

**ADRIÁN VELÁZQUEZ, AGOSTINA COSTANTINO
Y FRANCISCO J. CANTAMUTTO (COORDINADORES)**

de la DEMOCRACIA LIBERAL a la SOBERANÍA POPULAR

Vol. 2 **GOBIERNOS LATINOAMERICANOS:
LOS DESAFÍOS DEL ESTADO, LA
ACUMULACIÓN Y LA SEGURIDAD**

**Gerardo Aboy Carlés | Armando Chaguaceda | Luis Rubén Díaz Cepeda | Nelson
Arteaga | Ramón I. Centeno | Jorge Duárez | Mariano Féliz | Celeste Gómez |
Ignacio González | Emiliano López | Perla Myrell Méndez Soto | Fernando
Munguía Galeana | Carolina Muñoz Canto | Luis Ortiz | Víctor Santillán**

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

 **CLACSO**

**DE LA DEMOCRACIA LIBERAL
A LA SOBERANÍA POPULAR**

De la democracia liberal a la soberanía popular : gobiernos latinoamericanos : los desafíos del Estado, la acumulación y la seguridad /

Francisco J. Cantamutto ... [et al.] ; coordinación general de Francisco J. Cantamutto ; Adrián Velázquez Ramírez ; Agostina Costantino. - 1a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO / Atilio Alberto Boron)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-100-8

1. Democracia Participativa. 2. Democracia Directa. I. Cantamutto, Francisco J. II. Cantamutto, Francisco J., coord. III. Velázquez Ramírez, Adrián, coord. IV. Costantino, Agostina, coord.
CDD 323.1

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Democracia Representativa / Democracia Participativa / Políticas Públicas / Estado / Ciudadanía / Movimientos Sociales / Gobierno / Pueblo / América Latina

Colección Grupos de Trabajo

DE LA DEMOCRACIA LIBERAL A LA SOBERANÍA POPULAR

VOL. 2

**GOBIERNOS LATINOAMERICANOS:
LOS DESAFÍOS DEL ESTADO,
LA ACUMULACIÓN Y LA SEGURIDAD**

**FRANCISCO J. CANTAMUTTO,
ADRIÁN VELÁZQUEZ, AGOSTINA COSTANTINO**
(Coordinadores)

**Gerardo Aboy Carlés
Nelson Arteaga
Ramón I. Centeno
Armando Chaguaceda
Luis Rubén Díaz Cepeda
Jorge Duárez
Mariano Félix
Celeste Gómez
Ignacio González
Emiliano López
Perla Myrell Méndez Soto
Fernando Munguía Galeana
Carolina Muñoz Canto
Luis Ortiz
Víctor Santillán**



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Programa Grupos de Trabajo

Coordinador Pablo Vommaro

Asistentes Rodolfo Gómez, Valentina Vélez y Giovanny Daza

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Producción Gonzalo Mingorance

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición en español

De la democracia liberal a la soberanía popular. Vol. 2, Gobiernos latinoamericanos: los desafíos del Estado, la acumulación y la seguridad (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2015)

ISBN 978-987-722-100-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
(Latin American Council of Social Sciences)**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacsoinst@clacso.edu.ar | www.clacso.org

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción		9
---------------------	--	---

SECCIÓN I. DEMOCRACIA Y ESTADO: ENTRE LA IGUALDAD FORMAL Y LAS DESIGUALDADES MATERIALES

Gerardo Aboy Carlés		
Persistencias del populismo		33

Fernando Munguía Galeana y Carolina S. Muñoz Canto		
La alternancia sin fin. Las muchas caras de la crisis estatal en México		59

Francisco Cantamutto y Adrián Velázquez Ramírez		
Cambios en la configuración política del Estado en Argentina: de la Convertibilidad a Néstor Kirchner		89

Luis Ortiz, Ignacio González y Celeste Gómez		
Sistema político y desigualdad social en Paraguay. En torno al proceso gubernamental de 2008-2012		123

SECCIÓN II. LA REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL COMO PROCESO SOCIAL Y POLÍTICO

Agostina Costantino y Jorge Duárez		
Conflictos socioambientales: ¿límites a los modos de desarrollo? Los casos de Argentina y Perú (1990-2011)		159

Emiliano López

Estado, políticas macroeconómicas y procesos de clase
en la emergencia del nuevo modo de desarrollo argentino
(2002-2007)

| 185

Mariano Félix

De la herencia neoliberal a la trampa neodesarrollista.
¿Es posible el buen vivir en Argentina?

| 209

Ramón I. Centeno y Armando Chaguaceda

Cuba: las reformas de Raúl Castro

| 237

SECCIÓN III.
EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD: RESPUESTAS
DESDE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Nelson Arteaga Botello

Política de la verticalidad: drones, territorio y población
en América Latina

| 259

Perla Myrell Méndez Soto y Víctor Santillán

La seguridad como problema reconfigurador del Estado.
Dos perspectivas en pugna

| 283

Luis Rubén Díaz Cepeda

Breve análisis de la relación Estado-movimiento social
en contextos de extrema violencia: Ciudad Juárez
durante el período de militarización

| 313

Sobre los autores

| 345

Agostina Costantino y Jorge Duárez

**CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES:
¿LÍMITES A LOS MODOS DE DESARROLLO?
LOS CASOS DE ARGENTINA Y PERÚ
(1990-2011)**

INTRODUCCIÓN

Los conflictos socioambientales se han convertido en un fenómeno presente en toda América Latina. A partir del incremento de proyectos extractivos en toda la región durante los últimos años, se han producido diversos “desencuentros” principalmente entre el Estado, las poblaciones afectadas y las empresas privadas. La importancia de las actividades extractivas para las economías nacionales atraviesa incluso modos de desarrollo que se autodefinen como distintos. El presente trabajo tiene por objetivo analizar el carácter de los conflictos socioambientales en dos países que en principio responden a diferentes orientaciones políticas: Argentina y Perú. Para lograr este objetivo nuestro método de análisis será la descripción de los modos de desarrollo de ambos países, identificando semejanzas y diferencias, vinculándolos además con la génesis y el desarrollo de los conflictos socioambientales. Apelamos al concepto de “modo de desarrollo” porque proponemos vincular los cambios políticos y económicos producidos durante las últimas décadas en ambos países, identificando sus codeterminaciones. Proponemos esto ya que consideramos inadecuado para el análisis de todo proceso social concebir a lo político como segundo momento de lo económico o viceversa. La hipótesis que guía nuestro trabajo es que los conflictos socioambientales en Argentina y Perú no sólo son experiencias que cuestionan la gobernabilidad

democrática, sino que fundamentalmente expresan los límites de los modos de desarrollo de ambos países.

1. DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN HEGEMÓNICA

Definiremos aquí al “modo de desarrollo” como la forma específica que toman la estructura económica, el Estado y las articulaciones sociales y políticas —es decir los conflictos distributivos que se generan a partir de una determinada asignación de los excedentes— en un momento y lugar determinados.¹ Este concepto tiene en cuenta tanto la parte económico-estructural del desarrollo —o el patrón de reproducción del capital— como la parte socio-política —el papel del Estado y los conflictos distributivos. Todas estas dimensiones son necesarias para caracterizar la forma que tiene el desarrollo en un momento y un lugar determinados.

En este sentido, el concepto de “modos de desarrollo” sería más amplio que otros conceptos que existen en la literatura, como “patrón de acumulación”, “estilos de desarrollo”, etc. que no incluyen explícitamente elementos políticos ligados a dichos patrones. De esta forma, el “patrón de reproducción del capital”, entendido como la forma específica que toma la acumulación y valorización del capital en un espacio y un período histórico determinado (Osorio, 2004), será sólo una de las dimensiones del modo de desarrollo, junto con la dimensión del papel del Estado (en tanto distribuidor de excedentes y en tanto legitimador del propio modo de desarrollo) y la dimensión de los conflictos distributivos (que surgen a partir de una determinada asignación de excedentes).

La cuestión de la forma en la que se desarrollan los países resulta importante para este trabajo, pues la orientación que las políticas estatales y la presión que las clases dominantes le den al proceso de acumulación, incluirá una determinada puja distributiva entre las distintas clases, fracciones de clase y grupos sociales por la apropiación de una parte del excedente. Estas pujas en muchos casos se expresan en conflictos sociales, protagonizados por sectores que pretenden aumentar su participación en los excedentes generados por el modo de desarrollo, o por sectores que luchan por no perder la participación que tenían.

