy Development Corporation (EDC) que operaba en el Bloque 3 de la Región Litoral. EDC, que es parte del grupo empresarial Noble Energy, operaba y extraía gas en el Bloque 3, en el litoral ecuatoriano frente a la provincia de El Oro, costa afuera. Esta empresa no tuvo interés en suscribir un contrato de prestación de servicios. No obstante, hay que tener presente que en el mes de enero del 2010, el Estado por intermedio de Petroecuador solicitó la caducidad de su contrato por varios incumplimientos cometi-

dos en su operación. Con este arreglo, que desechó el pedido de caducidad planteado, quedaría archivado el proceso que el Estado llevaba en contra de EDC. Sin embargo, según las autoridades, se descartaría una demanda arbitral de parte de la empresa en contra del Estado. Para la reversión al Estado de este campo se ha formado una Unidad de Gas en Petroecuador, la que contará con asesoría de la chilena ENAP.²⁵

- La coreana Canadá Grande que operaba en el Bloque 1 costa afuera en la provincia de Santa Elena, en consorcio con la empresa Tripetrol, incautada por la ahora desaparecida Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Esta empresa era propietaria del 50% de participaciones en el contrato; el resto de la participación pertenecía a Tripetrol, empresa que fue incautada por la AGD. Luego sus acciones fueron traspasadas al Fideicomiso *“No Más Impunidad”*, administrado por el Ministerio de Finanzas. Canadá Grande tiene, además, un diferendo con el fisco por el no pago de impuestos y la no entrega de la participación al Estado por los ingresos extraordinarios provenientes de la aplicación de ley 2006-42.
- La empresa China National Petroleum Corporation - CNPC que operaba en el Bloque 11. Esta compañía

24 Durante 10 años se mantuvo esta situación que ha sido considerada como un fraude técnico e incluso como un peculado. De este campo se extrajo el grueso del crudo, puesto que el Bloque 18, cercano al campo en mención no es comercialmente explotable desde 1995.

25 El gas que EDC obtenía de su operación es utilizado para la provisión de combustible de Machala Power, central térmica que genera electricidad. La operación de Machala Power también pasaría a manos de la Corporación Eléctrica del Ecuador -CELEC-.

se encontraba bajo un estado de fuerza mayor por lo cual no se pudo firmar un contrato. A esta compañía el Estado nada tendría que pagarle, por cuanto ese bloque jamás fue reportado como comercial.

Las actividades de estas empresas serán asumidas por las empresas estatales o serán licitadas, ante la falta de capacidad de los entes estatales. Además, tendrán un plazo de 120 días para liquidar los contratos, llegar a un acuerdo sobre las inversiones no amortizadas que el Estado debe reconocerles y la reversión de sus bloques, campos y áreas, de conformidad con el artículo 29 de la Ley de Hidrocarburos.

Según el Ministro de Recursos Naturales No Renovables, el beneficio corriente del Estado sería de 3.171 millones de dólares. Antes de la renegociación el Estado podría haber obtenido 5.469 millones y luego, 8.640 millones. Igualmente el gobierno anunció que la participación del Estado en la renta pasó de 70% al 80%.²⁶ Por cada dólar de incremento en el precio internacional del petróleo, el Estado recibiría 12,7 millones de dólares adicionales al año, de acuerdo a la expectativa gubernamental.

Por la negociación, el gobierno espera un incremento de las inversiones de 353 millones de dólares a 1.205 millones: nueva inversión en extracción de crudo por 963 millones y en exploracio-

nes nuevas, 242 millones. Las petroleras asumen la responsabilidad de colocar los fondos que comprometan ejecutar, caso contrario, en el pago de la tarifa anual se descontaría la actividad que no sea realizada. Si no invierten en 2 años se da por terminado el contrato.

Según la modalidad de prestación de servicios, el total de la extracción petrolera pertenecería al país, al decir del gobierno. Esto no necesariamente es así. La tarifa puede ser pagada con petróleo o la empresa puede comprarlo en el campo. De acuerdo a informaciones oficiales, el Estado lograría un incremento adicional de la disponibilidad de petróleo equivalente a 35.400 barriles por día, es decir se buscará incrementar la extracción petrolera total, en 246 millones de barriles. Para el año 2013, la extracción de crudo del país debería fluctuar entre 550.000 y 600.000 barriles diarios.

Si el precio del crudo baja, el país se asegura el 25% del precio internacional, por margen de soberanía. Si no se tuvieren ingresos para pagar la tarifa, la empresa recuperará la misma, cuando suba el precio. Si las empresas privadas quieren obtener mayores utilidades deberán reducir costos con la tarifa fija y esto redundará en el aumento del Impuesto a la Renta para el Estado. Si la contratista aumenta más la producción prevista, el Estado recibirá el 80% del beneficio y las compañías el 20%, por la distribución de la renta petrolera, según la información oficial.

26 En los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos, suscritos al amparo de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos No. 44 de 1993, el Estado recibía en promedio una participación del 20%, mientras que la contratista recibía el 80%. El crudo pertenecía a las empresas privadas en esa proporción.

Se habría acordado que las empresas petroleras renuncien a cualquier reclamo o indemnización relacionada con las obligaciones que tenían por transportar el petróleo por el Oleoducto de Crudos Pesados OCP. El Estado asumiría el transporte del petróleo por el OCP en razón a que bajo la nueva modalidad contractual, todo el petróleo es del Estado. El costo por cada barril transportado sería de 1,43 dólares.

Las empresas privadas, cumpliendo con lo que dispone la Constitución de Montecristi, habrían renunciado a todo reclamo o indemnización en el tribunal arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y a todo recurso arbitral por caducidad de sus respectivos contratos. Por último, los trabajadores ya no recibirían el 15% por concepto de su participación en las utilidades, sino sólo 3%. El 12% de las utilidades de las empresas se destinarán a las comunidades en donde se explota el petróleo.²⁷

El triunfalismo del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables²⁸ no es compartido por todos los expertos y conocedores en la materia. Ya han surgido varias críticas a lo conseguido en dichas

renegociaciones. En esencia, lo que se habría logrado es extender el modelo contractual de Ivanhoe²⁹ a las demás compañías, así como limpiar y perdonar las responsabilidades judiciales, económicas y ambientales que tenían las empresas. Además, las tarifas de extracción del crudo³⁰ son consideradas como demasiado elevadas, si se compara con el costo de extracción de los entes estatales. Hay cuestionamientos por el uso de información de difícil comprobación para realizar las estimaciones presentadas. En las tarifas establecidas, por ejemplo, ya se incorpora por adelantado una tasa de 8 dólares por barril a cargo del crudo que se va a obtener, sin tener seguridad de que esto suceda así. No está claro cómo se determinaron los incrementos de reservas a futuro. Se estaría pagando por barril a ser producido y no por barril producido.

En el contexto de la reflexión anterior resultó inconveniente ampliar los plazos de los actuales contratos con empresas extranjeras. Hay varios contratos con compañías privadas, que vencían en muy pocos años. Esto obligaba a actuar con redoblada cautela por parte del gobierno.

27 Una parte de estos recursos se distribuiría también a otras comunidades aledañas, según el presidente Correa. De esta manera se trataría de evitar conflictos regionales y seguramente también de asegurar respaldos más amplios a estas actividades extractivistas.

28 Ver la presentación del ministro Wilson Pastor: 10 razones que sustentan la conveniencia para el Estado de la renegociación de los contratos", sin fecha.

29 El contrato con la compañía Ivanhoe, que opera el campo Pungarayacu, entregado durante el gobierno del presidente Correa, es el único que no fue renegociado. Se trata de un contrato entregado directamente, sin licitación alguna, a pesar de los múltiples cuestionamientos que se hicieron oportunamente.

30 Cuatro son los factores considerados por el gobierno: la amortización de las inversiones realizadas, la amortización de las nuevas inversiones, impuestos y rentabilidad. Es decir 353 millones para sostener la tasa de extracción actual, 852 para incorporar una nueva extracción (en los actuales campos y en nuevas áreas).

La Asamblea Nacional debería haber conocido primero los términos de las más recientes negociaciones realizadas en el gobierno del presidente Correa, que incorporaron un contrato transitorio de un año³¹, que luego se amplió a dos, hasta que concluyan las renegociaciones definitivas. El propio presidente Correa cuestionó esta ampliación, que se habría hecho “*sin su conocimiento*”. La primera renegociación (2008-2009) y la firma de los contratos transitorios, se realizó sin que exista una base jurídica adecuada y suficiente, pues la reforma a la Ley de hidrocarburos, que introduce el nuevo contrato de prestación de servicios, recién se aprobó en julio de 2010. Entonces, queda la duda de cómo suscribieron contratos por un año y luego de dos, plazo en el cual se debía migrar al nuevo modelo, si ese modelo no existía aún.

Todo indica que no resultó acertado terminar o modificar los contratos sin antes evaluar los impactos, pues esto beneficiará exclusivamente a las empresas privadas en detrimento del patrimonio nacional y de la calidad de vida de las poblaciones locales. Debieron darse previamente auditorías operativas, legales, económicas, sociales y ambientales de

todos los contratos vigentes, sobre todo de aquellos a punto de finiquitar. Sin dichas auditorías no era conveniente dar paso a ninguna renegociación. A cuenta de atraer inversiones no se podía borrar los posibles atropellos cometidos en varios ámbitos por las empresas que aún estaban en el país.³²

Además, desde el punto de vista nacional, lo adecuado debió ser esperar la finalización ordenada de los contratos para que sean las empresas estatales las que asuman las operaciones de todos los campos revertidos.

Veamos algunos datos de los contratos que fueron ampliados:

- En el caso de AGIP-ENI, que en una década habría obtenido casi 1.000 millones de utilidad neta, el plazo de su contrato, que finalizaba en el 2017, con la nueva modalidad contractual, fue ampliado al año 2023. Recuérdese, además, que a este consorcio se entregó sin licitación el campo Oglán (Bloque 42), en donde el Estado ya ha realizado cuantiosas inversiones. Además, con el cambio de área geográfica se entregaron zonas del controvertido Bloque 23, en donde hay absoluto rechazo a

31 Al subir el precio base de 20 a 45 dólares por barril promedio, el país perdió 25 dólares por barril. Durante casi tres años, los perjuicios ascenderían a casi mil millones de dólares. No había ninguna justificación para ello. Algo que también fue cuestionado oportunamente. Faltó, no hay duda, una revisión por parte de la legislatura de lo que significaron estos contratos transitorios. Las empresas se beneficiaron de esta situación, que luego se consagró con la ampliación de los plazos contractuales y la liberación de responsabilidades.

32 Recordemos, por ejemplo, que no era conveniente para los intereses nacionales haber permitido la finalización apurada del contrato con Perenco en julio del 2010, cuyo contrato concluía 10 meses más tarde, sin antes haber realizado dicha auditoría. Aquí se cuestionan también los remates de crudo realizados por Petroecuador.

- operaciones petroleras, como es el caso de Sarayaku.³³
- El contrato de participación con REP-SOL terminaba el 2012, año en el que el 100% de las reservas, producción e infraestructura debía pasar al Estado ecuatoriano; con la renegociación se amplió dicho plazo al año 2018.
 - El contrato con Andes Petroleum en Tarapoa, que vencía el año 2015, ahora dura hasta el año 2025, y se anexó ilegalmente la economía del campo unificado Fanny 18B al nuevo contrato del bloque Tarapoa. La transitoria primera de la ley reformativa no dice nada respecto a los campos unificados.
 - Petroriental, cuyo contrato de participación finalizaba en 2012, se le amplió el plazo también hasta el 2018. A esta empresa se le amplió su ámbito de incidencia en el Bloque 14 por arriba de los bloques 16 y 31 en un área nueva, que es, además, por lo menos una porción, parque nacional.
 - La mayor crítica en el caso de SINEC-ENAP radica en que se mantiene e incrementa la tarifa del anterior contrato. Un punto cuestionado porque

cuando estos campos eran operados por Petroecuador, la tarifa era mucho menor.

También se ha destacado como algo perjudicial haber reconocido tarifas entre los 35 y 41 dólares por barril en bloques viejos, con crudos pesados y a cambio de inversiones consideradas como modestas, no orientadas realmente a descubrir nuevas reservas. Las empresas con inversiones relativamente modestas obtendrían jugosas utilidades, si los precios del petróleo se mantienen elevados.³⁴ No se olvide que a Petroamazonas la extracción de crudo le cuesta 7 dólares por barril y a Petroecuador 5 dólares.

En definitiva, sin haber agotado el análisis de los nuevos contratos, el beneficio a obtener no se debería medir solo por el monto de los potenciales ingresos, sino por la disponibilidad de crudo para que Ecuador satisfaga su demanda interna de derivados. Esta es una de las principales exigencias para transformar la actual matriz energética, construyendo otra matriz fundamentada en fuentes renovables y sustentables de energía, así como en un consumo eficiente. No nos olvidemos que uno de los objetivos potentes de la ley, sobre todo en esta nueva fase hidrocarbúrfica,

33 Es digna de resaltar la resistencia de la comunidad kichwa de Sarayaku, en la provincia de Pastaza, que logró frenar la actividad petrolera de la Compañía General de Combustibles (CGC) en el bloque 23, que contaba con el respaldo armado del Estado. Basta tener presente los efectos que ha provocado la actividad petrolera en los territorios del norte de la Amazonía ecuatoriana, para entender el grito de Sarayaku: *¡Si quieren nuestra selva, nos tendrán que arrancar con ella!*

34 Si se calcula -en forma gruesa- una tarifa promedio de 38 dólares por barril y se la multiplica por los 246 millones de barriles adicionales que se obtendrían, las empresas recibirían más de 9,3 (nueve) mil millones de dólares por sus servicios en el tiempo de actividad que les resta. Las inversiones estimadas bordean los 1,2 mil millones de dólares. El margen de rentabilidad para las empresas, como es fácil observar, no sería nada despreciable.

debió haber sido el suministro del mercado interno. El petróleo remanente, en suma, debe servir de base para construir la nueva matriz energética y para asegurar el mayor suministro nacional de derivados posible, no simplemente para conseguir más ingresos fiscales.

A modo de conclusión

Como se desprende de este breve análisis, hay muchos elementos adicionales que se debieron considerar al momento de debatir la nueva Ley de hidrocarburos. Migrar de los contratos de participación a los de prestación de servicios debió hacerse en base a una profunda reflexión. Eso no se pudo hacer con seriedad en un plazo perentorio de 30 días.

Recuérdese, además, que hace no muchos años se realizó la transición inversa. En cada uno de estos cambios, dadas las diversas coyunturas políticas y las condiciones particulares de los yacimientos (reservas, tasa de extracción, inversiones y amortización), puede haber habido grandes perjuicios para el Estado. Coincidamos con Michael J. Watts, quien analiza el tema de la *“violencia petrolera”* y que compara el caso nigeriano con el ecuatoriano, que en *“toda la historia del petróleo está repleta de criminalidad, corrupción, el crudo ejerci-*

cio del poder y lo peor del capitalismo de frontera”.³⁵

El tiempo dirá si las expectativas gubernamentales se cumplen. Lo que sí queda claro es que hay varios puntos críticos en las negociaciones recientemente concluidas. Entre otros podríamos destacar los siguientes:

- Las negociaciones de los contratos se enmarcaron en las normas coyunturales establecidas en las reformas petroleras. Su principal objetivo fue mejorar la participación del Estado en la renta petrolera.
- Las elevadas tarifas asegurarían jugosas ganancias a las empresas prestadoras de servicios a cambio de relativamente modestas inversiones.
- No fue conveniente la prolongación de los plazos contractuales cuando las empresas estatales pudieron haber asumido la tarea al término de los respectivos contratos. Tampoco se justifica la ampliación de los bloques petroleros a las empresas que renegociaron los contratos.
- Antes de dar paso a la renegociación se debió hacer una auditoría integral del manejo de cada uno de los campos por parte de las respectivas empresas. A partir de dichas auditorías se pudo impulsar la reparación de las zonas ya intervenidas por parte de

35 La sociedad espera todavía que se haga una auditoría integral de todos los contratos petroleros de por lo menos los últimos 20 años. Es decir todos los contratos suscritos después de la salida de la Texaco. El gobierno del presidente Rafael Correa, que tuvo la voluntad política para impulsar una auditoría del crédito público (particularmente de la deuda externa comercial) e inclusive de las graves violaciones a los derechos humanos, debería demostrar ahora que puede hacer algo similar en este ámbito. Una comisión creada para tal efecto, con representantes de fuerzas diversas de la sociedad, no contaminadas con las negociaciones petroleras, debería asumir esta histórica tarea. El país requiere una *“comisión de la verdad”* de las políticas petroleras y sus consecuencias.

cada una de las empresas, en suma, se pudo evitar la impunidad en materia ambiental, e incluso legal y económica.

- Se podría también concluir que las empresas que se quedaron, lograron renegociar favorablemente sus contratos, y las que se fueron lo hicieron por razones diferentes a las posibilidades de obtener significativos beneficios.

Estas son unas reformas definitivamente incompletas y no necesariamente beneficiosas para el país.

De allí que se debe todavía hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar los efectos positivos que se pue-

dan obtener de la extracción petrolera especialmente en los actuales campos en explotación, sin perder de vista que el petróleo se acaba.

Lo que queda de petróleo, en concreto, debería servir para construir las bases que nos permitan transitar hacia otra forma de economía. El desarrollo no se consigue simplemente en base a la extracción de los recursos naturales, mucho menos el Buen Vivir o Sumak Kawsay. Tengamos siempre presente que es preciso generar riqueza en base al esfuerzo de los seres humanos. No podemos simplemente sobrevivir gracias a la renta de la Naturaleza, a la que, por lo demás, con este insensato extractivismo, le estamos llevando hacia un colapso.

Alcances y contenidos de las transiciones al post-extractivismo

Eduardo Gudynas¹

La necesidad de redimensionar el peso de las actividades extractivas debe tener como punto de partida una nueva concepción del desarrollo que vaya más allá del simple crecimiento económico y sitúe la explotación de los recursos naturales en el marco de encadenamientos productivos internos y una fuerte regulación estatal. La transición a una economía post extractivista es una construcción política que no implica abandonar las actividades extractivas sino el potenciar alternativas que incluyan una trama de actores sociales y políticos dispuestos a confrontar con el extractivismo depredador y dar paso a un extractivismo indispensable.

Los llamados emprendimientos extractivos, como la minería a cielo abierto o la explotación petrolera, enfrentan crecientes resistencias en casi todos los países latinoamericanos. Las razones son variadas, y van desde sus dudosos beneficios económicos a sus severos impactos sociales y ambientales. Son más evidentes los límites tanto sociales como ambientales, y en la medida que se reconoce esta problemática, se hace cada vez más necesario elaborar estrategias que puedan romper con la dependencia extractivista actual.

De esta manera, la elaboración de alternativas se vuelve un asunto clave, y esa discusión se disemina en varios países, incluido Ecuador. Ejemplos de esta

nueva circunstancia son los llamados a moratorias de explotación en ciertas zonas o los pedidos de reforma de las regalías e impuestos, así como el reconocimiento de un cercano agotamiento de los depósitos de petróleo. En Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir generado desde el gobierno, apunta a un futuro que abandona el extractivismo, pero lo hace en términos genéricos y no se elaboran las vías y medios para ese fin. Estos y otros ejemplos explican que estén surgiendo diversas apuestas a las alternativas al desarrollo extractivista; en muchos casos ya no se discute la validez de esos intentos, sino que los debates se centran en cómo se deben implementar los caminos de salida.

1 Investigador principal en CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Montevideo, Uruguay (Contacto: egudynas@ambiental.net).

El presente artículo es un aporte en esos esfuerzos, e intenta brindar respuestas sobre los contenidos de esas alternativas al extractivismo. En otras palabras, ¿cómo comenzar a transitar senderos que permitan liberarnos de la dependencia extractivista? Esos contenidos se presentan seguidamente, en el marco de un programa de transiciones hacia alternativas de desarrollo enfocadas directamente en la calidad de vida y la protección de la Naturaleza.²

Impactos y particularidades

Los impactos sociales, económicos, territoriales y ambientales de las explotaciones mineras y petroleras son bien conocidos, en particular en los países andinos, incluyendo Ecuador. No es aquí el lugar para volver a enumerarlos, aunque los interesados pueden consultar por ejemplo las recientes revisiones en Acosta (2009) y Bustamante y Lara (2010). Pero más allá de padecer estos problemas, el caso ecuatoriano es particularmente relevante.

En efecto, en más de una ocasión se toma a Ecuador como ejemplo de los graves impactos de la explotación petrolera, debido a la abrumadora evidencia con que se cuenta para sus regiones amazónicas (véase por ejemplo Dematteis y Szymczak, 2008). Asimismo, también es reconocido por las acciones innovadoras,

tales como el juicio ciudadano contra Texaco-Chevron por los derrames de crudo en la Amazonia. A su vez, la conciencia sobre esos efectos negativos explica propuestas originales como la de imponer una moratoria en la extracción petrolera en la zona del Parque Nacional Yasuní (véase Martínez y Acosta, 2010). Ecuador también es observado con atención en tanto cuenta con un gobierno que se presenta como progresista o de la “nueva izquierda”, comprometido con la justicia social y que ha elaborado un plan de desarrollo que postula abandonar el énfasis extractivista (SENPLADES, 2009), pero que de todos modos sigue promoviendo proyectos petroleros y alienta la expansión minera.

El apoyo al extractivismo desde elites estatales y empresariales también se repite en los demás países sudamericanos, más allá de las particularidades de cada caso, y del papel que los gobiernos desempeñan (Bebbington, 2009; Gudyas, 2009). Bajo esa tendencia prevalente no puede sorprender que también persistan las denuncias y protestas ambientales, y que en algunos casos (como Perú o Bolivia), se estén incrementando sustancialmente.

Factores como esa resistencia social, la creciente evidencia sobre los efectos negativos, y otros componentes, hace que poco a poco se discuta sobre alternativas de desarrollo que no dependan

2 Este ejercicio se basa en ideas discutidas en talleres, seminarios y mesas redondas realizadas en varios países andinos en los últimos tres años. En el caso de Ecuador, varios de esos encuentros fueron organizados por CLAES conjuntamente con CAAP y otras contrapartes, en Quito (con FLACSO), Cuenca (con la Universidad de Cuenca) y Guayaquil (con la Universidad Santa María), y que han sido apoyados por la Fundación R. Luxemburg. Las investigaciones son parte de un programa sobre alternativas post-extractivistas hacia la sustentabilidad (apoyado por la Fundación C.S. Mott).

de la especialización extractivista. En ese sentido debe interpretarse el *Plan Nacional para el Buen Vivir* de SENPLADES (2009), ejemplificando un avance importante (que por ahora no ha sido imitado por los gobiernos vecinos). Estos y otros ejemplos, reflejan llamados a alternativas que pueden ser englobadas bajo el término de post-extractivistas. Éstas no implican prohibir todas las vías de extracción de recursos naturales, sino que buscan alternativas a un extractivismo convencional de intensos impactos, basado en economías de enclaves atadas a la globalización, y transnacionalizadas. Es un rechazo a la aceptación sumisa del extractivismo y el esfuerzo por explorar alternativas posibles.

Aceptación o cambio

La elaboración de propuestas alternativas post-extractivistas no es sencilla, en tanto se enfrentan diversas resistencias y frenos. Buena parte de ella se debe que el extractivismo convencional expresa clásicas ideas del desarrollo, entendido como crecimiento económico, basado en la apropiación de la Naturaleza, mediado por flujos exportadores y captación de inversiones. Bajo esta mirada propia del extractivismo clásico observado en Perú o Colombia, se asume que se generarían efectos derrames que mejorarían el bienestar de la población.

En cambio, bajo el llamado neo-extractivismo progresista se introducen distintos cambios, en particular una recuperación del papel del Estado, sea en un control más directo sobre los emprendimientos extractivos, captando una mayor proporción de excedentes, y legi-

timándolo por la vía de los planes de asistencia social (véase Gudynas, 2009).

Bajo estas dos perspectivas, los debates más comunes se centran en cómo se instrumentaliza el extractivismo (por ejemplo, cuál debe ser el papel de las empresas estatales o el nivel de las regalías), pero no profundizan en sus aspectos centrales, como puede ser su propia validez como uno de los pilares del desarrollo. Tanto el extractivismo convencional como el neo-extractivismo progresistas reproducen y mantienen una matriz cultural profundamente arraigada que defiende la idea contemporánea de “desarrollo” como expresión del progreso. Como las propuestas alternativas post-extractivistas necesariamente implican alternativas a ese “desarrollo”, aparecen resistencias y frenos de todo tipo, ya que no es nada sencillo romper con una matriz ideológica.

Esta elaboración de alternativas debe superar varios obstáculos. En las últimas décadas, la insistencia neoliberal siempre defendió la imposibilidad de los cambios, y si bien se reaccionó en varios países generándose procesos de cambio político, no es inusual sostener que los nuevos gobiernos progresistas representan todos los cambios posibles, y no existe necesidad de seguir explorando las alternativas. La idea del desarrollo convencional sigue vigente, y desde allí se insiste en defender el crecimiento económico como motor del progreso, y se ignoran o minimizan los impactos sociales y ambientales.

Si bien se están comenzando a aceptar que el extractivismo encierra diversos problemas, muchos defienden una estrategia en “dos tiempos”: una primera

etapa, debería profundizar la explotación de los recursos naturales para financiar otros planes de desarrollo y la compensación social, y más tarde, en un segundo momento, se podrían lanzar las alternativas de salida al extractivismo. La estrategia gubernamental ecuatoriana y el *Plan del Buen Vivir* de SENPLADES se acercan a esta condición. Sin embargo, la base conceptual y práctica de este modelo de “dos tiempos” es muy discutible, ya que la primera fase genera altos impactos sociales y ambientales, pero como alimentan una justicia social entendida como compensación económica, obliga a los gobiernos a seguir promoviendo emprendimientos extractivistas. A su vez, esa profundización desencadena más impactos sociales y ambientales, con lo cual serán necesarios todavía más recursos financieros para compensarlos, instalándose un círculo vicioso. El estilo extractivista no genera mejores oportunidades para iniciar otras estrategias productivas, sino que en realidad las impide, por factores tales como su expresión en economías de enclave, bajos encadenamientos productivos nacionales, fuertes exportaciones con tendencia a reevaluar la moneda, abaratamiento de las importaciones (y otros efectos propios de la “enfermedad holandesa”), dependencia comercial, etcétera. Estos y otros elementos indican que la pretensión de primero profundizar el extractivismo, para después salir de éste, carecen de sustento.

También existen algunos frenos en el seno de las organizaciones ciudadanas que deben ser mencionados. Es necesario reconocer que muchas campañas y reclamos contra el extractivismo son mucho más efectivas en la denuncia de

los impactos sociales y ambientales, pero no lo son tanto en detallar el contenido de las alternativas viables que pueden reemplazar a esos sectores. De esta manera, esas acciones logran el apoyo local de afectados, pero enfrentan mayores limitaciones en reclutar nuevas adhesiones con una base social y política más amplia, en tanto otros sectores sociales no perciben con claridad cuáles son los contenidos de las alternativas que se les proponen. La lección que debe tomarse de estos casos es que, en la actual coyuntura, las denuncias y reclamos necesariamente deben ir acompañadas de propuestas alternativas más detalladas y rigurosas. Otras limitaciones asoman como casi opuestas: la aspiración al proyecto alternativo “perfecto”. En este caso son actores que siempre son efectivos en encontrar detalles en las propuestas alternativas, y si bien acompañan los reclamos de cambio, al entender que éstas no son perfectas, terminan distanciándose. La lección frente a estos casos está en aceptar que las alternativas siempre tienen elementos que deberán ser completados, y que como se verá más abajo, su carácter plural, no esencialista, y adaptado a cada circunstancia social y ambiental, no es un demérito, sino que son aspectos esenciales.

Alternativas y transiciones

Llegados a este punto, frente a la seriedad de los impactos y limitaciones del extractivismo es necesario postular una estrategia alternativa post-extractivista. Esta alternativa debe ofrecer cambios que respondan a los diversos problemas que encierra el extractivismo, pero a la vez, deben demostrar que son posibles y

viables. La tarea entre manos se puede ilustrar con algunos ejemplos, a saber:

Los impactos sociales del extractivismo incluyen situaciones como el aumento de las desigualdades, desplazamiento de comunidades, violencia, etcétera, de donde las alternativas deberán proponer estrategias enfocadas en la calidad de vida de las personas y en erradicar la pobreza, sin esperar por las soluciones de supuestos “derrames” económicos. En los aspectos ambientales, las alternativas deberán impedir la destrucción de las áreas naturales, la contaminación y otros efectos negativos producidos por prácticas extractivistas. A su vez, en lo que podría calificarse como una dimensión socio-ambiental, se deberá revertir la actual externalización de los costos del extractivismo hacia el resto de la sociedad, modificando sustancialmente la asignación de precios. En la dimensión territorial, se deben detener los procesos de fragmentación y desterritorialización propios del extractivismo. En el campo económico, es evidente que se vuelve imperiosa una reforma tributaria sobre el sector extractivista, y la aplicación de tasas y cánones para evitar cualquier dumping socio-ambiental. De esta manera, es posible identificar urgencias y necesidades alternativas, que conforman un conjunto de puntos que necesariamente deben estar contemplados en cualquier alternativa. Varios de estos elementos se ilustran en las siguientes secciones del presente artículo.

Pero este ejercicio también indica que las alternativas puntuales e instrumentales no son suficientes (entendidas como “desarrollos alternativos”), y que en realidad es necesario un cambio sustancial a toda la idea del desarrollo con-

temporáneo. Tal como ya se adelantó arriba, es necesario enfrentarse a la base ideológica que sustenta el desarrollo convencional contemporáneo, tanto en sus bases conceptuales como en sus prácticas, institucionalidad y discursos legitimantes. Por lo tanto, el post-extractivismo es parte de una “alternativa al desarrollo”.

Existen muchos antecedentes que nutren estos esfuerzos. La crítica al desarrollo ya tiene más de cuatro décadas, y existe un nutrido acervo de reflexiones sobre los límites sociales y ambientales del desarrollo contemporáneo, y distintas propuestas de reorientación enfocadas en atacar la pobreza, la calidad de vida y la protección ambiental. Son particularmente importantes los programas para “desmaterializar” y reducir las economías, inspirados por ejemplo en los aportes del Instituto Wuppertal en Alemania (por ejemplo, Sachs y Santarius, 2007), en tanto implican reducir la demanda por materias primas y energía. A su vez, se han logrado propuestas detalladas sobre economías alternas viables que no descansan sobre el crecimiento (por ejemplo, Jackson, 2009).

En paralelo existen expresiones de la sociedad civil con reclamos y ensayos similares. Por ejemplo, el movimiento de “ciudadanos en transición”, originado en Irlanda y ahora difundido en Inglaterra, Estados Unidos y otros países, se centra en reducir el consumo de energía y apoyarse en la resiliencia local (entendida como las capacidades de amortiguación y elasticidad ambiental local), y en promover la calidad de vida a nivel comunitario y estilos de vida simples (véase por ejemplo, Hopkins, 2008).

Debates similares están en marcha en América del Sur. Por ejemplo, las demandas por reformar la minería, incluyendo moratorias en distintas zonas, son importantes en Perú y Bolivia; en Ecuador existe una fuerte discusión sobre las explotaciones petroleras en la Amazonia; y discusiones similares están en marcha en los demás países. Simultáneamente, en la región se encuentran ensayos de alternativas al desarrollo que ofrecen insumos de gran importancia. Estos son los casos de la agroecología, la economía social y solidaria, la defensa de una política más participativa y comunitarista, y los debates sobre el Buen Vivir. En el caso de Perú, en la última campaña electoral, una sustancial coalición de redes y organizaciones ciudadanas, elevaron reclamos por “alternativas al extractivismo”, y generaron las primeras reflexiones sobre “transiciones” hacia el post-extractivismo (véanse los ensayos en Alayza y Gudynas, 2011).

Las alternativas post-extractivistas que emergen de estas condiciones deben ser entendidas como un proceso de transiciones. Esto es necesario en tanto las alternativas deben estar adaptadas a cada circunstancia social y ambiental, y por lo tanto no constituyen “recetas” rígidas que todos deben seguir. Pero a su vez, se entiende que estas alternativas al desarrollo son una construcción política, donde el aprendizaje y la ampliación de la base ciudadana, requiere avanzar por pasos sucesivos. Esto no implica renunciar a los cambios sustanciales, ya que cada uno de los pasos, incluso los más modestos e iniciales, deben alentar y obligar a dar nuevos pasos de transformación.

Imaginar un camino propio: cero pobreza, cero extinciones

Establecida la necesidad de una alternativa al desarrollo que sea post-extractivista, es necesario revisar algunos de sus contenidos más importantes. En las secciones siguientes se ofrecen distintos ejemplos de esos contenidos, sin pretender agotar todos los puntos. A los fines del texto es inevitable separarlos en distintos apartados, aunque todos ellos conforman un conjunto estrechamente interrelacionado. A su vez, este ejercicio también puede ser útil en el caso ecuatoriano, ya que el *Plan Nacional del Buen Vivir* de SENPLADES (2009) todavía carece de precisiones sobre las vías y mediaciones concretas para alcanzar una meta post-extractivista.

Un primer paso es precisar de mejor manera las metas que buscan las transiciones al post-extractivismo. En el caso ecuatoriano esto es muy claro: se debe erradicar la pobreza, y asegurar que no existirán nuevas extinciones de especies (o destrucción de ecosistemas). Postular “cero pobreza” y “cero extinciones” puede ser considerado como una formulación muy genérica, e incluso puede argumentarse que dichos similares se encuentran en las clásicas declaraciones de las cumbres presidenciales, es necesario advertir diferencias claves.

Por un lado no se postula “reducir la pobreza”, tal como es propio por ejemplo de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. A su vez, la meta de cero extinciones implica una posición de fuerte compromiso ambiental, y no aparece como una condición subsidiaria a objetivos sociales, sino con el mismo nivel

de jerarquía. Por lo tanto las dos metas aparecen en un mismo nivel de importancia. Recordemos que la nueva Constitución de Ecuador reconoce los derechos de la Naturaleza en un mismo nivel de relevancia que los derechos humanos. La protección de las especies nativas, la integridad de los ecosistemas, e incluso la restauración ambiental de sitios degradados, aparecen como derechos propios.

Al defenderse las dos metas en el mismo nivel, se cierra el paso a uno de los “chantajes” usuales del extractivismo, que consiste en obligar a aceptar los impactos ambientales como inevitables al ponerse como primera prioridad las metas sociales.

Finalmente, esta formulación es tanto breve (dejando en claro las visiones de los futuros a los que se intenta avanzar), como conceptualmente flexible para incorporar los demás componentes de las transiciones.

Tres extractivismos

El siguiente paso es ubicar las transformaciones en el extractivismo en un proceso de transiciones orientadas a alcanzar las metas que se acaban de postular. Al ampliar la perspectiva, incorporando otros aspectos sociales, económicos y ambientales, en un proceso de transiciones, es posible distinguir tres tipos de extractivismo.³

Extractivismo depredador

Corresponde al estilo de desarrollo actual, caracterizado por un extractivismo que es intensivo, que afecta grandes áreas geográficas, volcado a la exportación, de alto impacto social y ambiental, y dudosos beneficios para el desarrollo nacional. Sus ejemplos son las actividades clásicas, tales como la explotación petrolera en la Amazonia de Ecuador, la minería a cielo abierto en Perú y Bolivia, o la expansión de los monocultivos de exportación en los países del Cono Sur. En todos los casos se observan altos impactos sociales y ambientales, que ya fueron recordados más arriba. Son actividades que descansan en economías de enclave, casi siempre desconectadas de redes productivas locales o nacionales, y que en muchos casos deben estar protegidas por fuerzas de seguridad (sean privadas o estatales).

Es un estilo con una fuerte presencia de empresas transnacionales, sea por emprendimientos propios de esas corporaciones (donde los ejemplos más claros se encuentran en Perú, Colombia y Argentina), o en asociación con empresas estatales o mixtas (tal como ocurre en Bolivia, Venezuela o Brasil). Es un sector orientado a la exportación de materias primas, empujado por la globalización, con altísimas ganancias para las empresas, y aceptado por los gobiernos sudamericanos como forma de alimentar sus economías.

3 Las denominaciones están inspiradas en varias fuentes y han sido confrontadas en varias actividades públicas en los países andinos; el rótulo “sensato” se inspira en intervenciones de C. Monge en Perú, y la “extracción indispensable” en distintas observaciones en Ecuador.

El extractivismo depredador es un componente indispensable para mantener los actuales estilos de desarrollo, en tanto existe una fuerte dependencia de sus exportaciones para lograr las metas de crecimiento económico, sea en sus expresiones convencionales como en las nuevas a cargo de los gobiernos progresistas.

Extractivismo sensato

Una segunda situación corresponde a explotaciones mineras o petroleras que introducen reformas en sus prácticas, de manera de reducir sus impactos sociales y ambientales. Este es el caso de emprendimientos donde realmente se utilizan las mejores tecnologías disponibles para reducir los impactos ambientales (sea, por ejemplo, tratamientos de efluentes y relaves, reciclaje del agua, captura de emisiones contaminantes particuladas, etcétera), se logran mejores condiciones de trabajo para sus empleados (como medidas de seguridad y sanidad laboral, cobertura médica, salarios dignos, etcétera), y se progresa en mejores relacionamientos con las comunidades locales.

Este escenario corresponde a un primer conjunto de pasos en un proceso de transiciones. El Estado pasa a aplicar en forma efectiva y rigurosa sus controles y exigencias, se internalizan los impactos en los precios y costos, y a su vez las empresas poseen esquemas de responsabilidad social y ambiental que son realmente cumplidos. Algunos emprendimientos dejarán de ser viables, y nuevos proyec-

tos no serán posibles en sitios de relevancia ecológica, de vocación agrícola o debido a sus impactos sociales.

Se cambia sustancialmente la imposición tributaria, incluyendo regalías adecuadas e impuestos a las ganancias extraordinarias. En los casos que sea posible, los emprendimientos son llevados adelante por empresas nacionales o estatales. A su vez, se intenta que este extractivismo nutra cadenas productivas nacionales, en el sentido de brindar materias primas a industrias dentro del mismo país o región.

El extractivismo sensato es un paso adelante también en lograr una gobernanza adecuada en el sector, para romper con las contradicciones democráticas que se están generando en la actualidad. Dicho de otra manera, es una postura para comenzar a redemocratizar el papel del extractivismo, y por lo tanto se incorporan aspectos y medidas tales como la información y consulta con las comunidades locales, transparencia en la inversión y flujos de capital, mecanismos de monitoreo ambiental y social abiertos y rigurosos, etcétera.

Esta es una etapa centrada en ajustes y rectificaciones instrumentales, que por cierto es muy necesaria como medida de emergencia para detener los serios impactos actuales del extractivismo depredador, pero que de todas maneras puede ser compatible con los estilos de desarrollo convencionales. A su vez, es una etapa que genera mejores condiciones para avanzar hacia las alternativas al desarrollo.

Extractivismo o extracción indispensable

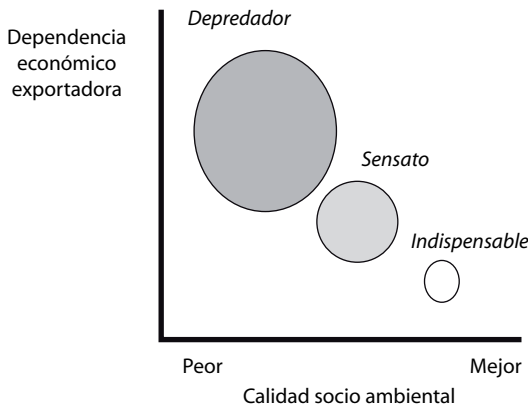
Un tercer escenario avanza más en las transiciones, y se reconceptualiza el extractivismo dentro de una alternativa al desarrollo. Corresponde a la extracción de los recursos naturales pero que se realiza para alimentar procesos productivos organizados y ordenados bajo otras perspectivas. De esta manera queda en claro que las alternativas post-extractivistas no plantean prohibir la minería, la agricultura u otros usos de los recursos naturales, sino que se los mantendrá, aunque serán parte de procesos productivos diferentes.

Bajo esta extracción o aprovechamiento indispensable permanecerán aquellas actividades que son genuinamente necesarias, que cumplan condiciones sociales y ambientales, y estén directamente vinculadas a cadenas productivas nacionales y regionales, para

nutrir redes de consumo enfocadas en la calidad de vida.

Estas extracciones incluyen todos los componentes instrumentales indicados en el caso del extractivismo sensato, desde el uso de las mejores tecnologías disponibles a la mejor gobernanza para el sector. Pero se volverá un sector más pequeño, donde se consumirá mucha menos materia y energía, con una menor huella de carbono, para alimentar consumos que son más austeros, aunque directamente articulados con la calidad de vida. Al internalizarse los costos sociales y ambientales de la producción, los emprendimientos que sean aceptables desembocarán en materias primas con un precio mucho más alto al actual, y por lo tanto su aprovechamiento deberá ser muy preciso. La orientación exportadora global se reducirá drásticamente, y sectores clásicos como el minero o petrolero serán redireccionados a alimentar las demandas nacionales y continentales, antes que las globales.

Figura 1. Representación esquemática de los tres tipos de extractivismo de acuerdo a sus impactos sociales y ambientales, y de la dependencia económico-exportadora



Posibilidades, articulaciones y límites

En el marco de transiciones post-extractivistas, el aquí llamado extractivismo sensato ofrece oportunidades para poder implantar otro marco en la toma de decisiones, distinguiendo entre emprendimientos aceptables de aquellos que deben ser rechazados. En efecto, una aplicación seria y efectiva de exigencias ambientales, sanitarias y sociales, hace que muchos proyectos extractivistas no pueden ser llevados adelante, dados sus impactos ambientales, contaminación y afectación a la salud. Este paso es posible en varios países mediante una aplicación efectiva de sus actuales normativas, en tanto cuentan con exigencias en aspectos como las emisiones, efluentes, etcétera. Sin embargo, esto no sucede porque los Estados no aplican esas normas con rigurosidad, toleran infracciones de diverso tipo, e incluso promueven nuevas flexibilizaciones para atraer las inversiones. Queda en claro que aquí radica un componente clave en las transiciones (que será comentado más adelante). A su vez, tanto el extractivismo sensato, y especialmente el indispensable, son posibles solamente en la medida que se conforme un contexto económico distinto al actual, introduciendo cambios en la valoración económica, la tributación, y los encadenamientos productivos. Dicho de otro modo, los extractivismos sensatos y en particular el indispensable solo es posible en la medida de transformaciones sustanciales en las economías.

El extractivismo sensato puede ser interpretado como una serie de medidas de emergencia que permitan reducir los impactos sociales y ambientales, e impedir

problemas todavía más graves. Expresan medidas inmediatas que no toleras más demoras, en especial para aliviar la situación de distintas comunidades locales amenazadas o ecosistemas a punto de desaparecer. Pero a la vez, esas acciones deben ser ubicadas en un proceso de transición donde permitan avanzar hacia las extracciones sostenibles. Esto obliga a mayores precisiones, ya que no todas las medidas urgentes servirán para promover alternativas al desarrollo. Es más, incluso con las mejores intenciones, se pueden proponer esquemas de extractivismo sensato pero que en realidad inhiben, o dificultan, seguir avanzando en las transiciones. Este es el caso, por ejemplo, de medidas atadas a la mercantilización de la Naturaleza o la reducción de la justicia social a mecanismos de compensación económica.

Por estas razones, es importante que el extractivismo sensato no sea entendido como una mera reparación o rectificación de algunos de los impactos sociales y ambientales más graves, y que esto se convierta en el puerto de destino. Por el contrario, bajo un sendero de transiciones hacia las alternativas, el extractivismo sensato debe generar mejoras por sí mismo, pero a la vez éstas deben servir para promover, potenciar y alentar cambios adicionales en la dirección de la extracción indispensable.

Los componentes de las transiciones

La implementación de cambios hacia un extractivismo sensato e indispensable encierra distintos componentes, algunos de los cuales han sido adelantados arriba. En la presente sección se los comentan con mayor detalle, ejemplifi-

cando la construcción de transiciones hacia una alternativa al desarrollo.

Control y gestión ambiental

El extractivismo depredador sobrevive gracias a la pobre y débil aplicación de las medidas ambientales, sea por omisiones, excepciones en los controles, o por las repetidas flexibilizaciones que aligeran las exigencias ambientales. Por lo tanto, las alternativas deben comenzar por algo tan simple como modernizar y aplicar seriamente las evaluaciones de impacto ambiental, atender las exigencias de la normativa ambiental, y fiscalizar que los emprendimientos las respeten de manera continua. La calidad de muchas evaluaciones socioambientales es muy cuestionable, y es muy frecuente que cuando se revisan aquellas envueltas en casos polémicos se encuentran limitaciones, errores y omisiones. Un caso reciente tuvo lugar con la evaluación del proyecto minero peruano de Tía María de Southern Cooper Corp., que al ser auditada por una agencia de Naciones Unidas, se encontraron más de 130 errores.⁴ Si se aplicaran las evaluaciones en forma eficiente y rigurosa, muchos emprendimientos actualmente en operación deberán ser ajustados a los estándares sociales o ambientales, mientras que muchos otros deberán ser clausurados.

Aquellos emprendimientos extractivos que sean permitidos deben estar sujetos a una vigorosa gestión ambiental. Esta debe ser eficiente, cubrir todo el te-

rritorio de cada país, y abarcar la totalidad del proceso productivo (por ejemplo, con exigencias sobre insumos, efluentes, emisiones, disposición final de residuos, abandono, etcétera). Los planes de manejo deben ser rigurosos, incluyendo medidas de mitigación, planes de contingencia para accidentes y otros adicionales. En el mismo sentido, se deben aplicar en todos los casos medidas complementarias que ya son comunes en los países industrializados, y apenas se utilizan en Sudamérica (especialmente seguros ambientales y fondos de garantía para los planes de abandono de minas y pozos). Dando pasos adicionales, la nueva gestión ambiental debe estar enfocada en las posturas de la sustentabilidad super-fuerte (en el sentido de Gudynas, 2003).

