

Extractivismos y corrupción en América del Sur

Estructuras, dinámicas y tendencias en una íntima relación

Extractivism and corruption in South America

Structures, dynamics and tendencies in an intimate connection

Eduardo Gudynas (Uruguay)

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)

egudynas@ambiental.net

Resumen

Una revisión de casos destacados de corrupción en sectores extractivistas muestra que ocurre en todos los países sudamericanos, enmarcados en diferentes regímenes de propiedad y acceso a los recursos naturales, y bajo gobiernos tanto conservadores como progresistas. Afecta a todos los tipos de extractivismos (minero, petrolero, agropecuario, pesquero, etc.), tanto en los enclaves de apropiación de recursos como en sus redes de conexión y cuencas de soporte. La corrupción extractivista se puede organizar en redes de creciente complejidad, con la participación de muy diversos actores, incluyendo líderes locales. En éstas las interacciones descansan sobre flujos de dinero, información y poder. La corrupción fortalece algunos efectos derrame de los extractivismos, especialmente en erosionar a las comunidades locales, debilitar la construcción de política públicas y en deteriorar la calidad democrática.

Palabras clave: Extractivismo, Corrupción, Desarrollo, Democracia, Derechos.

Abstract

A review of a set of selected cases of corruption in extractivist sectors shows that prevails in all South American countries, under different regimes of ownership and access to natural resources, and within conservative and progressive governments. It affects all varieties of extractivisms (mining, oil, agriculture, fishing, etc.), in its extraction enclaves and in its connecting networks and support basins. Extractivist corruption can be organized in increasingly complex networks, with the participation of a wide range of actors, including local leaders. Interactions flow on money, information and power. Corruption strengthens some spill-over effects of extractivism, such as eroding local communities, weakening public policies, and lowering democratic quality.

Key words: Extractivism, Corruption, Development, Democracy, Rights

En los últimos años, en América del Sur, han cobrado un gran protagonismo en los debates públicos como académicos el papel de los llamados extractivismos, como son las explotaciones mineras o petroleras. Simultáneamente han ganado enorme visibilidad distintos casos de corrupción en todo el continente, alcanzando severos efectos políticos. Cuando se revisan esos casos, se encuentran significativas coincidencias de la corrupción en los extractivismos.

Ese vínculo ya había sido advertido por varias revisiones a escala global. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, encontró que los extractivismos ocupan el primer lugar en casos de sobornos en inversiones en el extranjero (19% de los casos, seguido por la construcción y el transporte, con 15% cada uno; OECD, 2014). Otros estudios empíricos confirman las asociaciones entre actividades como la explotación petrolera y mayores niveles de corrupción (por ejemplo, Montinola y Jackman, 2002). En las encuestas 2015 y 2016 a los directivos (CEO) de grandes empresas realizada por la consultora internacional *Price Waterhouse Coopers*, mostró que el sector más susceptible a la corrupción es la minería (en el orden el 30% de las respuestas reconocen preocupación, y un

40% extrema preocupación ¹).

Las implicancias de la corrupción sobre los extractivismos son ciertamente muy graves, ya que se convierte en un factor que impide poner en evidencia los verdaderos impactos de esas prácticas, distorsiona sus reales desempeños económicos, recorta los derechos de las comunidades locales afectadas por ellos, e impide la búsqueda de alternativas.

El propósito de este artículo es abordar esta problemática: la coincidencia entre extractivismos y corrupción. Se presenta una definición de trabajo de corrupción que sea aplicable a las particularidades de los extractivismos sudamericanos y que sirva para considerar tanto sus aspectos sociales como ambientales. No se pretende ofrecer una lista de todos los casos, sino que es un examen conceptual de cómo operan esas relaciones. A su vez, el texto es un ensayo que adelanta algunas de las principales conclusiones de un próximo libro sobre las relaciones entre corrupción y extractivismos (Gudynas, 2017).