La institución, sostenibilidad y consolidación de un modo de desarrollo demanda una intervención política, la cual identificamos como construcción de hegemonía. Toda construcción de hegemonía en torno a un determinado modo de desarrollo incluye: a) un grupo

1 En este mismo libro, ver otras acepciones o usos de este mismo concepto en los capítulos de Mariano Féliz y Emiliano López.

o clase social particular que busca representar a una totalidad social que la excede; b) la despolitización de los intereses de este grupo o clase social particular, siendo éstos presentados no como particulares sino como generales o nacionales, quedando (aparentemente) fuera del juego de la política; y c) la definición de un límite en el campo político, marcado por el antagonismo y la exclusión (Balsa, 2006; Laclau y Mouffe, 2004). Este último punto implica la no inclusión de toda la sociedad en este orden político, sino que habrá clases y grupos sociales que quedarán fuera del “interés general”. En este sentido, existirán determinados conflictos sociales que adquirirán un estatus privilegiado al hacer manifiesto el antagonismo radical que define a todo proyecto hegemónico.

Según lo entendemos, la conflictividad social en torno a estas clases y grupos sociales excluidos resultan una barrera, y potencialmente un límite al modelo de desarrollo de los países. Según Félix (2012) las “barreras” al modo de desarrollo son “procesos que pueden potencialmente bloquear la reproducción social dentro de un particular proyecto de desarrollo pero que pueden ser desplazadas en el tiempo y espacio o su impacto contenido o canalizado productivamente” (p. 13), mientras que los “límites” son “barreras que no pueden ya ser superadas en el marco del mismo proyecto hegemónico” (p. 13). Esta incapacidad del proyecto hegemónico para superar ciertos límites que se le imponen, está relacionada con su estructura interna —debido a que los consensos sobre los que se sostiene no dejan de manifestar cierta inestabilidad— y al carácter antagónico que asumen determinados conflictos sociales, al involucrar actores que exceden su capacidad de representación.²

2. MODOS DE DESARROLLO EN ARGENTINA Y PERÚ

A continuación caracterizaremos las tres dimensiones que forman parte de los modos de desarrollo en Argentina y Perú: la dimensión de la estructura económica o el patrón de reproducción del capital (Apartado 2.1), la dimensión del papel del Estado (Apartado 2.2) y la dimensión de los conflictos sociales (Apartado 2.3). Para esta caracterización nos parece pertinente tomar en cuenta algunas reflexiones en torno a lo que se ha venido llamando en cierta literatura “extractivismo y neo-extractivismo” (Gudynas, 2009; Svampa, 2013). Esta literatura reflexiona en torno a la importancia de la exportación de

2 Los límites de todo proyecto hegemónico están definidos por elementos externos y antagónicos al mismo, aquello que queda fuera del proceso de representación, y por momentos internos al propio proyecto, ya que la heterogeneidad interna que la define no puede ser del todo superada. Al respecto ver Laclau (1993).

recursos naturales en los modos de desarrollo de la región, relacionándola con los cambios políticos que ciertos países han experimentado, a partir del llamado “giro a la izquierda”.³

2.1. EL PATRÓN DE REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL

Creemos que lo más apropiado para caracterizar esta dimensión es atender a tres factores fundamentales: (i) la estructura productiva (¿qué se produce?); (ii) la capacidad de generación de empleo de dicha estructura; y (iii) la forma en que se realiza el valor producido (¿para quién se produce?).

Con respecto al primer factor, en el caso de Argentina se caracteriza por la consolidación de una estructura productiva orientada al complejo agro minero exportador y altamente extranjerizado. En la Tabla 1 se presentan los 10 principales productos de exportación de acuerdo a su participación en las exportaciones totales de 2011, para años seleccionados desde 1975. Entre productos agrícolas (soja y derivados, maíz, etc.) y mineros (oro) e hidrocarburos (derivados del petróleo) en el año 2011 sumaban el 36,7% de las exportaciones totales, mientras que estos mismos productos en 1975 representaban sólo el 13% de las exportaciones. Resulta importante destacar que estas actividades generan muy poco valor agregado, ya que para este mismo año, las mismas sólo representaron un 10,2% del valor agregado total generado en la economía. Además, los productos no primarios que aparecen entre las principales exportaciones —vehículos y camiones— no responden a un proceso de industrialización generalizado por el dinamismo del sector y aumentos de productividad, sino que son una consecuencia directa de los procesos de mundialización del capital: la firma de los tratados del MERCOSUR en la década del noventa incluyó la protección selectiva de algunos sectores —entre ellos el automotor—, que permitiría la producción de automóviles de lujo en Argentina y automóviles de uso masivo en Brasil (Bekerman & Montagú, 2007).

Por otra parte, como característica de esta fase se observa también un fuerte proceso de concentración y extranjerización del capital. Para el año 2009, de las 500 empresas más grandes de Argentina el 81% eran extranjeras, mientras que en 1992 estas mismas empresas representaban el 62% del total de este grupo (Encuesta Nacional de

3 El “giro a la izquierda” hace referencia a los cambios políticos que han experimentado ciertos países de la región desde finales de los años noventa, tales como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, en donde se apela a una redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Sobre este fenómeno ver Aibar (2007), Paramio (2006), Borón (2004) y Castañeda (2006).

Tabla 1
Los 10 principales productos de exportación de acuerdo
a su participación en las exportaciones totales de 2011, Argentina

Principales productos de exportación	Años				
	1975	1980	1990	2000	2011
Tortas y harinas de semillas oleaginosas	2,80	3,70	9,20	8,80	12,00
Soja		7,50	5,60	3,00	6,50
Aceite de soja			3,40	3,60	6,20
Vehículos automotores				2,80	5,60
Maíz sin moler	17,50	6,40	2,70	3,90	5,40
Camiones y camionetas				2,20	4,10
Productos derivados del petróleo		3,50	6,50	4,70	3,80
Trigo y comuña sin moler	10,20	10,20	7,10	4,60	3,00
Oro no monetario					2,80
Otros productos y preparados químicos					2,70
Exportaciones al mundo (millones de \$)	2.960,10	8.019,10	12.352,30	2.6340,40	83.949,50

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

Grandes Empresas). Al mismo tiempo se observa un fuerte proceso de concentración del capital, dado que la participación del valor agregado por las 500 empresas más grandes sobre el valor agregado total pasó del 14% en 1993 al 22% en 2009 (ENGE). Es decir, la estructura productiva se orienta a la exportación de bienes de bajo valor agregado, a la vez que se concentra y extranjeriza.⁴

En el caso de Perú, la estructura productiva está principalmente orientada al complejo minero exportador altamente concentrado. En la Tabla 2 se presentan las 10 principales exportaciones del país de acuerdo a su participación en las exportaciones totales de 2011, para años seleccionados desde 1975. Entre los productos minerales (oro, cobre, plomo, zinc y hierro), derivados del petróleo y gas sumaban en el año 2011 el 63,6% de las exportaciones y estas mismas exportaciones sólo representaban el 6,6% del valor total agregado en la economía en el año.

La actividad de extracción de minerales está altamente extranjerizada. De los 50 proyectos de inversión mineros anunciados para el año 2013, sólo cinco corresponden a empresas peruanas (que explican el 4,6% del total de la inversión esperada en el sector para 2013)

⁴ Además, esta concentración explica el total del movimiento de la deuda externa privada, cuyos deudos nunca superan las 350 empresas (Basualdo, Nahon & Nochteff, 2007).

y se trata de proyectos de exploración (la etapa más riesgosa y menos rentable de toda la cadena de extracción de minerales) (Ministerio de Energía y Minas, 2013).

Con respecto al segundo factor, la capacidad de generación empleo de la estructura productiva, los empleos “motor” en ambos países (el sector agrícola y minero en el caso argentino y el sector minero en Perú) tienen una intensidad laboral muy baja. Entre 2001 y 2011, en promedio el sector agrícola y minero explicó el 5% del total de los puestos de trabajo en la economía argentina; mientras que en el mismo período para el caso de Perú, el sector minero explicó sólo el 1% del total del empleo generado en la economía. Es decir, vemos que en ambos casos, las actividades que motorizan el modo de desarrollo son actividades con una muy baja intensidad laboral; esto significa que el crecimiento de las mismas no implica un proceso de inclusión laboral para la población desocupada, muy por el contrario a medida que se profundice este modo de desarrollo aumentará la exclusión de porciones cada vez más grandes de la población.