A su vez, distintas zonas quedarán fuera de las opciones extractivistas, ya que éstas implican impactos que dañan irreversiblemente sus condiciones ambientales, o afectan a comunidades indígenas. El ejemplo más claro es la moratoria petrolera en la zona de Yasuní en Ecuador, o las propuestas en Perú para lograr áreas de uso agrícola libres de la minería.

Corrección de los precios

Los precios de las materias primas deben ser corregidos por medio de la incorporación de las externalidades sociales y ambientales. En la actualidad, precios como los del cobre o el petróleo, no incluyen los costos por daños locales

4 El silencioso escándalo de la UNOPS, el ministro y Tía María, por M. Salazar, ILD Reporteros (Perú), 8 abril 2011.

tales como la contaminación de suelos o aguas, los efectos sobre la salud de las comunidades locales, o la “huella ecológica” que dejan en los países de origen. Estos “costos” invisibilizados son asumidos en unos casos por los pobladores de las áreas bajo extractivismo, sus gobiernos locales o bien por toda la sociedad. Por lo tanto, la información económica en la toma de decisiones cambiará radicalmente, y esta internalización inevitablemente desembocará en precios más altos. Esta situación tiene varias implicancias, tales como afectar las posibles exportaciones, la generación de empleo o la recaudación tributaria; estos aspectos se analizan más adelante por separado.

No se pretende afirmar que la corrección de los precios sea una medida suficiente para solucionar todos los problemas, en tanto se reconocen todas las limitaciones envueltas alrededor de la valoración económica. Se deben dar pasos adicionales, incorporando las múltiples valoraciones que se hacen sobre el ambiente, tal como sucede con los instrumentos multicriteriales que se comentarán inmediatamente. Por lo tanto, la Naturaleza no debe ser interpretada como un conjunto de recursos mercantilizables o una forma de Capital, sino que debe ser abordada como un Patrimonio.

La corrección de precios afecta directamente a las herramientas convencionales en la toma de decisiones, particularmente los análisis de costo/beneficio. En su uso corriente solamente se incorporan variables monetarizadas, donde buena parte de los costos ambientales y sociales se vuelven invisibles al ser externalizados, y por esta razón los emprendimientos extractivistas siempre

aparecen con elevadas rentabilidades. En un proceso de transiciones, la corrección de los precios hará que esos costos se vuelvan visibles para el análisis económico. Inevitablemente el balance entre los costos y los beneficios cambiará radicalmente, y muchos emprendimientos dejarán de ser viables al contabilizarse las pérdidas y efectos negativos sociales y ambientales. Un buen ejemplo de los costos económicos en juego es la tasación judicial por más de 9 mil millones de dólares, que si se hubieran considerado oportunamente hubieran dejado en jaque los pretendidos beneficios económicos de la explotación petrolera (véase además a Beristain y colab., 2009).

A su vez, el análisis costo/beneficio debe ser ampliada a evaluaciones multicriteriales, tal como se adelantó arriba. Se deben incorporar a los indicadores monetarizados otras variables sociales (por ejemplo, el valor cultural o religioso) y ambientales (tales como la presencia de especies amenazadas). Además, estos procedimientos ofrecerán informaciones más fidedignas en la toma de decisiones, y a la vez requieren consultas ciudadanas.

Exportaciones y finanzas

Los puntos indicados arriba tendrán efectos importantes en las corrientes exportadoras. Una primera situación a considerar es que los potenciales compradores de materias primas, al enfrentar precios más altos, buscarán otros proveedores más baratos. Esto determina que medidas como la corrección socio-ambiental de los precios y la aplicación de adecuadas exigencias sociales y am-

bientales, deba ser coordinada con los países vecinos para evitar una competencia desleal en el terreno internacional. Esta condición exige revisar los procesos de integración continental (un punto que se examinará más abajo).

Bajo un escenario post-extractivista a nivel regional, las exportaciones originadas en el extractivismo reducirán su volumen. Se mantendrán únicamente aquellas que no pueden ser satisfechas desde otros continentes, que no puede ser reemplazada por recursos propios dentro de los países importadores, o para las cuales no se han encontrado otros reemplazos. Sea por un camino o por el otro, esta reducción de la exportación desencadena muchas críticas a las propuestas de transiciones post-extractivistas, denunciándose que significa una caída en el ingreso de divisas y una reducción en los puestos de trabajo.

Frente a esos temores, es posible presentar varias respuestas. En primer lugar, si bien es correcto que el volumen de las exportaciones se reducirá, de todos modos es aceptable señalar que el impacto en las finanzas será más acotado, debido a que el valor unitario será mucho más alto debido a la corrección de los precios. Por ejemplo, se podrían exportar menos barriles de petróleo, pero éstos serán mucho más caros. En segundo lugar, el Estado logrará ahorros genuinos al menos desde dos frentes: se dejarán de gastar millonarios recursos para lidiar con el daño ambiental y social del extractivismo depredador, y no se subsidiarán proyectos de ese tipo.

Estos ahorros compensan posibles pérdidas por caídas en las exportaciones. En tercer lugar, la generación de empleo de los sectores extractivistas es pequeño, donde la diversificación productiva hacia otros sectores puede fácilmente compensar esas pérdidas (por ejemplo, la agroecología genera más empleo que el monocultivo de palma para exportaciones). Algunos de estos componentes son retomados con más detalle más abajo.

Se deben mencionar otros cambios necesarios en este terreno. Por un lado, es necesaria una reforma tributaria, que sea socialmente más justa, pero que además aplique tasas y cánones por el uso de recursos naturales (ver además las discusiones en Boyle y Simms, 2009). Por ejemplo, en Perú se ha calculado que las bajas regalías y otros beneficios determinan pérdidas de recaudación tributaria que entre 2005 y 2010 sumaron casi mil millones de dólares.⁵ Sotelo y Francke (2011) analizan un escenario donde se suspenden todos los emprendimientos extractivistas que en Perú fueron licenciados entre 2007 y 2011 (acercándose así al extractivismo sensato). Los autores calculan que esto implicaría perder exportaciones por más de 5 mil millones de dólares, aunque con una caída manejable en las reservas internacionales netas del país. Dando un paso más, consideran un escenario donde a esa moratoria se le agrega un incremento en los impuestos a las ganancias extractivistas que siguen en operación. En este caso, los resultados cambian sustancialmente,

5 V. Ochoa, "Millonarias pérdidas para el fisco", *La República*, Lima, 23 marzo 2011.

y el saldo de la balanza de pagos se vuelve positivo e incluso aumentan las reservas internacionales netas. Este tipo de análisis muestra que una carga tributaria justa permitiría reducir la presión extractivista sin efectos económicos negativos sustanciales.

Por otro lado, se deben desmontar los llamados “subsidios perversos”, típicos del extractivismo depredador. Éstos incluyen exoneraciones tributarias (renuncias fiscales, utilizadas por ejemplo para atraer la inversión), y apoyos como la construcción de carreteras de acceso a sus enclaves, o la energía subvencionada. Estos “subsidios perversos” transfieren recursos a una actividad que posee impactos sociales y ambientales y mantiene una competitividad que es espuria al estar basada en tolerar esos impactos. Al abandonar estos subsidios, se generan ahorros genuinos que se suman a los otros indicados arriba, para amortiguar las posibles pérdidas por menores exportaciones. Esto no quiere decir que las transiciones aquí propuestas estén en contra del uso del instrumento de los subsidios, sino que se defienden los “subsidios legítimos”, apoyando emprendimientos productivos que realmente mejoren las condiciones ambientales, requieren mayor mano de obra, y se articulen con procesos productivos que aumenten el valor agregado.

Gasto estatal y políticas públicas

Otro flanco de las críticas a la posible caída de los recursos fiscales captados al sector extractivista, alerta de una posible reducción de las capacidades de acción estatal, especialmente en políticas sociales. En varios países progresistas, los go-

biernos defienden los emprendimientos mineros y petroleros como fuente de financiamiento de programas contra la pobreza basados en bonos y otros pagos en dinero. Pero como ya se señaló, las propuestas de transición aquí defendidas indican que esa reducción financiera puede compensarse por precios más altos de esos productos y por los ahorros que implica abandonar los subsidios perversos.

Esta línea de pensamiento deja en claro que es necesario volver a discutir la estructura y objetivos del gasto estatal. Se debe poner en cuestión la validez del financiamiento de la nueva minería o la explotación petrolera, las reducciones tributarias para atraer inversiones, o los subsidios perversos. De esta manera, las transiciones post-extractivistas necesariamente pasan por una reforma del Estado, un sinceramiento del gasto estatal, y su orientación genuina hacia la reducción de la desigualdad, atención de necesidades básicas y políticas públicas. Las actividades extractivas que continúen operando, por ejemplo algunas minas o yacimientos de hidrocarburos, deberán generar recursos genuinos para cada país, y que deben ser aprovechados eficientemente en promover nuevos pasos hacia el post-extractivismo. La urgencia de revisar la eficiencia en el gasto público ha quedado en evidencia, una vez más, con el análisis de Ponce y Acosta (2010), ya que si bien el gasto público aumentó sustancialmente en Ecuador, cae su efectividad en reducir la pobreza.

El nuevo papel estatal en las transiciones post-extractivistas requieren repotenciar las políticas públicas, remontando su actual debilitamiento o

los intentos de exigirles rentabilidad. Los ejemplos de esa tendencia son la debilidad y casi desaparición de las políticas públicas en desarrollo rural o la insistencia en hacer rentable la conservación de la Naturaleza por medio de la venta de bienes y servicios ambientales. A su vez, este esfuerzo debe estar encarnado en los territorios, para revertir los vacíos generados por la ausencia estatal. Uno de los componentes de la marcha hacia un post-extractivismo es volver a “unir” todo el territorio nacional, asegurando una plena cobertura de la presencia del estado de derecho en todos sus rincones. También se debe aplicar un ordenamiento territorial donde se diferencien zonas de exclusión de otras en las cuales se podrían considerar emprendimientos extractivistas (por ejemplo, los reclamos de suspensiones mineras en Cuzco, Puno y otras zonas peruanas demuestran la necesidad de estas medidas).

Otra economía, otras cadenas productivas

La reducción de la participación de los sectores extractivos de las economías nacionales necesariamente debe estar acompañada por un aumento en el aporte de los sectores manufactureros, y en especial servicios. Los cambios en el comercio internacional y la reconversión de los subsidios perversos en legítimos contribuyen a generar estas condiciones de cambio. De esta manera, el énfasis en lugar de apuntar a maximizar las exportaciones, pasa a estar en procesos productivos que generen empleo y sirvan para resolver las demandas de calidad de vida. Se potencian, por lo tanto, la producción de alimentos, la construcción de

viviendas para cerrar las brechas en acceso habitacional, o resolver los problemas de acceso al agua potable y saneamiento, entre varias posibilidades. A su vez, como se comentará más abajo, las cadenas productivas, especialmente en los sectores manufactureros, deben contar con eslabones en los distintos países, de donde es necesario incorporar este asunto en una nueva integración regional.

Obsérvese que muchas de estas actividades generarán crecimientos económicos sectoriales. Por lo tanto, el post-extractivismo no es que esté en contra del crecimiento económico como su preocupación principal, sino que lo remueve de su actual condición de meta indiscutible, y pasa a ser un simple indicador del desempeño productivo. En las transiciones post-extractivistas habrán algunos sectores que crecerán, y otros que seguramente se reducirán. Es por lo tanto otro ordenamiento productivo y económico.

El extractivismo depredador actual aprovecha los flujos de capital propios de la economía especulativa financierizada, de donde las transiciones alternativas buscan regular esa dinámica. El capital debe enfocarse en usos genuinos directamente articulados con la calidad de vida y la protección ambiental. Existen muchos antecedentes y propuestas en este sentido, que van desde las medidas para enfocar las inversiones, exigencias de tiempo de permanencia, a las evaluaciones de las inversiones en relación con la generación de empleo y la calidad ambiental, etcétera. Además, un conjunto de gobiernos de la región están explorando una “nueva arquitectura financiera” que incluye, por ejemplo, el

Banco del Sur, sistemas de pagos recíprocos que no estén mediados por el dólar, coordinaciones ante los organismos financieros internacionales, empresas regionales, etcétera (en este campo el liderazgo está en el gobierno de Ecuador).

Es apropiado apuntar que en este caso tampoco se está en contra de las inversiones. Es más, existe un papel importante para inversiones ecológicas orientadas al extractivismo indispensable, que se deberán hacer bajo otras escalas de tiempo, enfocadas en sectores prioritarios tales como producción de bajo carbono, preservación del patrimonio natural, y reconversiones productivas (véase Jackson, 2009).

Inserción comercial e integración regional

Como se indicó arriba, las transiciones post-extractivistas requieren sustanciales cambios en la integración regional. La actual asimetría, donde se exportan enormes volúmenes de materias primas para poder importar bienes de consumo, en todos los casos en destinos más allá del continente, perderá poco a poco su relevancia. Esto es posible si se pueden generar cadenas productivas a nivel continental, de donde el extractivismo indispensable será aquel necesario para alimentarlas. A su vez, las metas de cero pobreza requieren atender urgentemente componentes como la suficiencia alimentaria, lo que puede realizarse fortaleciendo articulaciones agroalimentarias a escala continental.

En otras palabras, este post-extractivismo romperá con un comercio internacional basado en la dependencia de

enviar minerales al sudeste asiático, para luego comprar sus televisores o electrodomésticos. No se rechaza el comercio internacional, sino que éste deja de ser el motor privilegiado del crecimiento económico, y al quedar regulado bajo exigencias sociales y ambientales, necesariamente debe por un lado diversificarse, y por otro lado, articularse especialmente dentro del continente.

Los bloques regionales, tales como la Comunidad Andina o el MERCOSUR, carecen de coordinaciones de este tipo, y sus socios siguen compitiendo entre ellos en los mercados internacionales para intentar vender sus materias primas y atraer inversión extranjera. Esa situación debe cambiar radicalmente bajo un escenario post-extractivista, para lograr una verdadera articulación continental. Esto no puede hacerse de manera simplista, por ejemplo reemplazando automóviles coreanos por brasileños, o en lugar de exportar materias primas a China, pasar a hacerlo a Brasil. Para evitar esas distorsiones, se deben establecer verdaderas cadenas de producción con componentes presentes en los distintos países, alentando una industrialización y diversificación productiva en todos ellos. Este objetivo requiere implantar mecanismos para generar políticas regionales comunes, en particular en temas claves como el ambiental, energético, agroalimentario y manufacturero.

Estos y otros componentes desembocan en una estrategia que hemos denominado de "regionalismo autónomo", donde se defiende recuperar la autonomía frente a la globalización, no para aislarse, sino para contar con las capacidades de elegir estrategias propias de desarrollo, y que éstas no sean impuestas

desde fuera. Este regionalismo autónomo se basa en un intenso proceso de vinculación y articulación dentro de América del Sur, incluyendo una complementariedad productiva por medio de cadenas productivas compartidas, una articulación ecológica, y reformas políticas volcadas hacia estrategias y políticas comunes. El comercio exterior deja de ser un fin en sí mismo, y pasa a ser una mediación que sirve para atender demandas de calidad de vida. Es por esa razón que las exportaciones extractivas pierden su centralidad, y se vuelven mucho más importantes, por ejemplo, la complementación productiva en alimentos.

Protagonismo ciudadano y otra política

Las transiciones al post-extractivismo enfrentarán enormes desafíos en el terreno social, particularmente en sus flancos culturales y político-partidarios. Abandonar el extractivismo depredador despertará reacciones en contra desde muchos actores, especialmente empresariales, mientras que revertir el consumismo generará incluso resistencias desde los sectores populares.

En este terreno se pueden mencionar algunos componentes claves, aunque una vez más sin intentar agotar el tema. Para alcanzar la extracción indispensable serán necesarios intensos y consistentes programas para reformar los patrones de consumo, combatiendo la opulencia, favoreciendo bienes y productos de más larga duración, con mejores balances en energía y materia, intensificando el reuso, reciclaje, compartiendo los usos, etcétera. En este terreno se debe avanzar apelando a

diversas medidas, tales como educación y difusión, junto a instrumentos económicos que desincentiven el consumismo, y medidas estrictas de control y regulación social y ambiental.

En el campo político, las transiciones requerirán fortalecer el entramado democrático, asegurar una adecuada participación social, y desplegar las regulaciones sociales sobre el mercado y el Estado. En ese camino resulta indispensable revertir el descrédito de la política y la delegación democrática actual, bajo la cual se mantienen democracias electorales formales, pero con un presidencialismo excluyente, que limita y condiciona la participación y control ciudadano. Por lo tanto es necesario ampliar la base democrática en la región, tanto desde una expansión y fortalecimiento de los mecanismos e instituciones en juego, como una renovación de la política partidaria.

Otro componente radica en relanzar la política de cambios posibles. En varios países parecería que la llegada de los gobiernos progresistas ha congelado el debate sobre la posibilidad de nuevos cambios, donde ya muchos se dan por satisfechos con los cambios emprendidos. Es necesario recuperar la cuota de liderazgo político que se vivió pocos años atrás, y comenzar a debatir las salidas post-extractivistas desde un entramado social mucho más amplio.

Otro componente muy importante es el fortalecimiento de la ciudadanía, entendida como actores que inciden en el debate público, que reclaman y deben gozar de una cobertura en sus derechos, y realmente participan en los procesos de toma de decisiones. Existe una clara dimensión multicultural ya que otras cul-

turas se presentan como sujetos políticos a partir de otras concepciones y sensibilidades, tanto culturales como ambientales.

Conclusiones

A partir del presente resumen de algunos de los contenidos que actualmente se consideran en las propuestas post-extractivistas, es adecuado subrayar ciertos aspectos. En primer lugar, es evidente que estamos lejos de una ausencia de contenidos posibles para esas alternativas. A lo largo de los últimos años se ha acumulado un importante volumen de análisis y reflexiones, lo que permiten generar estrategias más complejas, con detalles más precisos a nivel sectorial, incluyendo medidas de implementación prácticas. En el presente artículo sin duda no se presentan todas las que actualmente están disponibles, pero las que se enumeran sirven para ilustrar esta potencialidad. Por lo tanto, no se comparan las posturas que siguen encerradas en el plano de las declaraciones genéricas o que insinúan que todavía hacen falta más investigaciones. Por el contrario, se deberían aprovechar todas estas opciones de contenido que deben ser puestas en discusión.

Esto tampoco implica aceptar el extremo opuesto de pensar que ya se ha completado toda la tarea de generar esos instrumentos. En realidad, sigue siendo necesario proseguir investigando y reflexionando en ese campo. Pero más allá de la relevancia de nuevas investigaciones, hoy en día es posible generar y de-

fender planes de acción mucho más concretos.

En segundo lugar, se debe profundizar la tarea de articular cada uno de esos elementos entre sí, asegurando complementariedad y coherencia en promover las transiciones al post-extractivismo. A su vez, que estas propuestas estén directamente enfocadas en las metas de cero pobreza y cero extinciones.

Un tercer aspecto considera que si bien es posible elaborar propuestas post-extractivistas con muchos detalles, de todos modos no pueden ser propuestas cerradas, y deben mantener la flexibilidad. Se deben al menos introducir dos condiciones: permitir ajustes para cada contexto social y ambiental, y permitir procesos de aprendizaje que la mejoren de manera continuada.

En cuarto lugar, estos ejercicios implican rescatar la validez de las "alternativas". A pesar de los tiempos de cambios que se viven en América Latina, persisten distintas barreras en imaginar otros futuros distintos a aquellos propios de la ideología del progreso. De esta manera, la apuesta por el post-extractivismo requiere fortalecer las capacidades para promover visiones utópicas que iluminen prácticas de cambio concretas.

Finalmente, como quinto punto, la construcción de alternativas post-extractivistas requiere de sujetos políticos que las alimenten y difundan desde sus prácticas políticas. En este terreno el papel de la sociedad civil sigue siendo esencial, y es en muchos casos en su seno donde están surgiendo los aportes más interesantes para imaginar esos otros mundos posibles.

Bibliografía

- Acosta, A.
2009 *La maldición de la abundancia*. CEP, SwissAid y AbyaYala, Quito.
- Alayza, A. y E. Gudynas (eds.).
2011 *Transiciones. Post-extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. RedGE y CEPES, Lima.
- Bustamante, T. y R. Lara (coords)
2010 *El Dorado o la Caja de Pandora. Matices para pensar la minería en Ecuador*. FLACSO, Quito.
- Bebbington, A.
2009 The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42(5): 12-20.
- Beristain, C.M., D. Páez R. e I. Fernández
2009 *Las palabras de la selva. Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de Texaco en las comunidades amazónicas de Ecuador*. Hegoa, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Dematteis, L. y Szymczak, K.
2008 *Cruda realidad. Petróleo, devastación y resistencia en la Amazonia*. City Lights Books, San Francisco.
- Gudynas, E.
2003 *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. ILDIS FES y AbyaYala, Quito.
- Gudynas, E.
2009 Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, pp 187-225. En: *Extractivismo, política y sociedad* (varios autores). CAAP y CLAES, Quito.
- Hopkins, R.
2008 *The transition handbook*. Chelsea Green, White River Junction.
- Jackson, T.
2009 *Prosperity without growth. Economics for a finite planet*. Earthscan, Londres.
- Martínez, E. y A. Acosta (comps.)
2010 *ITT – Yasuní entre el petróleo y la vida*. Universidad Politécnica Salesiana y AbyaYala, Quito.
- Ponce, J. y A. Acosta
2010 “La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución?” *Ecuador Debate*, Quito, 81:7-19.
- Sachs, W. y T. Santarius (dirs.)
2007 *Un futuro justo. Recursos limitados y justicia global*. Icaria e Intermón Oxfam, Barcelona.
- SENPLADES
2009 *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*. SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación), Quito.
- Sotelo, V. y P. Francke
2011 “¿Es económicamente viable una economía post extractivista en Perú?”, pp 115-141, En: *Transiciones. Post-extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú* (A. Alayza y E. Gudynas, eds.). RedGE y CEPES, Lima.

Desigualdad, medio ambiente y desarrollo sostenible en el área andina de América Latina

Un esbozo interpretativo provisorio

H. C. F. Mansilla

Los vínculos complejos entre temas ambientales y desigualdad social pueden ser aclarados mediante un esfuerzo de filosofía política. Los desarreglos medio-ambientales tienden a acentuar las desigualdades sociales preexistentes, siendo los campesinos indígenas y los habitantes de la selva tropical los más afectados. Casi todos los sectores y movimientos sociales fomentan una racionalidad instrumental de corto plazo, que no es favorable a la preservación de los ecosistemas naturales.

Preliminares

En vista de la complejidad del tema y de las paradojas que genera, es imprescindible una reflexión político-filosófica en torno a los vínculos entre desigualdad social y desarreglos ecológicos en el área andina de América Latina. En este texto la expresión región andina se limita al núcleo histórico de la misma, que es el territorio que ocupan actualmente las repúblicas de Ecuador, Perú y Bolivia. En las últimas décadas se ha incrementado la relevancia de la problemática ecológica de manera dramática a causa de la multiplicación de los desarreglos medio-ambientales en un lapso muy breve de tiempo. Por otro lado, y pese a todas las políticas públicas de compensación social, persiste en esta área un nivel muy acentuado de desigualdad en los campos

del ingreso, la educación, el acceso a la participación política y la calidad de la vida. Se puede adelantar una conclusión provisoria afirmando que en la zona andina las diferentes manifestaciones de la crisis ecológica han incrementado diversos fenómenos de desigualdad social, consolidando, por otra parte, algunos rasgos centrales de las pautas de comportamiento colectivo de las poblaciones involucradas, rasgos que no son favorables a la preservación de los ecosistemas andinos y que son practicados por casi todos los estratos sociales de estos países.

Para comprender adecuadamente esta constelación compleja y contradictoria, debemos primeramente examinar los elementos más importantes del carácter general del desarrollo que afecta al área andina en las dos últimas generaciones, más o menos a partir de 1950.

Durante siglos o milenios han ocurrido enormes cambios en Asia, África y América Latina: desde invasiones militares provenientes de otros continentes y culturas hasta revoluciones socio-políticas, pasando por el florecimiento de notables culturas autóctonas. Pero el *desarrollo* que tiene lugar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial sobrepasa todo lo anterior de manera cuantitativa y cualitativa. En pocas décadas se ha producido, por ejemplo, un crecimiento demográfico y un proceso de urbanización inusitados en toda la historia anterior de aquellos pueblos.¹ Paralelamente se puede constatar una gigantesca destrucción del medio ambiente, posibilitada por la introducción de modernas tecnologías y por un diseño colectivo consciente que se plantea un desarrollo acelerado y tecnificado como meta irrenunciable, destrucción que era prácticamente desconocida hasta 1950, sobre todo bajo la actual forma de un ritmo vertiginoso de expansión. Todos estos fenómenos se han dado con gran intensidad en el ámbito andino, donde los procesos de urbanización e industrialización a partir de 1950 han transformado radicalmente a estas sociedades, dejando pocos resquicios geográficos y culturales libres de un genuino furor mo-

dernizante. Todo esto ha afectado de manera intensa la identidad colectiva de las naciones andinas, identidad que se halla sumida en una crisis multifacética. Esta crisis ha generado diferentes respuestas sociopolíticas y culturales, que pueden ser vistas como formas originales de resistencia histórica frente al carácter modernizador y capitalista de la evolución actual.² Entre esas respuestas se halla una reafirmación de las costumbres y los valores de orientación prehispánicos, lo que puede ser considerado parcialmente como una invención de la tradición. Es verdad que gran parte de este proceso acelerado de cambio tiene lugar en la esfera técnico-económica y menos en los terrenos ideológico, cultural y familiar (que han generado interesantes mecanismos de resistencia), pero, en conjunto, las modificaciones y los traumas vinculados al proceso de modernización han convertido a los países andinos en algo substancialmente distinto de lo que existía en esos territorios hasta la primera mitad del siglo XX. Ello se debe, en última instancia, al surgimiento de un modelo de desarrollo basado en el uso masivo de la tecnología occidental y en pautas de consumo del mismo origen.³ En este contexto es indispensable insistir en el carácter ambiguo de la evolución

1 Cf. por ejemplo Jared Diamond, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive*, Londres: Allen Lane 2005

2 Cf. Aldo Panfichi (comp.), *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, Lima: PUC 2007; Rodrigo Montoya Rojas (comp.), *Voces de la Tierra: reflexiones sobre los movimientos políticos indígenas en Bolivia, Ecuador, México y Perú*, Lima: Universidad de San Marcos 2008.

3 Eric J. Hobsbawm, *Sobre la historia*, Barcelona: Crítica 2002, p. 81: "Desde 1950 hemos vivido quizá las mayores transformaciones sociales y culturales de todos los tiempos y pocos dudarán de que se derivan de los avances económicos y tecnocientíficos".- Sobre el "gran salto adelante, extraordinario, inaudito y sin parangón", que significó el tercer cuarto del siglo XX, cf. *ibíd.*, p. 237, 256.

contemporánea del área andina y de las respuestas aparentemente autóctonas a la misma, lo que tiene una importancia decisiva al estudiar los nexos entre desigualdad social y desarreglos ecológicos, donde no es posible una atribución simple de responsabilidades y culpas y donde los resultados del análisis pueden ser relativamente inesperados.

Aunque suene a repetición, hay que enfatizar que más o menos a partir de 1950 los países andinos han experimentado un cambio cualitativo que es único en el curso de toda su historia. Estas sociedades conocieron hasta entonces una gran cantidad de acontecimientos de todo tipo –como las otras áreas geográficas–, pero pocas modificaciones profundas de sus estructuras básicas. En los últimos sesenta años, empero, han pasado de ser sociedades rurales, poco diferenciadas interiormente y con valores de orientación determinados por sus propios legados culturales, a ser naciones mayoritariamente urbanas, con estructuras internas altamente complejas, parcialmente industrializadas e influidas vigorosamente por el modelo civilizatorio occidental. En lo que se refiere a su medio ambiente, a su demografía y a la apertura económica de sus territorios, los cambios acaecidos en las dos últimas generaciones abren paso a una época totalmente nueva y distinta. Y esto tiene que ver directamente con la triplicación de la población en esta región, con el surgimiento de inmensas aglomeraciones urbanas, con la expansión incesante de

la frontera agrícola, con la apertura de dilatados territorios a la actividad económica y, en resumen, con un proceso acelerado de modernización, el cual, sin embargo, no ha producido una conciencia ecológica de relevancia público-política ni tampoco ha contribuido a mitigar el fenómeno de las desigualdades sociales.⁴

Es obvio que este complejo desarrollo admite varias interpretaciones divergentes al mismo tiempo. Pese a la indudable persistencia de factores negativos y de rezagos evolutivos en varias esferas, como la económica y la educativa, no se puede negar que la región andina exhibe hoy avances respetables en su proceso modernizador. Se puede constatar, por ejemplo, la construcción de una enorme infraestructura en transportes y comunicaciones, que es aprovechada por todos los estratos sociales de los países respectivos. La producción manufacturera de base urbana es considerable y de la más variada índole, lo que vale asimismo para el campo de los servicios. En estos países la movilidad social tiene un grado relativamente alto; la esperanza de vida es mucho mayor que antes de 1950, lo que se debe a un indudable progreso en el campo de la salud pública. El acceso a todos los niveles educativos se ha democratizado fuertemente, lo que se manifiesta, entre otros aspectos, en la multiplicación de universidades estatales y privadas y en la importancia que ahora se atribuye a la adquisición de conocimientos técnico-

4 Dennis L. Meadows et al., *Limits to Growth: The 30-Year Update*, White River Junction: Chelsea Green 2004.

científicos como mecanismo de ascenso y progreso social.⁵

Y, sin embargo, estos países no constituyen necesariamente sociedades con una calidad de vida más razonable que a mediados del siglo XX. Su realidad cotidiana se halla hoy en día signada por factores como la contaminación ambiental, la destrucción acelerada de la biodiversidad, la criminalidad alarmante, la pérdida de tiempo por congestiones de tráfico y por el mal funcionamiento de todas las burocracias, la persistencia de una marcada desigualdad social y la dilución de las identidades premodernas de grupos e individuos. Estos costes de la modernización no afectan a todos los estratos sociales de la misma forma y con igual intensidad. De todas maneras estos aspectos empiezan a ser percibidos como negativos por algunos grupos sociales, que se preguntan si vale la pena “subirse en estos términos al carro de la modernidad. Al punto que los términos de modernización y calidad de la vida aparecen cada vez más, en las evaluaciones silenciosas que hacemos todos, como términos en conflicto”.⁶ En el mundo andino las aglomeraciones urbanas –de una expansión incesante– abarcan dilatadas barriadas donde imperan parcialmente el crimen y las drogas. El ciudadano común y corriente pierde una parte importante de su tiempo en problemas de transporte, en trámites administrativos enrevesados y superfluos y en

una lucha despiadada contra el prójimo. La distancia entre los más pobres y los más ricos es mucho mayor que hace medio siglo; en lugar de las antiguas diferencias de rango y origen hoy el dinero es el criterio que define claramente las capas sociales, y que las separa de modo brutal.

En este contexto es indispensable mencionar lo siguiente, aunque pertenece a la esfera de la reflexión futuroológica. Dentro de pocas décadas el bosque tropical será probablemente un mero recuerdo literario. La desertificación de una buena porción del territorio del Estado andino respectivo será uno de los grandes problemas cotidianos. Hasta se puede aseverar que, a largo plazo, la esperanza de un mejoramiento permanente del nivel de vida se podría revelar como ilusoria ante la dilapidación irresponsable de los recursos naturales, pero también a causa de la acrecentada *anomia* socio-política.⁷ Subrayo particularmente este fenómeno de largo plazo porque las desigualdades sociales, por un lado, y la dialéctica de ecología y política, por otro, deberían estar encuadradas en una reflexión que también considera críticamente los aspectos y resultados negativos de los procesos de modernización en el área andina.

Se trata, en el fondo, de postular un análisis político-filosófico que examina las ambigüedades de todos los esfuerzos modernizadores y las ambivalencias del

5 Cf. por ejemplo: Naciones Unidas [sin compilador], *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*, Lima: PNUD / NNUU 2009.

6 Martin Hopenhayn, *Respirar Santiago*, en: *Nueva Sociedad*, Nº 136, marzo/abril de 1995, Caracas, p. 51.

7 Sobre esta temática cf. la importante obra de Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid: Iberoamericana / Vervuert 2006.

progreso material, en cuyo marco el debate sobre las desigualdades sociales obtiene un lugar más sobrio dentro de una temática mayor. Por ello este breve texto incluye algunas observaciones sobre el imaginario popular en el área andina referente a las metas normativas de evolución histórica y sobre la concepción del desarrollo sostenible, que hoy en día es la base de ideologías que acompañan a amplios movimientos sociales y también a refinadas concepciones intelectuales acerca de los nexos entre lo ecológico y lo político.

Desigualdad social y desarreglos ecológicos

En la región andina que se extiende desde el Ecuador hasta Bolivia, los fenómenos más relevantes de la crisis ecológica, como la contaminación general en zonas urbanas, la erosión de suelos agrícolas y la destrucción del bosque tropical, han consolidado e intensificado modelos convencionales de desigualdad social. La zona andina se ha destacado tradicionalmente por índices muy elevados de desigualdad en los terrenos del ingreso, la educación, la satisfacción de las necesidades básicas y la esperanza de vida. Pero también en las esferas menos accesibles a la comparación estadística, como el acceso a la participación política, la seguridad ciudadana y la calidad de la vida, se puede constatar en las últimas décadas una evolución proclive a mayores diferencias sociales. Y ésta trae consigo, en la temática aquí tratada, claras desventajas para los estratos subalternos de las sociedades andinas, que han sido los más afectados tanto por el pro-

ceso general de modernización, como por la crisis ecológica en particular.

Es necesario, sin embargo, mencionar varios aspectos de esta compleja problemática, porque cuestiones como la generación y la responsabilidad por los daños medio-ambientales pueden ser consideradas como transversales con respecto a todos los estratos sociales. El imaginario popular, las últimas metas normativas de desarrollo, y hasta el precio que la nación respectiva está dispuesta a pagar por la consecución de esas metas, constituyen factores en los cuales la similitud entre las diversas capas sociales es relativamente acentuada. Por ello es imprescindible echar un breve vistazo a la conformación histórica de la actual crisis ecológica en el área andina. Ya mencioné que en los últimos sesenta años han sucedido más alteraciones de la geografía física y más desarreglos medio-ambientales que en toda la historia de la región, por lo menos en lo que se puede reconstruir desde la época de la conquista española. Durante las últimas dos generaciones se ha producido un complejo desarrollo que puede ser descrito como un proceso *imitativo* de modernización, al mismo tiempo acelerado y caótico, que ha dado como resultado un grado notable de urbanización, el desdoblamiento de nuevas capas sociales vinculadas a las ciudades y un imaginario generalizado que visualiza la prosperidad individual como el destino y la justificación irrenunciables de los esfuerzos modernizadores. Este desarrollo, unido a una mejoría sustancial de la salud pública y de los sistemas educativos, ha conducido, a veces por vías indirectas, a una

constelación global que conlleva presiones enormes y crecientes sobre casi todos los ecosistemas de la zona andina. Esta situación no ha sido básicamente alterada, sino más bien intensificada, por la aparición de vigorosos movimientos de protesta social y de reivindicaciones indigenistas. Se trata de un proceso complicado que permite diferentes interpretaciones, pero no hay duda de que el progreso material y social, anhelado por casi todos los sectores relevantes en los Andes, ha vulnerado irremediablemente los frágiles ecosistemas de la región.

En otras palabras: el ingreso a la modernidad, junto con la occidentalización de las pautas de consumo masivo y la emergencia de nuevos sectores sociales, ha convertido a los ecosistemas de los Andes en algo precario y sometido a los designios humanos, los que, como se sabe, nunca son del todo racionales y razonables. Por ello podemos adelantar una paradójica conclusión general. La crisis medio-ambiental ha significado claras desventajas para los habitantes originales de las selvas tropicales, para casi todos los sectores campesinos del área andina (con excepción de los llamados cocaleros), para los colonizadores de las tierras bajas y para amplios sectores urbanos, pero, con la notable excepción de los habitantes originales de la selva, ningún sector social está dispuesto a apoyar y soportar medidas conservacionistas que signifiquen una limitación sensible del progreso material, del nivel de vida y de las expectativas de ingresos económicos. Es decir: ningún grupo social permitiría una defensa de los ecosistemas andinos si esta defensa englobaría una desaceleración del proceso modernizador. Contra esta afirma-

ción se puede argüir que muchos sectores que habitan en las zonas amazónicas están generalmente representados por movimientos sociales que se adscriben a ideologías pro-ecologistas y conservacionistas. Estos movimientos han ganado indudablemente en influencia política, resonancia pública y reconocimiento académico. Pero a esto se puede responder que sus productos ideológicos juegan en la realidad cotidiana un rol marcadamente secundario. Estas ideologías están dirigidas, en primer término, a las fuentes de financiamiento de la cooperación internacional, y en segundo lugar, a la opinión pública esclarecida del ámbito universitario del país respectivo. Estamos, evidentemente, ante un enfoque en el fondo pragmático, cuya legitimidad es respetable, pero estamos al mismo tiempo ante una realidad cotidiana que no es influida directamente por productos intelectuales, por más brillantes que estos sean.

La situación del medio ambiente

Para comprender los nexos entre crisis ecológica y desigualdad social es conveniente observar el desarrollo medio-ambiental de los Andes de forma más detallada. Aquí mencionaremos muy someramente tres zonas geográficas muy diferenciadas del ámbito andino: las planicies amazónicas o tierras bajas, situadas al Oriente de esta macrorregión; los valles mesotérmicos localizables en las estribaciones de la cordillera de los Andes (zona central, llamada parcialmente *sierra*); y las tierras altas de montaña, incluyendo los altiplanos, que conforman los territorios más elevados de los Andes. En este contexto dejaremos

de lado las zonas costeras del Ecuador y Perú (al Occidente de esta macrorregión), porque allí se puede constatar un número relativamente reducido de grandes desarreglos medio-ambientales.

En las últimas décadas se ha destruido y se destruye una porción importante de los bosques tropicales, lo que ahora constituye probablemente el principal problema ecológico de la región. En los valles mesotérmicos y en las faldas de las montañas el proceso de talado ha sido aun más intenso. Ya en la época colonial se destruyeron totalmente las arboledas de tierras altas (incluyendo los altiplanos) en Perú y Bolivia a causa de las necesidades energéticas de la extracción minera. De estas arboledas, mencionadas ampliamente por los primeros cronistas españoles, no queda ni el más leve vestigio.

En el caso específico de la selva amazónica se puede aseverar lo siguiente. Con la excepción de grupos numéricamente muy reducidos de indígenas que habitan aun en medio de los bosques tropicales y viven de ellos como cazadores y recolectores, todos los otros sectores sociales contribuyen a la destrucción masiva y creciente de la selva. Los grandes empresarios de la madera y de las plantaciones comerciales, por un lado,

pero también dilatadas masas de campesinos indígenas que migran de las zonas altas se dedican, con similar ahínco y perseverancia, a la eliminación de la cubierta vegetal de esas áreas. En Perú y Bolivia hay que mencionar a los campesinos consagrados al cultivo de la coca y a la elaboración de cocaína, los cuales coadyuvan en gran escala a la expansión de la frontera agrícola.⁸ Otros sectores, como los colonizadores, los agricultores y ganaderos de subsistencia⁹ y los buscadores de oro y minerales valiosos en ríos tropicales, hacen también su parte en la reducción de las arboledas en las tierras bajas. En suma: es difícil encontrar un sector social que no preste su ayuda a la progresiva eliminación de los bosques tropicales.

Los fenómenos de desigualdad social se manifiestan, empero, de modo muy diferenciado. La destrucción de los ecosistemas no afecta a todos los sectores sociales por igual. Se puede aseverar, por ejemplo, que la destrucción de las selvas amazónicas y la erosión de suelos en las tierras altas andinas no influyen sobre la vida cotidiana y los patrones de consumo de las capas empresariales de estos países¹⁰. Los más perjudicados son, como era de esperar, las etnias indígenas de cazadores y recolectores que aun

-
- 8 Cf. Harry Sanabria, *The Coca Boom and Rural Social Change in Bolivia*, Ann Arbor: Michigan University Press 1993.
- 9 Eduardo Gudynas, *Multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable*, en: *Nueva Sociedad*, N° 174, julio / agosto de 2001, Caracas, pp. 95-106.
- 10 Sobre los empresarios en relación a la temática ecológica y a la concepción del desarrollo sostenible, cf. Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible (comp.), *Eco-eficiencia*, Santaafé de Bogotá: Oveja Negra 1992; Hernando de Soto / Stephan Schmidheiny, *Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, Santaafé de Bogotá: FUNDES / Oveja Negra 1992.- Para una crítica a esta posición cf. Guillermo Foladori, *Controversias sobre sustentabilidad. La coevolución sociedad-naturaleza*, México: Porrúa / UAZ 2001.

viven en el bosque húmedo tropical. Su *hábitat* se va reduciendo paulatinamente en superficie y en recursos, lo que afecta directamente a su estilo de vida, a sus prácticas alimentarias y a sus perspectivas de futuro. En Ecuador y Bolivia las nuevas constituciones actuales, de marcada naturaleza populista e indigenista, establecen una consulta obligatoria (vía información, debate y referéndum) a las poblaciones involucradas cuando grandes proyectos de infraestructura, la prospección petrolera y la extracción minera lleguen a afectar las áreas tradicionales de vivienda, trabajo y tránsito de las etnias de tierras bajas. Lo que la experiencia práctica ha demostrado en estos países es que esas consultas tienen una validez sólo teórica y una vigencia sólo programática cuando la necesidad de obtener petróleo y minerales entra en confrontación con los mecanismos protectores de los ecosistemas naturales. Ello se debe, en última instancia, a la debilidad numérica de las etnias amazónicas en los países andinos y a la preeminencia de los esfuerzos modernizadores sobre todo impulso conservacionista, aunque la retórica política adecuada a la moda del día puede brindar ocasionalmente una impresión contraria.

La crisis ecológica también toca a los colonizadores provenientes de tierras altas que tratan de encontrar una nueva existencia en las zonas húmedas de la Amazonía. Los suelos tropicales son altamente vulnerables por contener generalmente una capa de *humus* muy delgada y frágil, que se deteriora de manera irremisible después de que se destruye la cubierta vegetal original. Ante el agotamiento relativamente rápido de la productividad de los suelos tropicales y

el surgimiento de superficies erosionadas, los colonizadores están obligados a buscar constantemente nuevas áreas de cultivo y a ampliar sin cesar la frontera agrícola. Este grupo social tiene una capacidad de ahorro muy limitada. Su alta movilidad geográfica no es favorable al surgimiento de comunidades estables. Esto repercute negativamente sobre el nivel educacional de las generaciones jóvenes. Pero lo más relevante es que los colonizadores, mediante su sistema itinerante de cultivos, socavan y destruyen la propia base de su existencia futura. En este caso la crisis ecológica genera una situación dramática de descomposición social a largo plazo.

En lo referente a las tierras altas de la región andina se puede afirmar lo siguiente. Las elevadas tasas de crecimiento demográfico y las mejoras de la salud pública han generado un aumento considerable de la población respectiva, que aun no ha sido limitado sustancialmente por la constante migración del campo a los centros urbanos. Este incremento demográfico ha significado, como ya se mencionó, una sobrecarga permanente sobre los ecosistemas de montaña, que también son altamente vulnerables, sobre todo los suelos agrícolas en declive. A esto se añade que la mayoría de los campesinos actuales de origen indígena ya han abandonado las técnicas incaicas de cultivar la tierra mediante terrazas artificiales que siguen las curvas de nivel y todavía no han adoptado los procedimientos modernos de agricultura en medios precarios (como las carpas solares). Existen otras prácticas, como el sobrepastoreo, la tala de arboledas y cortavientos y la quema anual de pastizales, que han contribuido al erosionado

miento generalizado de suelos otrora agrícolas. Hay que recordar que la agricultura incaica requería de una planificación centralizada y de amplios trabajos comunitarios. Las reformas agrarias en Bolivia (a partir de 1953) y en el Perú (a partir de 1968)¹¹ han terminado con la gran propiedad agraria (latifundios) de blancos y mestizos en las regiones del altiplano y de la sierra, pero han causado al mismo una extrema parcelación de la pequeña propiedad agrícola (minifundio), que, como tal, se presta difícilmente a una tecnificación adecuada y a trabajos colectivos de gran envergadura y planificación de largo alcance. Entre los resultados de esta evolución se hallan el descenso del nivel de ingresos, el estancamiento del desarrollo social y educativo y la reducción del rol político (por ejemplo: pérdida de las iniciativas políticas en favor de los movimientos sociales que representan a los campesinos cocaleros de zonas subtropicales). En este marco la crisis ecológica ha conllevado un empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores campesinos de tierras altas, que se hallan tradicionalmente entre los grupos sociales de ingresos más bajos en toda el área andina.

En las zonas montañosas de los Andes los estratos altos y medios, que son exclusivamente urbanos, no han sido afectados directamente por los desarreglos medio-ambientales, por lo menos en

sus niveles de ingresos y educación. Son, como todas las capas sociales, víctimas de la creciente contaminación de aire y agua en las ciudades, pero la verdad es que en las naciones andinas los estratos medios y altos no atribuyen gran importancia a fenómenos como la contaminación ambiental y, por consiguiente, tampoco promueven políticas públicas con metas conservacionistas. Hay que señalar que debido a su nivel de conocimientos y a las urgencias de la vida cotidiana, las políticas públicas pro-ecologistas tampoco representan una prioridad para los estratos subalternos tanto del ámbito urbano como del rural en las tierras altas de los Andes.

En los llamados valles mesotérmicos de la región andina ha ocurrido una evolución demográfica muy similar a la ya reseñada, agravada por la constante inmigración procedente de las zonas altas. En estos valles se hallan algunos de los centros urbanos más importantes y con el crecimiento más acentuado del Ecuador, Perú y Bolivia, lo que conlleva una clara pérdida de suelos agrícolas y una eliminación acelerada de las arboledas de clima moderado. En Perú y Bolivia se constata la existencia de un dilatado sector campesino dedicado al cultivo de la coca y a la elaboración de las primeras etapas de la cocaína.¹² Esta actividad, excepcionalmente rentable, significa también la destrucción de la cubierta ve-

11 Fernando Eguren, *La reforma agraria en el Perú*, Santiago de Chile: FAO / NNUU 2006; José María Caballero, *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*, Lima: IEP 1984; y la obra clásica: José Matos Mar / José Mejía, *La reforma agraria en el Perú*, Lima: IEP 1980.