¹ "The cost of corruption - too big to ignore", *Global Economy Watch*, PwC, mayo 2016. Recuperado de <http://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/global-economy-watch/cost-of-corruption.html>

Abordajes, definiciones y casos

Un primer paso es precisar los conceptos de corrupción y extractivismos. En cuanto a la primera idea, a pesar de la larga historia de esta problemática, los abordajes conceptuales son relativamente recientes, y rápidamente se diversificaron bajo distintas perspectivas, tales como la corrupción política o la económica. Las diferentes aproximaciones y las discusiones sobre esta idea se muestran, por ejemplo, en las revisiones en Jain (2001a), Kurer (2005), Rothstein y Varraich (2017), o los ensayos en Heidenheimer y Johnston (2002), Heywood (2015) o la breve guía de Holmes (2015).

Los enfoques más difundidos abordan la corrupción como los de *Transparencia Internacional*, la define como el abuso del poder para obtener beneficios privados ². Se distingue entre "gran" y "pequeña" corrupción; la primera involucra a funcionarios públicos que para obtener ese beneficio personal distorsionan las políticas o el funcionamiento del Estado, mientras el pago de

sobornos para, pongamos por caso, acelerar un trámite, representa la "pequeña" corrupción.

Los estudios sobre sus efectos cubren distintos campos. Por ejemplo, sobre las implicancias económicas predomina la idea que la corrupción es una traba al crecimiento económico o al desarrollo, y que distorsiona el funcionamiento del mercado y entorpece adecuadas relaciones empresariales. En cuanto a los efectos políticos, se la presenta como un factor que entorpece generar adecuadas políticas públicas, impide una buena "gobernanza", e incluso que degrada la calidad democrática. Ejemplos de estos análisis en Rose-Ackerman (1978, 1999, 2006), Girling (1997), Jain (2001a,b) y Warren (2004, 2005).

Las revisiones de los efectos de la corrupción en el campo ambiental son más raros. Entre los más destacados están aquellos que alertan sobre su severo impacto en reducir la calidad de las políticas y gestión ambiental (por ejemplo, Robbins, 2000; Damania, 2002; Damania et al., 2003; Pellegrini y Gerlagh, 2006, y Bhattacharyya y Hodler, 2010).

² Véase <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>.

Al margen de esa discusión académica, se ha acumulado un enorme volumen de denuncias, casos de estudio, reportes, etc., desde organizaciones de la sociedad civil que advierten sobre los severos impactos de la corrupción, incluyendo sus efectos sociales y ambientales. Entre las más repetidas están las denuncias de sobornos, tráfico de influencias y otras prácticas similares para obtener licencias ambientales, concesiones a recursos naturales, o impedir la investigación de casos de violencia contra líderes locales, especialmente indígenas o campesinos.

Las definiciones convencionales de la corrupción tienen limitaciones entre otras razones por su limitada incorporación de esos efectos sociales y ambientales, los cuales están muy presentes en los extractivismos. Por lo tanto es necesario presentar una definición de trabajo que pueda incorporar esos atributos.

Siguiendo ese camino, se presenta como definición de trabajo de la corrupción a las prácticas que son ilegítimas, irregulares e incorrectas, tanto ilegales como legales, realizadas en ámbitos públicos como privados, por distintos actores, quienes logran beneficios propios, aprovechando posiciones de poder, que a su vez desencadenan perjuicios sociales y ambientales, y por lo tanto expresan injusticias.

Este es un concepto de trabajo que no pretende originalidad ya que se basa en distintas ideas que aparecen en otros autores, pero que permite lidiar con las particularidades de los extractivismos. Esta conceptualización no diferencia entre la “gran” y “pequeña” corrupción, aunque sin duda sus dinámicas y consecuencias son distintas. Tampoco hace una diferencia entre la “corrupción política” contra otras, como la empresarial o privada. Esto explica que no es sólo un problema con funcionarios estatales o políticos, sino que incluye a cualquier individuo o grupo de individuos que están involucrados en debates, decisiones y acciones colectivas (Warren, 2004).