Por último queda el tercer factor, relativo a la forma en la que se realiza el valor producido en el modelo de desarrollo, es decir para quién se produce lo que se produce. En el caso de Perú, para el año 2009, del total del valor producido por el sector de “minas y canteras”

Tabla 2
Los 10 principales productos de exportación de acuerdo
a su participación en las exportaciones totales de 2011, Perú

Principales productos de exportación	Años				
	1975	1980	1990	2000	2011
Oro no monetario				16,7	21,7
Mineral y concentrados de cobre			2,5	2,0	17,4
Productos derivados del petróleo		2,7	9,5	4,0	6,4
Cobre refinado		12,2	13,5	10,8	6,0
Mineral de plomo y sus concentrados	3,6	8,1	4,5		4,0
Harina de carne y harina de pescado	12,8	5,3	11,0	12,7	3,9
Café verde o tostado	3,7	4,1	3,0	3,3	3,4
Gas natural					3,2
Mineral de zinc y sus concentrados	9,8	4,7	9,8	5,1	2,6
Mineral de hierro y sus concentrados		2,5			2,3
Exportaciones al mundo (millones de \$)	1.314,6	3.412,9	3.312,6	6.865,6	44.686,4

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

se exportó el 90,9% (calculado en base a datos de CEPALSTAT), mientras que Argentina, en el año 2011 exportó en promedio el 72% del total del aceite de soja, del maíz y del trigo producido. Es decir, en ambos países el modo de desarrollo se orienta a la exportación prácticamente total de lo que se produce. Esto se condice con la pérdida de importancia que en ambos países han tenido los trabajadores en su papel de consumidores debido a que los valores de uso que ganan preponderancia en esta etapa ya no son bienes salariales (como los textiles o automóviles de uso masivo en la etapa de la industrialización) sino que cada vez más son productos que se orientan a los mercados extranjeros o a los consumidores de lujo. Es decir, en este modo de desarrollo los trabajadores sólo importan en tanto factor de producción y no en tanto demandantes de productos, lo cual se refleja también en la baja tendencial de los salarios en ambos países.

En definitiva, tenemos que las características principales del patrón de reproducción del capital actual en Argentina y Perú son: (i) la orientación primarizante y de muy poco valor agregado de la estructura económica; (ii) la propiedad de los medios de producción cada vez más concentrada y extranjerizada; (iii) la baja capacidad de generación de empleo de las economías; y (iv) la orientación eminentemente exportadora de la producción, lo cual se refleja en una pérdida de importancia del mercado interno y los trabajadores en tanto consumidores.

Los procesos de reprimerización de las estructuras productivas de Argentina y Perú —el primero vinculado al complejo agro minero y el segundo al de minerales—, responden a lo que Svampa (2013) ha llamado “el pasaje del Consenso de Washington al Consenso de los *Commodities*”. Este pasaje supone cambios en el orden económico, político e ideológico de la región, motivados —entre otros— por el alza de precios de los *commodities* en el mercado mundial. Pero además, este pasaje supone continuidades con relación al Consenso de Washington, tal como lo demuestran los casos de Argentina y Perú con la propiedad de medios de producción más extranjerizada y la orientación exportadora de la producción.

Por otra parte, el patrón de reproducción del capital actual en Argentina y Perú genera fragmentación y desposesión. El avance de la explotación minera o de los monocultivos de exportación generan enclaves productivos, lo cual profundiza procesos de fragmentación geográfica, especialmente en zonas andinas y amazónicas (Gudynas, 2009). A su vez, genera una profundización de la dinámica de desposesión o despojos de tierras, recursos y territorios, la cual produce nuevas y peligrosas formas de dependencia y dominación. Entonces, cabría preguntarnos: ¿la conflictividad social en torno a este modo de

desarrollo tan excluyente puede significar un límite al propio proyecto? ¿Cómo se tramita esta conflictividad en cada uno de los países? En los siguientes apartados intentaremos responder estas preguntas.

2.2. LA DIMENSIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

El papel del Estado en relación a la expansión de las actividades extractivas, principal foco de atención de los conflictos socio-ambientales en ambos países, ha sido muy importante y está ligado, en sus inicios, a la aplicación de las reformas estructurales del Consenso de Washington. Como es sabido (Brenta, 2008; Bulmer-Thomas, 1998) todas las políticas relativas a las reformas estructurales, tanto en Argentina como en Perú —así como en el resto de los países subdesarrollados—, fueron exigidas por las organizaciones multilaterales de crédito desde la década del ochenta a cambio del otorgamiento de créditos e inversiones a estos países. Estas políticas se basaron en la liberalización de diferentes sectores (como el minero, el agrícola, el financiero, etc.) y en la privatización de las empresas de servicios públicos. Tal como afirma Harvey (2004), estas reformas fueron la principal vía por medio de la cual en la etapa neoliberal, el capital se abrió camino a nuevas oportunidades de negocios que antes eran manejadas bajo lógicas distintas, en un proceso que el autor ha denominado “acumulación por desposesión”.⁵ La función de los países subdesarrollados dentro de este proceso de apertura de nuevos espacios para el capital estuvo claramente diseñada desde estos organismos multilaterales. En un memo de 1991 emitido por Lawrence Summers (el entonces economista jefe del Banco Mundial) y filtrado un año después, el economista justifica el desarrollo de actividades contaminantes (como la mega-minería a cielo abierto) con argumentos que destacan por su abierto liberalismo:

5 Análogo al proceso de “acumulación originaria” descrito por Marx en *El Capital* (Marx, 2010) se refiere, básicamente, a la transformación en capital de un recurso que antes no lo era. Por ejemplo, al privatizar una empresa de servicios públicos, los recursos que forman parte de la empresa estatal empiezan a ser explotados bajo la lógica del capital (maximización de la tasa de ganancia mediante explotación de trabajo asalariado), mientras que bajo la modalidad anterior eran explotados bajo otras lógicas (colonización del territorio nacional, abastecimiento de servicios públicos, etc.), es decir se “crea” artificialmente un espacio para el capital que antes no existía. Lo mismo ocurre con la desregulación de otros mercados que antes eran manejados bajo lógicas de explotación familiares o campesinas (como una parte del sector agrícola en América Latina) o comunitarias (como el sector agrícola en África o Asia). Estos procesos de “acumulación por desposesión” pueden implicar, aunque no necesariamente, altos grados de violencia explícita y coerción para desplazar a las anteriores lógicas de producción.

“[...] ¿No debería el Banco Mundial incentivar la migración de industrias sucias a los PSD [países subdesarrollados]? Puedo pensar en tres razones: (1) Las mediciones de los costos de la contaminación insalubre depende de la merma de los ingresos no percibidos por causa de la mayor morbosidad y mortalidad. Desde este punto de vista una cantidad dada de contaminación insalubre debería hacerse en el país con el menor costo, que será el país con los salarios más bajos. Creo que la lógica económica detrás del vertido de una carga de basura tóxica en el país de menor salario es impecable, y debemos hacernos cargo de eso.” (The Whirled Bank Group, 2001, p. 1, *traducción propia*).

A partir de esta directiva, los estados latinoamericanos comenzarán, en la década del noventa a liberalizar tanto el sector minero como el agrícola permitiendo la entrada de grandes empresas extranjeras y la implementación de métodos de producción altamente contaminantes. Estos sectores productivos, como ya lo hemos señalado, se volvieron más atractivos en términos económicos a partir del incremento del precio de los *commodities* a mediados de los 2000. ¿Qué papel han jugado los Estados en este escenario de incremento de recursos económicos impulsado por las exportaciones de materia primas, los problemas de contaminación, fragmentación y desposesión y las pujas redistributivas?

A partir de los 2000, una de las estrategias que han tenido los gobiernos del llamado “giro a la izquierda” para legitimar el modo de desarrollo aplicado en sus países, ha sido que el Estado asuma un rol más activo en la economía nacional. Así por ejemplo, se ha producido la ampliación de la cobertura y la creación de nuevas prestaciones sociales a través del Estado y el aumento de las transferencias hacia otros sectores económicos (principalmente, el industrial), como formas de distribución del excedente. Este mayor protagonismo del Estado en la distribución del excedente es una de las principales características de lo que algunos autores han llamado neo-extractivismo (Gudynas, 2009).