12 Cf. *Nueva Sociedad*, No. 222, julio/agosto 2009, Buenos Aires (número monográfico dedicado al tema: "Drogas en América Latina"); José Blanes / H. C. F. Mansilla, *Cinco tesis sobre el trasfondo del complejo coca / cocaína en Bolivia*, en: *Nueva Sociedad*, No. 142, marzo/abril de 1996, Caracas, pp. 65-71.

getal original, por un lado, y la utilización masiva de productos químicos perjudiciales para los ecosistemas (como el ácido sulfúrico), por otro. Los llamados campesinos cocaleros conforman en Bolivia el movimiento social mejor organizado y con el mayor peso político en la actualidad. A nivel local y regional son también muy influyentes en el Perú. Estos campesinos constituyen el grupo organizado más agresivo que ha invadido varios parques naturales y zonas protegidas por ley en toda la región andina, convirtiendo estas reservas ecológicas en zonas de producción privilegiada de coca y cocaína, sin que se registre ninguna actuación estatal para hacer cumplir el ordenamiento legal del país respectivo destinado a proteger algunas zonas de alto interés ecológico. Esta alusión al movimiento cocalero no es superflua porque nos muestra un fenómeno reiterativo en la historia contemporánea del área andina. Los campesinos cocaleros representan intereses sectoriales estrictamente particulares, que, como tales, demandan políticas públicas específicas. Esto es totalmente legítimo. El movimiento cocalero utiliza una estrategia convencional: hace pasar intereses particulares como si fuesen los intereses generales de la nación. El accionar de este movimiento social es instructivo, porque muestra el complejo carácter de los movimientos sociales en la región andina, que no siem-

pre poseen las características positivas y promisorias que les atribuyen acriticamente algunas tendencias académicas y universitarias. Los campesinos cocaleros no ayudan precisamente a la preservación de los frágiles ecosistemas de la región mesotérmica y con sus ingresos relativamente altos han contribuido a acentuar las desigualdades sociales. Esto no significa, obviamente, que todos los movimientos sociales sean similares en su defensa de intereses particulares, pero es un llamado a seguir aplicando un escrutinio estrictamente crítico, y no uno romántico, a todos estos fenómenos.¹³ Diversos movimientos sociales del área andina (los campesinos cocaleros, los colonizadores, los buscadores de minerales) influyen simultáneamente sobre los ecosistemas incrementando su vulnerabilidad y sobre el nivel de ingresos, aumentando la desigualdad social.

Crítica del imaginario popular

Todos estos factores dispares deben ser considerados para calibrar de forma más o menos adecuada la dialéctica de desigualdad social y contexto ecológico. Sólo desde una perspectiva unilateral e históricamente ingenua de la modernización se puede sostener que la ampliación de la frontera agrícola es una muestra evidente de progreso social y un testimonio fehaciente del triunfo del Hombre sobre la naturaleza. Esta es pa-

13 Cf. José Seoane, *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO 2003; M. Chiriboga et al., *Movimientos sociales en el Ecuador*, Quito: CLACSO 1986; Xavier Albó, *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*, La Paz: CIPCA 2008; María Isabel Remy Simartovic, *Movimientos sociales en el Perú*, Lima: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza 2007; Fernando Guerrero / Pablo Ospina, *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires: CLACSO 2003.

radóticamente la opinión mayoritaria de la población en las naciones andinas, extendiéndose desde las élites empresariales hasta gran parte de los sectores campesinos indígenas, pasando por los “nuevos” estratos medios urbanos. En contra de lo que conciben importantes corrientes académicas, sobre todo en el ámbito universitario europeo, las tendencias pro-ecológicas dentro de los países andinos son relativamente pequeñas y sin relevancia política. Esto vale precisamente para las etnias indígenas mayoritarias en los Andes. Aquí no hay un importante Partido Verde como en el Brasil. Existen todavía prácticas conservacionistas en el seno de algunos sectores indígenas de la selva amazónica, cazadores y recolectores, sobre todo en aquellos que no han tenido un contacto permanente con el impulso modernizador que configura mayoritariamente la vida cotidiana en toda la región. Estas prácticas conservacionistas han sido preservadas hasta hoy por sectores poblacionales muy reducidos y en proceso de paulatina disolución ante el avance realmente avasallador de fuerzas modernizadoras, del cual forman parte los indígenas de tierras altas andinas y provenientes de los valles mesotérmicos que, de modo creciente, han migrado a las zonas amazónicas y hoy en día configuran la mayoría de la población en las áreas selváticas de los Andes. Otra cosa

muy diferente es la presencia de teorías e ideologías conservacionistas, que con ayuda gubernamental contribuyen a crear la impresión de que una mayoría de los indígenas del país respectivo se consagrarían con verdadero ahínco al cuidado exhaustivo de la Madre Tierra. A nivel internacional estas construcciones ideológicas han redituado un enorme prestigio a los gobiernos populistas de Ecuador y Bolivia. Oficinas estatales y organizaciones no gubernamentales, conducidas por intelectuales urbanos que hablan a nombre de las etnias indígenas, han recreado la imagen clásica del buen salvaje que vive en armonía íntima con la naturaleza y que protege los ecosistemas naturales de la región selvática amazónica¹⁴, cuando en realidad se trata, en la mayoría de los casos, de una brillante operación de relaciones públicas que genera también un buen financiamiento externo y una porción de poder político a favor de sus autores intelectuales.

Estas ideologías han construido una oposición binaria elemental entre una concepción llamada *occidental* y otra atribuida a las etnias indígenas de los Andes. Pero la realidad nos muestra que los grandes imaginarios colectivos –el occidental y el indígena– se han entremezclado de tal manera, que ya no existen como factores incontaminados el uno del otro.¹⁵ Por ello la contraposición

14 Algunas indicaciones en: José Sánchez Parga, *El movimiento indígena ecuatoriano*, Quito: CAAP 2007, *passim*.

15 Fernando Mayorga / Eduardo Córdova, *El movimiento antiglobalización en Bolivia. Procesos globales e iniciativas locales en tiempos de crisis y cambio*, La Paz: CESU/UMSS-Plural 2008; Thérèse Bouysse-Cassagne et al., *Tres reflexiones sobre el pensamiento andino*, La Paz: HISBOL 1987; Esteban Ticona / Gonzalo Rojas Ortuste / Xavier Albó, *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz: CIPCA 1995.

tajante entre ambas culturas puede ser considerada como una operación intelectual, es decir como una *interpretación* histórica relativamente arbitraria con una intencionalidad política, que en cuanto tal no es compartida por el grueso de la población. Y hay que señalar que los puntos de coincidencia entre los dos imaginarios colectivos son mucho más importantes que los elementos de discordia e incompreensión. En este contexto es indispensable señalar que todo proceso sincretista y toda corriente modernizadora requieren de elementos de *compensación* para hacer digerible estos tránsitos socialmente dolorosos. Y allí se encuentra la necesidad de revitalizar los mitos profundos¹⁶ de un país, de reinventar y consolidar sus tradiciones.¹⁷

Crítica de la teoría del desarrollo sostenible

En el caso andino la crítica actual de la modernidad, propagada por algunos movimientos sociales y grupos indigenistas no ha contribuido a cuestionar la actual economización de la política, es decir la tendencia a ver lo razonable exclusivamente en el incremento de los índices de producción, productividad y consumo y a considerar el llamado cre-

cimiento cero, por ejemplo, como algo inaceptablemente negativo. Lo cierto es que las exigencias de la población a partir de mediados del siglo XX han tomado una naturaleza tal que es imposible satisfacerlas sin una expansión constante de la esfera económica. Por ello es que en el área andina existe todavía una amplia noción de legitimidad en torno a la necesidad y al ritmo de la modernización, consenso que abarca a muy diferentes sectores sociales y partidos políticos. También en los sectores políticos izquierdistas y progresistas se supone que el desarrollo llamado integral debe acortar la distancia frente a los países ya altamente industrializados y, al mismo tiempo, promover la paz social mediante la incorporación pacífica de los estratos menos favorecidos a la estructura productiva y distributiva.¹⁸

Ahora bien, la casi totalidad de estos buenos propósitos, empezando por el de mejorar el ingreso promedio de los habitantes de modo persistente, conlleva mayores cargas sobre el medio ambiente y presiones crecientes sobre los recursos naturales y energéticos; ya sea para asegurar el empleo pleno o para mejorar la salud, la vivienda y la educación pública, se requiere indiscutiblemente de un incremento continuado —y hasta ex-

16 Guillermo Francovich, *Los mitos profundos de Bolivia*, La Paz: Amigos del Libro 1980.

17 Ramón Pajuelo Teves, *Reinventando comunidades imaginarias. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centro-andinos*, Lima: IFEA 2007. Cf. las obras clásicas: Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México: FCE 1993; Eric Hobsbawm / Terence Ranger, *La invención de la tradición*, Barcelona: Crítica 2002.

18 Guillermo Foladori, *Paradojas de la sustentabilidad: ecológica versus social*, en: *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, Nº 6, mayo / agosto de 2001, Monterrey, pp. 20-30. Cf. también Karl-Werner Brand (comp.), *Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie* (Desarrollo sustentable. Un reto para la sociología), Opladen: Leske + Budrich 1999.

ponencial—del conjunto de la economía del país respectivo.¹⁹ La realidad de un mundo finito con recursos decrecientes y limitaciones acrecentadas constantemente, manifestadas por la capacidad cada vez más reducida de autorregeneración de los ecosistemas naturales (como es el caso dramático de los bosques tropicales), sugiere la muy alta probabilidad de que todos los intentos de un desarrollo pleno y una modernización completa para las naciones del Tercer Mundo permanezcan en el terreno de lo ilusorio o conduzcan a una catástrofe ecológica universal. Todas las ideas básicas subyacentes a estos grandes proyectos históricos provienen del acervo de la modernidad —la bondad liminar de la industrialización y la urbanización, la índole no problemática del crecimiento económico incesante, la perspectiva de un progreso perenne—, y lo que ahora está en crisis es el fundamento mismo de esa modernidad, que ha mostrado ser poco crítica consigo misma y contener los elementos para la autodestrucción del género humano.

Esta problemática puede ser parcialmente esclarecida mediante el análisis de la teoría del desarrollo sostenible, adoptada como ideología propia por un número creciente de movimientos sociales, partidos políticos e instituciones estatales y privadas del área andina. Las versiones teóricamente más sofisticadas del desarrollo sustentable siguen siendo las primeras elaboraciones programáticas de este enfoque, como el *Informe Brundtland*, la *Propuesta Económica de la CEPAL* y el *Llamado de la Internacional Socialista a detener la degradación ecológica*.²⁰ Todas ellas carecen de una credibilidad liminar porque los grupos que consuetudinariamente las han sustentado (planificadores de las burocracias estatales, partidos socialistas y socialdemocráticos, sindicatos e instituciones afines, movimientos sociales en América Latina, empresarios privados), han pertenecido durante largas décadas a los partidarios del progreso material irrestricto, de la industrialización acelerada y de la modernización y porque sus lineamientos teóricos fundamentales han

-
- 19 No han perdido vigencia los excelentes ensayos de Hans-Jürgen Harborth, *Die Diskussion um dauerhafte Entwicklung (sustainable development): Basis für eine umweltorientierte Weltentwicklungspolitik?* (La discusión sobre el desarrollo sustentable: base para una política mundial de desarrollo orientada hacia el medio ambiente?), en: Wolfgang Hein (comp.), *Umweltorientierte Entwicklungspolitik* (Política de desarrollo orientada al medio ambiente), Hamburgo: Deutsches Übersee-Institut 1991, pp. 39-51; Harborth, *Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung. Einführung in das Konzept des "Sustainable Development"* (Desarrollo duradero en lugar de autodestrucción global. Una introducción al concepto del desarrollo sostenible), Berlín: Sigma 1991.
- 20 World Commission on Environment and Development (comp.), *Our Common Future*, Oxford / New York: Oxford U. P. 1987; Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, *Transformación productiva con equidad*, en: *Nueva Sociedad*, N° 108, julio / agosto de 1990, Caracas, pp. 38-45; Internacional Socialista, *Nueva misión para el movimiento socialista. Seguridad para el medio ambiente; supervivencia a largo plazo*, en: *Nueva Sociedad*, N° 104, noviembre / diciembre de 1989, pp. 62-73 y N° 105, enero / febrero de 1990, pp. 64-79.- Para una breve visión de conjunto cf. Edgar J. González Gaudiano, *La construcción de la sustentabilidad*, en: *Trayectorias Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, N° 6, mayo / agosto de 2001, Monterrey, pp. 5-6.

exhibido paradójicamente un cierto menosprecio por la temática del medio ambiente. Las alusiones al medio ambiente en estos informes son periféricos; sus apelaciones a la protección de los ecosistemas son francamente marginales y están supeditados al crecimiento económico ilimitado a nivel mundial (para que los frutos del progreso material lleguen alguna vez a todos los pueblos del planeta).²¹

El ejemplo más claro de todo esto es el *Informe Brundtland*, que afirma taxativamente que el “crecimiento económico no tiene límites fijos”²² y que examina la temática de la explosión demográfica con una ambigüedad digna de las organizaciones burocráticas internacionales que soslayan deliberadamente la toma de posición acerca de problemas candentes. Además, estos documentos propician un crecimiento constante de las economías de los países centrales para que hagan de “motor” con respecto al resto del mundo,

sin considerar las enormes sobrecargas que todo ello significaría para los ecosistemas. La solidaridad con las generaciones futuras, que por suerte dejan entrever estas declaraciones, entra en contradicción con programas de desarrollo que no contemplan las limitaciones ecológicas y de recursos ya citadas, máxime si la meta normativa explícitamente pretendida para todo el mundo es un grado de bienestar básicamente similar al ya existente en los países metropolitanos y el camino hacia tal fin resulta ser el muy convencional del desenvolvimiento acelerado.²³ Por otra parte, estos informes bienintencionados no despliegan una estrategia clara y enérgica contra la expansión demográfica, que junto al rol depredador de toda modernización, acorta sensiblemente el horizonte temporal dentro del cual se podría aún formular algún designio viable para salvar los ecosistemas en peligro.

-
- 21 Es interesante mencionar el paralelismo existente con algunas teorías marxistas sobre el medio ambiente: Michael Löwy, *De Marx al ecosocialismo*, en: *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, Nº 6, mayo / agosto de 2001, Monterrey, pp. 86-96; Löwy, *La crítica marxista de la modernidad*, en: *Ecología política*, Nº 1, 1990, Barcelona, p. 88.- Las obras teóricamente más ambiciosas de esta corriente son: John Bellamy Foster, *Marx's Ecology. Materialism and Nature*, New York: Monthly Review Press 2000; Iring Fetscher, *Überlebensbedingungen der Menschheit. Zur Dialektik des Fortschritts* (Las condiciones para la supervivencia de la humanidad. Sobre la dialéctica del progreso), Munich: Piper 1980, quien trató de demostrar que Karl Marx fue un auténtico ecologista *avant la lettre*.
- 22 *Nuestro futuro común*, Madrid: Alianza 1988, p. 69.- Con el mismo contenido: *Declaración de principios sobre población y desarrollo sostenible*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano / PROSEPO / UNFPA 1994.
- 23 José Manuel Naredo, *La economía y su medio ambiente*, en: *Ekonomiaz. Revista de Economía*, Nº 17, abril / junio de 1990, Bilbao, p. 15: “[...] por simples consideraciones físicas y de espacio, la hipótesis de un crecimiento indefinido es insostenible a la luz de la lógica matemática aplicada a los conocimientos geográficos y cosmológicos actuales [...]: el crecimiento de la población y sus consumos [...], referido al conjunto de la especie humana, no podrá ser nunca un proceso sostenido a largo plazo”. Cf. los ensayos críticos de Eduardo Gudynas, *Ecología, mercado y desarrollo*, Montevideo: Vintén 1996; Gudynas, *Paradigmas del desarrollo latinoamericano y sus visiones de la naturaleza*, en: *Multiversidad*, Nº 5, vol. 1995, Montevideo, pp. 31-61; Eduardo Gudynas, *Ecología, desarrollo y neoliberalismo*, La Paz: CEBEM 1995.

El desarrollo sustentable a gran escala erosiona tanto las riquezas renovables como los bienes de fondo de índole finita e inelástica; de ahí que resulta una falacia la opinión tan generalizada de que *primeramente* se debería forzar aun más la explotación de los recursos naturales y los procesos de modernización e industrialización, para *luego* ocuparse de la conservación de los recursos y de la protección al medio ambiente.²⁴ Todos estos ensayos de desarrollo sostenible se destacan por declaraciones altisonantes con respecto a los enunciados teóricos generales y simultáneamente por estrategias específicas bastante confusas, tanto más cuanto más se acercan al nivel de la praxis cotidiana, donde el consenso sobre lo que se debe proteger y lo que aun se puede depredar se diluye rápidamente. Se trata, en el fondo, de enfoques *armonicistas* que presuponen ingenuamente que todos los dilemas mundiales y, por lo tanto, los problemas de desarrollo, aun los más graves, pueden ser integrados en una gran síntesis donde todo se resuelve finalmente en favor de la evolución expansiva del género humano. No es de extrañar que en

todo el mundo la teoría del desarrollo sostenible se haya convertido entretanto en la concepción favorita de los empresarios privados y de las grandes organizaciones que inspiran la evolución de las finanzas internacionales.

Aunque propaguen consignas izquierdistas radicales o indigenistas, los llamados movimientos sociales se pliegan a una versión simplificada de la teoría del desarrollo sostenible. Sin una conciencia clara de la temática, se guían por los siguientes principios, a los que consideran verdades indubitables: (a) el crecimiento económico no tiene límites fijos; (b) la explosión demográfica y los desarreglos ecológicos no significan amenazas de gran envergadura para la región andina; (c) es posible y deseable un crecimiento integral que no cese nunca; (d) el ingreso *per cápita* de la población debe elevarse sin término; y (e) los servicios educativos y de salud deben crecer también de modo indefinido.²⁵

Esta concepción, extremadamente popular, no es proclive a pensar en límites y limitaciones realmente serias.²⁶ Aunque los movimientos sociales, y particularmente los étnico-culturales, sien-

24 Naredo, *ibid.*, p. 16. Cf. también la gran obra de José Manuel Naredo, *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Madrid: Siglo XXI 1987; cf. también Amartya Sen, *Resources, Values, and Development*, Oxford: Blackwell 1984.

25 Para el caso peruano cf. [sin compilador], *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*, Lima: Oxfam 2008; Efraín González de Olarte, *Medio ambiente y pobreza en el Perú*, Lima: IEP 1997; Martín Beaumont, *Pobreza y medio ambiente: una visión general*, Lima: IEP 2000.

26 Sobre esta temática cf. los brillantes ensayos de Ernest García, *Los límites desbordados. Sustentabilidad y decrecimiento*, en: *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales*, vol. IX, Nº 24, mayo-agosto de 2007, Monterrey, pp. 7-19 (número monográfico dedicado al tema: "Sustentabilidad: un debate a fondo"); Ernest García, *Medio ambiente y sociedad: la civilización industrial y los límites del planeta*, Madrid: Alianza 2004. Cf. también el compendio más completo: Ernst Ulrich von Weizsäcker (comp.), *Grenzenlos? Jedes System braucht Grenzen – aber wie durchlässig müssen diese sein? (Sin límites? Todo sistema requiere de límites – pero cuán porosos deben ser estos?)*, Berlin / Boston: Birkhäuser 1997.

tan una repugnancia explícita por el imperialismo norteamericano, la última meta normativa pretendida por todos ellos es un grado de bienestar básicamente similar al ya existente en los países metropolitanos. Los movimientos sociales no tienen ninguna estrategia contra los desastres ecológicos y la expansión demográfica. No se imaginan siquiera que la sagrada trilogía de crecimiento, progreso y desarrollo juega un rol altamente depredador con respecto al medio ambiente y los recursos naturales.

Por otra parte hay que observar con escepticismo a algunos ideólogos de los movimientos sociales que establecen un estrecho nexo entre la diversidad cultural de origen premoderno, por un lado, y un desarrollo sustentable, por otro. La esperanza de detectar una “racionalidad ambiental” y “estrategias alternativas para el desarrollo sustentable” en regímenes premodernos de producción agrícola estriba en una simple ilusión: la confusión deliberada al identificar formas tradicionales de agricultura de subsistencia (generalmente estáticas) con el desarrollo sustentable (que posee implicaciones altamente dinámicas). Se afirma, por ejemplo, que la cultura indígena tradicional debería ser vista como un paradigma alternativo de sustentabilidad. La defensa de las culturas indígenas sería equivalente a la defensa de la naturaleza. Esta es una visión romántica e idealizada de

las técnicas agrícolas originarias. En el presente la mayoría de los indígenas tiende a las usanzas comerciales de toda agricultura contemporánea, dejando de lado las precauciones conservacionistas que sus antepasados practicaron en la época precolombina. Por consiguiente, hay que observar con escepticismo las nuevas teorías que establecen un “estrecho” nexo entre la diversidad cultural de origen premoderno y la autonomía local, por un lado, y un desarrollo sustentable convencional, por otro. La esperanza de detectar una “racionalidad ambiental” y “estrategias alternativas para el desarrollo sustentable”²⁷ en modelos premodernos de producción agrícola estriba en una simple ilusión: la confusión deliberada al identificar (a) formas tradicionales de agricultura de subsistencia (generalmente estáticas) con (b) el discurso contemporáneo del desarrollo sustentable y el crecimiento incesante (con sus implicaciones altamente dinámicas). Para *Enrique Leff* la cultura indígena tradicional debe ser vista ahora como un “recurso para el desarrollo sustentable” y como “un paradigma alternativo de sustentabilidad”.²⁸ Similar es el postulado de *Víctor M. Toledo*, para quien la defensa de las culturas indígenas es equivalente a la defensa de la naturaleza. Toledo ha realizado una notable investigación sobre los nexos entre aspectos étnicos y cuestiones ecológicas, pero su obra exhibe una visión romántica e idealizada de las

27 Enrique Leff, *Espacio, lugar y tiempo. La reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental*, en: *Nueva Sociedad*, N° 175, septiembre/octubre de 2001, p. 28 sq.

28 *Ibid.*, p. 30-33; cf. también Enrique Leff, *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México: Siglo XXI / UNAM 1994; Enrique Leff, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México: Siglo XXI / UNAM / PNUMA 1998.

técnicas agrícolas indígenas, que en el presente tienden a equipararse a las usanzas comerciales de toda agricultura contemporánea, dejando de lado las precauciones conservacionistas que sus antepasados practicaron en la época precolombina.²⁹ La propuesta de una agricultura sostenible basada en los aspectos presuntamente positivos y progresistas de la "multifuncionalidad agropecuaria" latinoamericana (*Eduardo Gudynas*), reproduce designios parecidos, y, ante todo, la ilusión de combinar un desarrollo siempre creciente con una cierta protección del medio ambiente.³⁰

Conclusiones provisorias

Uno de los componentes básicos de la legitimidad democrática es la promesa de brindar un nivel de vida decoroso a la masa de la población, nivel que está determinado en gran proporción por las exigencias siempre crecientes del público y éstas, a su vez, por lo ya alcanzado en las naciones altamente desarrolladas. Los postulados de desarrollo de casi todos los movimientos sociales en el área andina son demandas elásticas (hacia arriba), que presuponen un aumento incesante de las actividades económicas de toda índole y, por consiguiente, sobrecargas cada vez mayores sobre los frágiles ecosistemas de todo el

planeta. En vista del carácter finito de la Tierra y los recursos naturales estas visiones del mundo están edificadas sobre simples ilusiones, que los políticos, los responsables de los medios masivos de comunicación y casi todos los intelectuales se esfuerzan en mantener como mitos colectivos de gran efectividad. En realidad la idea de un crecimiento irrestricto es un mecanismo de auto-engaño, que parte de presupuestos falsos, pero que tiene la función de tranquilizar las conciencias. Como resultado vemos que en el ámbito andino no hay sectores sociales relevantes que representen la razón global de los fines a largo plazo, sino únicamente grupos y estratos que se apoyan en la racionalidad instrumental de corto plazo.

Todo esto puede terminar en una irreversible *entropía social*, que se manifiesta en la disipación continua de toda energía, en la desintegración de las instituciones que garantizan el orden, en el incremento de una descomposición de normativas estructurantes, en el descrédito incipiente de actividades investigativas, en formas exorbitantes de consumo masivo (insostenibles a largo plazo) y finalmente en tendencias autodestructivas como el incremento de la criminalidad y la destrucción incesante del medio ambiente.³¹

29 Cf. Víctor M. Toledo, *Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina*, en: *Nueva Sociedad*, N° 122, noviembre/diciembre de 1992, Caracas, pp. 72-85; Toledo, *Los campesinos, la sociedad rural y la cuestión ecológica*, en: *Ecología Política*, N° 1, vol. 1992, Barcelona, pp. 11-18.

30 Eduardo Gudynas, *Multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable*, en: *Nueva Sociedad*, N° 174, julio / agosto de 2001, pp. 95-106.

31 Manfred Wöhlcke, *Soziale Entropie (Entropía social)*, Munich: dtv 1996

Lo cierto es que las exigencias de los movimientos sociales han tomado una naturaleza tal que es imposible satisfacerlas sin un aumento constante de toda la esfera económica. Y este proceso de crecimiento continuo goza de una clara superioridad frente a restricciones conservacionistas y limitaciones dictadas por preceptos ecológicos. Dicho de otra manera: el desarrollo económico incesante tiene hoy una fuerza normativa tan poderosa que hace inviable una concepción de ordenamiento social que se someta a consideraciones medio-ambientales *efectivas*. La improbabilidad del desarrollo sostenible tiene que ver con la realidad de un mundo finito con recursos decrecientes y limitaciones acentuadas, que se manifiestan en la capacidad cada vez más reducida de autorregeneración de los ecosistemas naturales (como es el caso dramático de los bosques tropicales). Esto sugiere la probabilidad de que todos los intentos de un desarrollo sostenible permanezcan en el terreno de lo ilusorio. Todas las ideas básicas subyacentes a estos grandes proyectos sociales provienen del acervo de la modernidad occidental –la bondad básica de la industrialización y la urba-

nización, la índole no problemática del crecimiento económico incesante, la perspectiva de un progreso perenne–, y lo que ahora está en crisis es el fundamento mismo del desarrollo modernizante, lo que los movimientos sociales en el área andina y sus ideólogos se niegan a percibir en toda su envergadura e intensidad. Por otra parte, hoy en día se expande en el ambiente académico (tanto en ciencias naturales como en las sociales) la concepción de que todo sistema biológico o social requiere de *límites* para poder sobrevivir y que nuestras capacidades para entender y manejar estos sistemas denotan *limitaciones* que difícilmente puedan ser superadas del todo. Estos dilemas parecen no inquietar a los movimientos sociales, que, siguiendo fielmente las tradiciones de la cultura política convencional y rutinaria, se preocupan por lo inmediato y visible. Lo probable es, por consiguiente, que el proceso modernizador imitativo en el área andina continúe generando graves desarreglos ecológicos y que éstos consoliden las desigualdades sociales que se arrastran desde hace mucho tiempo, independientemente de la acción de partidos políticos y movimientos sociales.

Dinámicas del capitalismo: escisión metabólica y sacrificio del valor de uso

Julio Peña y Lillo E.*

“La escasez (y todo lo que eso implica) en nuestros días, no es la consecuencia de un fracaso del capitalismo, sino es justamente lo contrario, el resultado de su triunfo¹.”

Bolívar Echeverría A.

Los elementos que hacen parte de la dinámica de funcionamiento del sistema capitalista están vinculados con el sacrificio del valor de uso así como con la escisión metabólica. Son piezas fundamentales en la conformación de la crisis estructural del modo de producción y reproducción capitalista, los cuales se conjugan y articulan en el proceso de perpetuación de las graves crisis ambientales. A través de las categorías de análisis provenientes del marxismo, en su vertiente ecológica, se propone la incorporación del concepto de biocentrismo, como una respuesta o alternativa a la ética antropocéntrica cuya relevancia prima en el reconocimiento y respeto de la naturaleza y todas sus entidades vivas.

Introducción

En nuestros días como denuncia André Gorz², es posible contemplar cada vez con más frecuencia como la cultura capitalista brinda al ser humano los instrumentos de su propia destrucción. Este autor señala que el capitalismo como modo de producción y como cultura, se ha basado en producir acumulación mediante la explota-

ción, ya sea de la fuerza del trabajo de las personas, a través de la dominación de clases, mediante el sometimiento de los pueblos, o finalmente, como se observa cada vez más a menudo, por medio de la explotación pura y dura de la naturaleza.

Los efectos perversos de esta dinámica se pueden apreciar con gran claridad: en el re-calentamiento global, en la polución acelerada, en la cantidad de es-

* Estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas FLACSO Quito – Ecuador. Email: juliopyle@yahoo.fr

1 Bolívar Echeverría (1998): “Valor de Uso y Utopía”. Ed. Siglo XXI, México.

2 André Gorz (2008): “Crítica de la Razón Productivista”. Ed. Catarata, Madrid.

pecies en vía de extinción, en el debilitamiento de la capa de ozono, en el agotamiento de los recursos naturales, en la desertificación, en las mareas negras -crisis del Golfo de México 2010-, etcétera³.

Todos estos impactos ambientales cotidianos ocasionados por el ser humano, se han convertido en la actualidad, en una realidad insostenible que amenaza gravemente el futuro de la humanidad. Partiendo de estos postulados, con el presente trabajo intentaremos responder a las interrogantes siguientes:

¿Cómo se produce la violentación ecológica por parte de la dinámica capitalista? Y ¿cómo la relación de sacrificio del valor de uso por parte del valor que se valoriza potencia esa violentación?

Con el fin de responder a estos interrogantes, en un primer momento analizaremos el proceso de sacrificio del valor de uso por parte del valor que se valoriza, para conectarnos en un segundo momento con el concepto de escisión metabólica. Una vez analizados estos dos componentes de la dinámica capitalista, procederemos en un tercer y último momento, a plantear la alternativa del biocentrismo, como una posible alternativa al proceso de desastre ecológico en el que estamos inmersos.

El análisis de estos tres momentos: valor de uso, escisión metabólica y biocentrismo, nos puede ayudar a comprender mejor cuál puede ser el rol de la Política en este nuevo siglo, para de esta

manera evitar la reproducción continua de los errores que del pasado se arrastran hasta nuestros días (crisis económica, crisis social, crisis ecológica, etc.), contribuyendo de esta forma con la necesidad urgente de buscar alternativas políticas y económicas sustentables.

Sacrificio del valor de uso por el valor (valorizándose)

Toda producción humana, ya sea un bien, un producto o un objeto, tiene dos dimensiones. La primera, es la que tiene que ver con su valor de uso, es decir, la que responde a la necesidad por la cual fue concebido, elaborado o construido tal objeto, bien o producto, y la segunda, es la que concierne al valor, es decir, la que responde al juego del mercado, la que se preocupa por saber cuánto puede valer ese producto, ese bien o ese objeto, y sobre todo, en cuánto se puede multiplicar su valor dentro de las relaciones económicas de mercado y consumo.

En palabras de Bolívar Echeverría, se trata de una determinación dual:

“la primera, propia de la constitución social “natural”, tiene su meta en una imagen ideal de la sociedad como totalidad cualitativa; la segunda, en cambio, impuesta por las relaciones de producción/consumo[...] tiene por meta únicamente la acumulación del capital.”⁴

Por eso, debemos tener -imperativamente- en cuenta que esta producción

3 Charles-Antoine Michel (2010): “L’ecosocialisme au service de l’environnement”. En *Journal des Alternatives* 10 de julio 2010 Url: <http://www.alternatives.ca/fra/journal-alternatives/publications/dossiers/justice-climatique/article/l-ecosocialisme-au-service-de-l?lang=fr>

4 Bolívar Echeverría, Valor de uso y utopía, 1998.

de valor, es decir el valor que busca o intenta multiplicarse, no puede salir adelante, no puede existir, sin la producción del valor de uso. El valor valorizándose por principio, por su naturaleza y lógica capitalista, va a controlar al valor de uso, y en la mayoría de los casos, lo va incluso a oprimir, al punto de llevarlo casi a su destrucción.

Así tenemos por ejemplo: que el 65% de las tierras que un día fueron cultivables, hoy ya no lo son. La mitad de las selvas existentes en el mundo en 1950 han sido arrasadas, y sólo en los últimos 30 años, han sido derribados 600 mil km² de selva amazónica brasileña, el equivalente a Alemania unida, o a dos veces el Zaire⁵.

Detrás de todo este proceso indiscriminado de explotación de los recursos naturales, se oculta una forma de ver a la naturaleza, únicamente como recurso económico por explotar. Desde esta perspectiva, el valor (valorizándose) no respeta la diversidad de fauna, de flora y peor aun de las diversas culturas que allí se desenvuelven.

En el proceso de la dinámica capitalista, se puede apreciar entonces con claridad, cómo en su cotidianidad se sacrifica constantemente la dimensión cualitativa o de valor de uso de la naturaleza (de las culturas o de los objetos), en función del valor que -por la exigencia capitalista- está obligado a multiplicarse

(valor que se valoriza), sin escatimar en ningún momento el tener que sacrificar al valor de uso para lograr sus objetivos.

Desde la óptica del valor de uso, vemos a través de la desaparición de esos seres o elementos vivos, como se desvanece a su vez para siempre, un patrimonio importante (no desde la perspectiva monetaria) que la naturaleza sabiamente había acumulado.

Tal como nos recuerda Echeverría, el valor valorizándose sólo tiene en cuenta al valor de uso en abstracto, únicamente como vehículo de esa voluntad que sirve para multiplicar el capital, y con ello, para estructurar la vida, siempre desde una lógica cuantitativa. De esta forma, el tipo de ser humano que demanda o solicita la modernidad capitalista, debe poseer antes de cualquier otra característica, la aptitud para vivir con naturalidad el hecho de este sometimiento de lo social-natural o valor de uso a lo netamente mercantil (Echeverría: 1998, cap. 8).

A partir de estos postulados, se hace posible comprender la manera en que las prácticas capitalistas se desentienden del problema ecológico. La modernidad capitalista no sólo ha pretendido dominar la naturaleza (lógica antropocéntrica⁶), sino que en su lógica productivista, busca a toda costa rentabilizar al máximo el proceso de su explotación.

De esta manera, la naturaleza se encuentra delimitada e integrada solamente

5 Leonardo Boff (2006): "La contradicción entre capitalismo y ecología" *En Revista Pueblo*, tomado en línea el 02 de agosto 2010. URL: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article437>.

6 "Antropocentrismo: alternativa que percibe a la naturaleza como simple objeto de valor al que de acuerdo a su "utilidad comercial" se le puede asignar valores de uso o de cambio". Ver: Gudynas, Eduardo (2009): "El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas medioambientales en la nueva constitución". Abya Yala Quito- Ecuador.

al ámbito del proceso de reproducción (producción-consumo), sacrificando sus otras potencialidades (contemplación, degustación, esparcimiento, etc.). A su dimensión natural o de valor de uso se la ha transformado y se la ha convertido en "objeto," en mercancía que se valoriza constantemente en el mercado, tornándose muchas veces inalcanzable para la gran mayoría de los seres humanos (Echeverría: 1998, cap. 8).

Vemos entonces que si bien los valores de uso son fundamentales para la vida social cotidiana, no obstante, al interior de la lógica capitalista, lo social o lo cotidiano no está en relación armónica con el valor. Para el valor, trascender y dar forma a la sustancia natural implica necesariamente, crear a partir de ella, dependiendo de ella, un nuevo orden "autónomo" que gira exclusivamente en torno al mundo de las mercancías (Echeverría: 1998, cap 8).

Esta determinación dual como acabamos de constatar, es compleja, ya que las sociedades capitalistas van a ser el resultado de un conflicto y un compromiso (forzado) permanente entre estas dos tendencias que son contradictorias entre sí. El progreso en la modernidad capitalista, nos dice Echeverría, en lugar de liberar esta tensión entre el valor de uso y el valor, se ha encargado de incrementarlo, subordinando lo natural (valor de uso) bajo la forma del valor.

Siguiendo esta línea de reflexión, vemos con Echeverría que en definitiva:

"Para el sujeto social, reproducir su riqueza de modo capitalista implica reproducirse así mismo de manera autodestructiva"⁷

Examinemos esto un poco más de cerca. La reproducción del mundo de la vida - la producción-consumo de valores de uso-, obedece a una lógica o un principio cualitativo que es propio de la realización de una comunidad o de una sociedad. Frente a esta lógica "natural" de producciones de valor de uso, se encuentra la "*realización autovalorizadora del valor mercantil capitalista*", la misma que posee un principio organizador diferente -artificial-, que es no sólo extraño, sino contradictorio con respecto del primero. (Echeverría, 2008)⁸.

Debido a esta dinámica nos dice el autor, la versión capitalista de la modernidad terminó generando justo lo contrario de aquello que anunciaba (abundancia y bien-estar generalizado). El sacrificio del valor de uso va a servir no para establecer el mundo de la abundancia o la escasez relativas, sino para reproducir artificialmente la escasez absoluta, en donde la masa de explotados y marginados o la naturaleza arrasada, van a ser parte integral de los deslumbrantes logros del progreso (Echeverría, 2008).

7 Idem 1

8 Bolívar Echeverría (2008): "Un concepto de modernidad" Tomado de: Transcripción de la exposición del autor en la primera sesión del Seminario *La modernidad: versiones y dimensiones* (7 de febrero de 2005). Publicado en el Núm. 11 de la revista *Contrahistorias*, agosto de 2008. Url: <http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/Un%20concepto%20de%20modernidad.pdf>

Como insiste el autor:

“Nada se produce, nada se consume, ningún valor de uso puede realizarse en la vida práctica de la sociedad capitalista, si no se encuentra en función de soporte o vehículo de la valorización del valor, de la acumulación del capital. Y es precisamente este modo capitalista de reproducción de la vida y su mundo el que determina finalmente a [...] la civilización occidental⁹”

Podríamos agregar siguiendo a Lukács,¹⁰ que este sacrificio constante que imprime la modernidad, se refleja a su vez en el ser humano, que en nuestros días como valor económico (como mercancía) debe estar en constante auto-valorización (únicamente productivista). Desde esta perspectiva, el ser humano se enajena a su vez como valor mercantil capitalista, y se esclaviza a una lógica que ha terminado sacrificando el valor de uso de su libertad (tiempo libre, creatividad, esparcimiento), como instrumento de potenciación del sistema productivista (multiplicador del valor económico).

Vemos pues, que si bien la modernidad capitalista se pretendía una modernidad de la abundancia y de la emancipación, ésta terminó siendo una modernidad de “auto-sabotaje”. Con

todas las catástrofes -(ecológicas, naturales, financieras, económicas y sociales)¹¹- esta modernidad ha terminado auto-descalificándose (Echeverría, 2008).

Para concluir este punto, constatamos que para Echeverría conviene dejar claro que en la actualidad, esta versión de la modernidad cuenta con el potencial capaz de dar una salida posible a la actual crisis civilizatoria (tecnologías verdes, políticas de la no dominación, etc.). Entonces, el reto que se le presenta a la política en nuestros días, es el de procurar que esa posible abundancia y con ella la emancipación de los valores de uso, impulse una modernidad que sea a su vez diferente de la actual, la misma que se ha concentrado únicamente en la valorización del valor, conduciendo a la humanidad a la catástrofe.

La escisión metabólica

Como hemos visto en el apartado anterior, el valor de uso constituye el contenido material de la riqueza en cualquier sociedad. Son fuentes de ese valor de uso, tanto la naturaleza (la tierra en palabras de Marx) como el trabajo (la actividad humana). Es a partir de esta relación naturaleza-trabajo, o a partir de la transformación que sufre la materia por

9 Idem 7

10 George Lukács (1976): *El asalto a la razón*, Grijalbo, Barcelona.

11 “En la actualidad enfrentamos una crisis internacional multifacética: inmobiliaria, financiera, por cierto económica en términos amplios, pero a la vez ambiental, energética, alimentaria, ideológica... Estamos frente a una crisis multifacética y a la vez sincronizada con varias fases que ahora comienzan a golpear en Europa con el tema de la deuda externa.[...] La corrupción campea en muchos países europeos; ya no es una característica propia de los países empobrecidos, como se pretendía hacernos creer antes” Ver Alberto Acosta (2010): “Pensando alternativas. Entre la crisis europea y el Yasuni”. Tomada de la Revista en línea *Rebelión* el 03 de agosto 2010. URL: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=110813>

parte del trabajo (de los seres humanos), que podemos explicar el concepto de metabolismo. Si realizamos una analogía con el cuerpo humano (y su metabolismo), podemos decir que los seres humanos van a consumir recursos y expulsar residuos.¹²

No obstante, como señala Galindo, no podemos olvidar que la actividad humana es parte de la naturaleza, ya que los seres humanos en cualquier forma de organización social en la que se encuentren, están en la naturaleza y dependen de ella para su subsistencia.

Sin embargo, con el proceso de transformación de la naturaleza en objetos materiales para mejorar las condiciones de vida, así como con el perfeccionamiento en el dominio de la técnica, los seres humanos fueron perdiendo poco a poco el sentido de copertenencia con la naturaleza, y pretendieron colocarse por fuera de ella (antropocentrismo¹³), desde donde, como especie protagonista, han ejercido una fuerte hegemonía producti-

vista sobre la naturaleza en la que viven y de la cual son parte.¹⁴

Con el capitalismo como señala Galindo, el metabolismo ser humano-naturaleza va a sufrir una transformación radical, el momento en que los valores de uso se van a transformar en puras mercancías y éstas se van a convertir en la forma elemental de la riqueza material. A partir de ese momento -como ya lo veíamos anteriormente-, el valor de uso va a quedar subordinado al valor, condicionando de esta manera el metabolismo trabajo-naturaleza, a la pura extracción de plusvalor (el obrero no produce para sí, sino para el capital).¹⁵

Así tenemos que la producción de riqueza vinculada con el volumen de mercancías producidas, va a requerir por lo tanto de un mayor nivel de consumo, proceso que a su vez como consecuencia directa, va a generar un incremento del agotamiento de la naturaleza. Cabe sin embargo recalcar, que detrás de este incremento constante del ciclo explota-

12 Pilar Galindo (2006): "Una lectura de la ecología y naturaleza en Marx. Aportaciones a la lectura del Apdo. 1 y 2 del Capital" Tomado de la Revista en línea *La Garbancita ecológica* el 03 de agosto 2010 Url: http://www.nodo50.org/lagarbancitaecologica/garbancita/index.php?option=com_content&view=article&id=136:una-lectura-de-la-ecologia-y-naturaleza-en-marx-aporaciones-a-la-lectura-del-apdo-1-y-2-del-capit&catid=55:ecologia-critica-de-la-tecnologia-transporte&Itemid=73

13 "*Antropocentrismo: alternativa que percibe a la naturaleza como simple objeto de valor al que de acuerdo a su "utilidad comercial" se le puede asignar valores de uso o de cambio*". Ver: Gudyas, Eduardo (2009): "El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas medioambientales en la nueva constitución". Abya Yala, Quito- Ecuador.

14 Idem 11

15 "'El obrero no produce para sí, sino para el capital. Por tanto, ya no basta con que produzca en general. Tiene que producir plusvalor. Sólo es productivo el trabajador que produce plusvalor para el capitalista o que sirve para la autovalorización del capital. El concepto de trabajador productivo, por ende, en modo alguno implica meramente una relación entre actividad y efecto útil, entre trabajador y producto del trabajo, sino además una relación de producción específicamente social, que pone en el trabajador la impronta de medio directo de valorización del capital. De ahí que ser trabajador productivo no constituya ninguna dicha, sino una maldición" Ver: La Producción del Plusvalor absoluto y del relativo, tomado el 14 de agosto 2010.Url: <http://www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/14.htm>

ción-agotamiento de los recursos, se encuentra implacablemente la búsqueda persistente de un aumento de los beneficios (económicos).

Como sostiene Galindo:

“El metabolismo entre el trabajo y la naturaleza, y la relación entre los seres humanos y la naturaleza (ambas como parte, pero también desde fuera de esa naturaleza), también se trastoca en el capitalismo, al subordinarse la naturaleza al trabajo, el trabajo a la mercancía, la mercancía al dinero y el dinero al capital¹⁶”.

Siguiendo esta línea de reflexiones, John Bellamy y Brett Clark sostienen que esta acumulación de capital va a servir a su vez, como proceso autopropulsor a partir del cual el excedente de capital (valor valorizándose) acumulado en una fase, se va a convertir en el fondo de inversión para estimular las fases de producción siguientes.

Como podemos apreciar, estos ciclos de producción tienen como objetivo principal multiplicar únicamente y a toda costa el capital. Dentro del principio de costo-beneficio, la dinámica capitalista no se va a preocupar por el deterioro o sacrificio del valor de uso, sino que se va a enfocar sobre todo en la manera de multiplicar el valor (que se valoriza).

Por ello, el concepto de “*escisión metabólica*” desarrollado por Marx, es

fruto de un contexto de alarma creciente, ya que permite sacar a la luz el angustioso antagonismo (resultado de la versión de progreso capitalista) derivado de la relación de explotación tormentosa entre los hombres y la tierra.

Partiendo de estas reflexiones, vemos que en el libro de “*El Capital*” tomo I se manifiesta lo siguiente:

“Cada progreso de la agricultura capitalista es un progreso no sólo en el arte de explotar al trabajador, sino también en el arte de desvalijar el suelo; cada progreso en el arte de acrecentar su fertilidad por un tiempo, es un progreso en la ruina de sus recursos duraderos de fertilidad. Cuanto más se desarrolla un país sobre la base de la gran industria, por ejemplo los Estados Unidos de Norteamérica, más rápido se completa este proceso de destrucción”. [...] De esta manera el capitalismo “socava al mismo tiempo los dos recursos de los que nace toda la riqueza: la tierra y el trabajador¹⁷”

De esta forma, como señala Marx, vemos que la dinámica capitalista genera una “*escisión irreparable*” en la “interacción metabólica” entre los seres humanos y la tierra. Para este autor, tanto el crecimiento de la industria agrícola a gran escala como el comercio de larga distancia, tendía (y todavía tiende) a intensificar y extender dicha escisión metabólica.