El concepto propuesto pone el acento en aspectos normativos, tanto en los aspectos formales (que remiten a la ilegalidad y alegalidad), como en los mandatos morales y sus bases éticas. En ese primer sentido, la corrupción es una ruptura del marco de la legalidad, lo que está representado por indicaciones constitucionales, leyes, decretos, reglamentos, etc. Esta se puede expresar como ilegalidades, pero también como alegalidades, en las cuales se atienden las formalidades de las normas pero se aprovechan sus limitaciones para incumplir sus objetivos (el caso más claro es la elusión de impuestos). En el segundo sentido se encuentra las violaciones sobre los entendidos socialmente compartidos sobre lo correcto o lo incorrecto (véase la discusión en Warren, 2004). Esto hace que la corrupción sea también una ruptura en la dimensión moral, especialmente incumpléndose la confianza depositada en ciertos actores, como puede ser un

funcionario que debe asegurar su imparcialidad o un político que debe representar a su comunidad (véase Uslaner, 2005). De esta manera se arriba a que la corrupción es uno de los mecanismos que erosiona o anula la justicia, en sus dimensiones sociales como ambientales (Kurer, 2005).

Es importante tener presente que la corrupción es polimórfica y se expresa de variadas maneras. Las más conocidas incluyen sobornos, cohecho, tráfico de influencias, abuso de funciones, peculado, malversación, prevaricación, nepotismo, clientelismo, encubrimiento, y obstrucción de la justicia.

El concepto de extractivismos ha cobrado mucha notoriedad en América del Sur en los últimos años. Aquí se lo define como un tipo particular de apropiación de recursos naturales bajo tres características que ocurren simultáneamente: una extracción de recursos naturales en grandes volúmenes o alta intensidad, donde la mitad o más son exportados a los mercados globales, y lo son como materias primas o *commodities*. Las particularidades e implicancias de esta definición se analizan en detalle en Gudynas (2015), pero es necesario señalar algunos aspectos relevantes al presente artículo.

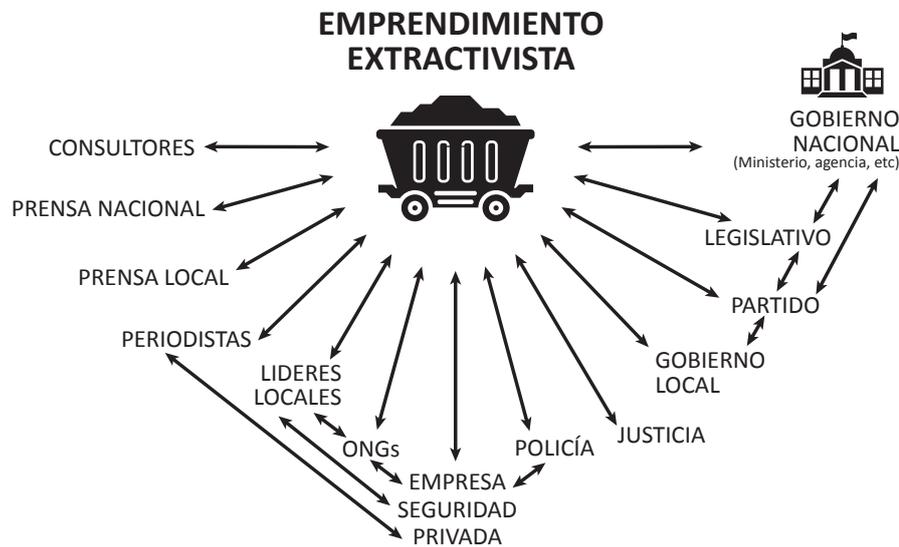
Los extractivismos son plurales, incluyendo los sectores clásicamente reconocidos como la explotación minera y petrolera, pero también los monocultivos, la pesca masiva para harinas de pescado, ciertas explotaciones forestales, etc. Tienen una condición *glocal*, ya que están anclados en sitios específicos (allí donde se encuentren los yacimientos o las tierras de cultivo), pero a su vez dependen de las exportaciones, y con ello de los flujos de capital hacia el exterior, las relaciones comerciales, etc. Desde un punto de vista evolutivo, es posible reconocer distintas generaciones de extractivismos de acuerdo a las tecnologías empleadas, los balances en energía y materia, y los volúmenes o intensidad de recursos removidos. En la actualidad prevalecen los extractivismos de tercera generación (por ejemplo, minería a cielo abierto, plataformas múltiples de perforación petrolera, monocultivos de variedades transgénicas, etc.).