¿Qué supone el neo-extractivismo? En contraparte, ¿qué supone el extractivismo? Para entender las similitudes y las diferencias entre ambos presentamos las características que consideramos básicas en torno al papel del Estado. En el extractivismo convencional el Estado básicamente: (i) tiene un papel acotado, transfiriendo al mercado la marcha de los emprendimientos y las interacciones entre sus actores; y (ii) flexibiliza o reduce las regulaciones laborales, ambientales y territoriales. En el neo-extractivismo el Estado: (i) tiene un rol más activo, en algunos casos renegociando los contratos con las empresas privadas, elevando regalías y tributos y potenciando el papel de

las empresas estatales; y (ii) los gobiernos utilizan los recursos que captan de las actividades extractivas para subsidiar otras actividades económicas (como las industriales) y para el financiamiento de distintos planes sociales (Gudynas, 2009).

En el caso de Perú podemos identificar a lo largo de las últimas dos décadas la preponderancia del extractivismo tradicional en su modo de desarrollo, ensayando tímidamente en los últimos años algunas medidas neo-extractivistas. Así tenemos que los incentivos que promovió el Estado para las inversiones privadas en actividades extractivas a inicios de los años noventa continúan hasta la actualidad, a pesar de que los precios de los minerales y la demanda han aumentado significativamente en comparación a la década del noventa.⁶ Por otra parte, a partir de las demandas de diferentes actores y el aumento de los conflictos socioambientales, el Estado en los últimos años ha planteado nuevos mecanismos para regular el sector minero y reducir los niveles de conflictividad. Entre estos mecanismo tenemos la ley y el reglamento de la consulta previa, nuevas contribuciones tributarias del sector minero, la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y la creación del Servicio de Certificación Ambiental. Estos cambios fueron posibles por la convergencia al interior del gobierno de Ollanta Humala de actores sociales y técnicos que compartían ciertos cuestionamientos al modo de desarrollo imperante (Bebbington *et al.*, 2013). Sin embargo, los alcances de estas medidas son restringidas, ya que en algunos casos (como en la consulta previa) la influencia empresarial ha logrado limitar sus objetivos y, en otros, dependen de la capacidad ejecutiva del Estado, la cual se ha mostrado precaria.⁷ Podemos decir que se han ensayado ciertas variaciones en el papel del Estado buscando no afectar la continuidad del modo de desarrollo imperante.

En torno a la función de distribuidor de excedentes, identificamos a un Estado peruano que invierte comparativamente poco en lo social. Según el reporte final de “Diálogos de Protección Social”

6 Estos incentivos versaban en torno a exoneraciones y beneficios tributarios. Para un análisis crítico de la política tributaria y la minería en el Perú ver Red Muqui (2007), “Tratando de ver la luz en el socavón”. Disponible en <<http://www.muqui.org/adjuntos/EncartePoliticaTributariayminera.pdf>>.

7 Con relación a la consulta previa, la presión empresarial logró que el Estado no reconozca a las comunidades andinas como comunidades indígenas en la ley y el reglamento. Decisión no menor, ya que si se hubiera asumido a las comunidades andinas como comunidades indígenas se hubiera tenido que someter a consulta previa la mayoría de concesiones mineras, lo cual terminó siendo percibido como de alto riesgo para el Estado (Gálvez y Sosa, 2013).

(2011), el Perú se encuentra entre los países con menores niveles de gasto y cobertura en protección social de América Latina, ubicándose incluso por debajo de países que registran un menor PBI per cápita. Esta restringida cobertura de protección social funciona básicamente como paliativo a los efectos no esperados de la política económica. El mismo informe señala también que en el Perú se brinda una protección social desde un enfoque asistencial y de acceso a la promoción. Es decir, tenemos un Estado que asume la protección social desde un rol subsidiario y no como garante de derechos sociales.⁸

En el Perú la poca inversión en protección social se realiza a través de un Estado que cuenta con una estructura institucional que se caracteriza por su ineficiencia y por una presencia restringida en el territorio nacional. El Estado peruano presenta “islas de eficiencia”, principalmente en el sector economía (el Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca y Seguros son algunos ejemplos) y —siguiendo con la metáfora— “continentes de ineficiencia” en la prestación de servicios.⁹ Ejemplos de esta situación son la precariedad con que se brindan los servicios de seguridad ciudadana, salud y educación en importantes partes del territorio nacional, así como los escasos recursos humanos con los que cuentan las instancias subnacionales de gobierno para la planificación y ejecución de la inversión pública.¹⁰ Por este motivo, en zonas como las rurales andinas, en donde se realizan actividades extractivas y en donde el Estado es más débil, se producen casos en que las empresas mineras terminan reemplazando al Estado en la prestación de servicios, construyendo infraestructura o facilitando las gestiones para la ejecución de programas sociales en las zonas de intervención.¹¹

8 Diálogos de protección social es una iniciativa de diferentes instituciones de la Argentina interesadas en los asuntos públicos. Su reporte final de 2011 se encuentra disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08843.pdf>>.

9 Estas “islas de eficiencia” se constituyeron en lo que en el marco de las reformas estructurales de los años noventa se llamó “las reformas de primera generación”, las cuales demandaban élites tecnocráticas capaces de dirigir los procesos de liberalización económica y la estabilización de la macroeconomía.

10 A partir de la ley de bases de descentralización del año 2002 en el Perú se reconoce que el Poder Ejecutivo tiene tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Cabe agregar que la limitada presencia territorial del Estado peruano en diversas regiones permite la influencia de poderes locales de diversa índole (incluso mafias) en las dinámicas socioeconómicas y políticas de dichas áreas, generándose lo que O'Donnell (1999) llamó “áreas marrones”.

11 Un ejemplo de este reemplazo del Estado por las empresas mineras en la prestación de servicios fue el denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”,

Para enfrentar esta situación el Estado ha realizado en los últimos años esfuerzos por mejorar la prestación de servicios sociales. Estos esfuerzos se han traducido principalmente en el aumento de la cobertura y la creación de nuevas prestaciones sociales, las cuales buscan ser articuladas a través del novel Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, creado en octubre de 2011.

En su rol de legitimador del modo de desarrollo el Estado peruano ha apelado a un discurso que identifica a la inversión privada como la fuente del desarrollo nacional. Desde esta lógica, lo que importa es no poner trabas a la inversión privada, ya que ésta asegura el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Desde influentes sectores del Estado, clases y grupos sociales que defienden el modo de desarrollo, se generan discursos que se refieren a la crisis social y económica que sufrió el país durante las décadas del setenta y ochenta como resultado del “intervencionismo estatal”. Por contraparte, estos mismos agentes se refieren a las reformas pro-mercado aplicadas durante la década del noventa, como las bases del actual repunte económico y social del país.¹² Así, en una estructura discursiva en donde “salvo la inversión todo es ilusión” la promoción de la inversión privada —especialmente de la inversión minera— se convierte si no en la principal, en una de las principales funciones del Estado.¹³

Ahora bien, la identificación con esta estructura discursiva al interior del Estado no ha sido homogénea. Las instancias subnacionales de gobierno tienen una nula participación en la aprobación de megaproyectos extractivos, lo cual ha generado tensiones cuando las autoridades de dichas instancias no han compartido la vocación pro-minera del gobierno nacional. Por tal motivo, algunos gobiernos subnacionales han ensayado estrategias para lograr participar en la toma de decisiones en torno a la aprobación de megaproyectos extractivos, creando áreas de conservación, organizando consultas ciudadanas, generando procesos de zonificación económica y ecológica, entre otras (Monge, 2012). Estas tensiones han generado que si bien los conflictos socioambientales se reproducen en escenarios locales,

creado durante el segundo gobierno de García (2006-2011), el cual supuso un aporte económico voluntario por parte de las principales empresas mineras presentes en el país para inversión social, la cual era realizada por las propias empresas.

12 Para un análisis discursivo de los diferentes gobiernos del Perú entre 1990 y 2011, ver Duárez (2012).

13 Según el Ministerio de Energía y Minas del Perú la inversión del sector minero para el período 2000-2011 fue mayor a los mil millones de dólares anuales, salvo en los años 2002, 2003 y 2004. En 2009 llegó a los 2.822 millones de dólares, en 2010 a los 4.068 millones de dólares y en 2011 a los 7.202 millones de dólares (citado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía del Perú).

las cuales responden a instancias de gobierno subnacionales, demandan la intervención del gobierno nacional, generando desgaste político en éste.