16 Pilar Galindo, op. cit.

17 Michael Lowy (2010): “De Marx y Engels al Ecosocialismo” En Revista en línea *Vientos del Sur* 01 jul-10 Url: <http://www.vientosur.info/articulosweb/noticia/index.php?x=2889>

En este punto como insiste Julianne A. Hazlewood,¹⁸ si bien en *El Capital*, Marx (1887) concluyó que la “alienación de la tierra” y la agricultura industrial son centrales para la expansión capitalista; de igual forma podemos percatarnos - hasta la actualidad- que la presión creciente e intensiva sobre la tierra -por vía de la agricultura industrial-, ha producido un empobrecimiento de los suelos a causa del uso indiscriminado de fertilizantes (en pro de más y más producción y con ello, de capital).

De esta manera, va a ser justamente en el momento en que la Tierra ya no pueda absorber o reciclar adecuadamente los residuos nocivos de la producción, que se va a producir la “escisión irreparable” en la relación metabólica de los humanos y la naturaleza. Es fácilmente observable, cómo con el uso indiscriminado de los recursos naturales, se reduce al mismo tiempo la capacidad de la Tierra para proveer materias primas con capacidad de sostener tanto a la continua producción económica como a la subsistencia humana.

Como nos recuerda Lowy¹⁹:

“La producción capitalista [...] destruye no sólo la salud física de los obreros urbanos y la vida espiritual de los trabajadores rurales, sino que perturba también la circulación material entre el hombre y la tierra, y la condición natural eterna de la fertilidad duradera del

suelo, haciendo cada vez más difícil la restitución al suelo de los ingredientes que le son quitados y usados en forma de alimentos, vestidos, etc.”

De esta forma, vemos que se debe comprender entonces a la “escisión metabólica,” -esencialmente-, como el proceso de degradación progresiva de la tierra, que se produce una vez que su agotamiento relativo obstaculiza todo tipo de rentabilidad o utilidad (ya sea como valor de uso o como puro valor económico). Esta escisión irreparable en las interrelaciones metabólicas de las sociedades con la Tierra, son las que van a empujar a su vez, a que más y más gente se vea obligada a abandonar el campo, lo cual lleva consigo el consecuente incremento de la pobreza en las poblaciones urbanas (John Bellamy y Brett Clark, 2004).

No obstante, como podemos apreciar hasta nuestros días, la producción capitalista continúa explotando recursos no renovables y destruyendo los elementos fundamentales de la vida humana: el suelo, el agua y recientemente, el aire que respiramos. Por ello, al desarrollar el concepto de la “escisión metabólica” del capitalismo, debemos comprender que tanto la crisis climática ambiental, como la económica, son fundamentalmente consecuencia de la crisis del modelo económico que nos gobierna (Julianne A. Hazlewood, 2010 pp 81-95).

18 Julianne A. Hazlewood (2010): “Más allá de la crisis económica” En *Íconos*. Num. 36, Quito, enero 2010, pp. 81-95.

19 Michael Lowy (2004): “Qué es el Ecosocialismo”. En Revista en línea *Anticapitalista.org* URL 24 junio 2010: http://www.anticapitalistas.org/images/09/combate/TC_Ecosocialismo.pdf

En definitiva, como señala Serge Latouche,²⁰ debemos tener presente que no es posible (ni viable) que sigamos manteniendo la idea del crecimiento (económico) continuo, en un planeta que de por sí es limitado. Está claro hoy en día que esta dinámica capitalista está sobre-saturando muchos de los límites ambientales. Por ello, cuanto antes seamos conscientes de la necesidad de desprendernos de un modo de vida inviable, mejor será para todos y para el planeta.

El Biocentrismo

“Yo soy vida que quiere vivir, y existo en medio de vida que quiere vivir.” Albert Schweitzer²¹

Como hemos podido apreciar, el concepto marxista de “escisión metabólica”, nos ha permitido comprender la compleja relación que existe al interior de un tipo de desarrollo (sobre todo económico), que no mide las consecuencias de la contradicción existente en las relaciones: naturaleza-hombre; economía-sociedad y economía-medio ambiente.

Es un sistema (capitalista) antropocéntrico, que no ha mostrado ni concebido una capacidad, una forma o una manera de incluir a todos, y por esa vía de mantener un equilibrio dinámico que permita la subsistencia de la mayor biodiversidad posible, sin explotar ni ex-

cluir. Tanto en el sacrificio del valor de uso como en la escisión metabólica, se percibe una inconsistencia entre sostenibilidad ecológica y desarrollo capitalista, ambas dimensiones terminan negándose mutuamente.

Frente a este antropocentrismo típico del sistema capitalista, Eduardo Gudynas²² plantea contraponer una lógica biocéntrica, comprendida como una forma o manera peculiar de considerar relevantes, ya no sólo a los seres humanos (como centro del mundo), sino a toda la naturaleza, la misma que comparte con los humanos la característica fundamental de “estar viva”. Por ello, el biocentrismo puede ser percibido como una ética que cuida la vida de todo organismo individual y que impulsa a que cada quien pueda alcanzar su plena realización, desarrollo o florecimiento. Esta forma de percibir y de valorar la vida en cuanto tal, permite modificar las relaciones clásicas de explotación radical (hombre-naturaleza), logrando a través del biocentrismo, sacar del centro de la escena a los seres humanos, para ponerlos en relación y en contacto directo con el resto de las entidades de la naturaleza.

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que los humanos no podemos pasar por la vida sin aniquilar a otros seres vivos, sin embargo, hay múltiples vías para minimizar el daño y la devas-

20 Serge Latouche (2009): “Decrecimientos o barbarie” En entrevista a Serge Latouche Revista *Papeles* N°107 Url: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Entrevistas/entrevista%20a%20Serge%20Latouche_M.DIDONATO.pdf

21 Albert Schweitzer (1923): “*Civilization and Ethics*”. en Velayos, C. op cit. p. 172.

22 Gudynas, Eduardo (2009): “El mandato ecológico en: *Derechos de la naturaleza y políticas medioambientales en la nueva constitución*”. Abya Yala Quito- Ecuador.

tación que hoy causamos. Los seres humanos, son justamente portadores de una especial responsabilidad, en virtud de su capacidad técnico científica para anticiparse a los problemas de devastación y crisis ambiental, y de esta manera poder poner fin a la destrucción de la vida en la Tierra.²³

Siguiendo con estas reflexiones, Fander Falconí y Julio Oleas²⁴ señalan, que en nuestros días la expansión capitalista y la acelerada globalización no conllevan a resultados que puedan identificarse como “desarrollo”, sobre todo, cuando éste se ha basado en el indicador –“supuesto”- de crecimiento del PIB, el mismo que no ha escatimado en considerar a los recursos naturales como ilimitados.

Considerando lo expuesto por Amartya Sen (1992), vemos que el desarrollo es más bien un proceso mediante el cual los objetivos, las libertades y las oportunidades reales de los individuos se amplían, para lograr aquello que cada uno valora. El desarrollo consistiría entonces, en la expansión de las capacidades de la gente (Falconí, Oleas, 2004).

De manera que la propuesta de impulsar una lógica biocéntrica, busca en definitiva trascender el individualismo de la cultura occidental (y de su versión capitalista de desarrollo), repositando a los seres humanos como parte integral de la tierra, en donde la ecología ya no puede ser algo que sucede al margen de lo político (historia de pocos), sino que

debe involucrarnos a todos en el cuidado de la relación armónica entre la naturaleza y los seres humanos (Gudynas, 2009).

El biocentrismo de igual forma, hace posible reforzar las críticas y los cuestionamientos de los “supuestos fundamentales” de la sociedad de crecimiento industrial (y del PIB), enfatizando la importancia de orquestar las diferentes ciencias (economía, ecológica, biología, física, etc.), para evaluar y atender los desafíos complejos que nos presenta la producción y la sostenibilidad, sobrepasando de esta manera la lectura simplista de la economía actual, que se asienta únicamente en la fórmula costo-beneficio (Falconí, Oleas, 2004).

Esta crítica al modelo económico clásico de desarrollo, cuestiona a su vez la pretendida lógica de una supuesta especie superior que ensaya a toda costa el verse al margen de la naturaleza. De esta forma, el biocentrismo va a cuestionar todas esas lógicas de la dominación típicas de nuestro patrón cultural: dominio de la humanidad sobre la naturaleza, de lo masculino sobre lo femenino, de los ricos y los poderosos sobre los pobres, de la cultura occidental sobre la cultura oriental, etc, buscando potenciar y fortalecer los principios de respeto y reconocimiento del “otro”, de lo diverso, de lo natural.

El concepto de igualdad biocéntrica, tiene presente que si dañamos a la natu-

23 Leyton, Fabiola (2009): “Ética medio ambiental: una revisión de la ética biocentrista”. En *Revista De Bioética y Derecho* No 16 Universidad de Barcelona. Tomado el 11 de agosto 2010 URL: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaBioeticaDerecho/article/viewFile/132095/181941>

24 Falconí, Fander y Oleas, Julio (2004): “ Antología de la economía ecuatoriana (1992-2003)” FLACSO Ecuador, Quito.

raleza, en realidad nos estamos dañando a nosotros mismos (crítica a la modernidad capitalista en su auto-sabotaje). Desde el biocentrismo, todo está interrelacionado y no existe frontera alguna, en la medida en que se perciban las cosas en tanto que entidades u organismos individuales, esta intuición, nos conduce a respetar a todos los individuos -humanos y no humanos - como parte de la totalidad, sin sentir la necesidad de establecer un orden jerárquico entre las distintas especies y menos que ese orden se halle coronado por el ser humano (Leyton, 2009).

Como señala Gudynas, el biocentrismo es a su vez:

“Una perspectiva que impone un límite a las posiciones que reducen la gestión del ambiente a una forma de economía ambiental que descansa casi exclusivamente sobre la valoración económica de los recursos naturales [...] no se debe suponer que el precio representa el valor de una especie o de un ecosistema²⁵”

Es fundamental considerar como, sugiere esta perspectiva biocéntrica, que tanto individuos como comunidades tienen muchas necesidades vitales que van mucho más allá de la satisfacción de las necesidades básicas -como el alimento y el abrigo-, necesidades entre las que se incluyen también el juego, la expresión creativa, la relación con un determinado paisaje (o con el conjunto de la naturaleza), el tiempo libre, la contemplación,

una plena sociabilidad (no mercantilizada) con los demás seres humanos, etc.

Por ello, los ecosistemas deben ser considerados como entidades mucho más complejas de lo esperado, la diversidad de sus componentes biológicos es enorme, así como las interacciones que se producen en su interior. Igualmente, la valoración del ambiente debe ser reconocida e integrada en el procesamiento de políticas con giro biocéntrico fuerte, en donde se imponga la pluralidad de valores sobre la naturaleza así como sobre las posturas multiculturales. Desde esta perspectiva, se debe entonces proteger a todos los ecosistemas y a todas las formas de vida, independientemente de su utilidad económica (Gudynas, 2009).

Para concluir este punto, vale recordar a Herbert Marcuse²⁶, cuando señala que:

“... La naturaleza es una parte de la historia, es un objeto de ella; por consiguiente, “la liberación de la naturaleza” no puede significar el retorno a un estado pretecnológico, sino a un avance hacia el empleo de los adelantos de la civilización tecnológica para librar, al hombre y a la naturaleza, del abuso destructivo de la ciencia y tecnología al servicio de la explotación”.

Para poder construir una sociedad alternativa concreta, lo que se puede hacer es desaprender lo aprendido hasta aquí, desvinculándonos al mismo tiempo de este modo de vida equivocado e incom-

25 Gudynas, op. cit.

26 Herbert Marcuse (1973): “*Contra-revolución y revuelta*”. Joaquín Mortiz, México.

patible con la sustentabilidad del planeta. De lo que se trata entonces en este nuevo siglo XXI, es activar una nueva política (ahora sí verde), que incentive nuevas formas de socialización, de organización social y de manejo económico (Latouche, 2009).

Debemos partir siempre de la idea evidente: de que vivimos en un mundo finito, en el cual la falacia del crecimiento –económico– continuo es imposible. No hay camino en el crecimiento y cada vez resulta más claro que la eficacia económica no sirve para resolver los problemas ambientales. Cuanto antes nos demos cuenta de ello, mejor (Latouche, 2009).

Conclusión

En la actualidad, vemos que en el planeta nos enfrentamos a una serie de crisis: inmobiliaria, financiera, económica en términos amplios, pero a la vez ambiental, energética, alimentaria, ideológica. Estamos frente a una crisis multifacética.²⁷

La catástrofe en el Golfo de México con el hundimiento de la plataforma de extracción de petróleo, es otra advertencia más acerca del imperativo de superar la dependencia de las energías fósiles. Desde esta perspectiva, queda claro que ya no podemos seguir viendo a los recursos naturales como una condición para el crecimiento económico, o como “medios” para alcanzar el “desarrollo” (Acosta, 2010).

Es indispensable entonces, reconocer los límites físicos del desarrollo convencional (propuesto por el capitalismo) tal como nos sugiere Latouche. La realidad de nuestros días, nos demuestra hasta la saciedad que la Naturaleza tiene límites, y que esos límites han sido ultrajados por el modelo de vida antropocéntrico, exacerbado con la lógica de acumulación del capital (valor que se valoriza).

Por ello, en estos días en que la catástrofe ecológica se presenta ya como inminente, es imprescindible comprender que la Naturaleza vale por sí misma, independientemente de la utilidad o usos que el ser humano le pretenda dar. Frente al dogma del individualismo depredador que nos gobierna, debemos recordar que lo humano se realiza en y por la comunidad; en función de otros seres humanos, sin pretender dominar o someter a la Naturaleza o a la vida en sí misma. Esto es lo que representa una visión biocéntrica (Acosta, 2010).

La tarea y el desafío político al que nos vemos confrontados ahora son en extremo complejos. O seguimos y conservamos lo heredado hasta aquí, divorcio o escisión entre la Naturaleza y el ser humano (racionalidad de la depredación individualista), o nos proponemos un cambio radical y consistente, que pueda propiciar o impulsar una nueva lógica como la que nos propone el biocentrismo.

Si optamos por el cambio, entonces la transformación civilizatoria debe obligadamente pasar por la desmercantiliza-

27 Acosta, Alberto (2010): “Pensando alternativas. Entre la crisis europea y el Yasuní”. Tomada de la Revista en línea Rebelión el 03 agosto 2010. URL: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=110813>

ción de la Naturaleza y de las relaciones sociales, respetando la dignidad humana, así como la de todos los elementos con vida.

Como subraya Alessandro Barico²⁸:

“Tenemos que probar que somos capaces de aclarar la penumbra de la existencia, sin tener que recurrir al fuego de la guerra [...] Debemos cambiar nuestro propio destino sin tener que apoderarnos del destino de otros [...] Debemos encontrar una dimensión ética, si es posible bien alta, para no tener que encontrarla después en los márgenes de la muerte; debemos poder confrontarnos a nosotros mismos en la inmensidad de un lugar y de un momento, que no sea una trinchera...”

Para terminar, los nuevos políticos e investigadores de la política están confrontados con la historia: o perpetúan el modelo que nos lleva a la catástrofe, o buscan y aplican alternativas que potencien otros modelos de desarrollo y de convivencia.

La crisis final del capitalismo puede tardar mucho, esperamos por el bien de la humanidad que no se tome todo el siglo.

Bibliografía

Acosta, Alberto

- 2010 “Pensando alternativas. Entre la crisis europea y el Yasuni”. Tomada de la Revista en línea *Rebelión* el 03 agosto 2010. URL: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=110813>

Barico, Alessandro

- 2004 “*Homero, Iliada*” En Ed. Folio Paris.

Bellamy Foster, J y Brett, C.

- 2004 “Imperialismo Ecológico la maldición del Capitalismo” En Social Register.

Boff, Leonardo

- 2006 “La contradicción entre capitalismo y ecología” En *Revista Pueblo*, tomado en línea el 02 de agosto 2010. URL: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article437>

Echeverría, Bolívar

- 2006 “¿Qué es la Izquierda?” En *I Seminario Universitario “La modernidad: versiones y dimensiones”. Sesión del 8 de mayo de 2006*. URL: <http://www.bolivare.unam.mx/miscelanea/izquierda.html>

Echeverría, Bolívar

- 2008 “Un concepto de modernidad” Tomado de: Transcripción de la exposición del autor en la primera sesión del Seminario *La modernidad: versiones y dimensiones* (7 de febrero de 2005). Publicado en el Núm. 11 de la revista *Contrahistorias*, agosto de 2008. Url:

<http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/Un%20concepto%20de%20modernidad.pdf>

Echeverría, Bolívar

- 1998 *Valor de uso y utopía*. En Ed. Siglo XXI México.

Falconí, Fander y Oleas, Julio

- 2004 *Antología de la economía ecuatoriana (1992-2003)* Ed. FLACSO. Ecuador.

Galindo, Pilar

- 2006 “Una lectura de la ecología y naturaleza en Marx. Aportaciones a la lectura del Apdo. 1 y 2 del *Capital*” Tomado de la Revista en línea *La Garbancita ecológica* el 03 de agosto 2010 Url: http://www.nodo50.org/lagarbancitaecologica/garbancita/index.php?option=com_content&view=article&id=136:una-lectura-de-la-ecologia-y-naturaleza-en-marx-aporaciones-a-la-lectura-del-apdo-1-y-2-del-capit&catid=55:ecologia-critica-de-la-tecnologia-transporte&Itemid=73

Gudynas, Eduardo

- 2009 “El mandato ecológico”. En: *Derechos de la naturaleza y políticas medioambientales en la nueva constitución*. En Ed. Abya Yala. Quito.

28 Alessandro Barico (2004): “Homero, Iliada” En Ed. Folio Paris.

- Gudynas, Eduardo
2009 "La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo" En *Iconos* N° 36 de enero 2010. Quito.
- Habermas, Jürgen
1998 "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas" En *Ensayos Políticos*. Ed. Paidós Barcelona.
- Latouche, Serge
2009 "Decrecimientos o barbarie" Entrevista a Serge Latouche *Revista Papeles* N°107 URL: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Entrevistas/entrevista%20a%20Serge%20Latouche_M.DIDONATO.pdf
- Leyton, Fabiola
2009 "Ética medio ambiental: una revisión de la ética biocentrista". En *Revista De Bioética y Derecho* No 16 Universidad de Barcelona. Tomado el 11 de agosto 2010 URL: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaBioeticaDerecho/article/viewFile/132095/181941>
- Lowy, Michael
2004 "Qué es el Ecosocialismo". En Revista en línea *Anticapitalista* URL 24 junio 2010: http://www.anticapitalistas.org/images/09/combate/TC_Ecosocialismo.pdf
- Lukács, George
1976 *El asalto a la razón* Ed. Grijalbo, Barcelona.
- Marcuse, Herbert
1973 *Contrarrevolución y revuelta*. Ed. Joaquín Mortiz, México.
- Modonesi, Massimo
2008 "Más allá del nominalismo. Consideraciones sobre los preliminares del socialismo en el siglo XXI". Ponencia leída en el Seminario Internacional "Movimientos sociales y marxismo" en la UNESP de Marília, Brasil, 25-27 de agosto de 2008.
- Ramírez, René
2007 "La Felicidad como Medida del Buen Vivir en Ecuador (Entre la Materialidad y la Subjetividad)", (Resumen Ejecutivo), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES).
- Sabatetella, Ignacio
2009 "Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital" En *Iconos* N° 36 de enero 2010. Quito.

Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

José de Echave C.*

La explotación minera a escala mundial ha tenido un crecimiento vertiginoso en las últimas dos décadas. En América Latina, el caso peruano es el de un boom minero propiciado por un marco regulatorio proclive a la inversión extranjera. La creciente importancia que han tomado los conflictos socio ambientales, ponen en juego la posibilidad de cambiar el vigente modelo de un extractivismo minero depredador a un extractivismo sensato que cuestione el predominio de los mecanismos de autorregulación privada.

Algunas tendencias globales de la minería

La actividad minera presenta un conjunto de tendencias globales que es importante considerar. A continuación citamos algunas de las más significativas:

La minería ha estado en una fase de crecimiento sin precedentes. Con algunos breves intervalos son aproximadamente 20 años de expansión continua. El número de países con minería ha aumentado de manera notoria y cada vez se desarrolla esta actividad en regiones más remotas: Asia Central y África Occidental; desde Alaska hasta la Patagonia en las Américas, etcétera. Las inversiones mineras hoy en día acceden a regiones y zonas que hasta hace muy poco

eran consideradas como restringidas: es el caso de Mongolia que, recientemente ha permitido el ingreso de inversionistas extranjeros a sus territorios para la eventual explotación de recursos naturales. Otro ejemplo son las zonas de frontera en las que por motivos de seguridad nacional no se permitían inversiones de empresas privadas, sobre todo extranjeras.

Al lado de la dimensión productiva y los flujos de inversión que se mueven en torno a la minería; hay una dimensión territorial que es importante considerar. Diversos ecosistemas aparecen hoy en día fuertemente presionados por la expansión minera: en América Latina podemos citar el caso de los páramos, los sistemas de lagunas, las cabeceras de cuenca, la Amazonía y los glaciares, entre otros.

* Integrante de CooperAcción, Lima, Perú.

Esta presencia viene generando un intenso debate sobre la necesidad de conservar estos ecosistemas y se proponen iniciativas como la reciente ley que busca proteger los glaciares en Argentina, la protección de la reserva de biosfera del Yasuní en la Amazonía ecuatoriana, la prohibición de minería aurífera a cielo abierto en Costa Rica entre las más destacadas.

La estructura de propiedad en el sector minero ha cambiado en la última década. Hasta antes de la crisis del año 2008, el sector se caracterizó por un proceso de fusiones y adquisiciones entre empresas nunca antes visto: se han identificado 920 transacciones realizadas entre empresas mineras en los últimos años.

El escenario de expansión minera provocó un fuerte nivel de endeudamiento de las empresas, proceso que se respaldó en un mercado financiero que brindaba enormes facilidades de acceso y que prestaba dinero a tasas muy atractivas. Toda esta situación cambió drásticamente luego del inicio de la crisis financiera a finales de 2008. Para el sector minero, el estallido de la crisis provocó rápidamente una caída de la demanda y de los precios de los minerales, además de la pérdida de valor de los activos mineros.

Sin embargo, a diferencia de la crisis del año 98, los sucesos de finales del año 2008 han tenido impactos diferentes. Luego de una caída inicial de las cotizaciones de los metales, éstas se recuperaron más rápido que hace diez años. Ya en el año 2009 aparecieron algunos signos de recuperación, situación que se confirmó el año 2010: las cotizaciones

del oro alcanzaron máximos históricos a finales de 2010 y el cobre retomó los niveles previos al estallido de la crisis del año 2008. Esta situación está teniendo una influencia directa en los niveles de rentabilidad del sector minero que aparece claramente como la industria con los mayores márgenes de ganancias a nivel global.

Diversas proyecciones muestran que la minería podría alcanzar inversiones entre US\$115 y US\$120 mil millones durante el año 2011, lo que significa superar los niveles registrados el año 2008. Por lo tanto el acceso a los mercados financieros se ha ido restableciendo gradualmente, luego del estallido de los sucesos del año 2008 y el sector vuelve a tener una dinámica de inversiones con perspectivas de mediano plazo.

En el escenario global minero nuevos actores comienzan a tener una influencia importante en diferentes regiones. Empresas chinas, brasileñas, las de la India, aparecen disputando, en muchos países y en la producción global de algunos metales el rol protagónico de los grandes grupos mineros de Europa, Oceanía y América del Norte. El caso más notorio es el de las empresas mineras chinas que se muestran como una de las más dinámicas en el escenario global. Gracias a la autonomía financiera que le da el importante fondo China Investment Corp. (CIC), las empresas chinas no solo han avanzado en el control de importantes proyectos mineros en todo el mundo, también vienen realizando adquisiciones de empresas mineras de talla mundial: algunos ejemplos de esta tendencia ha sido la compra de la empresa australiana Félix Resources por la china Yanzhou Coal Mi-

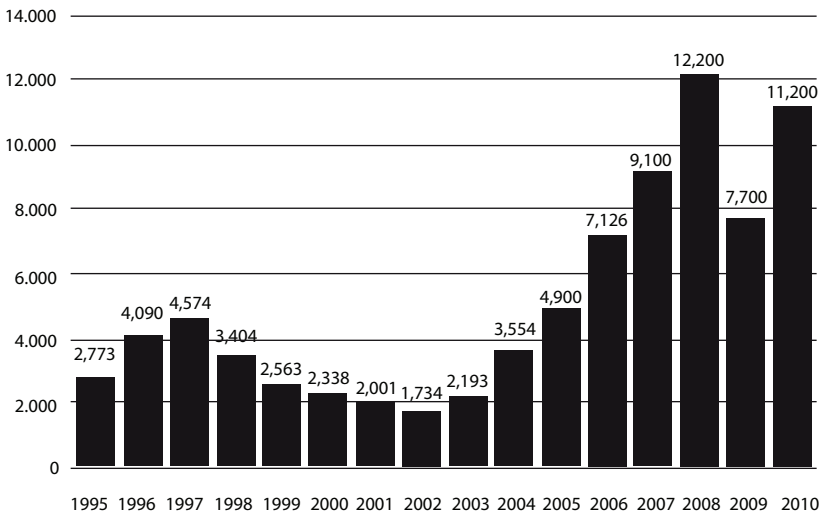
ning; o la de la también australiana OZ Minerals por Minmetals Nonferrous Metals. Además Chinalco ha adquirido el 17.2% de Teck Cominco y el 15% de Noble Group. Sin discusión, las inversiones chinas han fortalecido su presencia en la minería mundial.

Otra tendencia a tomar en cuenta es la multiplicación de conflictos sociales vinculados a la minería. En casi todo el planeta el eje de los conflictos sociales que enfrenta la minería ha pasado en las dos últimas décadas de los típicos temas laborales a los de las poblaciones vecinas y los aspectos ambientales. Mucho de lo que viene pasando en el sector mi-

nero en cuanto a tendencias, prácticas de las empresas e incluso políticas públicas, proviene del análisis de estos conflictos.

Las proyecciones que se hacen para el sector minero siguen siendo optimistas en cuanto a la posibilidad de expansión de nuevas operaciones en varias regiones en el mundo en los próximos años. La necesidad de encontrar nuevos yacimientos y así aumentar reservas presiona la actividad de exploración a nivel global y hace prever que el ciclo expansivo de las actividades extractivas va a continuar (ver gráfico).

Gastos de exploración en el mundo (US\$ Millones)



Fuente : Metals Economics Group; elaboración: CooperAcción

El complejo escenario del sector extractivo en América Latina

Si tomamos en cuenta los flujos de inversión en exploraciones, América Latina es desde hace más de una década la principal región captadora de inversiones mineras a nivel global. La región captó el año 2010 el 27% de la inversión en exploraciones y entre los diez destinos principales de la inversión minera en el mundo, figuran cuatro países de la región: México (4to), Perú (5to), Chile (6to) y Brasil (9no).

La llegada de estos flujos de inversión a América Latina se da en un escenario sustantivamente distinto al de décadas pasadas: por ejemplo a diferencia de lo que ocurría en la década del 90, caracterizada por la vigencia de códigos de minería de inspiración liberal y muy similares en casi todos los países de la región, en la actualidad se presentan situaciones claramente diferenciadas. Por un lado tenemos la realidad de países como Colombia, Perú y Chile, que se mantienen bajo los preceptos de las políticas del consenso de Washington y que tienen en el sector extractivo, sobre todo la minería y los hidrocarburos, a uno de los pilares de sus economías. En estos países las políticas se siguen caracterizando por la promoción abierta de estas actividades, bajo el predominio y el control de los recursos por empresas transnacionales, que desarrollan sus actividades en un escenario de desregulación total, con Estados que tienen una mínima presencia y participación.

Por otro lado se encuentra el grupo de países con gobiernos que promueven un mayor control de los recursos naturales por parte del Estado. Los denominados gobiernos progresistas, de izquierda o del *socialismo del siglo XXI*, han apostado por el control de la renta extractiva como aspecto más saltante de sus nuevas políticas extractivas: “el Estado juega un papel más activo y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo...”¹. En este grupo, aunque con diferencias y matices, se ubican los actuales gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, El Salvador, Uruguay.

Por lo tanto, pese a las orientaciones políticas distintas en todos los casos se apuesta por economías profundamente dependientes del sector extractivo: el extractivismo conservador y transnacional de Colombia y Perú y el neo extractivismo de los denominados gobiernos de izquierda.

En ambos bloques de países los problemas sociales y ambientales marcan la agenda de graves conflictos. En Ecuador y Bolivia, el movimiento indígena denuncia que preceptos constitucionales importantes como los que definen los derechos de la naturaleza o el derecho a la consulta previa libre e informada, vienen siendo revisados y cuestionados por leyes específicas como la de minería y la de recursos hídricos (Ecuador) y la del Órgano Electoral Plurinacional (Bolivia). En Venezuela se denuncia que algunos estados, como el de Zulia, “se ha con-

1 Gudyas, 2009.

vertido en una zona de sacrificio minero petrolero² y en Argentina se anunció desde la propia presidencia de la república el respaldo a un proyecto minero controvertido, como el de Pascua Lama que afecta toda una zona de glaciares. En Brasil el manejo de las grandes inversiones en zonas sensibles como la Amazonía y la flexibilización de las normas ambientales provocó la salida de la ministra del Ambiente Marina Silva en el gobierno de Lula.

En Perú y Colombia, los conflictos ambientales vinculados al sector extractivo no cesan de aumentar en número e intensidad. En ambos países la apuesta de sus gobiernos sigue siendo concretar una larga lista de nuevos proyectos de inversión pese a la fuerte resistencia, sobre todo de poblaciones rurales.

Todo indica que la agenda vinculada a las industrias extractivas seguirá marcando el debate económico, político, social y ambiental en la región, tanto por

variables internas como externas. En lo interno, salvo algunas medidas aisladas, no se prevén cambios sustantivos en las políticas de promoción de estas actividades en los diferentes países y en lo externo se proyecta que la industria minera seguirá presionando para controlar nuevos y mayores yacimientos, lo que significa que los flujos de inversión seguirán llegando a América Latina en los próximos años.

El caso peruano, como ejemplo de las tendencias globales

El Perú es un buen ejemplo de gran parte de las tendencias mencionadas. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el Perú se ubica en lugares expectantes en el ranking de producción de minerales y también se ha convertido en uno de los principales destinos de la inversión en exploración y desarrollo de proyectos mineros en América Latina.

Ubicación del Perú en el mundo y en Latinoamérica según producto: 2009			
Principales	Productos	Ubicación	
		Latinoamérica	Mundo
Estaño	(TMF)	1º	3º
Zinc	(TMF)	1º	2º
Plomo	(TMF)	1º	4º
Oro	(KGF)	1º	6º
Plata	(KGF)	1º	1º
Cobre	(TMF)	2º	2º
Hierro	(TMF)	5º	17º

Fuente: MEM

2 Gudynas. Op. cit.

Son casi veinte años de expansión continua de la minería: en 1993, con la entrada en producción de Yanacocha, la mina de oro más grande de Sudamérica, se inició formalmente una etapa de expansión productiva y de importantes inversiones en el país. Una serie de factores externos e internos estuvieron a la base de este proceso de expansión: necesidades de incremento de reservas de la industria minera a nivel global, aumento de las cotizaciones de los principales metales, mercados financieros dispuestos a respaldar grandes inversiones, reformas estructurales que, como en el caso del Perú, buscaron generar condiciones atractivas para los inversionistas, son algunos de los factores que jugaron a favor del nuevo ciclo expansivo.

Lo cierto es que la minería en el Perú comenzó a crecer a tasas importantes: en la primera mitad de la década del 90, el Producto Bruto Interno de la minería metálica se expandió a una tasa promedio de 7.1% y en la segunda mitad a una tasa de 9.1%. Los picos de expansión fueron alcanzados en los años 1993, 1994, 1997 y 1999, con tasas de expansión de dos dígitos: 10.9%, 15.2%, 10.8% y 16% respectivamente.

En este contexto de expansión, el peso de la minería en la economía peruana comenzó a ser cada vez más gravitante. Las cifras globales muestran que la minería aporta alrededor del 6% del Producto Bruto Interno del Perú, al mismo tiempo que contribuye con algo más del 60% de las exportaciones pe-

ruanas y da cuenta del 21% del stock de Inversión Extranjera Directa.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es el aporte tributario de la minería a la economía peruana, que comenzó a aumentar sobre todo a partir del año 2002 por la elevación de la cotización internacional de los metales: el año 2007 la minería representó el 24.7% de la recaudación de todos los tributos internos, para luego caer a 10.7% en 2009, como consecuencia de los efectos de la crisis internacional. En la estructura tributaria del sector minero, destaca nítidamente el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría³: casi el 90% de todos los impuestos que paga el sector minero corresponden a esta categoría.

El Perú es uno de los pocos países con una actividad minera importante que mantiene su política tributaria casi intacta, sin afectar los enormes ingresos que vienen obteniendo las empresas. Desde mediados de la presente década se viene discutiendo sobre la posibilidad de colocar un impuesto a las sobre ganancias mineras y sobre todo cómo establecer una política fiscal y tributaria de mediano y largo plazo, orientada a que las actividades productivas paguen los impuestos que les corresponden. La apuesta es reducir el carácter regresivo del sistema tributario en el Perú.

La presencia territorial de la minería y los conflictos como indicadores

Al lado de la dimensión productiva, de inversiones y el aporte tributario, hay

3 Es el impuesto que se aplica sobre las ganancias de las empresas.

también una variable territorial que es importante destacar en el proceso de expansión minera en el Perú. En los últimos años se ha producido una expansión sin precedentes del área geográfica dedicada a actividades mineras. Un indicador importante que muestra esta evolución es el de las concesiones: a inicios de la década del 90 las concesiones mineras ocupaban apenas 2 millones trescientas mil hectáreas y en la actualidad ya superan los 21 millones 280 mil hectáreas, lo que representa aproximadamente el 17% del territorio peruano.

Si bien la minería en el Perú ha sido considerada sobre todo como una actividad alto andina, lo cierto es que en los últimos años se ha expandido también en valles transandinos, zonas de costa e inclusive en la Amazonía alta y baja. En este escenario de expansión, la disputa por el control de recursos escasos, como es el caso de las tierras agrícolas, los recursos hídricos, los temas de contaminación, desplazamiento de poblaciones y actividades productivas, son algunos de los aspectos centrales que están a la base de los conflictos entre las empresas extractivas y comunidades campesinas y nativas.

El crecimiento de la actividad minera en el Perú ha estado acompañado de un aumento importante de la conflictividad social en el Perú. Según los informes regulares que emite la Defensoría del Pueblo, alrededor de la mitad de conflictos sociales que se producen en el Perú tienen su origen en problemas ambientales y dentro de ellos la gran mayoría son conflictos mineros y de hidrocarburos:

uno de los últimos informes de la Defensoría, que precisaba los conflictos por categoría mostraba que la minería daba cuenta del 64% de los conflictos socio ambientales.

Son varios los elementos que están a la base del crecimiento acelerado de las industrias extractivas y el aumento de conflictos sociales. A continuación detallamos algunos de los más importantes:

Un marco legal que ha brindado condiciones extremadamente favorables a las empresas extractivas. La Ley General de Minería⁴ y la Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional⁵ y la propia Constitución Política de 1993 terminaron de consolidar el escenario normativo que le dio garantías y estabilidad jurídica y tributaria a las empresas extractivas. Al mismo tiempo, los derechos mineros se liberalizaron y las empresas públicas se privatizaron.

Mientras que la minería y los hidrocarburos aumentaban en importancia y eran priorizadas como actividades estratégicas en el Perú, los derechos de las poblaciones rurales, sobre todo comunidades campesinas e indígenas, eran claramente afectados. Las modificaciones en la Ley de Tierras, buscaron favorecer las inversiones y afectaron a las comunidades.

Un marco de normas ambientales débil, caracterizado por la ausencia de un enfoque transectorial, la falta de institucionalidad y recursos para liderar la gestión ambiental, las insuficientes normas referidas a los límites máximos per-

4 Promulgada el 4 de junio de 1992.

5 Promulgada el 20 de agosto de 1993.

misibles de contaminación, los pasivos ambientales irresueltos y por supuesto la ausencia de adecuados mecanismos de participación ciudadana. Todos estos aspectos todavía no han sido resueltos, pese a la creación del Ministerio del Ambiente⁶ que no tiene competencias en dos puntos centrales: la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental⁷ y el tema del agua.

Los escasos mecanismos de participación ciudadana y consulta han sido también un tema de conflicto. Los mecanismos existentes, leyes y reglamentos, siguen siendo sumamente restringidos y han terminado de configurar una caricatura de participación ciudadana que presenta las siguientes limitaciones: (1) no existen mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información en las fases de entrega de concesiones ni antes de iniciar la etapa de exploración; (2) las poblaciones sólo son convocadas cuando se va a aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, es decir, antes de entrar a la fase de explotación y cuando casi todo ya está decidido; (3) tampoco existe obligación alguna por parte de la autoridad de Energía y Minas de considerar los aportes que puedan haberse formulado en las audiencias públicas.

Uno de los últimos capítulos frustrados fue el de la ley de consulta para los pueblos indígenas. Luego de un importante trabajo de concertación, que involucró a organizaciones indígenas, diferentes redes sociales y al propio Congreso, se logró aprobar el 19 de mayo de

2010 la ley de consulta previa para los pueblos indígenas. Sin embargo, el 21 de junio de 2010, la ley de consulta fue observada por el Poder Ejecutivo. Fueron ocho las observaciones presentadas por el Ejecutivo que modifican aspectos sustantivos de la ley y terminan por desnaturalizarla. Una de ellas señala que la consulta no puede limitar o prohibir que el Estado tome medidas en función del interés general de la Nación: se señala, además, que la ley de consulta “implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país”. En esta observación se contraponen claramente los derechos de los pueblos indígenas con un supuesto interés nacional. Éste ha sido un argumento muy utilizado en las últimas décadas, cada vez que las comunidades han exigido ejercer el derecho a la consulta: “¿por qué poblaciones pequeñas tienen que decidir por proyectos que son de interés nacional?”.

El gran problema es que en un país como el Perú no se cuenta con políticas públicas que permitan presentar evidencias claras que tal o cual proyecto responda al “interés de la Nación”. Precisamente, se debate sobre la necesidad de dotarnos de esos instrumentos y uno de ellos es la consulta previa. La consulta, entre otras cosas, implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas y la generación de consensos. Uno de los lemas utilizados por las organizaciones de comunidades ha sido precisamente “a más consulta menos conflictos”.

6 El Ministerio del Ambiente fue creado el 14 de mayo de 2008.

7 El Ministerio de Energía y Minas sigue siendo la entidad que aprueba los EIA de los proyectos mineros.

Otra observación del Ejecutivo cuestiona que las comunidades andinas sean pueblos indígenas. Además el Estado peruano, según esta observación pretende reservarse la identificación de quiénes son los pueblos indígenas en contra de lo que señala expresamente el propio Convenio 169 de la OIT.

Las observaciones del Ejecutivo representan un peligroso retroceso que afecta las relaciones entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú ha señalado su rechazo a las observaciones presentadas y espera que “el Congreso de la República vele por la aprobación final de una Ley de Consulta Previa que respete los derechos de los pueblos indígenas, vigentes en la Constitución del Perú y en el Convenio 169 de la OIT”. En la actualidad el proceso se encuentra entrampado.

Algunos ejes para pensar en los escenarios de transición

En el Perú se anuncia una gran lista de nuevos proyectos mineros, por un valor de algo más de 41 mil millones de dólares, que intentan ser desarrollados en los próximos años, como si no ocurriese nada y como si los conflictos sociales vinculados a la minería fuesen de otro planeta. El gobierno peruano pretende dejar aprobados el mayor número de Estudios de Impacto Ambiental antes del cambio de mando para garantizar su realización.

¿Es posible que la minería crezca a las tasas que las empresas y las autoridades peruanas pretenden? ¿La orientación general que debe ser acatada es *hacer*

extractivismo minero hasta que el recurso se agote?

En el contexto actual cabe hablar de prudencia. Para comenzar habría que observar algunos indicadores: por ejemplo en los últimos años indicadores económicos del sector minero muestran un menor dinamismo: una clara muestra de esta tendencia es la evolución del PBI de la minería metálica. Por primera vez en 20 años, el PBI minero fue negativo el año 2009 (-1.4%), situación que se ha agravado el 2010 (-4.1%). La tendencia por quinquenios muestra un descenso considerable del dinamismo de décadas pasadas. Esta situación se explica en parte por las dificultades que hoy en día encuentran las empresas para llevar adelante sus proyectos: los conflictos y las resistencias de poblaciones enteras a nuevos proyectos mineros en varias regiones del país, son un factor que explica el menor dinamismo de la minería.

No parece lógico pensar en nuevas fases de expansión minera, como las de la década del 90, sin que las tensiones se agudicen. La estrategia expansiva de la minería metálica enfrenta fuertes resistencias sociales y serios cuestionamientos. Los indicadores que saltan a la vista son el número e intensidad de los propios conflictos, los graves problemas ambientales en un número mayor de zonas, la disputa por recursos escasos, como el agua y las tierras agrícolas, los derechos de las poblaciones que son afectadas, entre otros. De esta manera se cuestiona la sostenibilidad de la estrategia de expansión ilimitada de la minería.

Además, estos cuestionamientos rompen con algunos paradigmas: cada vez es más difícil sostener el concepto

de crecimiento económico ilimitado, bajo los cánones actuales, más aun cuando se tiene a la base un sector extractivo como el minero. El tema del decrecimiento o la necesidad de diseñar otro tipo de crecimiento se debate hoy en día en la academia, en la clase política y en los movimientos sociales. Serge Latouche, el economista y politólogo francés, señala que la idea del decrecimiento tiene dos orígenes: la toma de conciencia sobre la crisis ecológica y por otro lado, la crítica a los que confunden crecimiento con desarrollo.

Este debate no solo es teoría pura; está presente en las demandas que se levantan en los conflictos sociales que se presentan en diferentes partes del planeta y en algunas iniciativas: en América Latina, está presente en iniciativas como la del Yasuní en Ecuador o en la reciente ley de protección de glaciares en Argentina y en la decisión tomada en Costa Rica, que prohíbe la minería de oro a cielo abierto. Estas propuestas van en la misma dirección.

En el caso peruano, pobladores de Islay, Conococha, Huancabamba y Ayacucho, Tambogrande y el Cerro Quilish, todos casos emblemáticos de resistencia en los últimos diez años, están conectados -desde sus luchas contra la expansión minera sin control- con este tipo de reflexión. Mientras que las autoridades peruanas y las empresas extractivas insisten en que el Perú y el planeta continúan bajo los cánones de un crecimiento productivo ilimitado, los cuestionamientos y las resistencias a la expansión minera plantean otros caminos y otro tipo de crecimiento.

¿Cómo abordar estos temas en un país como el Perú? ¿Cómo se pueden di-

señar los procesos de transición para una actividad como la minería? Lo ocurrido en el Perú con la minería calza muy bien con la definición de un *extractivismo profundamente depredador*: expansión agresiva de la minería en sus diferentes etapas, actividades impuestas y por lo general excluyentes, pasivos ambientales a lo largo y ancho del territorio, vulneración de derechos de poblaciones enteras, desplazamientos forzados, conflictos, entre otros aspectos.

Pasar en el Perú de un escenario de *extractivismo minero depredador* a uno *sensato* implica varios retos. Uno de ellos es cómo construir nuevos equilibrios o indicadores de sostenibilidad en lo social, lo ambiental, lo económico, tomando también en cuenta aspectos culturales que proponen, por ejemplo, los pueblos indígenas. ¿Cómo se cubren los evidentes déficits de regulación pública que cada día son más notorios y que son reemplazados agresivamente por los mecanismos voluntarios o de auto regulación privada que implementan las propias empresas? ¿Cómo se superan las brechas de gobernabilidad?

La evolución de la minería y la de los propios conflictos muestran serios problemas de gobernanza y la carencia de una institucionalidad adecuada que pueda regular la actividad. El conjunto de instituciones vinculadas a la gestión ambiental y de la minería no cuentan ni con las capacidades ni con las herramientas para transformar los conflictos y convertirlos en una oportunidad.

Un primer desafío en una etapa de transición a un extractivismo sensato es que el Estado recupere presencia en las zonas de influencia de la actividad minera con una institucionalidad que tenga

una real capacidad para manejar la dimensión social y ambiental de los conflictos. Esto implica, por ejemplo, revisar el papel que han desempeñado diferentes dependencias estatales vinculadas con la problemática minera. El Estado no cumple con sus funciones no solo por falta de voluntad política sino también por la propia debilidad, la carencia de competencias, capacidades y herramientas. El fortalecimiento de la gestión pública vinculada a la actividad minera es un aspecto determinante para la construcción de un nuevo escenario de gestión equilibrada e independiente. Es sólo de esta manera que los organismos del Estado peruano, encargados de la gestión minera, podrán recuperar la confianza de las poblaciones y apostar por una actuación neutral.

La transición a un extractivismo minero sensato implica quebrar el actual escenario de predominio de los mecanismos de autorregulación privada. Las empresas mineras vienen realizando una cerrada defensa del marco legal vigente desde inicios de la década del 90 y plantean la necesidad de mantener estables las reglas de juego para que se siga dando un clima favorable para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos. Además, sus propuestas se han orientado principalmente a crear mecanismos voluntarios de autorregulación, como son los códigos de conducta y las prácticas de responsabilidad social empresarial, que buscan definir criterios de comportamiento para el desarrollo de sus actividades en un entorno favorable.

El desarrollo de estos mecanismos voluntarios o de autorregulación tiene como mensaje central el reconocimiento de ciertas externalidades negativas como

consecuencia de sus actividades, que pueden ser controladas por las propias empresas sin la necesidad de crear nuevos instrumentos de regulación pública. Esto definitivamente plantea un debate de fondo: autorregulación privada versus regulación pública. Debe quedar claramente establecido que los denominados mecanismos voluntarios de las empresas no pueden ser vistos como una alternativa a la regulación pública y a la necesaria participación y control social de los procesos.

¿Cuáles son algunas pistas para fortalecer la gobernanza en un escenario de transición a un *extractivismo minero sensato*?

Recuperar para el país un enfoque transectorial en su política ambiental. El propio Banco Mundial reconoce que los programas de reforma estructural que se han implementado en países como el Perú han tenido como efecto el debilitamiento de las normas ambientales. Por lo tanto, un objetivo claro es contar con una autoridad ambiental autónoma, que sea eficiente, que recupere credibilidad en la actuación pública y que asegure la supervisión e implementación de instrumentos rigurosos para la protección ambiental. Ello significa que la gestión ambiental de la actividad minera y la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental no dependan, como sucede actualmente, del Ministerio de Energía y Minas, entidad que tiene al mismo tiempo la misión de promover las inversiones en minería. Por ejemplo, es urgente que el Ministerio del Ambiente y las instancias de evaluación y fiscalización ambiental cuenten con facultades para y que articulen sus acciones con los gobiernos regionales y locales.

Una nueva gestión ambiental para la minería también implica el fortalecimiento de las capacidades de prevención de impactos, tanto desde el inicio como hasta la etapa del cierre de los proyectos, ya que se busca impedir que el legado de pasivos ambientales aumente; que se promuevan evaluaciones integrales; que se desarrollen guías metodológicas rigurosas; que se incorporen nuevos instrumentos para el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica; y que se exija una mayor calidad en los estudios ambientales de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

Casos de conflictos emblemáticos muestran que los estudios de impacto ambiental no reúnen requisitos mínimos y no responden a estándares internacionales. Por otro lado, los recursos financieros para hacer frente a costos ambientales potenciales deben estar asegurados en fondos intangibles. Adicionalmente, usando el principio de precaución, una política ambiental eficiente debería prohibir el uso de tecnologías de alto riesgo.

Una nueva gestión de la dimensión territorial de la actividad minera en el país, que incorpore evaluaciones mínimas antes de la entrega de las concesiones y fortalecer las evaluaciones previas a las autorizaciones de exploraciones. Ello significa romper las dinámicas actuales, caracterizadas por políticas verticales, centralistas, carentes de información oportuna y adecuada. Significa fortalecer las tendencias que buscan ordenar y planificar el uso sostenible del territorio, zonificando desde un punto de vista económico y ecológico,

buscando generar equilibrios ambientales y sociales.

La puesta en marcha de procesos de consulta previa, libre e informada que superen las evidentes restricciones actuales. Contar con verdaderos procesos de consulta implica ir más allá de los mecanismos voluntarios o de autorregulación que han caracterizado la toma de decisiones sobre los proyectos mineros. Significa construir relaciones simétricas, en las que fluya toda la información relevante para que se puedan tomar las mejores decisiones. Deben ser además procesos oportunos para que puedan influir en la toma de decisiones y consecuencia de diálogos interculturales.

La consulta puede y debe implicar: acuerdo, diálogo democrático intenso entre el Estado, las comunidades y las empresas; desarrollo de capacidades, aprendizajes, etcétera. Hay todo un paquete que debe ser tomado de manera integral para beneficio de las comunidades y por supuesto para el beneficio de todo el país. En ese paquete está la posibilidad que el país con las poblaciones indígenas involucradas decidan cuándo y bajo qué condiciones nos conviene que haya por ejemplo minería; cuándo le conviene al país que un determinado ecosistema sea preservado; cuándo y de qué forma conviene una determinada obra de infraestructura. Todo esto implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas y que terminará definiendo un clima más favorable para todos, incluidas las inversiones.

Acompañando al instrumento de consulta, se necesita crear un mecanismo efectivo para la recepción y aten-

ción de las quejas de las comunidades, autoridades locales y otros actores de las zonas de influencia de la actividad minera. La ausencia de mecanismos efectivos para la transformación de conflictos relacionados con la minería ha provocado que la intervención de las autoridades competentes se dé muchas veces a destiempo, sin estrategias y capacidades adecuadas. Además, las competencias de diferentes autoridades estatales no han sido claramente delimitadas: el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y la Defensoría del Pueblo, no han desarrollado estrategias articuladas y en muchos casos han terminado compitiendo, mostrando ineficacia en el manejo de los conflictos relacionados con la minería.

En el informe de revisión sobre industrias extractivas del Banco Mundial se habla de la necesidad de crear la figura de un Oficial de Quejas que permita una atención oportuna para encausar los conflictos por el camino del diálogo y la colaboración. En ese sentido ya existen algunas experiencias interesantes de oficinas para el tema minero, como es el caso del Ombudsman para la Minería de Australia de OXFAM Community Aid Abroad, que asume casos que involucran a empresas australianas y que ha tenido una intervención destacada en el caso del conflicto de Tintaya en el Sur Andino del Perú que involucraba a la empresa BHP Billiton.

Si bien los conflictos en las zonas de influencia de la actividad minera involucran a poblaciones diversas, el informe del Banco Mundial hace hincapié en la situación de los pueblos indígenas. Estas poblaciones perciben hoy en día entre

sus amenazas principales el avance de actividades como la minera, frente a la cual no cuentan con verdaderos mecanismos de control y de defensa de sus derechos. Luego de varios años de expansión minera, es evidente que muchos proyectos han sido desarrollados sin una evaluación adecuada de las consecuencias económicas, sociales, ambientales y culturales sobre tierras que ocupan comunidades indígenas. Realidades multi-culturales como la peruana plantean retos adicionales para construir una relación adecuada entre los diversos grupos de interés en las zonas de actividad minera, que eviten cualquier forma de marginación y refuercen estrategias de concertación y tolerancia, fomentando la participación informada de estas poblaciones.

Otro aspecto que también forma parte de los componentes que impulsan nuevas prácticas es el de la transparencia financiera relacionada con la gestión de los recursos que se generan por las industrias extractivas. Por ejemplo, actualmente está en curso la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, que plantea como objetivo incrementar el acceso a la información sobre los pagos e ingresos de los sectores extractivos en países donde estas actividades son gravitantes. Impulsada por el ex Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en septiembre de 2002 y respaldada por el Banco Mundial, la iniciativa propone que los gobiernos, empresas extractivas, organismos internacionales, organismos no gubernamentales y otros agentes trabajen en conjunto para desarrollar un

marco que promueva la transparencia de pagos e ingresos que reciben los estados por estas actividades y que deberían destinarse a promover el desarrollo. Organismos de la sociedad civil han propuesto que la transparencia de las industrias extractivas no sea solamente un mecanismo voluntario y que se amplíe a los contratos que firman las empresas con los Estados.

Comenzando a definir el escenario post extractivista

En el Perú desde diversos sectores se viene cuestionando abiertamente el actual escenario de expansión minera. Con sus luchas, poblaciones de diversas regiones en el país plantean en los conflictos no sólo el rechazo a la actividad en sus territorios sino también la necesidad que se defina el rol de la minería. Se propone redimensionar la actividad y en algunos casos hasta excluirla de algunas zonas.

Por ejemplo, autoridades y actores sociales de cuatro provincias del norte peruano, Ayabaca y Huancabamba en Piura y San Ignacio y Jaén en Cajamarca han declarado sus territorios como zonas libres de minería. En la declaratoria se fundamenta que existen áreas del territorio que deberían estar exentas de explotación minera por su alto valor ecológico, cultural y socio-económico. Se trata de ecosistemas únicos, como los bosques de neblina y los páramos que son esenciales para la provisión de agua que se utiliza para el consumo humano y el desarrollo de actividades económico-productivas. Los bosques de neblina y los páramos prestan importantes servicios ambientales: son importantes

generadores de agua para la región norte del país: allí se encuentran las nacientes del río Quiroz (cuenca del Pacífico) y la del río Chinchipe (cuenca Amazónica). La presencia de una actividad minera a gran escala y los impactos que se generarían afectarán los ciclos hidrológicos. La declaratoria solicita que se tome en cuenta el valor de los servicios ambientales que brindan los páramos y bosques de neblina. Además, estos ecosistemas ayudan a preservar especies en peligro de extinción y albergan una enorme cantidad de flora endémica.

El desarrollo de un distrito minero en la zona afectará significativamente la producción agraria que abastece mercados locales e internacionales. Las cuatro provincias apuestan por la agricultura y las nuevas iniciativas de biocomercio, el ecoturismo, entre otras actividades, como oportunidades económicas reales que ya se están aprovechando y que buscan ser potenciadas. Estas actividades se pondrán en riesgo si se desarrolla una actividad extractiva de alta intensidad como la minería.

Advierten que de realizarse la actividad minera en cualquier tipo de escala (grande, mediana y pequeña) en estos ecosistemas y con ello excavaciones, explosiones, uso de sustancias tóxicas, se provocará la destrucción de la cobertura vegetal. Asimismo, aumentaría la probabilidad de desastres, sobre todo si consideramos los fenómenos naturales a los que suele estar expuesta esta zona. De igual manera, la declaración rechaza todo tipo de actividad minera informal en las cuatro provincias, que viene generando graves problemas ambientales, sociales y de violencia.

Iniciativas como las mencionadas, que por el momento reflejan preocupaciones locales/regionales y giran en torno a casos específicos, son al mismo tiempo un insumo importante para propuestas mayores que están en proceso de construcción. Por ejemplo, las nuevas autoridades regionales y locales elegidas a finales del año 2010, vienen planteando un debate sobre competencias en relación al manejo de sus territorios. Se exigen mayores facultades y un primer pedido tiene que ver precisamente con el tema del otorgamiento de las concesiones mineras.

Lo que las nuevas autoridades demandan es poder participar en la toma de decisiones. Que las decisiones no se tomen desde el Estado central, de manera vertical e inconulta; exigen ser informados adecuadamente. También se propone una mayor articulación entre las diferentes instancias del Estado (nacional, regional local); un uso planificado del territorio y sus recursos y que allí donde se den actividades mineras, *las necesarias*, éstas sean compatibles con los planes regionales y locales.

¿Las poblaciones se imaginan otro tipo de extractivismo minero? En el caso peruano está claro que se viene cuestionando abiertamente el desarrollo minero impuesto y se apunta a redimensionarlo. Si bien no se está hablando de un escenario en el que la minería no tenga espacio, los cambios considerados significarán necesariamente menos minería en varias regiones -como se viene exigiendo en el norte del Perú- y sobre todo redefinir su rol en la economía peruana.

De una manera u otra, algo de esto está pasando cuando los planes de ex-

pansión/inversión que se anuncian desde el Ministerio de Energía y Minas finalmente no se cumplen y el Producto Bruto Interno de la minería metálica comienza a caer, como hemos mencionado. El reto es que esto, que en parte ocurre de manera espontánea, reactiva y desordenada, sea el resultado de un proceso que busque en serio y a fondo redefinir el extractivismo minero en el país. Esta es una tarea central para fundamentar y definir un escenario de transición post extractivista.

Por lo tanto los retos son enormes para las organizaciones indígenas, frentes de defensa de pobladores, organismos no gubernamentales y redes sociales diversas que han venido planteando estos temas en sus luchas. En los próximos años, al mismo tiempo que se mantienen los niveles de articulación y se atienden casos y demandas específicas, se deberá diseñar el escenario de transición que nos permita superar el predominio de un extractivismo minero que sigue siendo predominantemente depredador.

Bibliografía

- Acosta, A.
2009 *La maldición de la abundancia*. CEP, SwissAid, y Abya Yala, Quito.
- Banco Mundial
2005 *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Washington.
- Bebbington, A.
2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. IEP y CEPES, Lima.
- Campodónico, H.
1999 *Las reformas estructurales en el sector minero peruano*. CEPAL. Santiago de Chile.

128 JOSÉ DE ECHAVE C. /Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

De Echave, J., A. Diez, L. Huber, B. Revesz, X. Ricard y M. Tanaka

2007 *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA y CBC. Lima.

De Echave, J.

2008 *Diez años de minería en el Perú*. CooperAcción. Lima.

Defensoría del Pueblo

2007 *Informe Extraordinario. Los conflictos socio ambientales por actividades extractivas*. Lima.

Giraud, P.N.

1999 *L'Economie mondiale des matieres premieres*. Reperes. Paris.

Gudynas, E.

2005 "Geografías fragmentadas, sitios globalizados, áreas relegadas". *Revista del Sur*, Montevideo, No 160: 3-13 No 160: 3-13.

Gudynas, E.

2009 Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, pp 187-225, En: *Extractivismo, política y sociedad* (varios autores). CAAP y CLAES, Quito.

Latouche, S.

2006 *Le pari de la décroissance*. Fayard. Paris.

Latouche, S.

2010 *Sortir de la société de consommation. Les liens qui liberent*. Paris.

Martinez Alier, J.

2010 *El ecologismo de los pobres. Espiritrompa Ediciones*. Lima.

Routillom, G.

2010 *Economie des ressources naturelles*. Reperes. Paris.

Malos Vecinos: Las empresas mineras canadienses en América Latina¹

Liisa L. North

La expansión de la inversión minera canadiense en las últimas dos décadas en América Latina estuvo motivada por los altos precios de los minerales. Esto ha generado conflictos con poblaciones opuestas a las actividades mineras y una controversia sobre la responsabilidad social corporativa de las empresas mineras canadienses.

En un solo año, el 2009, por lo menos cinco opositores a los proyectos canadienses de explotación minera fueron asesinados en América Latina: tres en El Salvador, uno en Guatemala y uno en México². Opositores de las actividades mineras en esos y otros lugares fueron heridos y mutilados en los ataques, mientras que muchos otros, junto con sus familias, fueron amenazados. Por supuesto, las empresas mineras canadienses no eran necesariamente responsables directas de las muertes y los actos de intimidación y violencia, pero algunos de estos actos se perpetraron por personal de seguridad de las empresas y empleados actuales o anteriores. Como consecuencia, podría ser

que las empresas implicadas no sean legalmente responsables, pero junto a las élites y los estados que autorizan y promueven actividades extractivas, por lo menos tienen una responsabilidad moral en la creación de situaciones conflictivas en las cuales suceden los asesinatos y otros actos de violencia.

La mayoría de los canadienses no suelen pensar en sus inversionistas como violadores de los derechos humanos o de Canadá como un “mal vecino”. Lamentablemente, desde principios de 1990 y sobre todo en la última década, las actividades de nuestros mineros nos están ganando esta reputación. Las empresas, con el apoyo de los gobiernos en donde tienen su sede, sostienen que la

1 La versión original de este artículo, apareció en la Revista Canadian Dimension. Vol. 45, No. 1, Enero-Febrero 2011. Traducción de Luís Fernández. Edición y correcciones a la traducción de Mary Ellen Fieweger. Disponible en: <http://salvemoswirikuta.blogspot.com/2011/02/malos-vecinos-las-empresas-mineras.html>

2 Para mayor información sobre estos casos, consulte las páginas Web de Mining Watch Canada y Rights Action.

minería trae el muy necesario empleo e incluso el “desarrollo sostenible” a las regiones pobres donde operan. Si lo están haciendo, parece ser una forma de desarrollo no democrático que muchos no desean ver en sus comunidades.

La prueba de esta afirmación se encuentra en una revelación reciente de Wikileaks. En agosto de 2005, los embajadores de Canadá y los Estados Unidos invitaron a las principales mineras y países inversores a una reunión en Lima a fin de coordinar esfuerzos encaminados a “mejorar el clima de inversión”. La minera Barrick Gold, con sede en Toronto, estaba entre los asistentes, junto con diplomáticos de las embajadas de Suiza, Australia y el Reino Unido. Según los cables filtrados, el representante de la minera pidió a los diplomáticos que sugieran al Gobierno de Perú que tomara medidas para controlar la oposición a la minería mediante la rotación de profesores que cuestionan sus beneficios y restricciones en las actividades de organizaciones no gubernamentales (ONG) que critican la actividad y que el Gobierno también solicitara a la Iglesia católica que rotara a los obispos en regiones mineras en donde existen conflictos. Medidas posteriores por parte del Gobierno peruano para restringir la participación y reprimir la oposición a la minería sugieren que la intervención de los embajadores del autodenominado “grupo minero diplomático” podría haber tenido el impacto deseado.

Las empresas mineras canadienses en el extranjero

Una espectacular expansión de la inversión minera canadiense en América

Latina ha tenido lugar durante las dos últimas décadas, parte del crecimiento general de nuestra inversión minera en el extranjero. Hoy en día, casi el 60 por ciento de todas las empresas mineras se cotizan en la Bolsa de Valores de Toronto. Nuestros mineros son altamente visibles en todo el hemisferio sur, y sus operaciones han provocado manifestaciones en las afueras de las embajadas de Canadá en varias capitales de América Latina. Por primera vez en la historia diplomática de las relaciones Canadá-América Latina, la Gobernadora General se encontró, el año pasado, en la Ciudad de México con gritos de “Canada go home”.

Esta expansión de la inversión respondió a los altos precios de minerales y, por ende, a las ganancias sin precedentes, impulsada por el rápido crecimiento de la demanda, especialmente en China, pero también en la India, hasta que la crisis económica golpeará en 2008. (Por supuesto, el alza de los precios del oro siguió, incluso en medio de la crisis, al igual que los conflictos asociados a la minería de oro en la que algunas empresas canadienses están involucradas). Los niveles de ganancia también se elevaron por las políticas neoliberales de fomento a la exportación y las inversiones favorables a las reformas de la legislación minera patrocinadas por los bancos internacionales y las agencias de desarrollo de los países capitalistas centrales, entre las que se encuentra la Agencia Internacional de Desarrollo de Canadá (CIDA, por sus siglas en inglés).

En cuanto a los gobiernos latinoamericanos faltos de liquidez, los dólares que pueden obtenerse de las exportaciones de minerales resultan muy atractivos

para casi todos, sin importar su ubicación, de izquierda a derecha, en el espectro ideológico. Además de El Salvador y Guatemala, que suspendieron recientemente nuevos proyectos mineros, sólo algunos gobiernos locales -municipios y provincias- han decidido rechazar abiertamente la expansión de la minería en sus territorios.

Corporaciones contra comunidades

Muchos tipos de conflictos superpuestos surgen alrededor de la minería: ambientales, sociales, económicos, políticos e incluso espirituales (en el caso de los cementerios y las montañas sagradas para los pueblos indígenas). Giran, en primer lugar, en torno a temas de contaminación del aire, el suelo y el agua y sus efectos sobre la salud ambiental y humana, así como la agricultura, la ganadería y otras actividades productivas y generadoras de empleo. Los conflictos también surgen de la escasez de agua, pues los ríos y pozos tienden a secarse en las zonas mineras. Las quejas han venido también por los daños que causan las explosiones controladas en las casas de los poblados cercanos y por la desestabilización de las laderas. La desorganización social —que se manifiesta en el aumento del alcoholismo, el consumo de drogas, la prostitución y la violencia contra la mujer— también puede acompañar a la industria minera. En la medida en que la minería hace que la agricultura, la ganadería y otras empresas comerciales no sean viables, el desplazamiento y la migración son otros resultados.

Estos conflictos han implicado una serie de males políticos: divisiones, deliberadamente perpetradas por las empre-

sas mineras, entre los grupos anti y pro-minería en las comunidades donde se ubican o se proyectan las minas; represión asociada al uso de empresas de seguridad privada e incluso de organizaciones paramilitares para proteger las instalaciones mineras; y la corrupción de autoridades de todos los niveles de gobierno: local, provincial y nacional (esta es una de las quejas en el sitio del proyecto ahora clausurado de Blackfire Exploration en Chiapas, México, donde fue asesinado un activista/ambientalista de la comunidad en 2009). Algunos afirman que la minería ha llevado incluso a Ottawa a entrometerse en conflictos políticos de mayor envergadura. En este sentido, nuestro gobierno ha sido acusado de apoyar los intereses a favor de la minería en el golpe de 2009 en Honduras. El cable difundido por Wikileaks, mencionado anteriormente, señala las presiones diplomáticas ejercidas por nuestras embajadas a favor de empresas mineras canadienses.

En lo que respecta al medio ambiente, la liberación de metales pesados en la atmósfera y de muchos tipos de “agentes” tóxicos en el suelo y el agua de las comunidades cercanas a las minas es un problema en casi todos los sitios mineros. En el peor de los casos esto incluye derrames de sustancias tóxicas (como el mercurio) y la ruptura de las piscinas de colas mineras, sucesos que pueden envenenar grandes extensiones de tierra y agua. En lugar de generar “desarrollo sostenible”, los impactos ambientales de las operaciones mineras, en sí mismas, pueden destruir alternativas productivas y reducir las posibilidades de empleo. En resumen, esto puede llegar a ser mortal para las comunidades agrícolas cercanas.

Los conflictos políticos (y la asociada corrupción) que la minería genera también pueden llegar a ser mortales, como demuestra el número de asesinatos en el 2009. Con el fin de acceder a tierra rica en minerales, sea ésta propiedad privada o en posesión de grupos indígenas, las empresas pagarán precios superiores de los fijados por el mercado local y recurrirán a diversos tipos de persuasión (en otras palabras, sobornos) a los políticos y miembros de las élites locales.

Efectivamente, las comunidades y las familias pueden incluso terminar divididas e incapacitadas, especialmente en áreas remotas donde las tradiciones democráticas, los niveles educativos y las capacidades organizativas son débiles. En los países con una larga historia de explotación minera, los miembros de las élites locales que poseen propiedades mineras pueden participar en calidad de accionistas minoritarios. Entonces, influyen en las políticas del gobierno nacional para favorecer los intereses de las corporaciones extranjeras o garantizar la inacción cuando las comunidades de sitios mineros se quejan de abusos.

Las posibilidades de la manipulación empresarial son mayores y más peligrosas en los países pobres con estados débiles, sistemas judiciales corruptos, recientes experiencias de guerra civil y altos niveles de represión, los llamados “regímenes de baja gobernabilidad” (El Salvador y Guatemala en Centroamérica, y Colombia y Perú en América del Sur, entre otros).

Responsabilidad corporativa en el extranjero

Catherine Coumans, una autoridad líder en rendición de cuentas corporativas en el extranjero de Mining Watch Canadá, dice que los actuales códigos voluntarios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) “no señalan la necesidad de sancionar y reparar, no garantizan el respeto de los derechos humanos, y no apoyan ni promueven la agencia comunitaria para proteger valores sociales, económicos y ambientales”³. Los líderes comunitarios no suelen buscar programas de RSC, sino quieren un control estatal eficaz y un mejor acceso a la justicia, concluye ella. En el otro lado del debate, la respuesta de Ascendant Copper/Mesa Copper ante la demanda presentada en 2009 por las comunidades del valle de Intag en Ecuador repite la actitud general del sector minero: la compañía insiste en que sus prácticas en el valle de Intag cumplieron con las más altas normas éticas de la RSC. Esa, por supuesto, es una afirmación dudosa a la luz de la evidencia filmada de ataques armados por parte de paramilitares en contra de pobladores, incluida en el documental “Bajo Suelos Ricos” de Malcolm Rogge.

Mientras los críticos del estado actual de la situación –esto es, de la impunidad de la que gozan las mineras que violan las leyes– han buscado la regulación gubernamental de las operaciones mineras en el extranjero, el gobierno de Harper

3 Ver su artículo en el número especial de *Canadian Journal of Development Studies*.

(actualmente Primer Ministro canadiense) ha apoyado por completo la posición de las mineras. Afirma que los códigos voluntarios son suficientes, que la acción reguladora del Estado canadiense podría dañar la posición competitiva de las empresas canadienses, y que es el Estado en donde trabaja la empresa minera (y no el país en donde tiene su sede) el que tiene la responsabilidad legal de regular, sancionar y garantizar las indemnizaciones. No obstante, la realidad es que las debilidades, los altos niveles de corrupción e incluso los prejuicios racistas de los Estados y los políticos latinoamericanos garantizan que habrá impunidad en casos de comportamiento corporativo no deseado, sin tomar en cuenta la presión de las embajadas de países miembros del “grupo diplomático minero”, revelada por Wikileaks entre otras cosas, asegura la impunidad de la mala conducta corporativa.

En octubre de 2009, el gobierno de Harper estableció una oficina de asesoría, la Consejería de RSC del Sector Extractivo, para ayudar a resolver las controversias en torno a la RSC. Sin embargo, esa oficina puede investigar los casos sólo con el consentimiento explícito de las compañías acusadas, y no puede emitir sanciones. En consecuencia, ha sido llamada una agencia “sin dientes” por el congresista liberal John McKay, quien promovió el proyecto de ley C-300 para llevar a cabo una industria minera responsable donde sea que opere fuera de Canadá. La esperanza para el inicio de una solución de asuntos relacionados con la impunidad se convirtió en desesperanza cuando la ley C-

300 fue derrotada por apenas seis votos en la Cámara Baja en octubre de 2010. Con el apoyo de Amnistía Internacional y Mining Watch Canadá, entre otras organizaciones, habría creado un mecanismo de denuncia y de investigación para las comunidades adversamente afectadas por las empresas extractivas canadienses. Si hubiera sido declarada culpable de graves violaciones de la ley, la legislación habría perdido acceso a fondos públicos, que incluyen inversiones por el Plan de Pensiones de Canadá. El proyecto de ley, sin embargo, no preveía la reparación de los daños y perjuicios.

El proyecto de ley C-300 incorporó recomendaciones clave del informe de 2007 elaborado por Las Mesas Redondas Nacionales sobre la Responsabilidad Corporativa y la Industria Extractiva Canadiense en Países en Desarrollo, un proceso armado por el Parlamento canadiense en 2006 que organizaba consultas en todo el país de junio a noviembre del año citado. La Dirección de Asuntos Externos encabezó las mesas redondas, que incluían la activa participación de un grupo de consultores de universidades, organizaciones laborales y de la sociedad civil, la comunidad de la “banca ética”, y la industria minera. Elaboró algunas recomendaciones “con dientes”, pero éstas fueran rechazadas por el gobierno de Harper.

Aunque fue derrotada, la ley C-200 generó un amplio debate entre políticos y en los medios canadienses, y por ende, incrementó entre el público canadiense el nivel de conocimiento y consciencia sobre la problemática del abuso e impunidad corporativos. También movilizó el

sector minero a un esfuerzo mayor de cabildeo en el Parlamento.

La lucha antiminera

Por lo menos tres comunidades de América Latina han impedido el establecimiento de mineras canadienses dentro de su territorio en los últimos diez años. Más del 80 por ciento de los votantes de Tambogrande en Perú y Esquel en Argentina rechazó la minería en los referendos locales, las comunidades campesinas aisladas del valle de Intag en Ecuador recurrieron a la movilización cívica.

La capacidad de resistencia de estas comunidades parece surgir de una combinación de factores. En los tres casos, respetadas instituciones y líderes locales generaron y difundieron información veraz sobre los impactos de la minería. Esas instituciones incluyen organizaciones ambientalistas, medios comunitarios, grupos progresistas vinculados con la iglesia y organizaciones de derechos humanos. En el caso de Esquel, también participaron la universidad de la ciudad y asociaciones fuertes de docentes. Por supuesto, estas organizaciones pueden funcionar de manera eficaz sólo cuando los espacios democráticos están disponibles y, sobre todo, si el contexto político es favorable, como fue el caso del valle de Intag, que forma parte de un municipio declarado zona libre de la minería por su alcalde indígena y el concejo municipal progresista. Asimismo, resulta más fácil movilizar a la gente que tiene alternativas. Aunque existen pobreza y desempleo en esas tres comunidades, también existen actividades económicas que serían afectadas por los impactos

ambientales de la minería: la próspera agricultura orientada a la exportación y al mercado interno en el caso de Tambogrande, la agricultura, la ganadería y el turismo en Esquel, y la agricultura y el ecoturismo en la zona de Intag.

Las alianzas internacionales pueden ser útiles para mejorar las capacidades locales, mediante la transferencia de información sobre los impactos de la minería y los historiales de determinadas compañías. Estas alianzas también pueden generar recursos para la resistencia, como para costear el viaje a Canadá para testificar ante las comisiones parlamentarias, para informar al público y para iniciar acciones legales. Esa fue la ruta tomada por miembros de la comunidad de Intag que en 2009 demandaron a la Bolsa de Toronto y Ascendant Copper/Copper Mesa. Aunque el juicio no tuvo éxito en las cortes de la provincia de Ontario.

Mientras tanto, se han entablado por lo menos dos nuevos juicios. En 2010, una guatemalteca inició una demanda contra la HudBay Minerales, responsabilizando a la gigante minera por la muerte de su marido, asesinado a machetazos y bala en septiembre de 2009, supuestamente por un guardia de seguridad empleado por una subsidiaria de HudBay. Además, un grupo de diez mujeres del pueblo maya q'eqchi' inició un juicio contra la misma empresa en 2011, responsabilizándola por su violación por parte de una pandilla compuesta de personal de seguridad de la empresa, policías y militares en enero de 2007, durante la expulsión a la fuerza de familias maya q'eqchi' de sus fincas y casas.

Ley internacional de los Derechos Humanos

También parece que las posibilidades de ser escuchado son mayores en las agencias internacionales de derechos humanos que apelando al gobierno canadiense. Se necesitan tiempo, recursos y aliados para acceder a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA). Pero las 18 comunidades indígenas mayas afectadas por la canadiense Goldcorp en la mina Marlín en Guatemala, hicieron precisamente eso con un resultado notable. El 20 de mayo de 2010, la CIDH ordenó al gobierno de Guatemala suspender las operaciones de dicha mina como una “medida cautelar” contra la degradación que afectaba la salud humana y ambiental de las comunidades circundantes. Para sorpresa de muchos observadores, un mes después, el gobierno de Guatemala estuvo de acuerdo en hacerlo; sin embargo, hasta la fecha no ha tomado medidas en este sentido pero ha contratado estudios adicionales sobre los impactos en la salud y el medio ambiente.

Hasta que la CIADR ordenara la suspensión de las operaciones de la mina Marlín, el gobierno de Guatemala, la directiva y accionistas de Goldcorp, así como políticos canadienses no habían

hecho caso o habían desestimado los informes críticos elaborados por grupos y agencias independientes y creíbles, incluyendo al Tribunal Latinoamericano del Agua que documentó la contaminación y agotamiento del agua, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que identificó violaciones de los derechos humanos; Médicos por los Derechos Humanos y la Universidad de Michigan que encontraron evidencia de contaminación en muestras de sangre y orina, y una evaluación pagada por la compañía que encontró problemas graves en el sitio de la mina.

Si Goldcorp y el gobierno canadiense pueden ignorar todos estos informes, no hay mucho que esperar de los códigos voluntarios o de la nueva Consejería de RSC del Sector Extractivo, que puede examinar los casos sólo con el consentimiento de las mineras. Mientras nuestras corporaciones y el gobierno nacional niegan los daños causados, y los abusos a menudo asociados con la minería, las comunidades afectadas que tienen quejas legítimas muy rara vez obtienen una respuesta favorable por parte de sus propios gobiernos. Queda por verse si el gobierno de Guatemala eventualmente respetará tanto el espíritu como la letra de la orden emitida por la CIADH. Hasta los primeros meses de 2011, el conflicto y los abusos continúan en la zona minera.

DEBATE AGRARIO-RURAL

El Agua y el futuro de la alimentación mundial

Carlos Larrea

La disponibilidad de agua para usos agrícolas y consumo humano ha sufrido un cambio considerable en las últimas décadas a escala mundial tornándolo en un recurso escaso en muchos lugares del planeta. El Ecuador tiene una dotación favorable de agua aunque el rápido descongelamiento de los glaciares y el deterioro de los páramos pueden alterar seriamente el futuro de los caudales en la Sierra y a las regiones que dependen de ellos aguas abajo.

La ola de protestas que ha sacudido recientemente al mundo árabe, conduciendo al derrocamiento de las dictaduras de Túnez y Egipto, también se ha extendido a países como Yemen, Siria y Argelia. Estos movimientos pueden potenciarse en el futuro, particularmente en países afectados por la creciente escasez de agua en el planeta, que repercute en el encarecimiento de granos básicos. Este problema es crítico en Yemen, y afecta también a Siria, Irán, Iraq y Jordania en el Medio Oriente.

La FAO reporta que los precios mundiales de los alimentos alcanzaron en enero de 2011 su valor más alto desde 1990 (Gráfico 1); de continuar esta tendencia, sus efectos sociales pueden ser críticos.

Según Jeffrey Sachs, las manifestaciones populares en el mundo árabe expresan también el descontento con los

crecientes precios de los alimentos, pueden extenderse a otros países afectados, y demandan una acción internacional efectiva para enfrentar la crisis alimentaria mundial.¹

Los altos precios de los alimentos en el mundo reflejan las presiones originadas por el crecimiento de la población mundial, el cambio en la demanda hacia carnes, lácteos y otros bienes caros debido al rápido crecimiento de la demanda en China, India y otros países emergentes, y la dificultad de expandir la producción en medio de la creciente escasez de tierra fértil y agua, y de problemas adicionales creados por el cambio climático.

Según un estudio reciente de John Beddington, en 2030 la población mundial habrá crecido en mil millones de personas, alcanzando los 8.000 millones, y se necesitará aumentar la produc-

1 Véase: <http://af.reuters.com/article/egyptNews/idAFLDE71B0A820110212>.

ción de alimentos en un 50% respecto a sus valores actuales, requiriendo un aumento del 30% en el agua disponible en el planeta.² Nadie sabe con certeza cómo pueden alcanzarse estas metas.

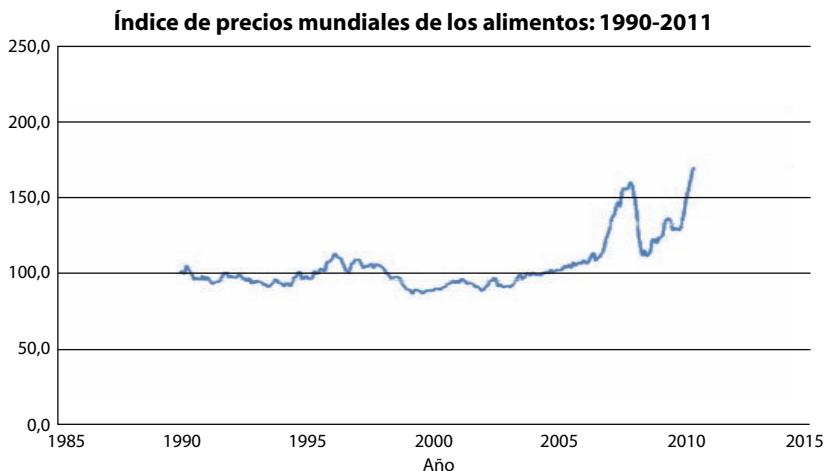
La FAO reporta que 925 millones de personas sufren de desnutrición en 2010, representando el 13% de la población mundial. Esta cifra, lejos de declinar, ha subido en un 17% desde 1996, cuando se reportaron 788 millones de personas desnutridas.

De hecho, la producción mundial de granos básicos por persona mantiene una tendencia declinante e inestable desde 1984, cuando alcanzó su valor máximo. Desde 1960 hasta el año men-

cionado esta cifra mantuvo un crecimiento sostenido (gráfico 2). Además, tanto el área cosechada con granos básicos, como la superficie irrigada en el planeta muestran también tendencias declinantes desde 1980 (gráficos 3 y 4).

La reducción en la producción de granos básicos por persona no crea necesariamente una escasez absoluta, ya que existe ante todo un problema de la desigual distribución de la riqueza. Los países desarrollados, con apenas un sexto de la población del planeta, controlan más del 87% de la economía mundial. Además, el cultivo creciente de agrocombustibles resta agua y tierra para la producción de alimentos.

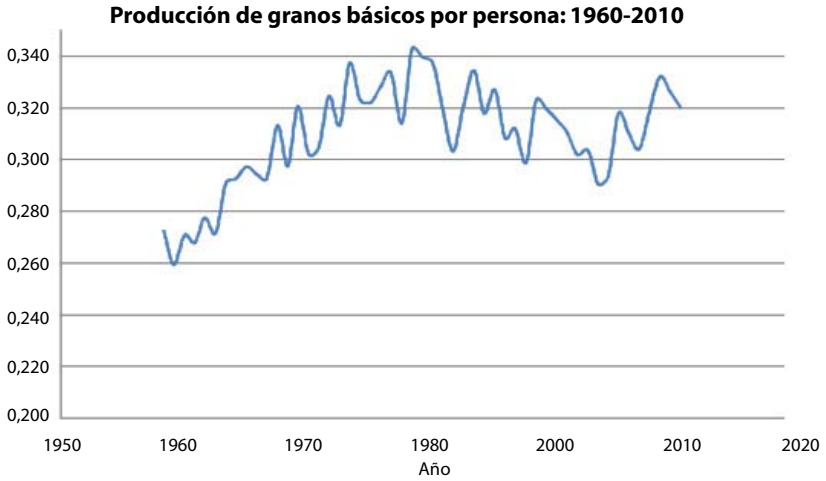
Gráfico 1



Fuente: FAO, 2011. (www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/)

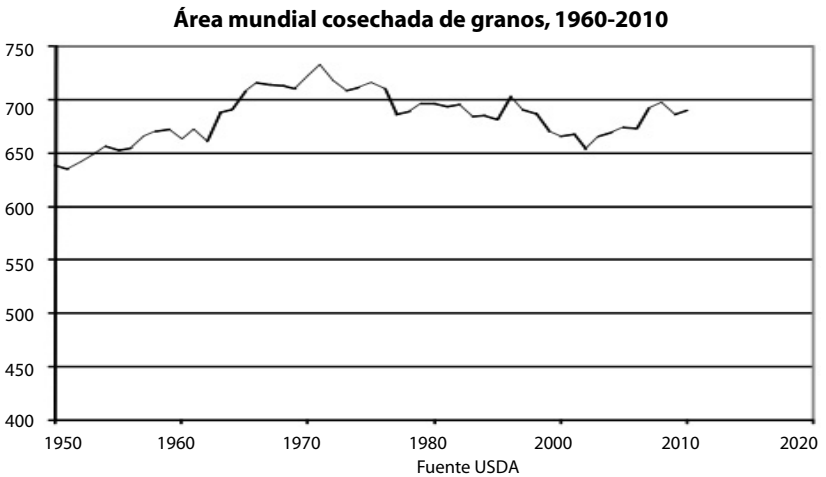
2 John, Beddington, *The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability*. London: Government Office for Science. 2011.

Gráfico 2



Fuente: Lester R. Brown, *World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse*. (New York: W.W. Norton & Company, 2011). Earth Policy Institute: www.earth-policy.org.

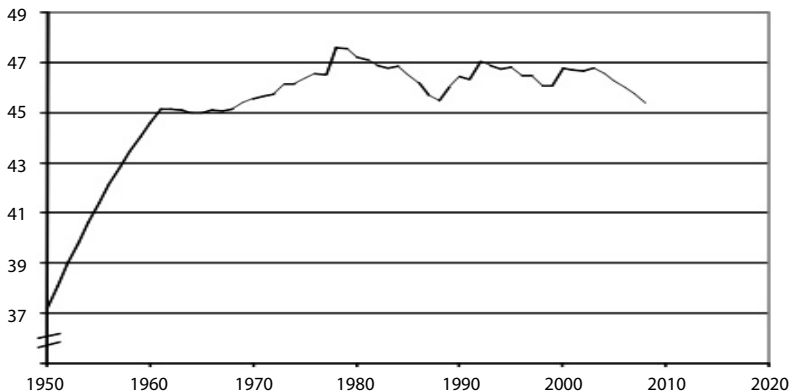
Gráfico 3



Fuente: Lester R. Brown, *World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse*. (New York: W.W. Norton & Company, 2011). Earth Policy Institute: www.earth-policy.org.

Gráfico 4

Área irrigada mundial por mil personas, 1950-2008



Fuentes: Worldwatch; FAO; UNPop

Fuente: Lester R. Brown, *World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse*. (New York: W.W. Norton & Company, 2011). Earth Policy Institute: www.earth-policy.org.

Si la tierra y el agua disponibles han alcanzado su máximo hace varias décadas y de hecho están reduciéndose ¿cómo será posible aumentar la producción de alimentos para una población mayor en el futuro, con un consumo por habitante más diversificado?

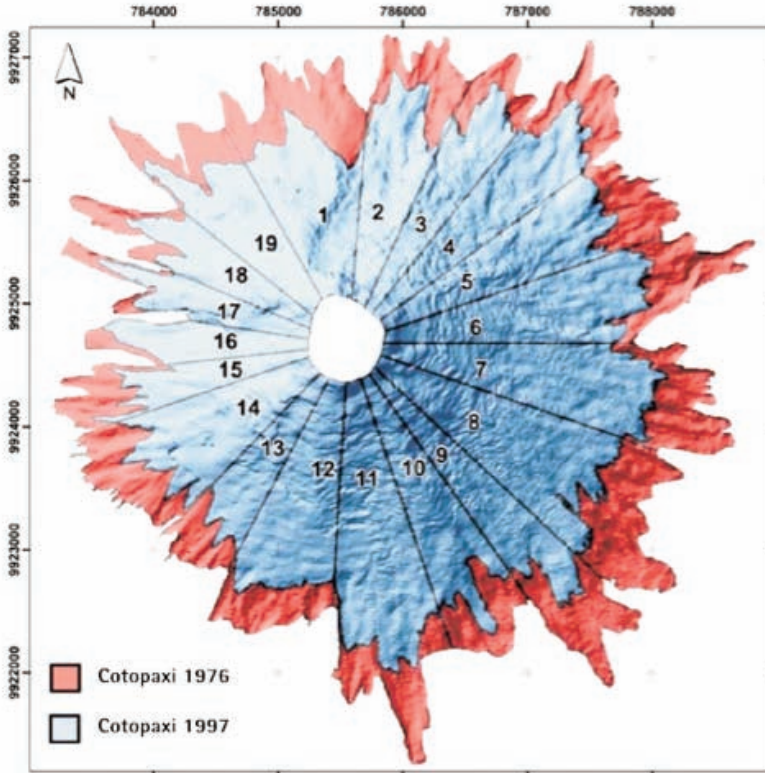
En el pasado, la respuesta ha provenido del cambio tecnológico, y de los grandes aumentos en la productividad de la tierra alcanzados a partir de 1950 por la denominada revolución verde. El efecto combinado de semillas más productivas, el uso intensivo de abonos y plaguicidas químicos y la mecanización agrícola permitió estos logros.

Sin embargo, este camino está alcanzando sus límites, siendo cada vez más difícil obtener mejoras genéticas en las semillas que logren aumentos de produc-

tividad comparables a los ya introducidos. Además, el uso excesivo de agroquímicos ha ocasionado serios problemas de contaminación, y es insostenible en el futuro por la escasez de petróleo, su principal materia prima. Una agricultura intensiva en agroquímicos se hace cada vez más costosa y contaminante, y no logrará satisfacer la demanda futura de alimentos.

El tema del agua es particularmente crítico. La agricultura absorbe el 70% de la demanda de agua en el planeta, y para producir una tonelada de trigo se requieren aproximadamente mil toneladas de agua. Sin embargo, el crecimiento en la producción de alimentos, y la expansión urbana e industrial han conducido a una progresiva escasez mundial del agua disponible.

Gráfico 5
Reproducción de nieves perpetuas en el Cotopaxi: 1976-1997



Fuente: CAN-PNUMA-IRD-AECI. *¿El fin de las cumbres nevadas? Glaciares y cambio climático en la Comunidad Andina*. Lima, CAN, 2007.

Así, varios de los ríos más caudalosos del mundo han sido explotados hasta tal punto que sus desembocaduras se han llegado a secar, o han estado a punto de hacerlo, durante las estaciones menos

lluviosas, tal es el caso del Nilo en Egipto, el río amarillo en China, los ríos Indus y Ganges en la India, el Amu Darya en Asia Central y el Colorado en Estados Unidos.³ Otros ríos, como el Me-

3 Lester, Brown, *Plan B 3.0: Mobilizing to Save Civilization*. New York, Earth Policy Institute, 2008. (www.earthpolicy.org).

kong en Vietnam, y el Tigris y el Éufrates en Irak, han sufrido severas reducciones en sus caudales. Muchos de los grandes lagos del mundo, como el Chad en África, el mar Aral en Asia y el mar de Galilea en el medio oriente se han reducido o están desapareciendo.

Ante la creciente escasez de aguas superficiales, en muchos de los países más poblados del mundo se han implementado masivos sistemas de captación de aguas subterráneas para la agricultura. Los acuíferos pueden ser renovables, cuando se nutren de aguas lluvias que los realimentan, o no renovables, en el caso de las aguas fósiles de gran profundidad.

Desafortunadamente, en varios de los principales países del mundo la extracción de aguas subterráneas ha sobrepasado considerablemente la capacidad de reposición de los acuíferos, generando una rápida declinación de los niveles freáticos, y en muchos casos se ha llegado al extremo del agotamiento de las fuentes o del excesivo aumento de los costos hasta el punto de eliminar la rentabilidad de la extracción de agua.

Estos países han sufrido o están próximos a experimentar una declinación de área irrigada de significativas proporciones, como lo ha documentado Lester Brown.⁴ Entre los casos más severamente afectados puede mencionarse China, con 1.354 millones de habitantes, India con 1.214 millones, Pakistán, con 185 millones, México con 111 millones, Afganistán, Iraq, Irán, Israel, Jordania, Lí-

bano, Marruecos, Arabia Saudita, Siria, España, Corea del Sur y Yemen.

Además, el cambio climático está afectando seriamente a la producción agrícola mundial, no solamente por la mayor frecuencia e intensidad de sequías e inundaciones, que han reducido las cosechas de cereales en varios países como Rusia, sino también porque los cultivos no siempre se adaptan o sobreviven a cambios rápidos en temperatura y pluviosidad, y porque las lluvias se tornan menos estables y predecibles. Además, la elevación del nivel del mar puede eliminar áreas densamente cultivadas como las planicies arroceras en Bangladesh.