Frente al aumento de los conflictos socioambientales el Estado ha intentado replantear sus relaciones con las poblaciones y comunidades campesinas e indígenas, a través del reconocimiento de derechos y la promoción del diálogo. Como expresión de este intento tenemos la ya referida ley de consulta previa aprobada en agosto de 2011, derecho reconocido a las poblaciones directamente afectadas por las actividades extractivas y que se puso en la agenda pública a raíz de los trágicos incidentes de julio de 2009, producto de las protestas de poblaciones amazónicas que se opusieron a una serie de decretos legislativos que afectaban sus propiedades comunales.

A pesar de los intentos de diálogo, el Estado ha desarrollado un “estilo de manejo” de los conflictos sociales que incluye formas de represión a las poblaciones involucradas en las acciones de protesta, judicialización y presión sobre autoridades involucradas en la protesta, y congelamiento de cuentas y fondos públicos de gobiernos subnacionales (Pajares, 2012). Estas medidas han sido justificadas por el Estado apelando en algunos casos a la existencia de agentes externos que manipulan a las poblaciones y comunidades, y en otros casos calificando a las demandas como antimodernas o contrarias al desarrollo del país.

En el caso de Argentina los conflictos sociales en torno a la minería se centran en un tipo particular de explotación: la megaminería metalífera transnacional a cielo abierto.¹⁴ Dicho modelo, en este país, comienza en los años noventa con una serie de leyes sancionadas por el entonces presidente Carlos Menem. Toda esta legislatura, además de traspasar a las provincias el dominio sobre los recursos naturales, otorgó al sector minero: (i) un régimen de estabilidad fiscal por 30 años, es decir que el sector no puede ser afectado por la creación de nuevos impuestos o aumentos de los existentes durante dicho período; (ii) deducciones del impuesto a la ganancia de todo tipo (el 100% de las inversiones realizadas en estudios de factibilidad, “amortización acelerada” de los bienes de capital para el cálculo del impuesto

14 La minería tradicional que anteriormente se desarrollaba en el país (en socavones, para la extracción de minerales no metalíferos) es radicalmente distinta de la megaminería metalífera a cielo abierto. Las principales diferencias son la escala (un emprendimiento puede llegar a ocupar 1.000 hectáreas), la tecnología (voladura de montañas mediante utilización de explosivos y combustibles y extracción del metal mediante utilización de químicos, como el cianuro) y la baja ley de los minerales (cuanto más baja la ley, más dispersos están los minerales y más voladuras se necesitan para extraerlo).

y exención del impuesto a la ganancia mínima presunta, entre otros); (iii) el pago de regalías a las provincias de un máximo de 3% sobre el valor en “boca de mina” del metal; (iv) devolución, por parte del Estado nacional, de hasta un 13% del valor de la mercadería exportada desde puertos de la Patagonia (cuanto más al sur el puerto, mayor el porcentaje); (v) eliminación de muchos impuestos provinciales y tasas municipales, etc. (Machado *et al.*, 2011).

Lejos de revertirse este papel del Estado respecto de este tipo de minería, dichas medidas no sólo se han mantenido hasta la actualidad, sino que han sido ratificadas a través del discurso por el propio ex presidente Néstor Kirchner: “Todo lo que ayude al sector y ustedes como empresarios vean como una perspectiva clara de incentivar la inversión y crean que esa inversión se puede incentivar con determinadas medidas que podemos conversar, estamos absolutamente dispuestos a escuchar” (Kirchner, 23 de febrero de 2003). La plena disposición de los gobiernos a favorecer al sector queda clara. La diferencia con la década anterior es que ahora se presenta a la minería —al igual que ocurriría con la soja— como la clave para el desarrollo del país, de aquí la distinción “neo-extractivista” de los gobiernos kirchneristas respecto de los gobiernos neoliberales de los años noventa (mayor participación del Estado en la explotación de actividades extractivas para el financiamiento de subsidios a actividades industriales y programas sociales). El Plan Minero Nacional presenta a esta actividad como una “política de Estado” y como “una verdadera alternativa productiva para el desarrollo y la prosperidad de las zonas más alejadas de los grandes centros industriales de la República Argentina” (Secretaría de Minería, 2009, p. 1).

Por su parte, los conflictos en torno a la tierra o la contaminación por agroquímicos están dirigidos también a un tipo particular de explotación agrícola: los agronegocios (es decir, el manejo de toda la cadena de producción agrícola por parte de grandes empresas y productores bajo lógicas capitalistas de producción), que en Argentina se dedican principalmente —aunque no exclusivamente— a la producción y exportación de soja y derivados y otros cultivos genéticamente modificados como el maíz, que tal como vimos en la sección anterior son parte crucial del modo de desarrollo del país. Si bien el agro argentino se considera capitalista desde la etapa del modelo agroexportador (fines del siglo XIX), la expansión a gran escala del agronegocio a costa de la producción familiar también se dio de la mano de una serie de medidas tomadas por el Estado desde la última dictadura cívico militar, que van desde (i) la desregulación del mercado agropecuario a través de la eliminación de las Juntas Reguladoras; (ii) el acortamiento del período mínimo de arrendamiento de las explotaciones y (iii) la

privatización del comercio exterior, hasta (iv) las medidas de política económica de los años noventa que significaron un acelerado proceso de concentración de la tierra y de desplazamiento de la producción familiar en el agro (tipo de cambio apreciado, aumento en las tasas de interés, finalización del proceso de desregulación iniciado en los años setenta, etc.).

Al igual que en el caso de la megaminería, los gobiernos kirchneristas han ratificado estas medidas a través de la presentación del agronegocio como una fuente de desarrollo para el país. La aplicación y aumento de impuestos a las exportaciones de los principales productos de origen agropecuario han sido la vía principal por la cual este gobierno ha transferido recursos desde este sector hacia el sector industrial (de aquí el corte “neodesarrollista” del extractivismo kirchnerista) y, en menor medida aunque no menos importante, hacia programas sociales. En el “Plan Estratégico Agroalimentario Participativo y Federal 2010-2020”, puesto en marcha durante el gobierno de Cristina Fernández, se plantea entre los objetivos principales aumentar la producción de soja un 35% y la producción de maíz —genéticamente modificado— un 103% para el año 2020, y al mismo tiempo aumentar las exportaciones del sector agroalimentario un 80% (con porcentajes de aumento que van desde un 49% para las exportaciones hortícolas hasta un 312% para las exportaciones de girasol). En suma, el planteo básico del plan de desarrollo es aumentar la producción agrícola pero no para abastecer el mercado interno sino para aumentar las exportaciones. Según las justificaciones oficiales, los ingresos fiscales derivados de estas exportaciones y los eslabonamientos que, potencialmente, crearía este aumento en la producción son las claves para el desarrollo del país.

Pasaremos, a continuación, a presentar cómo en este contexto político y económico surgen o se fortalecen movimientos ambientalistas en ambos países.

2.3. LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

Los conflictos socioambientales refieren a aquellos conflictos ligados al acceso y control de los bienes naturales y el territorio y a la distribución de las cargas ambientales derivadas de la explotación de los mismos.¹⁵ Suponen intereses y valores divergentes entre los involucrados, en contextos de gran asimetría de poder.

15 Las “cargas ambientales” se refieren a todos los efectos sobre el ambiente (directos e indirectos) derivados de la explotación de una determinada actividad, no sólo la contaminación del aire o el agua, sino también las enfermedades causadas sobre la población, la escasez de algún recurso derivada de la explotación de dicha actividad (como la falta de agua para riego derivada de la explotación de minería a cielo abierto), etc.

Tanto en países como Perú, en donde se puede identificar preponderantemente el extractivismo convencional, como en países como Argentina —en donde se aplica el llamado neo-extractivismo— se ha producido la expansión de las fronteras de las actividades extractivas hacia territorios antes considerados improductivos, generándose diversos conflictos socioambientales. Esta expansión de las fronteras de las actividades extractivas, además de acaparamiento de tierras, ha generado la desestructuración de las economías regionales, la destrucción de la biodiversidad y el cuestionamiento a procesos de decisión ciudadana (Svampa, 2013).

En el contexto presentado anteriormente —de profundización de un modo de desarrollo basado en la explotación a gran escala de los recursos naturales de la mano de empresas transnacionales o inversores extranjeros, posible gracias a la aplicación de reformas estructurales desde principios de los años noventa—, a partir de los 2000 comienzan a cobrar fuerza en Argentina las demandas por la tierra por parte de pueblos originarios, campesinos y productores familiares, y al mismo tiempo surgen nuevas formas de movilización urbanas ligadas a la desigual distribución de las cargas ambientales derivadas de este tipo de explotaciones (no sólo la contaminación y el uso masivo de agua por parte de la megaminería, sino también el uso de agrotóxicos por parte de los agronegocios). Svampa (2008) denomina a esto la “nueva cartografía de las resistencias”. En el caso de Perú, los conflictos socio-ambientales también cobrarán fuerza en esta década pero su alcance quedará más acotado a la población rural y campesina, principalmente de zonas andinas y de difícil acceso como la Amazonía. En este sentido, la capacidad de articulación de demandas en uno y otro país será diferente.