El Ecuador es uno de los países del mundo con una dotación muy favorable de agua. Sin embargo, el rápido descongelamiento de los glaciares y el deterioro de los páramos pueden afectar seriamente el futuro a los caudales en la Sierra, y a las regiones que dependen de ellos aguas abajo. Es probable también un aumento en la frecuencia e intensidad del fenómeno de El Niño en la Costa, y una combinación de mayores temperaturas y menores precipitaciones en la Amazonía. El efecto combinado de estos factores puede ser grave en las próximas décadas.

De continuar las actuales tendencias en la emisión mundial de gases invernadero, los nevados del Ecuador pueden desaparecer en el presente siglo. Los páramos, que regulan el clima en su doble función de retener y liberar progresiva-

4 Lester, Brown, *World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse*. (New York: W.W. Norton & Company, 2011). Earth Policy Institute: www.earth-policy.org.

mente agua, y de almacenar carbono en su suelo, han sufrido un considerable deterioro por la expansión hacia arriba de la frontera agrícola y las plantaciones de pinos. El efecto combinado de estos cambios puede alterar sustancialmente el abastecimiento de agua, afectando no solo a la agricultura, sino también a la provisión de ciudades como Quito.

En síntesis, la escasez de agua, la reducción de la superficie irrigada y sembrada, los límites de la tecnología basada en la “revolución verde” y los efectos del cambio climático generan serias amenazas a la provisión futura de alimentos en las próximas décadas. Es imperativo un cambio rápido y profundo hacia tecnologías agropecuarias menos intensivas en el empleo de energía, más eficientes en el uso de recursos escasos como el agua y la tierra, y más amigables con el medio ambiente y más vinculados a las economías locales. La agroecología, los cultivos orgánicos, la mayor integración de la producción en su territorio cercano y otras tendencias recientes aparecen

como alternativas de importancia estratégica en el futuro.

Bibliografía

- Agencia Reuters
<http://af.reuters.com/article/egyptNews/idAFLDE71B0A820110212>.
- Beddington, John
 2011 ***The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability***. London: Government Office for Science.
- Brown, Lester
 2008 ***Plan B 3.0: Mobilizing to Save Civilization***. New York, Earth Policy Institute. (www.earthpolicy.org).
- Brown, Lester
 2011 ***World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse***. (New York: W.W. Norton & Company). Earth Policy Institute: www.earthpolicy.org.
- CAN-PNUMA-IRD-AECI
 2007 *¿El fin de las cumbres nevadas? Glaciares y cambio climático en la Comunidad Andina*. Lima, CAN.
- FAO
 2011 (www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/).

Percepciones de cambio climático y estrategias de adaptación en las comunidades agrícolas de Cotacachi

Kristin VanderMolen

Los efectos percibidos del cambio climático en la producción agrícola en nueve comunidades campesinas de Cotacachi y sus estrategias de adaptación utilizadas permiten enfrentar las irregularidades climáticas. Por otra parte, la menor disponibilidad de agua que están experimentando y que en alguna medida perjudican el bienestar y los modos de vida campesino e indígena.

Introducción

El presente artículo sintetiza los hallazgos de un estudio presentado como tesis de maestría de la Universidad Andina Simón Bolívar en 2007. La tesis explora las percepciones de cómo el cambio climático está afectando la producción agrícola en Cotacachi. Adicional a las otras amenazas que enfrenta la producción agrícola en Cotacachi, el cambio climático se está sumando con los efectos que produce. Los campesinos reportan que la producción agrícola se ve afectada de manera adversa por las crecientes temperaturas e irregularidades en la pluviosidad, reduciendo la producción e incluso generando en ocasiones la pérdida de siembras enteras. Adicionalmente repor-

tan la disminución en la disponibilidad de agua para riego procedente de las numerosas fuentes fluviales, lo que puede estar relacionado con la desaparición del glaciar del volcán Cotacachi durante las últimas décadas.¹

En los siguientes párrafos se revisa el contexto agrícola actual de Cotacachi y las descripciones de las evidencias del cambio de clima identificadas por los campesinos. Éstas incluyen el aumento de temperatura, cambios en los patrones de lluvia y menor disponibilidad de agua para riego. También se presentarán los métodos actualmente empleados por los campesinos al intentar ajustar su producción agrícola a los nuevos cambios experimentados. Posteriormente se describirán algunos de los esfuerzos hechos por una de las instituciones locales de Cotacachi,

1 Robert E. Rhoades, Xavier Zapata Ríos y Jenny Aragundy, "El cambio climático en Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala, 2006, pp. 111-114.

la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), una organización de segundo grado con presencia en la región desde los años 70. Finalmente, se concluye con unas reflexiones sobre la adaptación al cambio en el clima.

Área de Estudio y Notas Metodológicas

Los datos aquí presentados se recogieron a través de la aplicación de dos cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas con 90 campesinos en nueve comunidades de la zona andina del cantón Cotacachi, ubicado aproximadamente 80 km al norte de Quito en el suroccidente de la provincia de Imbabura². Las comunidades fueron seleccionadas buscando capturar la mayor representatividad de la región. De esta forma se seleccionaron según su ubicación geográfica, tomando en cuenta que las comunidades andinas de Cotacachi cubren un territorio extenso con diferentes elevaciones que abarcan cuatro parroquias. También se tuvo en cuenta que en algunas comunidades la producción agrícola es comercial y en otras familiar; y que no todas tienen acceso a agua para riego. Las nueve comunidades fueron Peribuela, Colimbuela, Quitumba, Tunibamba, Turucu, Ugshapungo, Morochos, Cumbas Conde y La Calera.

Se seleccionaron aleatoriamente diez encuestados dentro de cada comunidad sin distinción de edad ni género, pero con la condición que fueran los jefes del hogar. El muestreo se realizó entre agosto y octubre del 2007.

Contexto Agrícola

Antes de discutir los efectos percibidos del cambio climático sobre la producción agrícola en Cotacachi, es importante contextualizar la producción agrícola actual para poder entender mejor los efectos del cambio climático sobre ella, ya que son varios los factores que están dificultando la producción.

En Cotacachi, las reformas agrarias de los años 64 y 73 produjeron la concomitante modernización de la producción y consolidación de empresas agrícolas que se desprendieron de terrenos menos productivos³. Así, en 1974 aproximadamente el 92% del total de los terrenos agrícolas del cantón Cotacachi tenían entre 0,1 y 5 hectáreas y en su total ocupaban el 23% del total de la tierra cultivable. En cambio, el 1,1% del total de los terrenos agrícolas fueron entre 50 hectáreas y más y componían el 57% del total de la tierra cultivable del cantón⁴. En las décadas posteriores a las reformas, el crecimiento demográfico y la división de tierras por herencia han ocasionado

-
- 2 Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), *El cantón Cotacachi: espacio y sociedad*, Quito, Ediguías C. Ltda., 2005, p. 9.
 - 3 A. Shiloh Moates y B.C. Campbell, "Incurción, fragmentación y tradición: la ecología histórica de la zona andina de Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala, 2006, p. 61.
 - 4 Fernando Guerrero, "El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90", en *Ecuador Debate*, vol. 36, abril de 2004, p. 188.

un aumento continuo en la reducción del tamaño de los terrenos, haciendo que tanto la producción familiar como la comercial sea una actividad menos viable y la necesidad de ingresos económicos externos sea cada vez mayor⁵. De los encuestados para este estudio, el 73% reportaron tener al menos un familiar en el hogar trabajando como asalariado y para el 31% de estos hogares al menos dos personas tenían empleo en actividades económicas no agrícolas.

Pese al alto porcentaje de personas que participan en el empleo asalariado fuera de las comunidades, la agricultura sigue siendo importante en Cotacachi. Como ocurre en otros países latinoamericanos, la agricultura familiar puede garantizar un grado variable de seguridad y soberanía alimentaria importante para la gente cuyo bienestar se deriva principalmente del empleo informal, el que muchas veces se caracteriza por baja remuneración y desempleo temporal. Por esta razón, la tenencia de la tierra, aunque sean terrenos pequeños, puede ayudar a sustentar el bienestar de las familias campesinas al complementar ingresos inadecuados, garantizándoles un estándar mínimo de vida cuando el em-

pleo es escaso⁶. Además es importante notar que la agricultura y la comida tradicional juegan un papel importante en la configuración de la cultura y la identidad indígena para la población kichwa de Cotacachi⁷. De esta forma el 94% de los encuestados para este estudio tenían acceso a tierras cultivables cuya área variaba de una hectárea a más de siete. El 85% de ellos eran dueños de las tierras que trabajaban. Los otros arrendaban las tierras, las trabajaban al partir o se las habían prestado.

Además de aumentar la necesidad de ingresos externos, el tamaño reducido de las parcelas agrícolas en Cotacachi ha sido un factor en el empobrecimiento de los suelos ya que la falta de tierras cultivables resulta en la intensificación y poco descanso de las que hay⁸. Adicionalmente, la falta de tierras y el creciente robo de animales hacen que la crianza de animales sea difícil y así la producción de abono orgánico se vuelva escasa⁹. Aunque el uso de agroquímicos puede ser alto en las comunidades que destinan su producción a los mercados, los agricultores pequeños casi no los utilizan por varias razones que incluyen considerarlos nocivos tanto para la salud

-
- 5 Gabriela Flora, "La migración circular y la identidad comunitaria: su relación con la tierra", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala, 2006, p. 420.
 - 6 Cristóbal Kay, "Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina", en *ALARASU: análisis latinoamericano del medio rural*, 2005, p. 1.
 - 7 Juana Camacho, "Bueno para comer, bueno para pensar: comida, cultura y biodiversidad en Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala, 2006, p. 240.
 - 8 Franz Zehetner y William P. Miller, "Modelando un paisaje andino: los procesos que afectan a la topografía, los suelos y la hidrología en Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala, 2006, p. 54.
 - 9 Kristine Skarbø, "Viviendo, mermando, perdiendo, encontrando", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala, p. 203.

humana como la medioambiental¹⁰, preferir mantener las prácticas agrícolas tradicionales¹¹, e imposibilidad de acceder a ellos por altos costos económicos¹².

Solo el 43% de la población tiene acceso a agua para riego y algunas de las comunidades que producen para los mercados están entre las que no tienen acceso. La falta de datos y de información acerca de la hidrología del área hace difícil la cuantificación de la escasez física del recurso. No obstante, al hablar de la creciente escasez de agua es importante reconocer que las viejas concesiones de agua que tienen todos los usuarios, tanto las juntas de agua supra-comunales como las de comunidad, las entidades privadas y otros, no siempre reflejan las necesidades actuales, por lo cual la escasez del recurso es también una cuestión estructural.

El aumento de la temperatura

La mayoría de los encuestados perciben que actualmente hace más calor que en el pasado y atribuyen ciertos cambios en la producción agrícola al aumento de la temperatura. Cuando se les preguntó acerca del clima el 75%¹³ respondieron que perciben que es más caliente de lo

que era y frecuentemente añadieron que sienten que el sol está más fuerte. El 88% de estos reportaron que el calor está afectando los cultivos de manera adversa al secar las plantas y la tierra, y son frecuentes los comentarios que indican que el aumento de la temperatura ha sido extremo, como el siguiente de una campesina de 72 años de la comunidad de Cumbas Conde que explicaba: “antes perdimos [cultivos] por helada y ahora por el sol”¹⁴. Aunque son principalmente las comunidades carentes de agua para riego donde se siente la sequía para las plantas, más adelante se muestra que también las que tienen acceso a regadío reportan pérdida de cultivos por el calor.

Es complejo conseguir datos climáticos para contrastar con las percepciones de los campesinos y ayudar a clarificar desde hace cuánto tiempo puede ser que el clima está cambiado. Según el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) del Ecuador, la tendencia general para la zona interandina a través de los últimos cincuenta años ha sido el aumento de la temperatura. Esto se comprueba en las dos estaciones de monitoreo que se encuentran más cerca a la zona de Cotacachi: “Otavalo” y “San Pablo”¹⁵. No obstante, aunque los datos

10 Kristine Skarbø, Kristin VanderMolen, Rosa Ramos y Robert E. Rhoades, “‘The one who has changed is the person’: Observations and explanations of climate change in the Ecuadorian Andes”, en David A. Brokensha, Peter Castro y Dan Taylor, comps., *Climate Change and Indigenous Knowledge: Perceptions and Adaptations of Threatened Communities*, Rugby (UK), Practical Action Publishing, en preparación.

11 Zehetner y Miller, “Modelando un paisaje andino...”, p. 54.

12 Moates y Campbell, “Incursión, fragmentación y tradición...”, p. 75 (citando UNORCAC, “Memoria del taller de autodiagnóstico en la UNORCAC, Cotacachi, UNORCAC, 1996).

13 Cabe señalar que los porcentajes aquí presentados sobre las percepciones del calor son a base de 80 encuestados porque no se hizo la pregunta en la comunidad de Morochos.

14 Entrevista realizada el 27 de agosto de 2007.

15 Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) del Ecuador y la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central, “Evidencias del cambio climático en Ecuador”, Quito, 2002, pp. 10-78.

permiten realizar generalizaciones, no contienen la información detallada para poder compararlos con las percepciones locales a nivel de comunidad dada la variabilidad en las condiciones geográficas entre ellas. Pese a eso, las percepciones de los campesinos se derivan de la realidad que viven y se apoyan en algunas evidencias físicas que se describen a continuación.

Entre las evidencias más marcadas que reflejan el aumento de temperatura está la aparente migración de cultivos en la comunidad de Ugshapungo. Como la comunidad de Ugshapungo se ubica alrededor de los 3200 metros de altura, se sitúa dentro de una zona agro-ecológica apta para el cultivo de tubérculos. No obstante, en las últimas décadas la comunidad ha experimentado temperaturas suficientemente elevadas como para poder cultivar actualmente maíz, aunque a un paso más lento ya que el cultivo demora aproximadamente once meses en madurar a la altura de la comunidad en vez de los nueve meses que tarda en las partes bajas. Aunque la calidad y el rendimiento del maíz cultivado en Ugshapungo también varían de un año a otro dependiendo de las condiciones del año, la producción ha sido suficiente para que la comunidad termine el intercambio que antes mantenía con la comunidad de Morochos, con la que intercambiaban papas por maíz.

En un plano más general, algunos campesinos reportan la aparición de nuevas plagas y también un aumento en la frecuencia de algunas enfermedades en las plantas en asociación con el aumento del calor. Por ejemplo, en Ugshapungo reportan que los cambios de clima son mucho más abruptos y severos de lo que eran antes, de manera que frecuente-

mente producen las condiciones para la lancha (*Phytophthora infestans*). También en Ugshapungo reportan la aparición de nuevas plagas, como la cotidianamente llamada "mariposa", que en los últimos años ha ocasionado bastante daño a la papa cosechada al entrar a las fundas de papas almacenadas. Este estudio no pretende afirmar relaciones no comprobadas entre la aparición de nuevas plagas y enfermedades, el aumento en la frecuencia de otras ya conocidas y el aumento de temperatura. No obstante se considera importante mencionar estas percepciones y relaciones establecidas a nivel local como algo que amerita más investigación tanto por el lado científico como por el lado de la salud humana y la economía familiar ya que conduce al mayor uso de agroquímicos.

Finalmente, entre los cambios más importantes está la desaparición del glaciar del viejo volcán Cotacachi, que se estima ocurrió a finales del último siglo según un estudio del antropólogo Robert E. Rhoades hecho entre 1997 y 2006 como parte del "Programa de Apoyo para la Agricultura Sostenible y Manejo de Recursos Naturales" (SANREM-Andes, por sus siglas en inglés). El proyecto SANREM exploró varios temas agrícolas y culturales en Cotacachi y documentó la cronología del retroceso del glaciar del volcán Cotacachi, lo cual se hizo principalmente recogiendo gráficos y crónicas antiguas de alpinistas y exploradores, y fotos aéreas del Instituto Geográfico Militar del Ecuador.

A lo largo del presente estudio fueron más comunes los comentarios sobre la menor presencia de nieve en la cima del volcán que sobre la pérdida del glaciar. No obstante, varios de los mayores con

quienes se conversaba tenían claros recuerdos del glaciar y algunos contaban que en su juventud solían subir a caballo a la cima del volcán para cortar pedazos de hielo que llevaban a Ibarra para vender a los que hacían los helados de paila. Una de estas personas mencionó haber subido al cerro hace pocos años y no haber encontrado nada de hielo glacial. En el estudio de Rhoades, están documentados los comentarios de otros mayores más que también llevaban hielo del glaciar a diferentes centros urbanos donde dicen que la gente se los compraba para conservar comidas y medicinas¹⁶.

Patrones de lluvia cambiantes

Son muchos los factores que a través del tiempo han ocasionado ajustes en el calendario agrícola local de Cotacachi, por ejemplo las intervenciones históricas y la introducción de cultivos no nativos, la mecanización de la agricultura y, en algunos casos, la modernización de la misma con el uso de agroquímicos y ‘semillas mejoradas’¹⁷. Más recientemente las irregularidades en la precipitación que ahora se reportan en Cotacachi han hecho que el calendario agrícola pierda su eficacia y confiabilidad.

Los campesinos de Cotacachi explican que antes el año se dividía en un invierno lluvioso, de Septiembre a Abril, y un verano soleado y con vientos de Mayo a Agosto. Cuando se les pregunta en el

pasado cuándo llovía y en qué fechas sembraban, tienden a contestar con precisión, aunque las respuestas varían según las condiciones físicas específicas (como, por ejemplo, la elevación y el acceso o no a agua de regadío) y las costumbres y experiencias familiares. Por ejemplo, como recuenta una campesina de 55 años de la comunidad de Turucu: “Antes llovía desde el 15 de septiembre hasta el veranillo de las almas, cerca del día de los difuntos. Luego llovía hasta el veranillo del niño por mediados hasta finales de diciembre. De allí llovía hasta finales de abril, hasta verano”¹⁸, lo cual es consistente con la documentación de la estacionalidad de la región¹⁹. En la actualidad la irregularidad en los regímenes de lluvias han generado que estas mismas preguntas sean difíciles de contestar cuando se habla del presente en vez del pasado. Como dice la misma campesina: “Ahora llueve y hace verano cuando quiera”.

Los campesinos de Cotacachi han empleado sus propias tácticas al intentar ajustar su producción a las irregularidades de lluvia y expresan una gran frustración ya que sienten que su única opción realmente es apostar con la naturaleza. Del total de los encuestados en las nueve comunidades, el 79% afirmó que ahora llueve menos de lo que antes llovía y el 87% afirma que el patrón de lluvia ha cambiado. Ugshapungo, Cumbas Conde y La Calera son las tres comunidades carentes de agua para riego que dependen

16 Rhoades et al. “El cambio climático en Cotacachi”, p. 70.

17 Moates y Campbell, “Incurción, fragmentación y tradición...”, pp. 42-43.

18 Entrevista realizada el 25 de agosto de 2007.

19 O. Rovere y G. Knapp, “Selection of climatic scenarios”, en M.L. Parry, T.R. Carter y N.T. Konijn, comps., *The Impact of Climatic Variations on Agriculture, Vol. 2: Assessments in Semi-Arid Regions*, Dordrecht, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 1988, p. 401.

directamente del agua de lluvia para sus cultivos. En las mismas el 77% de los encuestados reportó que en el pasado podían depender de la lluvia para la siembra y maduración de sus cultivos y el 70% de los mismos dijo que en la actualidad esto no es posible. Cabe destacar también que las irregularidades en las lluvias no solo están afectando los cultivos sino también el paisaje, y con esto el forraje para el poco ganado que hay. Como indicaba una campesina de 46 años de la comunidad de Quitumba, las laderas que ella recuerda como anteriormente verdes y abundantes están secas y queda poco pasto. Ella atribuye este cambio en el paisaje a los cambios que percibe en la cantidad y el patrón de lluvia.

Pese a que la mayoría de los encuestados consideran que tanto la cantidad como el patrón de lluvia han cambiado, no hay tanta certeza acerca de hace cuánto tiempo se empezaron a dar estos cambios y los datos meteorológicos disponibles no permiten responder esta pregunta con certeza. Así, durante las entrevistas, la mayoría de los campesinos no pudieron recordar cuándo exactamente se habían dado cuenta del cambio, y otros pocos estimaron que había comenzado entre tres y veinte años atrás. Un factor que puede influir en la memoria del cambio percibido es el grado de afectación que el mismo genera y el cual cambia de persona a persona según su acceso o no a regadío, cuánto y qué cultivan y con qué propósito cultivan – para consumo familiar o para vender. Por ejemplo, un campesino de la comunidad de Peribuela estimaba

que las irregularidades de lluvia comenzaron hace unos diez años porque fue entonces cuando por primera vez él ya no pudo depender de la lluvia y por eso acudió al regadío que tienen presente en la comunidad²⁰.

La única táctica hasta ahora observada en Cotacachi por parte de los campesinos para enfrentar las irregularidades de lluvia ha sido atrasar la siembra para esperar la lluvia, aunque muchos siguen sembrando en la fecha designada pero en tierra seca también. Los campesinos que han optado por esperar la lluvia reportan haber esperado entre medio mes y dos meses en la siembra del maíz, habas y fréjol que normalmente ocurre por el mes de septiembre. Los mismos reportan que esperar ha resultado en una producción más baja no solo de estos cultivos sino también de los demás ya que al postergar la siembra de un cultivo uno efectivamente posterga las demás siembras que siguen. Además, los campesinos saben que esperar la lluvia no garantiza que va a llover. Una campesina de 30 años de la comunidad de Cumbas Conde explicaba que todos los años siembra cultivos suplementarios, el principal de éstos, el maíz. Decía que por costumbre siembra el maíz el 24 de septiembre en una hectárea de terreno que tiene la familia, sin embargo, en septiembre pasado (2006) no llovió antes, en o después de esta fecha. Cuando el 24 de octubre comenzaron a caer unas lluvias ligeras ella decidió sembrar el maíz ya con un mes de atraso, pero resultó que las lluvias no eran continuas, lo que sem-

20 Entrevista realizada el 18 de agosto de 2007.

bró se perdió, y no produjo nada de maíz aquel año²¹. Relatos parecidos son comunes en Cumbas Conde y otras comunidades, donde varios campesinos reportan rendir solo la mitad de lo que antes cosechaban del mismo sembrío y con menor calidad en el producto final. Al igual que quienes esperan la lluvia, los que siembran en las mismas fechas a pesar de que no llueva también reportan que su producción y calidad han disminuido de manera considerable.

En cuanto a los datos pluviométricos, las precauciones son las mismas que para los datos de temperatura, permitiendo realizar mejor generalizaciones y no conclusiones a nivel de comunidad. Esto se debe a la ubicación algo dispersa de las estaciones de monitoreo dentro de una geografía variada y además a que no demuestran la distribución temporal de la precipitación a nivel más detallado que el total mensual. Si se toma como ejem-

plo los datos del 2004 ya que existen más datos para éste que para cualquier otro año, se hace evidente la variación que puede haber según la localidad. Los datos del 2004 proceden de cinco estaciones en total: dos del INAMHI, siendo éstas “Hacienda María” y “Hacienda Esthercita” que quedan dentro del área de estudio, y tres estaciones adicionales también dentro del área que se establecieron como parte del referenciado proyecto SANREM. Al comparar los datos, se nota que el rango de diferencia en la caída de lluvia mensual entre las cinco estaciones varía de los 5,3 mm en el mes de agosto a los 189,8 mm en el mes de noviembre, y la mayor diferencia en los totales anuales es de 420,0 mm. Además, como se mencionó, no reflejan la distribución de la lluvia a lo largo del mes que es un punto importante al buscar entender cómo los cambios de lluvia están afectando la producción agrícola.

Datos de Monitoreo Pluviométrico de Cinco Estaciones del Año 2004 (en mm)²²

Estación	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Hacienda María (INAMHI)	32,8	94,9	18,1	130,2	67,1	20,4	14,5	5,3	83,3	43,6	178,3	86,8	775,3
Hacienda Esthercita (INAMHI)	56,3	29,1	51,8	85,3	59,6	2,8	9,2	0,1	28,3	59,7	129,9	61,1	573,2
Ugshapungo (SANREM)	45,0	57,0	46,8	116,0	46,0	8,8	8,8	0	0	26,8	0,25	0,25	355,7
Antenas (SANREM)	67,0	48,5	54,8	81,8	35,3	8,5	3,5	1	40,8	44,3	190,0	84,3	659,8
Cotacachi (SANREM)	23,0	24,3	43,0	81,8	57,8	0,8	2,0	2,3	39,8	55,5	127,0	54,0	511,3
Diferencia máxima	44,0	70,6	36,7	48,4	31,8	19,6	12,5	5,3	83,3	32,9	189,8	86,6	420,0

21 Entrevista realizada el 27 de agosto de 2007.

22 INAMHI, “Hacienda María” y “Hacienda Esthercita”, base de datos del INAMHI 2004, documento no publicado; Xavier Zapata, “Ugshapungo”, “Antenas”, “Cotacachi”, documento no publicado, 2004.

De todas formas, la tendencia general demostrada por los datos de las estaciones del INAMHI de los años 60 hasta el presente es decreciente²³.

Agua para riego

Según un censo de las comunidades que hizo la UNORCAC en 2006, la disponibilidad de agua para riego por parroquia dentro del cantón Cotacachi es así: en Imantag el 80,6% de la población tiene acceso; en El Sagrario es el 40,3% de la población; en San Francisco el 39,9%; y en Quitugo el 14,3%. De esta forma el porcentaje de la población total que dispone de agua para riego es del 43,1%²⁴. Aunque en años recientes la UNORCAC ha comenzado a hacer un monitoreo anual de las captaciones de agua, la falta de datos de monitoreo dificulta la comprobación de las observaciones de los campesinos, la mayoría de los cuales reportan que el agua para riego está en declive.

Pero pese a esas cuestiones, lo que sí es cierto es que a través de las últimas décadas se ha incrementado la demanda y competencia por el agua en Cotacachi ya que el crecimiento demográfico, la introducción de sistemas de agua entubada para consumo humano y la reciente presencia de florícolas en el área ha aumentado el estrés en los recursos hídricos locales²⁵. Esto sumado al retroceso del glaciar del volcán Cotacachi puede estar relacionado con la escasez de agua que

ahora se siente en Cotacachi, ya que los campesinos comparan la poca disponibilidad de agua actual con el importante flujo previo en ríos y quebradas que muy probablemente eran abastecidos en parte por el deshielo del glaciar²⁶.

Cinco de las nueve comunidades que participaron en el estudio disponían de agua para riego, siendo estas Peribuela, Colimbuela, Quitumba, Tunibamba y Turucu. De los cincuenta encuestados en estas comunidades, el 92% tenía acceso a agua para riego. En Peribuela y Quitumba donde el tamaño promedio de las tierras cultivables de los encuestados es de 2,85 hectáreas, los campesinos reportaron tener turnos de agua de riego cada quince días. En Colimbuela y Tunibamba, donde el tamaño promedio de las tierras cultivables de los encuestados era de una hectárea, reportaron acceso a agua de riego todos los fines de semana. Este también era el caso en la comunidad de Turucu donde el tamaño promedio de las tierras cultivables fue de menos de una hectárea. Aunque el 35% de los encuestados decía tener suficiente agua para riego, el 25% de ellos reportó que la cantidad de agua disponible ha disminuido; y del 65% que dijo que el agua para riego no era suficiente, fue el 90% de ellos que afirmaron que la cantidad de agua disponible ha bajado.

Como se ha mencionado previamente, aunque siempre han tenido agua de riego en algunas comunidades, en el

23 Rhoades et al., "El cambio climático en Cotacachi", p. 116.

24 UNORCAC, "Unorcac en cifras", p. 34.

25 Rhoades et al., "El cambio climático en Cotacachi", p. 119.

26 *Ibídem*, p. 118.

caso de algunos campesinos la misma no se han empezado a usar sino recientemente dado que antes las lluvias eran suficientes y ahora son demasiado irregulares o infrecuentes para poder depender de ellas. Por ejemplo, como explica un campesino de 60 años de la comunidad de Tunibamba, antes llovía de manera suficiente desde septiembre a mayo así que no había necesidad de ocupar el agua para riego porque tranquilamente maduraban sus cultivos. Sin embargo, dice que ahora llueve significativamente menos de diciembre a mayo. Acostumbrado a sembrar su maíz por los meses de septiembre y octubre, él relata que “ya no se puede esperar la época de la siembra, ya no se puede esperar una época fija que vamos a tener para sembrar”. Al verse forzado a sembrar con agua de riego él y otros han optado por sembrar su maíz por los meses de mayo y junio para así tener una cosecha lista durante las temporadas en las que el maíz de la mayoría aun falta madurar. Así dice que algunos campesinos han podido ganar un mejor precio por la venta del maíz en el mercado, aunque también comenta que “el agua de riego no alcanza, se secan los cultivos y éstos han disminuido”²⁷.

También es importante destacar que aunque la utilización de agua para riego ha resultado en una ayuda para algunos, aun así dicen que los cultivos no necesariamente se salvan. Lo que relata una campesina de 37 años de la comunidad de Colimbuela es un comentario común:

“cuando es agua de lluvia se mejora la producción porque la planta necesita agua de arriba, no solo en las raíces”, añadiendo que “el agua de lluvia cae de mejor manera que lo que se dispersa el agua para riego” por lo que reporta la producción como mejor con agua de lluvia que con agua de riego. Además, dice que como en los últimos cuatro a cinco años (según sus percepciones) ha estado haciendo más calor que antes, “no aguanta el riego”, y así concluye que “con lluvia se producía más de lo que se produce con riego”²⁸.

Así, sería importante realizar un monitoreo de las fuentes de agua para saber su volumen real, cómo esto fluctúa, y para monitorear el declive percibido. También para poder tener un mayor panorama acerca de cómo entender la creciente escasez del recurso ya que no es solo un asunto físico; también influyen factores sociales, como su distribución, que, como se ha mencionado, en muchos casos es poco representativa de las necesidades actuales.

Esfuerzos de la UNORCAC

La UNORCAC es una institución local consciente de los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola de Cotacachi y también de la creciente escasez de agua. Trabaja para la protección de las cuencas hídricas a través de campañas de sensibilización, por ejemplo en contra de la quema del páramo, y periódicamente organiza min-

27 Entrevista realizada el 29 de agosto de 2007.

28 Entrevista realizada el 1 de septiembre de 2007.

gas para la reforestación de los cursos fluviales con plantas nativas. La UNORCAC expresa que quisiera reforestar más de las cuencas de lo que ha hecho, pero que en muchos casos, las tierras desde donde procede el agua no pertenecen a las comunidades sino son tierras privadas, generalmente ocupadas por el pastoreo de ganado, lo cual también tiene implicaciones para la calidad del agua. Adicionalmente, al reconocer la importancia del uso eficiente de los recursos en declive, como es el agua, la UNORCAC ha trabajado en el mejoramiento de acequias al linearlas con cemento para evitar que el agua se filtre por el suelo²⁹.

Para algunos de la UNORCAC, la mayor preocupación con respecto a los efectos reportados del cambio de clima y la creciente escasez del agua para la agricultura es cómo esto afecta la nutrición. Según explican, es importante que en las comunidades se mantenga cierto grado de soberanía y también seguridad alimentaria, y por razones de salud medioambiental y humana desaprueban la sustitución de las comidas tradicionales por las procesadas. Respecto al medioambiente, dada la falta de recolección de basura en las comunidades, la compra de comidas procesadas aumenta la acumulación de desechos que típicamente se queman o se abandonan al aire libre. Respecto a la salud humana, en muchas familias la dieta ya ha cambiado debido a que el trabajo asalariado en el que ahora participan muchos resulta en

menos tiempo para la preparación de comidas y a la vez mayor liquidez para comprar comidas básicas como el arroz y el fideo, las cuales poseen menos valor nutricional que muchos cultivos locales como la quinua³⁰. Para enfatizar la importancia de la dieta como parte de la salud humana, la UNORCAC hace campañas de educación nutricional y también una feria de comidas anualmente en la que mujeres indígenas preparan comidas tradicionales para que el pueblo conozca el sabor local tradicional³¹.

A pesar de sus esfuerzos, la UNORCAC reconoce que la creciente escasez del agua es compleja ya que involucra a numerosos actores y se relaciona con temas complejos como el cambio de clima, la tenencia de la tierra y la contaminación. Por eso también enfatiza la creación de alternativas económicas que utilicen los recursos e ingenio local en la creación de nuevas formas de ingresos desde dentro de las comunidades, como son el turismo comunitario, la artesanía y la apicultura, entre otros³².

Consideraciones Finales

La adaptación al cambio climático es un proceso que puede tomar varias formas y que depende tanto de las capacidades, los recursos disponibles y las prioridades de las personas afectadas como de las organizaciones que las apoyan y las instituciones que las gobiernan. Aquí se ha presentado los primeros in-

29 Entrevista con un miembro del equipo técnico de la UNORCAC, octubre de 2007.

30 Skarbø, "Viviendo, mermando, perdiendo, encontrando", p. 135.

31 Entrevista con un miembro del equipo técnico de la UNORCAC, octubre de 2007.

32 *Ibidem*

tentos de los campesinos de Cotacachi al intentar adaptar su producción agrícola a las irregularidades climáticas que ahora experimentan, y también los resultados de dicha estrategia. Aunque por ahora, postergar las siembras no ha producido los efectos deseados, es importante enfatizar que la adaptación es un *proceso*, no un fin, y así en el caso de Cotacachi queda por ver cómo se manejarán los efectos del cambio de clima sobre la producción agrícola en el futuro próximo. Mientras tanto, como los efectos experimentados son de ahora, se los consideran dignos de mayor atención ya que afectan recursos de los cuales la población local depende directamente para su bienestar alimenticio y económico. Respecto al agua, la creciente escasez del recurso que ahora experimentan algunos campesinos en Cotacachi es un tema que en el futuro puede afectar no solo la producción agrícola y la crianza de animales como actualmente hace, sino también el bienestar humano. Y respecto a la agricultura, no se puede subestimar el significado de la productividad de la tierra para los campesinos al proveerles alguna medida de seguridad y soberanía alimentaria. Por eso será importante prestar atención a los cambios de clima experimentados no solo en Cotacachi sino a través de la región, ya que aunque la precarización actual puede conducir a la adaptación exitosa, en el futuro, también puede conducir a la pérdida de estrategias de vida.

Referencias

- Camacho, Juana
2006 "Bueno para comer, bueno para pensar: Comida, cultura y biodiversidad en Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala.
- Flora, Gabriela
2006 "La migración circular y la identidad comunitaria: su relación con la tierra", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala.
- Guerrero, Fernando
2004 "El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90", en *Ecuador Debate*, vol. 36, abril.
- Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) del Ecuador y la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central
2002 "Evidencias del cambio climático en Ecuador", Quito.
____ "Hacienda María" y "Hacienda Esthercita", base de datos del INAMHI 2004, documento no publicado.
- Kay, Cristóbal
2005 "Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina, en *ALARASU: análisis latinoamericano del medio rural*.
- Moates, Shiloh A. y B.C. Campbell
2006 "Incurción, fragmentación y tradición: la ecología histórica de la zona andina de Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala.
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)
2005 *El cantón Cotacachi: espacio y sociedad*, Quito, Ediguas C. Ltda.
- Rhoades, Robert E., Xavier Zapata Ríos y Jenny Aragundy
2006 "El cambio climático en Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala.
- Rovere O. y G. Knapp
"Selection of climatic scenarios", en M.L. Parry, T.R. Carter y N.T. Konijin, comps., *The Impact of Climatic Variations on*

- Agriculture, Vol. 2: Assessments in Semi-Arid Regions*, Dordrecht, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Skarbø, Kristine, Kristin VanderMolen, Rosa Ramos y Robert E. Rhoades
 "The one who has changed is the person": Observations and explanations of climate change in the Ecuadorian Andes", en David A. Brokensha, Peter Castro y Dan Taylor, comps., *Climate Change and Indigenous Knowledge: Perceptions and Adaptations of Threatened Communities*, Rugby (UK), Practical Action Publishing, en preparación.
- Skarbø, Kristine
 2006 "Viviendo, mermando, perdiendo, encontrando", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala.
- Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC)
 2006 "Unorcac en cifras", Cotacachi, Ecuador, documento no publicado, 2006.
- Zapata Ríos, Xavier
 2004 "Precipitación mensual en la Estación Antenas", documento no publicado.
 _____ "Precipitación mensual en la Estación Cotacachi", documento no publicado, 2004.
 _____ "Precipitación mensual en la Estación Ugshapungo", documento no publicado, 2004.
- Zehetner, Franz y William P. Miller
 2006 "Modelando un paisaje andino: Los procesos que afectan la topografía, los suelos y la hidrología en Cotacachi", en Robert E. Rhoades, comp., *Desarrollo con identidad*, Quito, Abya-Yala.

ANÁLISIS

Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt. Su repercusión en el debate latinoamericano Santiago C. Leiras*

El resurgimiento del interés por la obra de Carl Schmitt ha residido en el hecho de que los países latinoamericanos han acumulado los efectos de una prolongada crisis, debiendo afrontar problemas económicos, sociales y políticos que trajeron aparejadas una gran inestabilidad política y serios obstáculos para la gobernabilidad democrática. Por eso, se abordan aspectos centrales de la obra del polémico autor alemán, con particular énfasis en su definición sobre la política para luego analizar los fundamentos de su teoría sobre el decisionismo político. Y también se realiza un breve recorrido sobre la repercusión de Carl Schmitt en el debate latinoamericano, de manera particular en el ámbito intelectual argentino. Finalmente, se discuten las recientes distinciones entre “viejo” y “nuevo” decisionismo.

Introducción

El resurgimiento del interés por la obra de Carl Schmitt en nuestra región¹ ha residido en el hecho de que los países latinoamericanos han acumulado los efectos de una prolongada crisis, debiendo afrontar problemas económicos, sociales y políticos que trajeron aparejadas una gran inestabilidad política y serios obstáculos para la gobernabilidad democrática.

En Sudamérica durante la última década, y para evitar la diseminación del poder y la profundización de la crisis en medio de grandes debates parlamentarios, se estableció un nuevo carácter gubernativo, siendo el decisio-

nismo expresión de ese nuevo carácter, una necesidad que deviene en un estilo o estrategia de gobierno de acuerdo a la excepcionalidad de cada situación nacional en consideración y una fórmula de carácter funcional a los requerimientos del neoliberalismo económico.

El problema central consistía en preguntarse si era posible la convivencia en democracia del modelo decisionista de gobierno con las normas e instituciones de dicha democracia política. Merece ser destacado que, en países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, hasta el día de la fecha inclusive siguen estando presentes en mayor o menor medida ciertas prácticas de carácter decisionista como fenómeno común en

* UBA/UB.

1 (Bercholz, 2007; Bosoer y Leiras, 1999, 2001; Dotti, 2000; Dotti y Pinto, 2002; Kvaternik, 1994; Negretto, 1994; Novaro, 2000; Pinto, 2000; Serrafiero, 2005; Quiroga, 2005, 2010).

todas sus formas, y presentes desde la última década (Baldioli y Leiras, 2010).

Es propósito del presente trabajo abordar aspectos centrales de la obra del polémico autor alemán, con particular énfasis en su definición sobre la política para luego analizar los fundamentos de su teoría sobre el decisionismo político. Luego de ello haremos un breve recorrido sobre la repercusión de Carl Schmitt en el debate latinoamericano, de manera particular en el ámbito intelectual argentino. Finalizaremos esta presentación con las más recientes distinciones entre “viejo” y “nuevo” decisionismo.

El concepto de lo político según Schmitt

Carl Schmitt desarrolló buena parte de su obra en un horizonte histórico signado por una doble crisis, económica y de legitimidad política, de la Alemania de la República de Weimar (1919-1933) que hizo de este sistema político el epicentro de ese gran caldero histórico que desembocaría en el ascenso del nacionalsocialismo.

La crisis económica apareció como resultado de la espiral hiperinflacionaria de los años 1922-1923 provocada por desequilibrios presupuestarios derivados del pago de las onerosas indemnizaciones de la contienda bélica a los países vencedores de la primera guerra mundial, y el impacto de la crisis económica mundial entre los años 1929 y 1930 que tendría un papel sumamente relevante a la hora de contribuir a socavar las bases del sistema político democrático de la Alemania de la primera posguerra.

Más grave sería aún la ausencia de una legitimidad compartida en torno de valores y reglas de juego político (Botana, 1988) entre los principales actores políticos de la nación alemana. La República de Weimar resultó ser un estado de partidos en el que, ante la carencia de la experiencia parlamentaria de siglos para realizar un adecuado *bargaining*, característica de las democracias anglo-sajonas, el intercambio político se transformó en una dura contienda, que fue favorecida también por el hecho de estar rígidamente encuadrados los principales partidos políticos –liberales, socialistas y católicos, sumado a la fuerte presencia de oposiciones antisistema como eran los Partidos Nacional-Socialista y Comunista- en axiomas ideológicos no negociables.

Estas crisis alcanzaron en Alemania una especial intensidad porque a las circunstancias ya aludidas –y a las más generales que afectaban en ese contexto a los países europeos- se añadieron otras condiciones específicamente alemanas: una firme tradición política de estado escasamente democrático –asentado en el principio monárquico, en el primado de la burocracia y el papel relevante del ejército- y una tradición intelectual donde el peso del liberalismo era muy liviano en comparación con la fuerza también notable, de las corrientes antiliberales –idealismo, conservadurismo, irracionalismo, anarquismo y marxismo (Pinto, 2000).

No es de extrañar entonces el cúmulo de dificultades que allí encontraría de inmediato, el nuevo estado democrático liberal establecido por la Constitución de 1919. La sociedad ava-

salló así a un estado, con su legitimidad puesta en tela de juicio y cuya capacidad de respuesta a las demandas sociales fue superada por la magnitud de las mismas.

Son precisamente estas circunstancias las que permiten comprender la particular definición de Carl Schmitt sobre la política, con particular hincapié en la política de partidos en la Alemania del período de la República de Weimar:

Si se aspira a obtener una determinación del concepto de lo político, la única vía consiste en proceder constatar y a poner de manifiesto cuáles son las categorías específicamente políticas. Pues lo político tiene sus propios criterios, y éstos operan de una manera muy peculiar en relación con los diversos dominios más o menos independientes del pensar y el hacer humanos, en particular por referencia a lo moral, lo estético y lo económico.

Supongamos que en el dominio de lo moral la distinción última es la del bien y el mal; que en lo estético es la de lo bello y lo feo; en lo económico la de lo beneficioso o lo perjudicial, o tal vez la de lo rentable y lo no rentable. El problema es si existe alguna distinción específica, comparable a esas otras aunque, claro está, no de la misma o parecida naturaleza, independiente de ellas, autónoma y que se imponga por sí misma como criterio de lo político; y si existe ¿cuál es?

Pues bien, la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo. Lo que ésta proporciona no es desde luego una definición exhaustiva de lo político, ni una descripción de su contenido, pero sí una determinación de su

concepto en el sentido de un criterio. En la medida en que no deriva de otros criterios, esa distinción se corresponde en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de belleza y fealdad en lo estético, etcétera. Es desde luego una distinción autónoma, pero no en el sentido de definir por sí misma un nuevo campo de la realidad, sino en el sentido de que ni se funda en una o varias de esas otras distinciones ni se la puede reconducir a ellas (Schmitt, 1991: 56).

Así también es importante destacar que, para el autor alemán no se trata de cualquier tipo de enemigo:

Enemigo no es cualquier competidor o adversario. Tampoco es el adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. Enemigo es un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone combativamente a otro conjunto análogo. Solo es enemigo el enemigo público, pues todo cuanto hace a un conjunto tal de personas, o en términos más precisos a un pueblo entero, adquiere eo ipso un carácter público. Enemigo es en suma *hostis*, no *inimicus* en sentido amplio (Schmitt; 1991: 58-59).

Definida en estos términos la política, sería la decisión y no la deliberación la mediación principal que permita afrontar el conflicto amigo-enemigo. El concepto de decisionismo apareció entonces como anillo al dedo sobre terrenos culturales e institucionales abonados históricamente por la propensión al protagonismo del caudillo o el líder carismático y la dificultad por incorpo-

rar la idea de un orden político sobre la base de un sistema de reglas de juego permanente acordadas socialmente, presente en la Alemania de los años de la República de Weimar (1919-1933).

La teoría del decisionismo político

La teoría política decisionista pudo ser distinguida por tres rasgos básicos comunes: en primer lugar, una importancia central y definitoria a la decisión en las cuestiones políticas, en segundo término, una concepción de la soberanía como el poder de decisión definitivo y tercero la definición del estado de excepción -o estado de emergencia- como la manifestación más pura y el modelo operativo propio de ese poder definitivo; remitiéndonos al propio autor:

El último fundamento de toda la existencia del derecho y de todo valor jurídico se puede encontrar en un acto de voluntad, en una decisión que, como tal, crea derecho, y cuya fuerza jurídica no puede ser deducida de la supuesta fuerza jurídica de unas reglas de decisión; puesto que también una decisión que no se corresponde con una regla crea derecho [...]

[...] Para el jurista de tipo decisionista, la fuente de todo derecho, es decir, de toda norma y ordenamiento que de él derivan, no es el mandato como tal, sino la autoridad o soberanía de una última decisión que viene dada con el mandato (Schmitt, 1996a: 27).

Ahora bien, Schmitt se remontó a la tradición clásica –de manera particular a los escritos de Thomas Hobbes- (Schmitt, 1997) para encontrar antecedentes de su teoría decisionista:

El caso clásico del pensamiento decisionista aparece en el siglo XVII con Hobbes. Todo derecho, todas las normas y leyes, todas las interpretaciones de leyes, todas las ordenes son para él esencialmente decisiones del soberano, y el soberano no es un monarca legítimo o una instancia competente, sino que soberano es precisamente aquel que decide soberanamente. Derecho es ley y ley es el mandato decisivo para el conflicto jurídico; Auctoritas, non veritas facit legem <La autoridad, no la verdad hace la ley>

[...] En Hobbes se halla la estructura lógica del decisionismo de modo evidente, precisamente porque el puro decisionismo presupone un desorden que solo puede ser llevado al orden mediante la decisión sobre el que (no sobre el como) (Schmitt, 1996a: 29-31).

Una definición del “estado de excepción” -o estado de emergencia- como la manifestación más pura y el modelo operativo propio de ese poder definitivo (Heller, 1989; Schmitt, 1985a, 1994) constituyó la tercera característica. En consecuencia, el concepto mismo de crisis quedaría indisolublemente vinculado al de la decisión política, que era tanto más política cuanto más excepcional fuera. En tal sentido, para el decisionismo, la crisis y la decisión política se implicaban y precisaban mutuamente.

En sus dimensiones legal, política y ética, el decisionismo se presentó entonces como una implacable refutación de los argumentos contractualistas sostenidos por la tradición liberal (Kvaternik, 1994). Desde diversos puntos de vista, el decisionismo pudo describirse como su inversión simétrica. Era

la negación empírica de los principios del constitucionalismo y lo opuesto a su concepción del orden político fundado en el ideal de la discusión racional y la armonización entre intereses y valores conflictivos a partir de instituciones de arbitraje y principios de justicia e igualdad consagrados y protegidos por instituciones y leyes.

Esta contraposición pudo visualizarse en distintas polaridades: en el plano jurídico opondría la excepción a la norma, la decisión personal a la normatividad impersonal, la competencia -¿quién decide?- al contenido sustancial -¿qué se decide?-, en el plano político la soberanía del estado al poder difuso y disolvente representado por la sociedad; el estado asociado con la guerra y la política a la moralidad burguesa, la economía y la tecnología; la dictadura presidencial al parlamentarismo; y, en el filosófico la decisión política a la discusión pública y crítica (Negretto, 1994).

Igualmente relevante fue la interpeelación radical que haría Schmitt a las pretensiones del positivismo jurídico de fundar la legitimidad del estado en un orden legal normativo impersonal y objetivo, al atribuir a esa pretensión la raíz originaria del derrumbe del estado de derecho parlamentario. Distinguía entre estados "legislativos", basados en un sistema cerrado de legalidad separado de su aplicación, y "jurisdiccionales", "gubernativos" y "administrativos", según fuera la función estatal que predominara en ellos: la sentencia de los jueces, la voluntad personal soberana y el mando autoritario de un jefe de esta-

do, o las ordenanzas de carácter objetivo a través de las cuales "las cosas se administran a sí mismas".

Tales modelos estatales, clasificados a la manera de "tipos ideales" weberianos y a los que Schmitt encontraría más fértiles para explicar la realidad estatal que las clásicas distinciones de la teoría aristotélica entre monarquía, aristocracia y democracia, y menos "inocentemente", más útiles que la antítesis entre dictadura y democracia, tenían cada uno un tiempo y una correspondiente tendencia política afín.

Así, en épocas de normalidad y concepciones jurídicas estables prevalecería el estado jurisdiccional y aparecería una justicia separada del estado, que sería custodia y defensora del derecho. En cambio, en tiempos de grandes cambios o transformaciones revolucionarias aparecían un estado gubernativo, o un estado administrativo, que podrían apelar diría Schmitt, a la necesidad objetiva, la situación real, la fuerza coercitiva de las relaciones, las necesidades de la época y a otras justificaciones no basadas en normas sino en situaciones fácticas (Schmitt, 1994). Tanto el estado gubernativo como el estado administrativo atribuían una cualidad especial al mandato concreto que se ejecuta y se obedece sin más.

Estos tipos de estado, argumentaría el teórico alemán intentando salvar a la constitución de Weimar reforzando el presidencialismo con "plenos poderes", ponían fin a los alegatos de los abogados, propios del estado jurisdiccional, y reconocerían además valor jurídico positivo al decisionismo del mandato inmediatamente ejecutivo, en detri-

mento también de las interminables discusiones del estado legislativo parlamentario, cuya institución fundamental fuera objeto de la aguda crítica de Carl Schmitt:

En Alemania existía desde hace tiempo atrás una tradición de ideas y tendencias estamentales, para la cual la crítica del parlamentarismo moderno no supuso ninguna novedad. Además, se ha generado, sobre todo en los últimos años, una literatura que atañe a las experiencias cotidianas, particularmente a las llevadas a cabo desde 1919. En numerosos folletos y artículos periodísticos se subrayan los fallos y errores más evidentes del funcionamiento parlamentario: el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el gobierno de aficionados, las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo, de los buenos modales parlamentarios, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abuso de la inmunidad y privilegios parlamentarios por parte de una oposición radical que se burla del parlamentarismo mismo, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones [...] así como que la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera necesariamente en comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios o, incluso, en comisiones no parlamentarias; así, se origina la derivación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema parlamentario resulta ser, al fin, solo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos (Schmitt, 1996b: 24).

En este contexto de crisis económica y de legitimidad e impotencia parlamentaria ante la crisis se imponía entonces para el autor alemán, la necesidad de contar con una institución que pudiera constituir la reserva última del sistema constitucional alemán, de allí entonces la apelación al presidente del Reich como guardián de la constitución:

El presidente del Reich se halla en el centro de todo un sistema –construido sobre fundamentos plebiscitarios– de neutralidad e independencia respecto de los partidos políticos [...] Según el contenido efectivo de la constitución de Weimar existe ya un protector de la constitución a saber; el presidente del Reich. Tanto su estabilidad y su permanencia relativa –mandato por siete años, dificultad de su revocación, independencia con respecto a las cambiantes mayorías parlamentarias– como el género de sus atribuciones [...] tienen por objeto en el orden político, como consecuencia de su relación inmediata con el conjunto del estado, crear una institución neutral que como tal sea protectora y garante del sistema constitucional y del funcionamiento adecuado de las instancias supremas del Reich, institución que además se halla dotada, para caso de necesidad, con atribuciones eficaces que le permitan realizar una defensa activa de la constitución (Schmitt, 1998: 249).

La legitimidad democrática de origen del presidente del Reich otorgaba para Schmitt un componente adicional de refuerzo de la legitimidad de su rol en el esquema constitucional:

Que el presidente del Reich sea el protector de la constitución corresponde

también empero, al principio democrático sobre el cual descansa la constitución de Weimar. El presidente del Reich es elegido por el pueblo alemán entero, y sus facultades políticas frente a los organismos legislativos –particularmente la de disolver el Reichstag y la de promover un plebiscito- son por naturaleza, una <apelación> al pueblo. Haciendo al presidente del Reich centro de un sistema de instituciones y atribuciones tanto plebiscitarias como neutralizadoras en orden a la política de partidos, la vigente constitución del Reich trata de crear, partiendo de principios precisamente democráticos, un contrapeso al pluralismo de los grupos sociales y económicos del poder, y garantizar la unidad del pueblo como conjunto político.

[...] La constitución procura especialmente dar a la autoridad del presidente del Reich posibilidades para enlazarse de modo directo con esta voluntad política del conjunto del pueblo alemán y para proceder en consecuencia como protector y guardián de la unidad constitucional y de la integridad de la nación. Sobre el éxito de este intento se ha de fundamentar la existencia y la permanencia prolongada del actual estado alemán (Schmitt, 1998: 250-251).

Aunque los paralelismos entre períodos históricos suelen provocar distorsiones y forzamientos en el análisis comparado, habría de notarse una singular actualidad de aquellas argumentaciones de la década de 1920, hacia finales de 1990 a través de las siguientes definiciones:

a) La definición del soberano como quien decide sobre el estado de excepción (Schmitt, 1985b, 1994) y

es representante del pueblo en su unidad, por encima de los intereses parciales y la lucha de los partidos políticos.

- b) La idea de que el orden jurídico reposa sobre una decisión y no sobre una norma (Novaro, 2000; Schmitt, 1982) -la legitimidad como decisión política y la legalidad como ordenamiento normativo derivado de aquella decisión-. La noción de que “una constitución no se apoya en una norma como fundamento de validez, sino en una decisión política” como fundamento de su legitimidad.
- c) La defensa del presidencialismo (Herrera, 1994; Schmitt, 1998) como expresión y custodia de la unidad del estado y la crítica del parlamentarismo -como forma de gobierno y como forma de estado- “partidocrático” y pluralista por “disolvente”, ineficaz y fuente de discordia y corrupción.
- d) La distinción entre norma jurídica y existencia política del estado, entendida ésta como la unidad política de un pueblo y aquella como su expresión.

La repercusión de la teoría decisionista en el debate político latinoamericano. El caso Argentino

El Estado de Excepción en América Latina ha sido impuesto por las más variadas formas de crisis económica, social y política. Sin embargo esta última será la más frecuente en nuestra región debido a que resulta difícil obtener mayorías absolutas –o aún incluso en el caso de disponer de ellas-, en con-

secuencia para lograr la gobernabilidad se recurre a imponer “un estado de excepción”, lo que garantizará en el corto plazo más poder al presidente, y por ende al partido gobernante.

Gobernar en un contexto de excepcionalidad política garantiza un horizonte de previsibilidad, pocas veces visto antes en democracia, en el marco de lo que el autor brasileño Bolívar Lamounier definirá como “régimenes mixtos”, resultado de la combinación de instituciones y prácticas de carácter autoritario juntamente con aquellas de sesgo democrático, por ser el mandatario elegido en forma directa o indirecta -a través de cuerpos de carácter colegiado- por su pueblo.

En América Latina, continente en el cual convivieron regímenes militaristas-caudillistas, autoritarismos, democracias restringidas y poliarquías desde las guerras por la Independencia hasta nuestros días, el decisionismo schmittiano es un modelo que centralmente puede ser tomado como una herramienta heurística de análisis político, para comprender los cambios de regímenes políticos dentro del sistema, como así también para lograr comparar y dilucidar las características gubernamentales, desde la acción política, donde el ejecutivismo es la forma de gobierno más utilizada en la región, debido principalmente a cierto hiperpresidencialismo existente e inveteradamente aceptado por los pueblos.

Entonces, si se debería pensar que el decisionismo no es solo una forma de gobierno autoritaria, sino que tendría una legalidad persistente y en el caso de una poliarquía, la legitimidad democrá-

tica del voto popular, y que serviría para la protección del sistema en caso de emergencia, el problema subyace en dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Cuándo efectivamente existe una situación de emergencia y cuándo el presidente debe asumir poderes extraordinarios? ¿Se podría crear una forma de gobierno ejecutivista independientemente de si existen o no razones que la respalden?

¿El decisionismo y su vertiente más moderna el neodecisionismo son asumidos por los presidentes latinoamericanos como una estrategia en contexto de “tiempos difíciles” o como un estilo de gobernar?

Si se trata de una estrategia en contexto de “tiempos difíciles” (Torre, 1994), el decretismo ejecutivista y no el decisionismo nos permitiría dar cuenta de las características de ejercicio del liderazgo político en la región, dado que el decisionismo implica la desinstitucionalización política (Kvaternik, 1994), teniendo en consideración tres diferentes circunstancias: en primer lugar los recursos institucionales disponibles, esto es el diseño y distribución del poder dentro del régimen político, en segundo término las circunstancias políticas, refiriéndonos aquí a la relación que el titular del poder ejecutivo establece con la oposición, con el partido de gobierno y con otras organizaciones nacionales e internacionales y por último la eficacia que se intenta alcanzar con determinadas iniciativas a implementar.

Teniendo en consideración las circunstancias antes desarrolladas, tres serían también las posibles motivacio-

nes políticas para llevar a cabo esta estrategia de gobierno: el golpe preventivo, el decretismo como último recurso y el factor sorpresa. En este marco la utilización de los decretos de necesidad y urgencia durante el gobierno de Raúl Alfonsín se inscribiría en forma predominante en la categoría de golpe preventivo², en un contexto signado por la conflictiva relación entre el gobierno y la oposición, mientras que durante la presidencia de Carlos Menem estas mismas motivaciones se inscribirían no solo en el marco de la conflictiva dinámica gobierno/oposición, sino también en aquella relación entre el poder ejecutivo y el propio partido de gobierno (Maurich y Liendo, 1998).

Establecida esta dinámica, la estrategia decretista también podría ser considerada como una herramienta que permita cumplir con el propósito de producir disciplina dentro de un diseño institucional de “centralismo limitado” (Llanos, 2001; Mustapic, 2000), en forma conjunta con la utilización de otros recursos disponibles como por ejemplo la apelación al veto parcial y total o la distribución de diferentes tipos de incentivos selectivos tanto al gobierno como así también a la oposición.

Si se trata de cambio de concebir al decisionismo como un estilo de gobierno (Goretti y Rubio, 1995,1996) más allá de los tiempos difíciles, la utilización de recursos de excepción se ins-

cribe en un marco de creciente concentración de poder en la institución presidencial en un esquema “hiperpresidencialista” (Nino, 1992), y un modelo delegativo de democracia; al respecto, el autor argentino Guillermo O’Donnell sostenía lo siguiente:

Al usar el término delegativa me refiero a una concepción y práctica del poder ejecutivo según la cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado para el país. También demuestra que las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, específicamente, a lo que denomino “rendición de cuentas horizontal”. Con esto me refiero al control de la validez y legitimidad de las acciones del ejecutivo por parte de otros organismos que son razonablemente autónomos de aquel (O’Donnell, 1997: 293).

En este sentido, el funcionamiento de las denominadas “democracias delegativas” en las últimas dos décadas, tanto en América Latina como en el este europeo, estuvo alejado de los parámetros de desenvolvimiento que permiten definir a las democracias propias de los países capitalistas desarrollados, como institucionalizadas.

Como consecuencia de ello, a partir de la última década se repitió en

2 Constituye una excepción a la regla el Decreto 1096/85 que dio origen al Plan Austral el cual constituye un ejemplo representativo de la utilización del factor sorpresa para el lanzamiento del programa de estabilización económica en el año 1985. Podemos mencionar tres decretos que representan la categoría de último recurso: el 1696/84 de normalización de la vida sindical, el 632/87 decretado la emergencia agropecuaria y el 411/87.

mayor o menor medida el mismo esquema:

- a) Legitimidad de origen con anclaje en situaciones de derrumbe o emergencia y convertida en argumento, de salvamento primero y refundacional luego, del estado y la sociedad.
- b) Modificación de la estructura constitucional acorde con una nueva "razón de estado": la gobernabilidad.
- c) Reforzamiento de los poderes presidenciales, definición explícita o implícita de una "doctrina de necesidad y urgencia" y utilización de recursos como los decretos de necesidad y urgencia, en tanto principal expresión de la decisión política.
- d) Debilitamiento del rol de las instituciones parlamentarias, de las diferentes instancias de control de los actos administrativos de gobierno y de los procesos deliberativos de decisión política (Bosoer y Leiras, 2001, Leiras, 2007).

Tal como lo definiera el autor italiano Giorgio Agamben, lo excepcional ha devenido norma (Agamben, 2004), estableciéndose de hecho una situación de emergencia permanente (Botana, 2004; Quiroga, 2005, 2010) que viene a constituir la regla de funcionamiento de la democracia argentina en particular y en la región de manera general. Podría hablarse entonces de una "exceptocracia" como previsible horizonte de la democracia (Serrafero, 2005) en la medida en que varían los recursos institucionales utilizados –intervención federal,

estado de sitio y/o decretos de necesidad y urgencia- más no el contenido sustantivo de funcionamiento del gobierno, el régimen y el sistema político.

Decisionismo y Neodecisionismo

El neodecisionismo tendría las características esenciales que tiene el "viejo" decisionismo pero a diferencia de éste, si bien mantiene la idea de un liderazgo fuerte en el Poder Ejecutivo, es proclive a un Estado sin tanta centralidad ante la sociedad, más bien propicio a las ideas del neoliberalismo y su Estado Mínimo, y del neoconservadurismo con sus planes sociales focalizados y su folclore de valores socio-políticos.

La gran transformación de los años '80 y '90, el mercado global y las políticas económicas que lo instituyeron y aseguraron han mostrado en determinados contextos nacionales o regionales -como el latinoamericano en los casos de Argentina, Bolivia Brasil y Perú - afinidad con formas jurídicas y políticas de cuño decisionista. Apareció así una nueva estatalidad más permeable que redefinía sus modalidades de relación con la sociedad. Por estas razones puede decirse que el decisionismo "estatista" de la década del '20 devino "gubernativo" y "anti-estatista" en el último decenio del siglo XX.

En tanto el discurso de legitimación del "orden neoliberal" se sostuvo en la liberación de energías y fuerzas contenidas -las del capital regulado por el Estado o contrapesado por las fuerzas del trabajo organizado- suponía también que tal liberación podía generar situaciones de crisis, resistencias a

sus efectos perniciosos, puntos de ruptura, es decir, situaciones que desde la escala nacional aparecían como casos críticos y derivan en estados de excepción.

Por estas razones, el establecimiento de un modelo de organización social basado en el funcionamiento libre del mercado precisaría de mecanismos de auto-estabilización y control. Es en ese sentido que una legitimación eficientista y una gestión decisionista podían ayudar tanto para desmontar el aparato estatal regulador y prestador de servicios como para neutralizar los casos críticos y las resistencias a dicho desmantelamiento.

El nuevo intervencionismo del estado, necesario para garantizar las nuevas reglas de juego en las que pudieran desencadenarse “las fuerzas libres y espontáneas del mercado”, apareció acompañado por dos lógicas contradictorias de legitimación y, por lo tanto, por un nuevo balance entre legitimación/represión.

El orden del mercado, en tanto se caracterizó por conformar una soberanía difusa en los aspectos político-sociales y por manifestarse solamente en forma espectral en la esfera pública estatal, no podía legitimarse sino a partir de una lógica eficientista para conjurar una crisis que, por otra parte, era invocada como la única alternativa posible a las políticas neoliberales.

Frente a esa lógica los procesos deliberativos y órganos de control horizontal se mostraban como ineficaces y perversos. De ahí que la legitimación democrática podía ser considerada como contradictoria con la legitima-

ción eficientista del mercado. Pero aún así, el descontento frente a la ineficiencia y obsolescencia del aparato estatal operó como una masa crítica de aquiescencia social y, en última instancia, de legitimación para formas de ejecutivismo decisionista ensayadas y practicadas desde las presidencias.

Existió, en efecto, una demanda de decisión eficaz antes que una imposición de la misma. Sobre tal demanda, incluso exacerbándola, trabajó el argumento decisionista. Lo hizo, conjugando la metáfora social del mercado propia del liberalismo utilitarista, con la teoría elitista de la democracia sostenida por el neoconservadorismo, y sobreimprimiendo ambas al imaginario político clásico del populismo (Bosoer y Leiras, 1999, 2001; Leiras 2008a, 2008b).

Se entendía a la democracia como marco de competencia entre gestores de lo público que permite seleccionar elites eficientes. Y contrariamente a otra vertiente del pensamiento liberal, centrada en torno a ideas como democracia directa, participación popular, representación política y ciudadanía activa, se consideró que la democracia “como representación de voluntades” resultaba un despropósito y hasta un peligro.

Asimismo, se defendió la desvinculación entre representantes y representados como un modo de reducir las inevitables discrepancias de la democracia directa (Medici, 1998). En la tradición elitista éste era el argumento republicano de la representación política, en el sentido en que el parlamento reduce y homogeneiza las alternativas,

sea porque los parlamentarios son pocos y más afines socialmente o porque conforman un cuerpo calificado para resolver racionalmente y arribar a juicios compartidos, alejados de “los rumores de la plebe”. La democracia sólo funcionaba en esta perspectiva, si se garantizaba que los parlamentarios en sus decisiones fueran independientes de todo control y compromiso específico con los votantes. Una vez elegidos, tomaban sus decisiones según su parecer.

De este modo, para la argumentación elitista, en la que convergieron las posiciones neoliberales y neoconservadoras, la democracia funcionaría mejor en la medida en que se limitaran los problemas de agregación de intereses y demandas, estrechando las opciones abiertas y manteniendo así la “racionalidad” del comportamiento entre los actores y su capacidad para tomar decisiones adecuadas.

El libreto, como se observa, pudo asimilar “la democracia” al “mercado” y llegó a la conclusión de que el mejor modo de limitar lo susceptible de ser votado o decidido era a través de una constitución que incorporara contenido normativo específico u otorgando el monopolio de ciertas decisiones a instituciones y mecanismos en donde no funcionara la democracia, por ejemplo a través de la ampliación de facultades presidenciales delegadas o la completa autonomía de los Bancos Centrales.

Pero por otro lado, la amalgama se completó con una figura presidencial portadora de la promesa de conciliar al mismo tiempo la modernización económica, la identidad cultural y el poder

político, de volver a unir lo que estaba fragmentado y suplir las distancias que separan al pueblo de las elites. A dicha figura se le concedieron todos los rasgos atávicos de la cultura política personalista y la identificación con los liderazgos carismáticos portadores de la promesa de redención en la imaginación colectiva.

La gran contradicción -y paradoja- se manifestó en el momento en que precisamente el mayor poder discrecional y la mayor concentración del poder se convertían en la mayor garantía y a la vez la mayor debilidad y amenaza para la seguridad jurídica y la confianza macroeconómica de los mercados.

Si en el ámbito local-nacional esto implicó un avance de la capacidad de imposición de la voluntad política del gobierno frente a los otros poderes y fuerzas sociales y en detrimento de un desarrollo de las instituciones representativas y deliberativas y de mercados competitivos, en la perspectiva global consistió en una respuesta funcional frente a la pérdida de capacidad del estado nacional para decidir políticas económicas, cuya formulación le fue expropiada en su mayor parte, “hacia arriba” y “hacia fuera”, por las escalas transnacionalizadas y supraestatales de decisión, y “hacia dentro y hacia abajo”, por los poderes privatizados o los fenómenos de desgajamiento del poder central (Garretón, 1998).

Una consecuencia de ello fue el deslizamiento en la propia imagen acerca de la naturaleza del orden político representado por el estado, de su raíz liberal-contractualista como pacto de sociabilidad y autogobierno, a su

núcleo hobbesiano más crudo como pacto de sujeción, con el énfasis puesto en la necesidad de controlar y organizar la violencia, reducir la capacidad decisoria a la unidad frente a los peligros de disgregación o fractura, las tendencias centrífugas del poder y las amenazas a la vida cotidiana de las personas y sus bienes (Dubiel, 1993; Ovejero Lucas, 1997; Piccone, 1996; Taguieff, 1996).

Se trató entonces de una doble tarea: reconstituir o defender un núcleo constitutivo del orden político -la decisión soberana en tiempos excepcionales-, y garantizar una determinada racionalidad en el funcionamiento de la sociedad sustentada en la lógica del mercado.

Los procesos hiperinflacionarios de Argentina en 1989 y Brasil a comienzos de la década de 1990, y la guerra interna en Perú hacia fines de la década de 1980 (Fair, 2010) fueron tres ejemplos claros de condiciones propiciatorias para la emergencia de alguna especie de liderazgo “piloto de tormentas” con reminiscencias mesiánicas, con capacidad para el cumplimiento de esa doble tarea.

Dicho de otro modo: nos encontramos con regímenes democráticos emergentes con sociedades civiles débiles o incipientes y estados jaqueados por fuerzas centrífugas y presiones centrípetas que derivaron en el mejor de los casos, en democracias que no podían ni pueden resolver la ecuación legitimidad-gobernabilidad. O toman por el camino de la gobernabilidad, en detrimento de su legitimidad, y hacían descansar esta última sobre las

aptitudes de un liderazgo plebiscitario o a la inversa, mantenían su legitimidad de origen y ejercicio a costa de un debilitamiento y pérdida de su capacidad de gobierno.

El decisionismo presidencialista como teoría del poder y las distintas variantes de neoconservadorismo populista de mercado como contenido ideológico (Pinto, 1996) se presentaron en 1990 como una cabal expresión y al mismo tiempo como un intento de respuesta a dicho dilema.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio
2004 *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo editora, Buenos Aires.
- Baldioli Alberto y Leiras Santiago
2010 “Estado de excepción, democracia y decisionismo: aproximaciones conceptuales” en Santiago Leiras (Comp.) *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Bercholz, Jorge (Dir.)
2007 *El estado y la emergencia permanente*, Editorial Lajouane, Buenos Aires.
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago
1999 “Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo. El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los ‘90”, en Atilio Borón, Julio Gambina y Naum Minsburg (Comps.), *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad económica en América Latina*, Eudeba-Clacso, Buenos Aires.
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago
2001 “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999 ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en Julio Pinto (Comp.), *La Argentina entre dos siglos: la política que viene*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

172 SANTIAGO C. LEIRAS / Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.
Su repercusión en el debate latinoamericano

Botana, Natalio

- 1988 "La tradición política en la Argentina moderna", en Julio Pinto (Comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Botana, Natalio

- 2004 "La emergencia perpetua", *Diario La Nación*, Buenos Aires, 7 de Noviembre.

Dotti, Jorge

- 2000 *Carl Schmitt en Argentina*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Dotti, Jorge y Pinto, Julio

- 2002 *Carl Schmitt, su época y su pensamiento*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dubiel, Helmut

- 1993 *¿Qué es neoconservadorismo?*, Editorial Antrophos, Barcelona.

Fair, Hernán

- 2010 "La construcción y consolidación del discurso neodecisionista de Fujimori en Perú (1990-1995)" en Santiago Leiras (Comp.) *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Ferreira, Rubio Delia y Goretti, Matteo

- 1995 "Gobernar la emergencia: uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia" *Revista Ágora*, Número 2 (Grupo Ágora de Estudios Políticos), Buenos Aires.

Ferreira, Rubio Delia y Goretti, Matteo

- 1996 "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141 (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires.

Garreton, Marcelo

- 1998 "Representatividad y partidos políticos: los problemas actuales". *Revista Argentina de Ciencia Política*, Número 2 (Editorial Universitaria de Buenos Aires), Buenos Aires.

Heller, Agnes

- 1989 "La decisión, cuestión de voluntad o de elección", *Revista Zona Abierta*. Número 53 (Editorial Fundación Pablo Iglesias), Madrid.

Herrera, Carlos

- 1994 "La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la constitución", *Revista de Estudios Políticos*, Número 86 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-CEPC), Madrid.

Kvaternik, Eugenio

- 1994 "Carl Schmitt y el Liberalismo", *Revista Agora*, Número 1 (Grupo Ágora de Estudios Políticos), Buenos Aires.

Leiras, Santiago

- 2007 "De Carlos Menem a Néstor Kirchner: cambios y continuidades en la democracia Argentina". Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político *¿Hacia donde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones*. Universidad del Salvador. Buenos Aires. 6 al 9 de noviembre.

Leiras, Santiago

- 2008a *Nuevos liderazgos políticos en América Latina: Estilo populista, estrategia decisionista. Los casos de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Leiras, Santiago

- 2008b "Liderazgo Político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático", *Revista Ecuador Debate*, Número 73 (Centro Andino de Acción Popular-CAAP), Quito.

Llanos, Mariana

- 2001 "Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990s", *Journal of Latin American Studies*, Volumen 33, Número 33 (Cambridge University Press), Cambridge.

Maurich, Mario y Liendo, Gabriela

- 1998 "La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?", en Eugenio Kvaternik (Comp.), *Claves para el análisis político*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- Medici, Alejandro
 1998 *El decisionismo en el discurso y prácticas jurídicas políticas del estado argentino (1989-1997). Sus consecuencias para la calidad de la democracia*, Anteproyecto de Tesis para la IV Maestría en Teorías Críticas del derecho y la democracia en Iberoamérica. Alternativas democráticas ante el siglo XXI, Madrid.
- Mustapic, Ana María
 2000 "Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 40, Número 156, (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel
 1994 "El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción", *Revista Sociedad*, Número 4 (Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires), Buenos Aires.
- Nino, Carlos, "El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia" en Nino, Carlos, Gargarella, Roberto y otros, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Novaro, Marcos
 2000 *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- O'Donnell, Guillermo
 1997 "¿Democracia delegativa?", en Guillermo O'Donnell (Ed.), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Ovejero, Lucas Félix
 1998 "La crisis del liberalismo como filosofía política", *Revista Claves de Razón Práctica*, Número 75 (Editorial Progreso) Madrid.
- Piccone, Paul y otros
 1996 *Populismo posmoderno*, Editorial Universitaria de Quilmes, Buenos Aires,.
- Pinto, Julio
 1996 "El neoconservadorismo y su proyección ideológica", en Julio Pinto (Comp.), *Las nuevas democracias en el Cono Sur: cambios y continuidades*, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pinto, Julio
 2000 *Carl Schmitt y la reivindicación de la política*, Editorial Universidad de La Plata, La Plata.
- Quiroga, Hugo
 2005 *La Argentina en emergencia permanente*, Editorial Edhassa, Buenos Aires.
- Quiroga, Hugo
 2010 *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*, Editorial Edhassa, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl
 1982 *Teoría de la Constitución*, Editorial Alianza, Madrid.
- Schmitt Carl
 1985a *La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletarias*, Editorial Alianza, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1985b *Teología Política*, Ediciones Struhart, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl
 1991 *El concepto de lo político*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1994 *Legalidad y Legitimidad*, Editorial Struhart, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl
 1996a *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1996b *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1997 *El Leviatán en la doctrina del estado de Thomas Hobbes*, Colección Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF.
- Schmitt, Carl
 1998 *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Serrafero, Mario
 2005 *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Ediciones Lumiere, Buenos Aires.
- Taguieff, Pierre Ander
 1996 "Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un

174 SANTIAGO C. LEIRAS / Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt. Su repercusión en el debate latinoamericano

problema real", en Paul Piccone y otros, *Populismo posmoderno*, Editorial Universitaria de Quilmes, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos

1994 "América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", Serie Documentos de Trabajo Instituto Torcuato Di Tella, Número 122, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

¿Cómo controlar a los líderes políticos?

Ruth Diamint y Laura Tedesco*

El proceso de la revolución ciudadana ha implicado el surgimiento de un nuevo liderazgo político y un cambio generacional en las élites políticas. El liderazgo de Rafael Correa evidencia un fuerte componente de personalismo y reiteración de prácticas no democráticas. Esto ocurre en un ambiente de crisis de los partidos políticos y el predominio de la antipolítica.

La historia reciente de Ecuador muestra un proceso de lucha descarnada por el poder político y económico entre líderes, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. En esa lucha algunos líderes parecen triunfar controlando el gobierno, el desarme de los partidos políticos y la desmovilización de la sociedad civil. La Revolución Ciudadana de la mano del Presidente de Rafael Correa ha logrado, sin tapujos y sin dudas, romper equilibrios políticos del pasado y reescribir la historia democrática de Ecuador.

Sin embargo, hay tanto cambios como continuidades. No hay dudas que la llegada de Rafael Correa al poder ha transformado el escenario político: colapso de los partidos políticos tradicionales, nueva Constitución, nueva Asamblea, etc. Sin embargo, el espíritu transformador de los primeros tiempos parece estancarse.¹

El supuesto de este trabajo es que pese al cambio de líderes y partidos hay una reiteración de prácticas no democráticas, en las cuales se evidencia una inquietante ausencia de modernización en los debates políticos y una débil ins-

* Ruth Diamint es profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Laura Tedesco es profesora asociada de la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto de Empresa. Ambas co-dirigen el proyecto Liderazgo, renovación política y prácticas democráticas en América Latina

1 El artículo presenta las principales conclusiones de una investigación más amplia y comparativa que analiza los desafíos del liderazgo político en América Latina. El rol de los líderes políticos es crucial ya que son capaces de cambiar la historia, modificar tendencias, introducir innovaciones u obstaculizar los cambios. Partimos de la percepción que en América Latina un gran número de líderes supuestamente democráticos y con ansias de grandes transformaciones, una vez en el poder, colaboran para mantener tendencias políticas como la falta de modernización e innovación de los partidos políticos o la permanencia de tradiciones como el clientelismo, el caudillismo, el autoritarismo, el afán de continuidad en el poder y la corrupción. La investigación incluye cinco casos de estudio Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay y Venezuela. Las autoras agradecen a *Open Society Institute* de Washington DC por el valioso aporte realizado para llevar a cabo este estudio.

titucionalidad democrática. El recambio generacional ha sido cooptado por el sistema de beneficios y trueques, denigrando la renovación de la política. Todo este conjunto de condiciones tienen una relación directa con la cuestión del liderazgo.

El artículo presenta brevemente un análisis de los estudios sobre líderes políticos y, especialmente, sobre la importancia del control de los mismos. En segundo término, discutimos algunas ideas sobre el populismo y el clientelismo político que conforman la cultura política latinoamericana. La tercera sección presenta las percepciones que distintos líderes ecuatorianos nos ofrecieron frente a los presupuestos de nuestro estudio.² La cuarta sección analiza la falta de capacidad de control por parte de los partidos políticos lo cual otorga mayor poder al líder. En quinto lugar haremos referencia a la paradójica circulación de élites que se ha desarrollado recientemente en el Ecuador por la que hay renovación pero dentro de unos parámetros elitistas muy similares a los tradicionales. Concluimos este trabajo proponiendo algunas ideas sobre el liderazgo político en Ecuador, las dificultades y los desafíos para mejorarlo y controlarlo.

Liderazgo político

La literatura define al líder como un individuo que tiene, y ejerce, un poder decisional. Nye afirma que los líderes son aquellos individuos que pueden ayudar a la creación de un grupo y a la consecución de sus objetivos.³ Algunos analistas sostienen que los líderes surgen de capacidades personales que detentan ciertos individuos, mientras otros argumentan que es el contexto el que impulsa a un individuo a convertirse en líder de un grupo de personas.⁴

El líder no existe sin sus seguidores y sin la relación de liderazgo que establece con ellos. En las entrevistas realizadas no se mencionaron a los seguidores a pesar que las crisis presidenciales recientes en la región muestran que ellos pueden derrocar a líderes incompetentes o corruptos.⁵ Por el contrario, los políticos parecen separarse cada vez más de sus acólitos y se vuelven más dependientes de aparatos clientelares. Estas prácticas incentivan a los políticos a responder de distinta manera a los intereses de los ciudadanos. Responderán más eficientemente a las demandas de los ciudadanos o grupos de ciudadanos políticamente “útiles” en lugar de tener en cuenta las demandas de la

2 Nuestra investigación se basa en entrevistas con líderes políticos y sociales. Se realizaron 60 entrevistas entre Abril y Junio de 2010. Las autoras agradecen a Juan Pablo Ochoa la realización y desgrabación de algunas de las entrevistas.

3 Joseph Nye, *The powers to lead*, Oxford University Press, 2008.

4 Robert Tucker, “Personality and Political Leadership”, *Political Science Quarterly*, vol. 92 (3), Fall, pp. 383-393, 1997.

5 Aníbal Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 2009.

población generales del conjunto de la población.⁶

Los seguidores no son los únicos instrumentos de control de líder. Las instituciones y los partidos políticos también hacen posible el liderazgo pero, a la vez, deben limitarlo. En la mayoría de las democracias latinoamericanas sucede justamente lo contrario: el deterioro de los partidos políticos como semilleros de dirigentes y maquinarias ideológicas es un elemento crucial para entender la menor calidad de los dirigentes. Con la debacle de los partidos también se han perdido las ideologías. Las campañas políticas, de acuerdo a un líder sindical entrevistado en Quito, tienen un tinte demagógico y populista que ha generado una desarticulación de los derechos de los ciudadanos: *estamos construyendo clientes*.⁷ La tendencia mayoritaria indica que muchos partidos políticos latinoamericanos lejos de controlar a los líderes, los promueven, endiosan y llenan de recursos de poder.

En un interesante estudio sobre liderazgo, Sergio Fabbrini afirma que el pluralismo social, político e institucional, constituye la verdadera esencia de una democracia liberal. La democracia plebiscitaria, se defina como se defina,

constituye la negación del pluralismo en cuanto es la expresión de un desorden social, o la causa de una parálisis decisional.⁸ Refuta la base democrática esencial de la representación política a través de los partidos políticos. Recientemente con la expansión de este tipo de democracia plebiscitaria se ha hecho cada vez más evidente que el poder de los líderes está en ascenso y que gradualmente concentran más recursos en sus manos. De acuerdo con el estudio de Fabbrini, la ascensión de los líderes no amenazaría el funcionamiento democrático de los gobiernos en tanto y en cuanto los partidos sigan actuando como maquinarias de producción de programas de políticas públicas que aseguren la coherencia de las mismas, garanticen su coordinación y puedan supervisar su implementación. Esto en un contexto en el que las instituciones del Estado son capaces de controlarse entre sí y controlar el ascenso del líder.

Los distintos gobiernos democráticos en Ecuador han ido minando la capacidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos. La emergencia de Rafael Correa muestra la incapacidad de la clase política, la necesidad de cambio y la desarticulación política del país.

6 Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America*, University of California Press, 1994.

7 Se realizaron 60 entrevistas en Ecuador a Asambleaístas, dirigentes de partidos políticos tradicionales, ex Presidentes, dirigentes indígenas, funcionarios del gobierno de Rafael Correa, académicos y directores de escuelas de liderazgo. Las entrevistas son semi estructuradas permitiendo a los entrevistados a explararse sobre distintos temas como sus propias carreras políticas, su ascenso y reclutamiento, su preparación, sus logros y fracasos y sus condiciones para el liderazgo. La segunda parte de la entrevista les permite analizar procesos políticos actuales y analizar temas como el clientelismo y el populismo. Las entrevistas fueron desgrabadas y en esta sección se incluye en itálica algunas de las expresiones de los dirigentes.

8 Sergio Fabbrini, *El ascenso del Príncipe democrático*, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 209.

Liderazgo y populismo

A fines de los noventa el escenario político en América Latina se modificó con el resurgimiento de líderes denominados populistas. Definiciones de populismo abundan como así también, paradójicamente, la percepción de que es un fenómeno difícil de definir. La interpretación articulada por Gino Germani en los setenta continúa siendo acertada. El populismo era visto como una etapa en la modernización de la región estrechamente ligada a la incorporación de las clases trabajadoras al escenario político. Formaba parte, entonces, de las crisis que provocaban las transformaciones modernizantes. Tomando como parámetro el pensamiento de Germani, Carlos de la Torre ofrece tres categorías históricas: el populismo clásico de Perón, Vargas y Cárdenas que surge con la crisis del modelo agro-exportador y el surgimiento de la industrialización por sustitución de importaciones; el neopopulismo neoliberal de Menem, Fujimori y Collor que es producto del agotamiento del modelo de industrialización; y el populismo radical de Chávez, Morales y Correa que aparece luego del fracaso de las medidas neoliberales.⁹

Fernando Henrique Cardoso explica al populismo como una “forma insidiosa del ejercicio del poder que se define por prescindir de la mediación de las instituciones, del Congreso y de los partidos, y por basarse en la relación directa del gobernante con las masas, cimentada en el intercambio de dádivas”.¹⁰ Esta definición está en línea con otras que definen al populismo como la tendencia de algunos líderes elegidos democráticamente de reducir el número de actores del sistema político que tienen poder de veto y que ejercen control entre los distintos poderes del Estado.¹¹ Por su parte, Roberts coincide en ubicar al populismo en períodos de transformación. Lo define como la movilización política de masas, de arriba hacia abajo, conducida por líderes personalistas que desafían a los grupos de élite a favor de un pueblo vagamente definido. Explica su resurgimiento por ser capaz de canalizar el descontento social. Esta idea de la permanencia del populismo directamente relacionada con la desigualdad económica es una constante en los estudios más recientes.¹²

Junto a regímenes populistas, el mapa político latinoamericano presenta diversas izquierdas. De acuerdo al estu-

9 Carlos de la Torre, “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”, en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, 2008, pp. 23-54.

10 Fernando Henrique Cardoso, “El populismo amenaza con regresar a América Latina”, *Clarín*, 18-6-2006 citado por Natalio Botana, *Poder y hegemonía*, Emecé, 2006, p. 27.

11 Patricio Navia e Ignacio Walker, “Political institutions, populism, and democracy in Latin America”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Democratic governance in Latin America*, Stanford University Press, 2010, pp. 245-269.

12 Kenneth Roberts, “El resurgimiento del populismo latinoamericano”, Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, 2008, pp. 55-73.

dio compilado por Cynthia Arnsón, los resultados del análisis de estadísticas descriptivas parecen indicar que los regímenes populistas son los más exitosos en materia de reducir la pobreza y la desigualdad.¹³ Sin embargo, en los países latinoamericanos con gobiernos de tendencias socialdemócratas, las políticas redistributivas se han basado en políticas fiscales sostenibles en el largo plazo. Esto significa que el populismo es un atajo que lleva más rápidamente a una percepción de crecimiento y redistribución de una riqueza que es efímera. Es más rápido el camino pero menos permanente. Esto es evidente ya que los legados re-distribucionistas de los populismos clásicos de Perú, Vargas y Cárdenas no perduraron en el tiempo. Frente a estas evidencias cuesta aún más entender las razones de la permanencia de los populismos en la región. Pero este dato también, paradójicamente, nos ayuda a descubrir algunas de las razones de esta permanencia: los sectores excluidos –política, económica y socialmente– recurren a los líderes populistas que, aún cuando en el largo plazo no resuelven las desigualdades estructurales, redistribuyen riqueza y dádivas en el aquí y ahora. La pobreza y la lucha cotidiana por la supervivencia los empuja a vivir en el presente. En este contexto, la lucha por la permanencia en el poder se libra en el corto plazo. Esto explica en parte la continuidad de las prácticas populistas. En escenarios

de pobreza y desigualdad, el populismo es parte de las reglas políticas que muchos jóvenes dirigentes tienden a aceptar con el fin de alcanzar el poder o permanecer en sus cargos.

En regímenes populistas, el discurso del líder es crucial y suele estar formado por apelaciones a cambios, transformaciones, revoluciones y retórica nacionalista. Articula un argumento de confrontación y polarización entre *nosotros* y *ellos*. No es solamente la desigualdad económica lo que impulsa el surgimiento del populismo sino también la polarización social y un sentimiento de *desprecio por el otro* que prevalece entre los distintos grupos sociales. Se percibe así como un método de inclusión política, generador de profundos cambios que si se miran en espejo con los magros resultados de inclusión social demuestran ser ineficaces para generar una auténtica distribución de la riqueza. A pesar de su retórica revolucionaria, el populismo no genera cambios profundos en las estructuras económicas. En general es una respuesta a cambios *ya en desarrollo* que activan e incluyen económicamente a una parte de la población marginal, ya sea la clase trabajadora como en el populismo más tradicional o movimientos indígenas en su versión más reciente. El populismo es el arma política que construye una identidad a grupos recientemente incluidos en términos económicos. O, puede ser el primer paso para lograr la inclusión política y luego económica. O, final-

13 Cynthia Arnsón, José Jara y Natalia Escobar, "Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina", *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, No. 6, Octubre, 2009.

mente, ser la única respuesta viable al modelo anterior, altamente excluyente.

El antagonismo que prevalece en sociedades polarizadas y desiguales tiende a producir métodos políticos populistas. Puede ser, entonces, considerado como la venganza política de los oprimidos: donde *los otros* se convierten en gobierno y el desprecio cambia de manos. En este sentido, la democracia representativa cohabita con las fuerzas contrapuestas del populismo y el elitismo.¹⁴

Gradualmente, tanto el populismo como el clientelismo se van convirtiendo en las reglas políticas que ayudan a alcanzar o permanecer en el poder. Desde el punto de vista de los seguidores, estas prácticas le permiten acceder a bienes, beneficios o privilegios a cambio de lealtad política. Desde el punto de vista de los políticos, el reparto de dádivas, planes sociales, puestos o beneficios le garantizan estabilidad en su carrera política. La fórmula le otorga beneficios a las dos partes y explica la ausencia de cambios o innovaciones.

Yo soy el líder

La historia de Ecuador es la historia de sus líderes nos explicó uno de los Asambleístas entrevistados. La mayoría, tanto oficialistas como de la oposición,

coincidieron que el Presidente Rafael Correa es uno de esos líderes que marcará para siempre la historia de Ecuador. Uno de los entrevistados afirmó que el fenómeno Correa empezó cuando se enfrentó al Congreso y destituyó a 57 diputados.¹⁵ Parecía entonces que Correa estaba dispuesto a poner en práctica el *que se vayan todos* que había sido coreado por la sociedad ecuatoriana en 2005.

El liderazgo de Correa incita a la polarización y a un debate permanente que se reprodujo en las entrevistas. Uno de los consultados se refirió a Correa como un ícono que combina el principio y el fin, que promueve pasiones y que se convierte en el centro del universo en el que él decide quién es malo y quién es bueno: *se para cada sábado en el púlpito y lee el evangelio de esa semana*.¹⁶ Sin duda, Correa despierta sentimientos y opiniones fuertes y enfrentadas. Un cercano colaborador de su gobierno que recientemente se alejó, calificó a Correa como un académico muy inteligente, muy capaz, con una gran capacidad de liderazgo pero con una escasa experiencia política que *no acaba de entender, ni entendió antes y menos ahora, que él está ahí porque la sociedad fue generando las condiciones*. Correa cree ser el factor de cambio y que todo el proceso transformador

14 Benjamín Arditi, "El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan". Traducción al castellano de este trabajo publicado en *Political Studies*, vol. 52 (1), 2004, pp. 135-143.

15 En marzo del 2007, el Tribunal Electoral destituyó a 57 diputados del Congreso al entender que habían interferido con la consulta popular sobre la Asamblea Constituyente que se realizaría en abril. Los diputados habían planteado la expulsión del Presidente del Tribunal Electoral y la inconstitucionalidad de los plenos poderes que tendría la Asamblea Constituyente a formarse luego de la consulta popular. El Tribunal los destituyó con el apoyo del Presidente Correa.

16 Hace referencia al programa de radio semanal que tiene Rafael Correa los sábados por la mañana.

surgió a partir de su persona. Se le adjudica una actitud no sólo autoritaria sino también necia y prepotente ilustrándola con frases como: *yo soy el líder, yo recibí el voto de ustedes, yo sé lo que hay que hacer*. La actitud del Presidente refleja que se está desviando el proyecto hacia *un Gobierno personalista e irresponsable que pone en riesgo el socialismo de la izquierda moderada*. De las opiniones vertidas en las entrevistas surge que Correa se percibe como el portador único de la voluntad popular desde un lugar en el cual al otro sólo le queda la posibilidad de sumarse o ser aislado. A esta actitud se la resumió como un *clientelismo de dominación*. Mientras en la campaña electoral - con el fin de diferenciarse de Noboa que se presentó como el buen patrón y el beneficiario de los pobres- Correa se presentaba como aquel que encarnaba el odio al patrón; durante su gobierno se convierte en ese patrón de hacienda paternalista, superior, altivo y generoso.