Los movimientos sociales de demanda por la tierra en Argentina surgen en los años noventa —aunque algunos ya venían desde la década anterior— por parte de actores sociales de lo más diversos pero con el problema en común de los desplazamientos o la falta de acceso a este recurso. Los movimientos campesinos (como el Movimiento de Campesinos de Santiago del Estero —MOCASE— o el de Formosa —MOCAFOR) surgen en respuesta a la rápida concentración de la tierra que se produjo durante la Convertibilidad, pero sus demandas ganarán aún más fuerza en la década de 2000 con la expansión de la frontera agropecuaria de los cultivos más rentables (como la soja) a zonas que antes eran ocupadas por este tipo de productores (Teubal, 2012). Ello significó el intento de desplazamiento de éstos hacia zonas aún más marginales a través de desalojos violentos por parte de grandes arrendatarios y compradores, y a través de la judicialización

de las resistencias al abandono de los predios.¹⁶ En este contexto, sus principales demandas girarán en torno a la necesidad de una reforma agraria. Las regiones más conflictivas para los pueblos originarios son el norte y la Patagonia. En esta última, numerosas comunidades mapuches han protagonizado conflictos con empresas petroleras, como el de Loma de la Lata explotado por Repsol, debido a los elevados niveles contaminantes de estos yacimientos. Respecto a la cuestión de la tierra, la expansión de megaproyectos agrícolas en esas regiones ha significado la expulsión (en la mayoría de los casos, violenta) de muchos de estos grupos, que aún no tienen formalmente regularizados sus derechos ancestrales sobre la tierra.

De la misma forma, en la década anterior surgirán toda una serie de conflictos sociales ligados a la expulsión del campo de los productores familiares característicos de la región pampeana: los chacareros. La crisis de endeudamiento a la que se enfrentaron estos productores como consecuencia de las políticas neoliberales —desregulación de precios sostén, privatización de la red de ferrocarriles y el comercio exterior, aumento de la tasa de interés, etc.— significaron la pérdida de tierras tanto por remates judiciales por parte de los bancos acreedores como por la venta de los mismos para hacer frente a estas deudas. El Movimiento de Mujeres en Lucha que surge en este contexto en la provincia de La Pampa será el paradigma de las demandas por la pérdida de tierras por parte de este tipo de productores agropecuarios y de la resistencia a los desalojos por parte de los bancos y el mismo Estado.

Al tiempo que se profundizaron estos conflictos por el acceso a la tierra surgieron, en la década de 2000, toda una serie de conflictos urbanos relacionados con la carga ambiental para las comunidades que significa la explotación de este modo de desarrollo. El primer conflicto ligado a la megaminería que ingresa en la agenda pública y que va a instalar a nivel nacional la discusión en torno a las cargas ambientales —no sólo por sus efectos sobre la salud, sino también por sus efectos económicos y sociales— de este tipo de actividad es el que surge en Esquel (una ciudad situada cerca de la cordillera de los Andes, en la provincia de Chubut) en 2002 (Walter, 2008). El movimiento surgió bajo el formato de asamblea —principal forma que va a tomar la organización de las comunidades afectadas por estos conflictos en el país— y se opuso a la instalación de una explotación aurífera a cielo abierto. Su principal demanda era que la contaminación del suelo y

16 Durante la década de 2000 más de 100.000 ha. estaban en disputa (“Juicio oral a diez campesinos y un cura por un reclamo de tierras”, *Página 12*, 20 de noviembre de 2007).

el agua producida por el proyecto impactaría negativamente en las actividades económicas que se desarrollaban en la región, como el turismo, la agricultura orgánica, la ganadería ovina y la acuicultura de truchas (Wagner, 2010). A pesar de la persecución y judicialización que padeció el movimiento, Svampa (2008) afirma que Esquel tuvo un “efecto multiplicador” en el resto del país donde estaban empezando a instalarse este tipo de transnacionales (surgieron más de 50 asambleas en nueve provincias distintas del país). De este proceso multiplicador surge, en 2006, la Unión de Asambleas Ciudadanas, que nuclea a todas las asambleas ambientalistas del país, no sólo aquellas en contra de la megaminería, sino también aquellas en contra del monocultivo de soja, la deforestación de los bosques, la expulsión de campesinos y pueblos originarios de sus tierras (por ejemplo, los movimientos campesinos mencionados anteriormente, como el de Santiago del Estero, forman parte de la asamblea), la contaminación urbana, etc. La heterogeneidad de clase parece ser la característica de este movimiento en Argentina.

Las provincias en donde estos conflictos tuvieron menos éxito en términos de frenar o poner regulaciones a la explotación de la minería a cielo abierto —según Svampa (2008)— fueron aquellas con menor diversificación productiva y que parecen ajustarse bastante a la característica de enclave. En estas provincias (típicamente las del noroeste y las cuyanas) la dependencia casi exclusiva de la explotación de un determinado recurso se suma a la característica global y transnacional que tienen las empresas que llevan a cabo estos emprendimientos. Esta combinación de enclave más “multiescalaridad” de los actores en juego —demandas locales versus empresas transnacionales— hace que las demandas locales de las comunidades sean poco efectivas a la hora de presionar por la sanción de regulaciones por parte del gobierno provincial (Svampa, 2008). Por el contrario, en provincias como Córdoba, La Pampa, Río Negro o Chubut se han sancionado leyes provinciales que van desde la prohibición del uso de determinados químicos en los procesos de extracción hasta la prohibición de la megaminería a cielo abierto dentro del territorio provincial (Wagner, 2010). El caso de las provincias tipo enclave (Salta, La Rioja, San Juan, etc.) se parece más a lo que más adelante mostraremos respecto de los conflictos socioambientales en Perú. La débil articulación con otras demandas sociales y la dependencia casi exclusiva de una sola actividad económica en el entramado productivo regional hará que la resolución de estos conflictos se incline, en mayor medida, a favor de las grandes transnacionales.

Más allá del éxito o fracaso de cada movimiento en particular, parece ser que bajo la demanda “por los recursos o bienes naturales”

a nivel nacional, confluyen en Argentina toda una serie de distintos intereses y clases sociales afectados por las características del modo de desarrollo que se está llevando a cabo en el país actualmente. Es decir, esta demanda general no reúne simplemente a aquellos afectados por la contaminación de los emprendimientos mineros o los agroquímicos de la soja, sino que bajo este lema parecen ubicarse también otras clases sociales afectadas por la desigual distribución de recursos naturales, pero no necesariamente por la contaminación, como aquellas clases desplazadas o a quienes se les niega el acceso a la tierra (tanto campesinos como pueblos originarios y productores familiares).¹⁷

Por su parte, los conflictos socioambientales en Perú también han tenido un importante incremento en la última década. En julio de 2005 la Defensoría del Pueblo de dicho país registró un total de 11 conflictos socioambientales, los cuales representaban el 15% del total de los conflictos sociales del país. En diciembre de 2012 el registro se incrementó a 148 conflictos socioambientales, los cuales representaban el 65,2% del total de los conflictos sociales.¹⁸ Los principales escenarios de estos conflictos han sido localidades rurales de los Andes y de la Amazonía, caracterizadas por la débil presencia estatal y una escasa diversificación productiva.

Los conflictos socioambientales no pueden entenderse sin tener en cuenta los múltiples cambios socioculturales y económicos que genera la actividad extractiva en los Andes y en la Amazonía. Poblaciones y comunidades andinas y amazónicas vienen experimentando en la última década profundos cambios en sus modos de convivencia y subsistencia, producto de la progresiva penetración de actividades económicas organizadas en torno a la explotación minera, de hidrocarburos y de otros recursos naturales; y de los holgados recursos económicos que reciben sus gobiernos locales —principalmente en la zona andina— producto de la distribución del canon. Los megaproyectos extractivos toman en cuenta acciones de información y negociación entre la empresa y las poblaciones directamente afectadas por las actividades extractivas. Con estas acciones las empresas buscan lograr la “licencia social” para sus actividades, asumiendo compromisos que incluyen controles a los impactos ambientales, acceso a puestos de trabajo y la construcción de infraestructura para

17 Esta heterogeneidad hace que el adjetivo “ciudadanas” de la denominación de la Unión de Asambleas sea uno de los temas controvertidos para el grupo, sobre todo por parte del Movimiento Nacional Campesino Indígena que forma parte de la organización (Wagner, 2010).