Está surgiendo un gobierno clientelar en el que no hay intentos por cambiar el patrón de concentración de la riqueza. Había, en muchos de los entrevistados, una temprana desilusión por lo que consideraban una traición a los objetivos que llevaron a Correa al poder y a la construcción de la Revolución Ciudadana. De acuerdo con uno de

ellos *los grupos más acomodados de este gobierno han ganado mucho dinero: en el año 2008 la banca tuvo utilidades superiores al 20% en dólares*. Si bien por un lado se reconocía que existe inversión social, por otro, se recalca los problemas de ineficiencia y corrupción, con escasa promoción de participación ciudadana y el surgimiento de la *bonocracia*¹⁷, -el intercambio de bonos por apoyos al gobierno-. Existe, entre alguno de los entrevistados, la percepción de un clientelismo institucionalizado muy marcado en el gobierno y una continuación de formas populistas y caudillistas tradicionales.

A pesar de que muchos entrevistados sostienen que no existen cambios ni innovaciones, otros puntualizan que, por ejemplo, el clientelismo correísta es directo, sin intermediarios. Los partidos políticos ecuatorianos se caracterizaban por ser muy territoriales y estructurados localmente más que ideológicamente. Durante el período democrático, los partidos representaban cada vez más a los intereses locales lo que gradualmente los incapacitaba para independizarse de los grupos clientelares locales y generar propuestas nacionales. Correa rompe con los grupos locales y ejerce su clientelismo de manera directa: mantiene las mismas prácticas pero no recono-

17 De acuerdo con cifras del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en junio de 2010, 1.684.499 personas estaban habilitadas para cobrar el Bono de Desarrollo Humano que ha sido definido como un beneficio monetario mensual de USD 35 que está condicionado al cumplimiento de requisitos establecidos por el Programa de Protección Social, y que lo reciben los representantes de los núcleos familiares (madres) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social. Ver <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/QuienesSomos.aspx>. Uno de nuestros entrevistados aseguró que, por ejemplo, el 90% de los pobladores rurales de Cotopaxi recibe el Bono.

ce grupos locales. Este clientelismo directo es simple: *usted declara ser pobre, le dan una tarjeta y la tarjeta resuelve el resto de la historia*.¹⁸ En este escenario los caudillos locales tienen que negociar con Correa en inferioridad de condiciones e imposibilitados de mantener sus redes clientelares.

De acuerdo con las cifras del INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en mayo del 2010 el desempleo alcanzaba el 9.8% y el subempleo el 51.3% de la población económicamente activa. Pero según uno de nuestros entrevistados, las personas comprendidas en estas categorías de empleo y subempleo, que sobrepasan el 61% de la PEA, pueden ser calificadas como pobres y estarían en condiciones de recibir el bono, lo que le daría una clientela sumamente amplia al Presidente Correa. *Una clientela, enfatizó, que no necesita relacionarse con nadie ya que este clientelismo establece una relación directa e impersonal.*

Muchos de los entrevistados, tanto Asambleístas de PAIS como antiguos colaboradores del Presidente, mostraron una profunda desilusión, repetida infinidad de veces en las entrevistas, por el abandono de los objetivos del proyecto que los llevó a apoyar a Rafael Correa. Uno de ellos consideró que la Asamblea se ha convertido en un *ring político* donde ya no hay lugar a debates y disensos democráticos sino a una pura confrontación y polarización. Un método político que se reproduce cada sába-

do en los que el Presidente *se pelea con todos*.

Un cercano colaborador que sostenía con Correa discusiones antes de llegar a la Presidencia, comentaba que el candidato presidencial consideraba necesario llegar al Palacio de Carondelet para impulsar los cambios mientras, que nuestro entrevistado sostenía que primero se debían construir poderes alternativos para tener la base de poder y apoyo necesarios para ejercer el poder desde la Presidencia. Por otra parte, las cualidades más positivas mencionadas por nuestros interpelados refirieron a que el Presidente cree en el recambio generacional por lo que en su gobierno se pueden encontrar una gran cantidad de jóvenes funcionarios. Asimismo, Correa ha logrado un liderazgo nacional, algo que fue considerado por muchos entrevistados como un logro político de suma importancia ya que en todos los aspectos Ecuador es un país dividido entre la sierra y la costa, lo urbano y lo rural. Otro logro del Presidente es, de acuerdo a nuestros informantes, que el Gobierno tiene un alto sentido social y produce, en ese sentido, un cambio importante.

Personalismo vs. Instituciones

Varios de nuestros entrevistados comenzaron admirar a Correa desde su paso por el Ministerio de Economía y Finanzas bajo la Presidencia de Alfredo Palacio en el 2005. Su capacidad de

18 Hace referencia a la distribución del Bono de Desarrollo Humano que se realiza con una tarjeta electrónica a través de cajeros automáticos.

liderazgo se hizo clara en este cargo y algunos destacaron su *alto sentido de soberanía del país*. Al renunciar al Ministerio, Correa queda instalado como un líder político con capacidad para lograr que Ecuador se convierta en un país soberano. Se va instalando gradualmente la idea, como registramos por los dichos de nuestros entrevistados, que *él era la solución para el país*. En esta frase es, quizás, donde se va perdiendo la innovación política que podría haber traído un joven político, casi un *outsider*, como Rafael Correa.

La percepción que nos ha quedado luego de las entrevistas es que muchos han percibido a Correa como la solución; concentrando en una persona, en su capacidad de liderazgo, en su pensamiento político las posibilidades de cambio en Ecuador. Estos mismos partidarios, cinco años más tarde, acusan a Correa de personalismo, autoritarismo, caudillismo, sin asumir la responsabilidad y la participación que han tenido en la construcción del personaje. Correa fue la solución y muchos lo ayudaron a encumbrarse en un poder altamente personalizado; ahora este personalismo de Correa es el problema. Los mismos que contribuyeron al ascenso de este líder descubren ahora los problemas de este tipo de liderazgo. Además, nos reiteraron en numerosas ocasiones que la reconstrucción del sistema de partidos políticos no forma parte de la solución, desconociendo el papel de control que se puede establecer a través de estas instituciones políticas.

Un líder sin control

Muchos líderes políticos tienen un fuerte rechazo a los partidos políticos.

Uno de ellos fue contundente *los partidos políticos ya no existen* y continuó afirmando que sólo Madera de Guerrero, Izquierda Democrática y Sociedad Patriótica intentan resucitar. Sorprendentemente, una joven funcionaria del gobierno fue una de las pocas personas que planteó que los partidos políticos son una deuda pendiente y que era necesario que los partidos tradicionales se re-estructuren teniendo en cuenta los cambios producidos en la sociedad ecuatoriana en los últimos 10 años.

La Constitución del 2008 estableció la reforma de los partidos políticos y nuevas normas para su re-inscripción. Todos los partidos tienen que volver a empezar. Para algunos esto puede ser una oportunidad pero para otros, aquellos que han ido perdiendo fuerza, popularidad y credibilidad, significa su casi segura desaparición. Un dirigente de los partidos que están en baja expresó que estaban saliendo de 4 años de inactividad *sosteniéndonos prácticamente en una cuerda*. Otro conductor sostuvo que los partidos políticos han sido muy débiles, con escasa penetración en la sociedad por lo que los electores han podido moverse de un partido a otro. Salvo una pequeña proporción de ecuatorianos, no existe un elector ideológico. Una autoridad partidaria opinó que en los mejores momentos de su partido político, el 90% de los electores eran clientelares, estaban a la expectativa de un premio o beneficio por pertenecer y votar a esa agrupación. Casi con unanimidad, los dirigentes de los partidos tradicionales expresaron como un error y fracaso la falta de capacitación y de formación que los partidos ofrecían a sus militantes. Así lo explica-

ban: *aquí cualquiera puede ser líder de este partido, de esta organización, pero no me van a pedir a mí que yo les haga líderes a ustedes y yo me retiré de mi puesto, si ustedes quieren lo que yo tengo, ganen. Esto más o menos demuestra la forma de pensar, no te formo, no te preparo y ahí te quedas, entonces yo diría que puede haber habido una dosis de egoísmo, otra el hecho de que las preocupaciones eran más sobre el día a día antes que ver un futuro, estructurando líderes.* Los líderes no querían formar a los que más tarde podían destronarlos.

En este contexto de escasa o nula formación por parte de los partidos, un dirigente expuso sin tapujos que la pertenencia a una élite económica capaz de financiar estudios en el extranjero marca diferencias entre la élite política: *el político que se ha hecho desde muy joven tiene habilidades para el pacto, el acuerdo, tomar posiciones, pero a nivel académico si no ha hecho ningún esfuerzo adicional, es un ser bastante mediocre, entonces le dan un proyecto de ley y no entiende, tiene que buscar asesores; en cambio otro que ha estudiado dice "yo ya conozco" y avanza, esa es la diferencia.*

Contaba un dirigente que el Presidente ha satanizado la política y a los políticos y que actualmente muchos líderes repiten incansablemente *yo no soy político*. Esto hace que haya una ausencia casi total de actividad por parte de los partidos y que, en general, los líderes promuevan el discurso de la anti-política como es el caso de Correa y como fue el caso de Gutiérrez. Es necesario recordar que el mismo Correa despreció a los partidos, presentándose solo, sin partidos y sin candidatos legis-

lativos. Era de esperar, entonces, que un candidato que minimizó de tal manera la importancia de los partidos continuase con esta lógica una vez elegido.

Cierto es que la debacle de los partidos políticos estuvo también directamente relacionada a la falta de transparencia, a entender a la política como un tráfico de influencias y privilegios para un sector de la sociedad y a la falta de institucionalización, rasgo que afectó no sólo a los partidos sino también al Estado.

En este contexto de desarticulación de los partidos políticos, la reforma de los mismos que establece la Constitución significa empezar de cero lo que ha sido, en términos generales, bienvenido por la mayoría de los entrevistados con la excepción de unos pocos dirigentes que se encuentran todavía aferrados a estructuras del pasado.

Cambios para que nada cambie

La teoría tradicional sobre circulación de élites, basada en los estudios de Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto y Robert Michels, la interpreta como una característica permanente ya que es la respuesta a la aparición de fuerzas sociales que representan nuevas ideas e intereses. Este proceso de circulación de élites es constante, dinámico por naturaleza, se corresponde con transformaciones sociales, políticas y económicas, y se experimenta en el largo plazo.

En Ecuador la desaparición de los partidos políticos y el surgimiento de Rafael Correa en la escena política promovieron un recambio de élites importante pero reproduciendo la falta de capacidad, el desconocimiento de la

gestión pública y las prácticas clientelares del pasado. Por ejemplo, en la Asamblea Constituyente del 2007, el 75.5% de los asambleístas entrevistados nunca había ejercido un cargo de representación popular; el 79.6% nunca había tenido un cargo partidario y el 85.7% nunca había ejercido como diputado.¹⁹ La mayor parte de los Asambleístas había iniciado su carrera política en un movimiento estudiantil (37.8%). Sólo el 34.7% la había iniciado en un partido político y el resto con porcentajes menores al 10% en movimientos sociales, el movimiento indígena, organizaciones gremiales y grupos religiosos. El 45% de los asambleístas de PAIS sostuvo que su elección fue simplemente un arrastre por el líder del partido.²⁰

En cuanto a la preparación profesional, la Asamblea muestra unas proporciones muy parecidas a las legislaturas anteriores: el 50% de los asambleístas cursó estudios universitarios de grado superior, el 38.8% realizó posgrados de los cuales el 43.7% los realizó en el extranjero. La Asamblea presenta un importante grado de elitismo ya que la tasa de matriculación para el nivel superior de la educación es muy baja llegando sólo al 11% en el 2001.²¹ El 46.9% de los asambleístas ejercen profesiones liberales; el 23.5% había desempeñado cargos en la administración pública y el 15.3% en la empresa privada.

A pesar de este elitismo, la Asamblea de 2010 presenta un panorama de renovación: el 54.8% de los Asambleístas no tenían cargos públicos ni electorales con anterioridad; 8.8% habían sido reelegidos una vez; 4.8% fueron reelegidos dos veces y no se registraron Asambleístas reelegidos más de dos veces. Esta renovación no parece haber sido completa ya que las prácticas políticas de antes persisten. En general, cuando enumeraban las innovaciones de la Asamblea se mencionaba la transparencia por la página web y por las sesiones abiertas. Uno de los problemas que se vislumbra con esta renovación es el grado de improvisación y la falta de capacitación de los legisladores. Las entrevistas mostraban casos paradójicos como el caso de un Asambleísta que toda su vida había trabajado en derecho laboral y que no integra la comisión laboral porque *los compañeros de Alianza PAIS pensaron que iba a opacar a los demás compañeros*. Está entonces aprendiendo sobre temas de seguridad ciudadana y desaprovechando todo su conocimiento sobre derecho laboral en una Asamblea donde lo que justamente no sobra es la experiencia legislativa.

En definitiva, podemos afirmar que hay una circulación de las élites, pero la Asamblea sigue siendo un ámbito elitista. Esta circulación no se ha traducido en una transformación profunda de las prácticas políticas. La política parece

19 Flavia Freidenberg, "¿Renovación o Continismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana", en *Ecuador Debate* 75, Diciembre del 2008, pp. 131-146.

20 *Ibíd.*

21 Viteri Díaz, G., "Situación de la educación en el Ecuador" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 70, 2006. En <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>.

moverse, entonces, en una jaula de hierro con circulación pero sin cambios.

Conclusiones

Un líder personalista que concentra el poder, una sociedad civil activa pero desorganizada y profundamente polarizada, desigualdades económicas y una oposición desmembrada son características comunes de las democracias latinoamericanas con las excepciones de Costa Rica, Brasil, Chile y Uruguay. A pesar de que este modelo político no ha podido resolver los problemas de exclusión económica y social, los dirigentes políticos insisten con él y los seguidores lo aceptan.

En general, los dirigentes entrevistados creen que la concentración de poder es necesaria para garantizar la gobernabilidad democrática. Sin embargo, los liderazgos en la región muestran otra realidad: los liderazgos fuertes impulsan la polarización de la sociedad que, finalmente, exacerba la incertidumbre y la ingobernabilidad; mientras que liderazgos colectivos, controlados eficientemente por las instituciones formales, mejoran la gobernabilidad. Los casos de Chile y Uruguay han sido los ejemplos más mencionados de liderazgos colectivos y gobernabilidad. Por lo tanto, creemos que, contrario a lo que sostienen los políticos entrevistados, la evidencia muestra que cuanto mayor es la concentración de poder, aumenta la polarización y la gobernabilidad decrece.

Sin duda, el Presidente Rafael Correa acertó en utilizar a la denominada partidocracia como el enemigo a derrotar y

el discurso de la anti-política se transforma, una vez en el poder, en “cambiar todo para que nada cambie”. Los cambios no pueden pasar por la visión o el carisma individual sino más bien por un conjunto de dirigentes que interpretan el liderazgo de manera colectiva y democrática. Lo importante es construir responsabilidad democrática y eficiencia (*democratic accountability and efficiency*) en las acciones y prácticas políticas que sean el producto de la interpretación de los problemas y necesidades del país y la elección de los medios más apropiados y menos costosos para mejorar la situación. Para esto, creemos que es necesario *líderes que re-politicen democráticamente la política*, esto es, una dirigencia democrática que fomente el juego entre partidos políticos, arme consensos sobre las políticas básicas del Estado, promueva la participación de la ciudadanía, proteja la libertad de comunicación, informe sobre sus acciones y respeten la alternancia política. Estos cambios no pueden depender de la voluntad de un individuo. No es nuestra intención cambiar un liderazgo “malo” por uno “bueno”, sino impulsar la construcción de liderazgos democráticos colectivos, basados y controlados por ciudadanos e instituciones formales. Creemos que los liderazgos personalistas lejos de innovar, obstaculizan los cambios y explican el estancamiento político. Por supuesto que existen individuos carismáticos capacitados para impulsar cambios positivos pero queremos enfatizar la construcción de liderazgos democráticos racionales más que la magia política.

Bibliografía

Pérez-Liñán, Aníbal

2009 *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica.

Geddes, Barbara

1994 *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America*, University of California Press.

Arditi, Benjamín

2004 "El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan". Traducción al castellano de este trabajo publicado en *Political Studies*, vol. 52 (1), pp. 135-143.

De la Torre, Carlos

2008 "Populismo, ciudadanía y Estado de derecho", en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, pp. 23-54.

Arnson, Cynthia José Jara y Natalia Escobar

2009 "Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina", *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, No. 6, Octubre.

Cardoso, Fernando Henrique

2006 "El populismo amenaza con regresar a América Latina", *Clarín*, 18-6-2006 citado por Natalio Botana, *Poder y hegemonía*, Emecé, p. 27.

Freidenberg, Flavia

2008 "¿Renovación o Continuidad? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana", en *Ecuador Debate* 75, Diciembre, pp. 131-146.

Nye, Joseph

2008 *The powers to lead*, Oxford University Press.

Roberts, Kenneth

2008 "El resurgimiento del populismo latinoamericano", Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, pp. 55-73.

Navia, Patricio e Ignacio Walker

2010 "Political institutions, populism, and democracy in Latin America", en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Democratic governance in Latin America*, Stanford University Press, pp. 245-269.

Tucker, Robert

1997 "Personality and Political Leadership", *Political Science Quarterly*, vol. 92 (3), Fall, pp. 383-393.

Fabbrini, Sergio

2009 *El ascenso del Príncipe democrático*, Fondo de Cultura Económica, p. 209.

Viteri Díaz, G.

2006 "Situación de la educación en el Ecuador" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 70. En <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/index.htm>.

RESEÑAS

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y SOCIALISMO

Miriam Lang y

Alejandra Santillana (compiladoras)

Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2010, 197 pp.

*Miguel Ruiz Acosta*¹

A mi parecer, los grandes lemas se anuncian a veces prematuramente y con poca visión. Muchas veces, una mirada atrás nos permite evitar el riesgo de confundir los ideales proclamados con la realidad existente, para así librarnos de la consiguiente repetición de los errores del pasado

Klaus Meschkat

El propósito de estas líneas es comentar brevemente algunos aspectos de un libro que recoge las ponencias y conclusiones del seminario “Democracia, Participación y Socialismo” con el cual fue inaugurada recientemente la oficina andina de la Fundación Rosa Luxemburg en Quito. Dicho texto, compilado por Miriam Lang y Alejandra Santillana reproduce en su título el nombre del seminario, al cual se agrega el subtítulo “Bolivia, Ecuador y Venezuela”, ya que en torno a los procesos políticos recientes de

estos tres países giraron buena parte de las intervenciones del evento que dio origen al libro.

Las reflexiones que contiene desbordan con mucho el marco de los países referidos pues, además de recoger análisis sobre Cuba y Colombia, también versa sobre temas más generales y de carácter muy diverso como los debates sobre la plurinacionalidad, el pensamiento de Rosa Luxemburg, las razones del fracaso del llamado “socialismo real” en Europa del Este, así como las discusiones sobre la ciudadanía y el

1 Estudiante del Doctorado en Estudios Latinoamericanos, UNAM e investigador invitado en FLACSO Ecuador.

papel de los movimientos indígenas en los procesos constitucionales latinoamericanos contemporáneos.

Pese a la diversidad de temas abordados, hay algunas inquietudes más o menos generales en la mayoría de los textos, como una que centra su mirada en torno a las relaciones y tensiones existentes entre los impulsos populares de cambio y los nuevos marcos jurídicos e institucionales que han resultado de ellos; o aquella otra que problematiza las complejas relaciones entre democracia y socialismo desde distintos ángulos: desde la historia europea, desde las coyunturas actuales, pero también desde las perspectivas de la lucha por venir.

A mi juicio, la principal virtud del texto es que logra recoger algunas de las preguntas clave que la dinámica sociopolítica latinoamericana reciente puso sobre el tapete. Preguntas que, si bien requieren del concurso de la teoría, sólo pueden ser cabalmente contestadas por el devenir de la lucha social que se despliega en múltiples dimensiones: desde las locales hasta las planetarias, de alcance civilizatorio.

Por ejemplo, en el sugerente artículo del historiador alemán Klaus Meschkat sobre las relaciones entre la Tercera Internacional y América Latina se plantean interrogantes como la siguiente: *¿Cómo puede una revisión del pasado del movimiento revolucionario de América Latina contribuir a encontrar la justa medida para lograr una mejor evaluación de los progresos y riesgos actuales?* O aquella otra planteada por el sociólogo cubano Aurelio Alonso, quien se pregunta sobre los alcances y límites

de una democracia de tipo participativo en contextos en donde no existe una soberanía efectiva (política, económica, alimentaria, etc.); una soberanía de carácter sostenido, como en el caso latinoamericano, en virtud de su situación de dependencia estructural respecto del mercado mundial. O aquél otro conjunto de preguntas de carácter aún más general, pero no por ello menos apremiantes que nos lanza el hasta hace poco Viceministro de Planificación estratégica de Bolivia, Raúl Prada: *¿Qué es el socialismo? ¿Es posible realizar esa utopía? ¿Se ha realizado en las comunidades indígenas? ¿Podemos renunciar al socialismo, sin renunciar a la vez a nuestro más caro deseo de igualdad?*

Estas y otras muchas interrogantes son planteadas a lo largo de los trabajos que integran el volumen. Y, pese a que como dice el propio Prada, muchas de ellas no tienen una respuesta inmediata, el haberse plantado ese conjunto de inquietudes que hasta hace poco habían pasado a segundo plano en el debate político latinoamericano y mundial, constituye un valioso esfuerzo en la ardua tarea de la construcción de alternativas al orden despótico del capital el cual continúa extendiendo sus dominios a cada vez más rincones del planeta.

Sin embargo, como varios de los autores de las ponencias reconocen, los contenidos del debate sobre la transición a un orden pos capitalista y el grado de complejidad con el que se les aborda son muy desiguales en cada uno de los países o regiones de que se trate. Así, en los países europeos, la discusión es inseparable de la evaluación de las diferentes experiencias históricas de los

llamados “socialismos reales”, como queda demostrado en los abordajes que realizan Miriam Lang (una de las compiladoras del libro y directora de la Rosa Luxemburg en el área andina) y Monika Runge, quien nos narra desde su experiencia personal los demenciales mecanismos de persecución política que eran parte constitutiva de la República Democrática Alemana y de muchos otros países de la Europa del Este que copiaron en mayor o menor medida el modelo soviético. Lamentablemente, no son mencionados aquellos intentos (sofocados por la URSS) de construir vías diferentes a las soviéticas como las que protagonizaron estudiantes y trabajadores en la Hungría y la Polonia de 1956 o en Checoslovaquia en 1968, por no mencionar la vía yugoeslava a partir de los cincuenta. Si bien tales experiencias fueron derrotadas o no lograron escapar del todo de las prácticas de tipo estalinistas como en el caso yugoeslavo, bien valdría la pena una mirada retrospectiva sobre aquellos elementos de democracia radical y autogestionaria que se estaba comenzando a desplegar y fueron cortados de tajo por la intervención de la Unión Soviética.

Otro es el caso de Cuba, que actualmente atraviesa por un momento crucial, pues están comenzando a ponerse en marcha un conjunto de reformas que seguramente redefinirán el destino de la isla. Allí, el debate sobre el socialismo, que es cada vez más abierto y sin restricciones, parece estar centrado en las disyuntivas que enfrentan los cubanos ante una crisis económica cada vez más acuciante que en los últimos tiempos comienza a adquirir visos de crisis de

legitimidad. El punto de partida para el debate es señalado por Aurelio Alonso, para quien lo que Cuba ha venido experimentando desde los orígenes de la Revolución en 1959 es una *larga transición con orientación socialista*. Una transición cuya mayor virtud ha sido la conquista del ejercicio de la soberanía, siempre amenazada por la potencia imperial que no ha perdido oportunidad para atacarla. Según Aurelio Alonso, uno de los principales desafíos que enfrenta Cuba además de los relacionados con el estancamiento de sus fuerzas productivas, es la superación de la rémora que representa una institucionalidad que fue calcada en buena medida del sistema soviético. A esto se agregan otros problemas no menos importantes como el incremento de las desigualdades sociales, fruto de las reformas de carácter cortoplacista a las que se vio empujado el gobierno durante el llamado período especial. Para Alonso, quien es subdirector de la revista cubana *Casa de las Américas*, el reto que enfrentan es de dimensiones mayúsculas, pues la huella que dejó la crisis de los noventa y las medidas que se implementaron para afrontarla marcaron profundamente no sólo el bolsillo, sino las expectativas y creencias del pueblo cubano. Pero también se vislumbra la crisis como oportunidad, siempre y cuando las reformas emprendidas hagan partícipes (de manera auténtica y no sólo retóricamente) a la mayoría de los cubanos, lo cual se podría extender al resto de las experiencias de transformación social en curso. En este punto, Alonso es categórico: *El socialismo, en tanto no sea capaz de generar dispositivos sosteni-*

bles de poder popular, puede crear un espejismo de victoria cifrado en logros de justicia y equidad que, aun siendo obvios, no impiden que el sistema sea siempre vulnerable, ya que el déficit de democracia tiende a convertirlo en su contrario: un sistema estamentario. No es posible consolidar un poder "para el pueblo" si el poder no está en el pueblo.

Esta misma premisa es la que animó a los participantes venezolanos a centrar sus exposiciones en torno a la construcción del poder popular, que se está nutriendo de las diversas experiencias de participación que se han ido desarrollando a la par que el proceso bolivariano liderado por Chávez desde hace poco más de una década. En el libro están recogidos dos testimonios relacionados con este problema crucial. Por un lado, en la ponencia de Julio Chávez, diputado del PSUV y ex alcalde del Municipio Torres de Carora, en el Estado de Lara, se presentan diferentes momentos en la construcción de un poder popular de escala municipal. En sintonía con el proceso constituyente venezolano (proceso que va más allá de la Asamblea de 1998 y se prolonga hasta el presente mediante la construcción de una nueva institucionalidad), en Carora se impulsó la realización de una Asamblea Municipal Constituyente, que convocó a líderes barriales, miembros de los comités de salud, de las misiones sociales, campesinos, etc. para la discusión y aprobación de nuevas ordenanzas municipales. Esta fue una experiencia pionera en el ámbito local. A la Asamblea le siguió la definición del presupuesto participativo y, más reciente-

mente, la experiencia de las llamadas Comunas Socialistas, que tienen como uno de sus objetivos básicos, el rediseño de la territorialidad político-administrativa anterior, y la construcción de territorios comunales con gobiernos comunales, tanto en áreas urbanas como rurales. En este sentido, Julio Chávez es enfático al señalar que el objetivo central de tales procesos es de carácter político, y no tecnocrático: *es preferible para nosotros equivocarnos con la gente, que acertar sin la gente*, sostiene.

De manera similar, Yanahir Reyes reflexiona sobre un proceso de educación popular del cual formó parte como "activadora comunitaria" en la capital venezolana. Los orígenes de esa experiencia se encuentran en una organización feminista de carácter espontáneo que convocó a mujeres de sectores populares con la finalidad de establecer una escuela de tipo informal para cuidar y jugar con niños y adolescentes que se encontraban por fuera de los espacios educativos oficiales. Más adelante, el proyecto fue presentado al Ministerio del Poder Popular para la Educación, solicitándoles su apoyo. Para Yanahir, a diferencia de otras voces que ven en este tipo de articulaciones entre los proyectos surgidos desde abajo y las políticas de Estado solamente un intento de cooptación de las organizaciones populares, no parece haber contradicción de los objetivos, lo cual no le impide ver la dimensión y complejidad de lo que está en juego, como cuando sostiene: *El poder popular debe definir claramente la lucha de clases, que recoge las consecuencias de la gran exclusión, discriminación, opresión, explotación y frag-*

mentación de la sociedad. Las organizaciones, al tiempo que maduran sus políticas para sus propias luchas, deben abrir espacio en sus visiones a la importancia de juntar todas las luchas y organizar plataformas de articulación para apuntar a lo nacional, e incluso a lo regional (entre países). Estos dos ejemplos nos muestran claramente que los llamados del presidente Chávez a discutir sobre el socialismo y sobre el poder popular han ido mucho más allá de la retórica y están encarnando en los debates que se despliegan en diversos ámbitos de la sociedad venezolana.

Por su parte, el debate boliviano parece estar centrado en las consecuencias y posibilidades que se abrieron a partir del resquebrajamiento del Estado de tipo colonial, que hasta hace muy poco tiempo tenía prácticamente vedada la incorporación sustantiva de las mayorías indígenas a la gestión del aparato estatal. Allí, lo que se está discutiendo es la urgente necesidad de continuar con la descolonización del Estado y la paralela construcción de un nuevo ordenamiento de tipo plurinacional y comunitario. Al igual que en Venezuela, se parte del reconocimiento de que la crisis estatal se debió a la emergencia de luchas populares que se fueron encadenando una tras otra durante los últimos tiempos. Un primer resultado de aquellas fue el doble movimiento de llevar a un líder indígena a la presidencia de la República y la aprobación de una Constitución que recogió gran parte de las demandas de las organizaciones sociales. Ahora, los bolivianos enfrentan el reto de ir dando forma a un proyecto encarnado en la Constitución el cual, a

decir de Prada, descansa en tres modelos: un modelo de Estado, uno territorial y otro económico. Esos modelos conjugan (no sin contradicciones) la aspiración de plurinacionalidad, la lucha por las autonomías y la búsqueda de una economía que por lo pronto ha sido denominada como social-comunitaria, pero que algunos bolivianos logran atisbar como la semilla de una alternativa al capitalismo, tal como lo reconoce el mismo Prada: *Teniendo en cuenta este proceso revolucionario y esta revolución en proceso, quizá la tarea más fuerte es construir la alternativa al capitalismo.*

Evidentemente, semejante tarea está llena de obstáculos, algunos de los cuales no provienen de los ataques de los enemigos del proceso, sino de las dinámicas de los protagonistas del mismo, como parece sugerir Isabel Domínguez, una líder indígena que fue la dirigente de la Federación de Mujeres Bartolina Sisa, quien llama la atención sobre la reproducción de muchas de las prácticas y vicios del Estado colonial entre los nuevos miembros (indígenas y mestizos) de la burocracia boliviana y convoca a sus compañeros a *superar la borrachera del poder*. Domínguez también advierte sobre el proceso de desgarramiento de la unidad que se había alcanzado entre las principales organizaciones populares bolivianas, que ha sido reemplazado por la incondicionalidad de un grupo más reducido de organizaciones con las directrices del nuevo gobierno. No por ello deja de reconocer que *una transformación profunda está todavía algo lejos, aunque los caminos ya están abiertos...*

Finalmente, tenemos el ¿debate? ecuatoriano. Éste, al igual que los anteriores, es la expresión del grado de profundidad del proceso de transformación en marcha. Y, a diferencia de los anteriores, parece encontrarse aún en etapas de maduración temprana, una de cuyas expresiones es la inexistencia de un auténtico campo de discusión que involucre a la mayoría de los ecuatorianos. Lamentablemente, acá pareciera que lo que aún prima es una especie de diálogo de sordos en donde las voces del campo popular no sólo están desarticu-

ladas, sino en muchos casos ausentes; mientras que la dirigencia del proceso, encarnada en el Presidente, tampoco ha contribuido mucho para la construcción de espacios de verdadero debate, lo cual es una de las premisas fundamentales en la lucha por el ejercicio de la democracia, la participación y, en última instancia, el socialismo. Es por ello que coincidimos con una de las conclusiones planteadas hacia el final del libro por Raúl Prada; de lo que se trata es *pensar el gobierno en términos multitudinarios*.

IN THE SHADOWS OF STATE AND CAPITAL. THE UNITED FRUIT COMPANY, POPULAR STRUGGLE, AND AGRARIAN RESTRUCTURING IN ECUADOR, 1900-1995

Steve Striffler

**Duke University Press, Durham & London, 2002,
242 pp.**

Hernán Ibarra

T enguel, inmensa propiedad de origen colonial localizada entre las provincias de Guayas y el Oro fue entre 1880 y 1930 una hacienda cacaotera y luego, desde la compra por parte de la United Fruit en 1934 se volvió un enclave bananero. Se debe recordar que la noción de enclave fue ampliamente utilizada por las ciencias sociales en América Latina para caracterizar a la organización social y productiva de minas y plantaciones controladas por el capital extranjero. Los enclaves bananeros, muy comunes en América Central en el siglo XX, fueron retratados por Carlos Luis Fallas en *Mamita Yunai* y Miguel Ángel Asturias en *Los ojos de los enterrados*, novelas realistas que narraron la presencia y los conflictos con la United Fruit en Costa Rica y Guatemala, respectivamente. Estos relatos literarios presentaron la naturaleza

opresiva de la transnacional a trabajadores y campesinos; y claro, también en *Cien años de soledad*, la célebre novela de García Márquez, la United Fruit apareció en el mítico Macondo.

Steve Striffler realiza un detallado recorrido desde la implantación de la United Fruit en la costa sur ecuatoriana, los conflictos con los campesinos externos a la hacienda, la organización sindical de los trabajadores, la crisis productiva a fines de la década de 1950 que culmina en la desintegración de la hacienda después de 1962. Y finalmente, la transformación del sector bananero de la costa sur por medio de la agricultura de contrato con posterioridad a 1970 cuando la producción dejó de ser hecha directamente por las transnacionales bananeras. Sustentado en amplias fuentes documentales y numerosas entrevistas con ex trabajadores del

enclave, empresarios agrícolas, campesinos y trabajadores bananeros, *In the Shadows of State and Capital* es un vibrante relato sobre las relaciones entre los procesos de producción, los conflictos y la intervención del Estado en una situación histórica dinámica. En esta reseña he optado por realizar una síntesis de sus principales análisis y datos que son novedosos y sorprendentes.

La instalación de la United Fruit en el Ecuador estuvo precedida por una disputa con otros capitales transnacionales y el mal de Panamá que afectó sus plantaciones en América Central. Es importante considerar –como lo hace Striffler– que el Estado ecuatoriano se convirtió en un terreno de disputa en torno a los intereses que implicaba el establecimiento de la transnacional bananera en la década de 1930. La extensión nominal de Tenguel era de 100.000 hectáreas, pero la United Fruit donó al Estado ecuatoriano 80.000 hectáreas montañosas. El dominio efectivo de la hacienda era de 22.000 hectáreas. El centro poblado donde funcionaba Tenguel tenía una iglesia, viviendas para los empleados administrativos y los trabajadores, un hospital, cines y tiendas para abastecimiento de alimentos; un ferrocarril interno comunicaba las distintas secciones de la hacienda con un puerto. A fines de la década de 1940 empleaba alrededor de 2.000 trabajadores, una parte de ellos fue reclutada fuera de la zona, junto a empleados administrativos, técnicos y profesionales. A mediados de los años cincuenta y en los períodos de mayor actividad empleaba a cerca de 3.500 trabajadores. En el contrato colectivo suscrito en

1959, figuran alrededor de 1.200 trabajadores. Entre 1930 y 1960, la hacienda Tenguel articuló y dinamizó mercados regionales y redes de transporte, lo que cuestiona la imagen tradicional de los enclaves como circuitos cerrados y carentes de conexiones con el exterior. Cuando el banano se convirtió en los años cincuenta en un rubro dominante de las exportaciones agrícolas ecuatorianas, la producción de Tenguel representaba el cinco por ciento de las exportaciones bananeras.

Los trabajadores de la United Fruit ganaban buenos salarios pero la empresa tenía mucho empeño en vigilar la posibilidad de que éstos pudieran formar organizaciones laborales. Además, la hacienda tenía una policía privada, mientras que la policía nacional se encontraba en Balao, en los límites de la propiedad. El pago de altos salarios y la oferta de bienes de consumo a bajos precios en sus almacenes, parece haber sido una respuesta a la posible intervención estatal y dar un trato diferente al que se ofrecía a los trabajadores de las plantaciones bananeras centroamericanas. Los modos de sociabilidad del personal tales como clubes separados para empleados administrativos, trabajadores especializados y trabajadores agrícolas también eran fomentados por la administración. El establecimiento de los trabajadores con sus familias completaba el cuadro de Tenguel como un centro poblado administrado al margen de la presencia estatal. En suma, la clásica imagen de un “company town”.

Ante la posibilidad de que surja una organización laboral, la empresa creó una organización proclive a ella. El desa-

rollo del sindicalismo y la legislación laboral en las décadas de 1930 y 1940 constituían amenazas para una empresa de capital norteamericano que tenía una alta concentración de trabajadores. El sindicato controlado por la hacienda funcionó hasta fines de los años cincuenta cuando empezaron los despidos a consecuencia del mal de Panamá que afectó los cultivos. En una nueva situación con la restricción de los servicios y el deterioro de las condiciones laborales, se hicieron presentes la Federación Provincial de Trabajadores del Guayas y los abogados del Partido Comunista. Además, la coyuntura de la revolución cubana en 1959 y la elección de Velasco Ibarra en 1960 crearon un entorno favorable a la reivindicación y demanda de reforma agraria y la crítica a la United Fruit. Precisamente, en la campaña electoral de 1960, el contendor de Velasco Ibarra fue Galo Plaza, quien había escrito junto a Stacy May *The United Fruit in Latin America*, un libro favorable a la empresa. En marzo de 1962, la hacienda fue invadida por los trabajadores, un hecho de amplia repercusión que fue registrado en unas crónicas de la periodista alemana Lilo Linke.

Si bien la hacienda pretendía tener claros sus límites territoriales, existían zonas ocupadas por campesinos que cuestionaban la propiedad. Estos fueron los casos de la comuna Mollepongo y la Colonia Agrícola Shumiral. La comuna Mollepongo disputaba 2.000 hectáreas y fue un largo conflicto entre fines de los años treinta y mediados de los años cincuenta. Este conflicto evidenció la naturaleza fragmentaria del Estado puesto que los campesinos de Mollepongo

tuvieron la capacidad de crear vínculos con funcionarios estatales que estaban a su favor y en contra de la transnacional. Como postula Striffler: "Es la naturaleza de la presencia del Estado, no su ausencia, lo que necesita explicación" (p. 79). De modo que la penetración del capital extranjero siempre tuvo que toparse con el carácter contradictorio de las instituciones estatales. La comuna de Mollepongo contó con la ayuda del Teniente Político de Balao y el apoyo de funcionarios del Ministerio de Previsión Social en circunstancias difíciles, y en su disputa obtuvieron finalmente 3.000 hectáreas que fueron legalizadas en 1955. El caso de Shumiral era diferente, se trataba de ex trabajadores de Tenguel que habían ocupado una sección del noreste de la hacienda cerca de las estribaciones de la cordillera. El litigio de los campesinos de Shumiral iniciado en 1955 concluyó en 1960 cuando la United Fruit aceptó vender 2.500 hectáreas a un precio simbólico. Esta contienda se fundamentó en que las tierras marginales de Tenguel eran terrenos baldíos. Los casos de Mollepongo y Shumiral podrían ser asimilados al "asedio externo" que Rafael Baraona propuso en su estudio de las haciendas de la sierra ecuatoriana.

El éxito de los campesinos de Shumiral fue un estímulo a la demanda de tierras de los trabajadores de Tenguel en momentos de disputa por la reforma agraria. La dictadura militar de 1963-1966, expidió una Ley de Reforma Agraria en 1964 y Tenguel fue uno de los proyectos emblemáticos de intervención del IERAC. Aunque una parte de la hacienda fue entregada a los ex

trabajadores, grandes extensiones se vendieron a terratenientes y capitalistas. La United Fruit patrocinó algunas cooperativas rivales de la cooperativa "Juan Quirumbay" que representaba la continuidad de los trabajadores sindicalizados, en un ambiente de control y represión militar.

La finalización del enclave bananero de la United Fruit también fue acompañado más tarde por la terminación del enclave bananero de la compañía sueca Aztral en Esmeraldas. El cambio de la variedad de banano Gros Michel a Cavendish significó un nuevo escenario con la presencia de Dole (Standard Fruit) y Chiquita (United Fruit) que controlaron la producción a través de la asociación con productores locales medianos y grandes que tenían la capacidad de realizar fuertes inversiones de capital. Además, la presencia del Ecuador en el mercado norteamericano había disminuido. La reforma agraria facilitó el apareamiento de un estrato de empresarios agrícolas bananeros en la costa sur. Lo paradójico, como señala Striffler, fue que muchos trabajadores de Tenguel que se tornaron en pequeños propietarios, vendieron la tierra y se convirtieron después en trabajadores de las empresas bananeras. Esto ocurrió en el marco de una desestructuración de las cooperativas constituidas para acceder a las tierras de Tenguel, por lo que, la salida de la United Fruit fue aprovechada por el empresariado bananero de la provincia de El Oro.

Un nuevo escenario se produjo desde fines de la década de 1960 cuando ocurrieron invasiones de haciendas que no estaban adecuadamente cultiva-

das en la zona de Tenguel y Balao. La nueva Ley de Reforma Agraria de 1973 y la permisividad del gobierno militar de Rodríguez Lara permitieron durante un breve tiempo el apoyo a las organizaciones campesinas aunque a nivel local era frecuente encontrarse con autoridades, fuerzas policiales y militares opuestas a la acción colectiva campesina. La invasión a la hacienda Balao Chico fue una de las acciones más relevantes puesto que tuvo una masiva participación campesina e impacto en la opinión pública. Entre 1973 y 1976 se desarrolló una ola de movilizaciones en la costa sur que derivó en la conformación de la UROCAL (Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral) en la que jugó un papel preponderante la Colonia Agrícola de Shumiral como una organización articuladora de las demandas campesinas en la zona de Tenguel-Balao. Striffler presta atención a la función cumplida por el Grupo Pucará conducido por el sacerdote Hernán Rodas. Esta presencia de activistas externos que fueron acusados de incitar la acción campesina, representaba la corriente de la teología de la liberación unida a la investigación acción como método de trabajo, muy en boga en aquel tiempo en América Latina. La creación de la UROCAL en 1976 coincidió con el cierre de la reforma agraria iniciada en 1973 y se produjo el reemplazo por programas de desarrollo rural integral que proponía una diferente intervención del Estado en el agro. Aunque la UROCAL expresaba una orientación radical, una parte de sus bases provenía de una tradición organizativa iniciada a mediados del siglo XX.

Junto a las nuevas condiciones impuestas por la restricción de la reforma agraria se presentó un cambio en el vínculo con el Estado. La creación de FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal) por el Banco Central en 1978 fue una propuesta dirigida a crear vínculos entre una institución estatal y las organizaciones campesinas mediante proyectos de crédito, producción y comercialización. De este modo, la UROCAL se convirtió en una organización que administraba los recursos otorgados por FODERUMA en la zona y por un tiempo fue eficaz en aglutinar organizaciones en torno a proyectos de producción y organización. Como afirma Striffler, la UROCAL "fue transformada desde una organización diseñada para coordinar la lucha por la tierra en una que representaba a los campesinos en su lucha por adquirir recursos del Estado" (p.180). Y así, no podía responder a las demandas de los campesinos sin tierra. Esto produjo una nueva dinámica e intereses entre un estrato de dirigentes profesionalizados y adicionalmente el apareamiento de organizaciones de mujeres que tenían finalidades circunscritas a cuestiones de salud y educación. Sin embargo, el rol sociopolítico de la UROCAL fue muy evidente al dirigir una huelga de productores de cacao en julio de 1981 en demanda por mejores precios. Pero desde mediados de los años ochenta sus organizaciones afiliadas tendieron a perder representatividad cuando surgió la minería de oro en la parroquia Ponce Enríquez.

Con el dominio de la agricultura de contrato implantada desde mediados de la década de 1970, las empresas trans-

nacionales ya no tienen la propiedad de plantaciones y establecen relaciones con empresarios bananeros que les proveen de la fruta en la costa sur. En estas circunstancias predomina la presencia de trabajadores temporales que carecen de derechos laborales y tienen bajos salarios. El hecho de que circulen de una propiedad a otra con ciclos irregulares de trabajo, hace que sea una mano de obra difícil de ser organizada en sindicatos. Son trabajadores que solo se piensan a sí mismos en tránsito a otra actividad laboral distinta a la agrícola en el futuro. Dice Striffler que no desarrollan una identidad como trabajadores y que en su horizonte tampoco está la búsqueda de organizaciones y derechos. No obstante, se requieren mayores estudios sobre la conformación de los mercados locales de trabajo y la naturaleza del trabajo temporal que incluye mujeres trabajadoras en las empacadoras.

Los datos presentados en este libro fueron recopilados a mediados de los años noventa y quizá lo que ha variado es la existencia de grupos exportadores regionales en conflicto con productores locales de banano. Sin embargo, la perspectiva de larga duración que provee Striffler hace que esta contribución al conocimiento de la historia rural de la costa ecuatoriana sea también un acercamiento vital a las transformaciones de campesinos y asalariados agrícolas pensados en muchos análisis solamente a través de la problemática limitada de la pobreza rural. Y por supuesto, sus observaciones sobre los cambios en el Estado y su naturaleza fragmentaria son un llamado de atención para examinar

200 *HERNÁN IBARRA / In the Shadows of State and Capital. The United Fruit Company, popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador 1900-1995*

más adecuadamente el terreno conflictivo de la instalación, funcionamiento y

terminación de los enclaves bananeros en el Ecuador.

ECUADOR DEBATE

N° 82



Quito-Ecuador, abril del 2011

Centro Andino de Acción Popular

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La consulta popular y los conflictos del decisionismo
Conflictividad socio-política: Noviembre 2010-Febrero 2011

TEMA CENTRAL

Ecuador: Unas reformas petroleras con muy poca reforma
Alcances y contenidos de las transiciones al Post-Extractivismo
Desigualdad, medio ambiente y desarrollo sostenible en el área andina de América Latina.
Un esbozo interpretativo provisorio
Dinámicas del capitalismo: escisión metabólica y sacrificio del valor de uso
Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano
Malos Vecinos: Las empresas mineras canadienses en América Latina

DEBATE AGRARIO-RURAL

El Agua y el futuro de la alimentación mundial
Percepciones de cambio climático y estrategias de adaptación en las comunidades
agrícolas de Cotacachi

ANÁLISIS

Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.
Su repercusión en el debate latinoamericano
¿Cómo controlar a los líderes políticos?

RESEÑAS

Democracia, participación y socialismo
In the Shadows of State and Capital. The United Fruit Company, Popular Struggle,
and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995

Suscripciones: Anual 3 números: exterior: US \$45 - Ecuador: \$15,50

Ejemplar suelto: Exterior US \$15 - Ecuador: \$5,50

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre - Telf. 2 522763

Apartado aéreo 17-15-173B Quito-Ecuador