18 Ver <<http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r>>.

la localidad. Los conflictos muchas veces se generan en el marco de estas negociaciones, ya que no todos los involucrados —y los no involucrados— quedan satisfechos con los resultados. Además, la inequidad socioeconómica que se va generando en las localidades (debido a que no todos se benefician de la misma manera de las “bondades” de la actividad extractiva), sumada a los riesgos de contaminación, alimentan las posibilidades de conflicto. Esta situación divide muchas veces a la población y a sus organizaciones, lo cual se agrava por la deslegitimación de espacios de diálogo promovidos por un Estado que muchas veces interviene cuando ya se ha iniciado el conflicto.

A diferencia de lo observado en Argentina con la Unión de Asambleas Ciudadanas, los conflictos socioambientales en el Perú manifiestan una serie de demandas que se encontrarían más débilmente articuladas. Las disputas en torno al acceso y control de los bienes naturales y del territorio no han generado equivalencias capaces de redefinir sustantivamente las correlaciones de fuerzas que sustentan al modo de desarrollo. De manera similar al caso de las “provincias enclave” de Argentina, esta debilidad responde a cuestiones geográficas y políticas, ya que en muchos casos las comunidades andinas y amazónicas se encuentran altamente dispersas en el territorio, lo cual en sí ya es un desafío para todo intento de organización. Por otra parte, la crisis de los partidos políticos que arrastra el país desde fines de los ochenta y la debilidad de las organizaciones indígenas y campesinas dificultan la generación de procesos de representación política tanto en términos de intermediación como simbólicos.

La experiencia de la elaboración del reglamento a la ley de consulta previa nos puede brindar una idea de la debilidad de las organizaciones indígenas y campesinas en su capacidad de incidencia nacional. En noviembre de 2011 el Estado creó una comisión multisectorial que incluía la participación de representantes de organizaciones indígenas, con el objetivo de elaborar una propuesta de reglamento para la ley de consulta previa. En esta comisión participó el llamado “Pacto de Unidad”, alianza de organizaciones indígenas y campesinas que plantea la libre determinación de su desarrollo. El proceso de elaboración de la propuesta de reglamento supuso diversas reuniones con delegados y representantes indígenas, en las cuales se cuestionaron los alcances de la ley aprobada por el Congreso de la República y el borrador de reglamento elaborado por el viceministerio de Interculturalidad. Así, los acuerdos de la última reunión incluyeron la no participación de las organizaciones indígenas en la comisión multisectorial hasta que se modifique la ley de consulta previa, el rechazo al borrador de la ley, plantear al Estado la creación de una instancia con rango ministerial que responda a las demandas de los

pueblos indígenas, y la exigencia de una Asamblea Constituyente que reconozca los derechos de los pueblos indígenas. Es decir, el Pacto de Unidad intentó ampliar los términos de la discusión política, trascendiendo el debate de la consulta previa hacia la necesidad de un nuevo contrato social. Sin embargo, la forma en que se resolvió la elaboración del reglamento de ley demostró que el Pacto de Unidad no había generado las suficientes articulaciones para sostener el debate en torno a una nueva ley de consulta previa y mucho menos de un nuevo contrato social. La comisión, sin la participación del Pacto de Unidad, elaboró su informe sobre el reglamento, siendo publicado en el diario oficial el 3 de abril de 2012.

Las demandas de las poblaciones y comunidades involucradas en los conflictos sociales son diversas. Estas demandas plantean cuestiones tales como el cuidado del medio ambiente, el cambio del modo de desarrollo —principalmente desde las organizaciones indígenas y campesinas de alcance nacional—, el reconocimiento de la propiedad de territorios, la inclusión en los beneficios del modo de desarrollo, entre otras. En el caso de Perú, asumir que los conflictos socioambientales suponen *per se* posiciones políticas contrarias al modo de desarrollo hegemónico es un error, ya que también involucran a —por ejemplo— poblaciones campesinas e indígenas que participan en redes de comercio, las cuales están interesadas en mayores y mejores conexiones de sus territorios con los mercados locales y en proyectos productivos. En el caso de Argentina, al ser más general la demanda que nuclea a todas las asambleas ciudadanas, la capacidad de incidencia en el Estado (principalmente a nivel subnacional) parece mayor.

Los conflictos socioambientales en Perú manifiestan la acción por la cual la apelación a una identidad cultural se transforma en una práctica política de poblaciones y comunidades afectadas por las actividades extractivas. Ahora bien, en este escenario la afirmación de identidades culturales (aymaras, k'anas, koniuas, shipibo-conibo, entre otros) pasaría por la capacidad política de quienes la reivindican en la estructura de poder dominante. Como hemos visto, esta afirmación supone un proceso complejo, en tanto ser indígena y ciudadano se vuelve complicado, toda vez que en el actual modo de desarrollo lo segundo pasa por ser incluido en un sistema político y económico que subordina lo primero (Rousseau, 2012).¹⁹

19 La afirmación de lo indígena como identidad política en Perú supone también redefinir ciertos imaginarios sociales. Los conflictos socioambientales expresan relaciones de desconfianza entre la empresa, el Estado y las comunidades que reproducen ciertas formas de conocimiento del mundo social, las cuales responden a representaciones colectivas discriminadoras con lo indígena, las cuales en algunos

Cuadro 3
Comparación de modos de desarrollo para Argentina y Perú (1990-2011)

Características del modo de desarrollo	Argentina	Perú
Estructura económica	Estructura productiva orientada principalmente al complejo agro minero exportador. Orientación primarizante, de poco valor agregado. Concentración y extranjerización de la propiedad de los medios de producción. Baja capacidad de generación de empleo.	Estructura productiva orientada principalmente al complejo minero exportador. Orientación primarizante, de poco valor agregado. Concentración y extranjerización de la propiedad de los medios de producción. Baja capacidad de generación de empleo.
Papel del Estado	Continuidad de incentivos a las actividades extractivas aplicadas desde los noventa. Dominio de gobiernos provinciales sobre los recursos naturales. Subsidios a actividades industriales y financiamiento de programas sociales. Discurso político que presenta a las actividades extractivas como claves para el desarrollo nacional.	Continuidad de incentivos a las actividades extractivas aplicadas desde los noventa. Dominio de gobierno nacional sobre los recursos naturales. Financiamiento de programas sociales. Discurso político que presenta a las actividades extractivas como claves para el desarrollo nacional.
Conflictos socioambientales	Involucra principalmente a movimientos urbanos, pueblos originarios, campesinos y productores familiares. Genera movilizaciones en las zonas rural y urbana. Genera la confluencia de distintos intereses y clases sociales. Regiones donde más se producen los conflictos: el norte y la Patagonia.	Involucra principalmente a pueblos originarios de las zonas andinas y amazónicas y comunidades campesinas. Genera movilizaciones en las zonas rurales de la sierra y la selva. Las demandas que se expresan no generan amplias articulaciones políticas. Regiones donde más se producen los conflictos: localidades andinas con escasa diversificación productiva.

CONCLUSIONES

En los últimos 15 años en Argentina y Perú se ha profundizado un modo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales por parte de empresas transnacionales e inversores extranjeros orientado, principalmente, a la exportación de estos productos. En ambos

casos apelan a un “esencialismo nostálgico” (Chirif, 2012). De esta manera se manifiestan continuidades a nivel del imaginario social entre la sociedad oligárquica de inicios del siglo XX y el actual modo de desarrollo hegemónico.

casos, los modos de desarrollo generan procesos de primarización de la estructura económica, con poco valor agregado, baja capacidad de generación de empleos, extranjerizante en la propiedad de los medios de producción y tendiente a la concentración. En el caso peruano este patrón se concentró casi exclusivamente en la explotación minera, mientras que el caso argentino se diferencia del anterior porque no sólo incluye al sector minero, sino también al agroalimentario. La diversificación temática de los conflictos socioambientales, derivada de esta diferencia, tendrá un efecto importante en la capacidad aglutinadora de otras demandas que generen los conflictos en ambos países.

El papel del Estado en ambos modos de desarrollo presenta diferencias y coincidencias. En el caso de Argentina, las políticas distributivas estatales han puesto énfasis en subsidiar actividades industriales y en los programas sociales. En Perú, comparativamente las políticas distributivas son más restringidas, ampliando la cobertura y generando nuevos programas sociales sólo en los últimos años. Una diferencia que podría estar influyendo en las formas en que los Estados canalicen las demandas expresadas en los conflictos es el hecho de que en Argentina los recursos naturales están bajo dominio de los gobiernos provinciales, mientras que en Perú están bajo dominio del gobierno nacional. Por otra parte, en ambos casos los Estados han dado continuidad a los incentivos —básicamente tributarios— a las actividades extractivas, los cuales entraron en vigencia en los años noventa. Esto se relaciona con que a nivel discursivo, ambos Estados —si bien apelan a orientaciones políticas distintas— han buscado legitimar sus modos de desarrollo identificando a las actividades extractivas como fundamentales para el desarrollo nacional. Estas diferencias y coincidencias a nivel estatal evidencian lo que algunos autores han planteado en términos de extractivismo y neo-extractivismo, para identificar cambios y continuidades en los modos de desarrollo de la región.

Estos aspectos económicos y políticos inciden en las características que adquieren los conflictos socioambientales. En Argentina los conflictos socioambientales involucran principalmente a un amplio espectro de actores —población urbana, pueblos originarios, campesinos y productores familiares— en zonas rurales y urbanas. Estos conflictos generan la confluencia de demandas vinculadas no sólo a la contaminación causada por las actividades extractivas, sino también por el despojo de recursos que las mismas generan (desplazamientos de comunidades campesinas, imposibilidad de acceder al agua para riego en las zonas mineras, etc.). En Perú estos conflictos involucran también a pueblos originarios de zonas andinas y amazónicas, y a comunidades campesinas de zonas rurales, mas se encuentran

débilmente articulados, caracterizándose por su dispersión. Estos conflictos se desarrollan principalmente en localidades andinas y amazónicas con una débil diversificación productiva y donde se reproducen lógicas de enclave. Al igual que en el caso de Argentina, en estos escenarios la politización de las demandas encuentra mayores dificultades.

¿Son los conflictos socioambientales barreras o límites de los modos de desarrollo de Argentina y Perú? En este artículo hemos entendido por límite las barreras que no pueden ser superadas en el marco del propio modo de desarrollo. En este sentido, los conflictos socioambientales en determinadas coyunturas se convierten en manifestaciones privilegiadas de la precariedad de los modos de desarrollo cimentadas en actividades extractivas. La poca capacidad que tienen estos conflictos en ambos países —y los actores que los protagonizan— de generalizar sus demandas hacia más grupos sociales y establecer consensos con los mismos de manera de fortalecer las acciones que realizan hace de los mismos una barrera más que un límite al modo de desarrollo. Una barrera, en tanto lo frena, lo pone en tensión y obliga en muchos casos a la reconsideración y modificación de las políticas propuestas; pero no llega a ponerlo en crisis, es decir los conflictos socioambientales no se han convertido aún en un límite para los modos de desarrollo llevados a cabo por los dos países aquí estudiados. Claro que en ambos países se presentan diferencias: si bien en ninguno de los dos la inclusión de otros actores a los conflictos ambientales es suficiente, parecería que en Argentina los movimientos son bastante más amplios que en Perú, incluyendo no sólo campesinos y comunidades indígenas, sino también a sectores urbanos como vecinos, trabajadores, medianos productores agropecuarios, etc.

Si entendemos que todo modo de desarrollo supone articulaciones políticas que nunca son del todo estables, sino que mantiene siempre “dosis” de precariedad —lo cual se expresa en disputas no sólo contra el otro que se asume como adversario, sino también al interior del propio bloque dominante—, podemos sostener que en Argentina y Perú los conflictos socioambientales revelan dicha precariedad. La consolidación hegemónica de ambos modos de desarrollo se ve cuestionada por estos conflictos, situación que puede agudizarse según los niveles de subjetivación y las articulaciones políticas que logren aquellos que ahora son excluidos por el extractivismo.

BIBLIOGRAFÍA

Balsa, J. 2006 “Notas para la definición de la hegemonía”, en *Nuevo Topo. Revista de Historia y Pensamiento Crítico* (3), pp. 145-166.

- Basualdo, E.; Nahon, C. y Nochteff, H. 2007 “La deuda externa privada en la Argentina (1991-2005). Trayectoria, naturaleza y protagonistas”, en *Desarrollo Económico*, 47 (186), pp. 193-224.
- Bebbington, A.; Scurrah, M. y Chaparro, A. 2013 “Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia?», en *Revista Argumentos*, Año 7, N° 5, en <[http:// www.revistargumentos.org.pe/mineria_conflictividad_politica.html](http://www.revistargumentos.org.pe/mineria_conflictividad_politica.html)>.
- Bekerman, M. y Montagú, H. 2007 “¿Por qué la Argentina pierde terreno en el comercio con el Brasil?”, en *Realidad Económica* (232), pp. 8-28.
- Brenta, N. 2008 *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI 1956-2006* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas).
- Bulmer-Thomas, V. 1998 *La historia económica de América Latina desde la Independencia* (México: FCE).
- Defensoría del Pueblo. Reportes de conflictos sociales N° 16 y 106, julio 2005 y diciembre 2012 (Perú: Defensoría del Pueblo).
- Félic, M. 2012 “Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital. ¿Superando el ciclo stop-and-go? Argentina, 2003-2012”, en VII Jornadas de Sociología de la UNLP “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales” (La Plata: FAHCE UNLP).
- Fundación Tzedaká, CIPPEC y Universidad de San Andrés 2011 “Diálogos de Protección Social”, reporte final (Argentina).
- Gudynas, E. 2009 “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en AA.VV. *Extractivismo, política y sociedad* (Quito: CAAP y CLAES).
- Harvey, D. 2004 *El nuevo imperialismo* (Ediciones Akal), en <[http:// books.google.com.mx/books/about/El_nuevo_imperialismo.html?id=2LfhY75vap0C&pgis=1](http://books.google.com.mx/books/about/El_nuevo_imperialismo.html?id=2LfhY75vap0C&pgis=1)>.
- Kirchner, N. 2003 Presentación Plan Minero Nacional.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch. 2004 *Hegemonía y estrategia socialista, hacia una radicalización de la democracia* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Machado, H.; Svampa, M.; Viale, E.; Giraud, M.; Wagner, L.; Antonelli, M. y Teubal, M. 2011 *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero* (Buenos Aires: Editorial El Colectivo y Ediciones Herramienta).
- Marx, K. 2010 *El capital* (México: Siglo XXI).
- Ministerio de Energía y Minas 2013 “Cartera estimada de proyectos mineros” (Lima: Gobierno de Perú), en <<http://www.minem>>.

- gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2013/CARTERA08.pdf>.
- Monge, C. 2012 “Humala y las industrias extractivas. Poca transformación y mucha continuidad”, en *Perú hoy. La gran continuidad*, pp. 375-395 (Lima: DESCO).
- Osorio, J. 2004 *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Pajares, E. 2012 “La reinención fallida: una comprensión de la política y la economía, desde lo ambiental”, en *Perú hoy. La gran continuidad*, pp. 375-395 (Lima: DESCO).
- Rousseau, S. 2012 “La ley de consulta previa y las paradojas de la indigeneidad en la sierra del Perú”, en *Revista Argumentos*, Año 6, N° 5, en <http://www.revistargumentos.org.pe/ley_de_consulta_previa.html>.
- Secretaría de Minería. Plan Minero Nacional 2009 (Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional), en <http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno11-5-2009-1.htm>.
- Svampa, M. 2013 “Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina” en *Nueva Sociedad* N° 244 en <<http://www.nuso.org/revista.php?n=244>>.
- Svampa, M. 2008 “Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo”, en *Revista OSAL* (24), pp. 17-49.
- Teubal, M. 2012 “Expansión de la soja transgénica en la Argentina”, en *Voces en el Fénix* (12), pp. 96-103, en <<http://www.vocesenelfenix.com/content/expansion-de-la-soja-transgenica-en-la-argentina>>.
- The Whirled Bank Group 2001 *Our Words: The Lawrence Summers Memo. The Whirled Bank Group*, en <<http://www.whirledbank.org/ourwords/summers.html>> acceso 26 de marzo de 2014.
- Wagner, L. 2010 *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI* (Universidad Nacional de Quilmes).
- Walter, M. 2008 “Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)”, en *Revista de La Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, 8, pp. 15-28.