Finalmente, se distinguen los impactos locales de los extractivismos (tales como la contaminación en un sitio) de los efectos derrame. Estos últimos son medidas que se otorgan para beneficiar extractivismos pero cuyas consecuencias se “derraman” sobre todo el territorio y afectan a las políticas públicas o en conceptos básicos, como los de justicia o democracia. Un ejemplo son las reducciones en las exigencias ambientales para favorecer alguna inversión, pero eso implica que se reducen esos requerimientos en muchos otros emprendimientos y en todo el país, con lo cual se concreta ese “derrame”.

Teniendo presente estas definiciones, se encaminó una revisión de casos de corrupción en 10 países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú,

Uruguay y Venezuela). Se identificaron 139 situaciones que envolvían a corrupción en sectores extractivos. Se consideraron únicamente casos para los cuales existen decisiones o investigaciones judiciales en curso, o que cuentan con varias fuentes de informaciones distintas y coincidentes entre ellas; no se atendieron las meras denuncias de prensa. Las situaciones son de muy diferente dimensión, y algunas están

contenidas unas dentro de otras. Se examinan con más detalle en Gudynas (2017). Las fuentes incluyen tanto publicaciones formales como reportes de prensa (que se listan como notas al pie). La selección no tiene la meta de revisar todos los casos en el continente, sino contar con una recopilación de situaciones emblemáticas que muestre las distintas expresiones de la corrupción en los extractivismos.



Principales relaciones de corrupción entre un emprendimiento extractivista y distintos actores y ámbitos. El esquema resume y agrupa las interacciones de corrupción observados en distintos casos.

Sectores, incidencia y alcance

Se registraron casos de corrupción en todas las variedades de extractivismos. En esta sección se ofrecen tan sólo algunos ejemplos destacados que ejemplifican la diversidad de situaciones.

Comenzando por los extractivismos mineros, se destacan las redes de corrupción desde la empresa chilena SQM (*Sociedad Química y Minera*), que efectuó pagos ilegales por más de US\$2 millones a políticos de todos los partidos, sin excepción. Esos pagos incluyeron a legisladores, un subsecretario de minería y un ministro de economía, afectando entre otras cosas contratos en la explotación de litio y en la reforma de la ley de regalías mineras³. Otra forma corriente es incidir en las evaluaciones ambientales, y un ejemplo de esto lo ofrece las inconsistencias e irregularidades descubiertas en el estudio de impacto ambiental del proyecto minero Tía María (Perú)⁴.

³ SQM admite ante justicia de EE.UU. que hizo “pagos indebidos” a políticos, F. Skoknic, CIPER, Santiago, 16 enero 2017, <http://ciperchile.cl/2017/01/16/sqm-admite-ante-justicia-de-ee-uu-que-hizo-pagos-indebidos-a-politicos/>.

⁴ Revisión “ad hoc” del estudio de impacto ambiental,

También se han registrado importantes casos de corrupción en la minería ilegal o informal, especialmente la de oro en las regiones amazónicas de los países andinos. Estas incluyen ilegalidades amparadas en la corrupción para el ingreso de insumos y para la salida del oro, para el contrabando y en el lavado de dinero. Toda esas actividades tienen severísimos impactos ambientales (como la deforestación), sanitarios (como los efectos de la contaminación por mercurio) y sociales (como la violencia y el tráfico de adolescentes y niñas) (véase los casos de estudio en SPDA, 2015). Ese tipo de minería en Colombia además estaba asociada a grupos guerrilleros y ahora a bandas criminales (*bacrim*) que imponen extorsiones (*vacunas* o *boleteos*), y que además es usada para lavado de dinero del narcotráfico (véase Giraldo R. y Muñoz M., 2012).

En el sector hidrocarburos existen casos en todos los países que tienen ese tipo de explota-

proyecto Tía María, UNOPS y PNUMA, 2011, <https://es.scribd.com/doc/51357597/Revision-de-Estudio-de-Impacto-Ambiental-Tia-Maria-Documento-Oficial>.

ciones. Se destacan los que envuelven a las petroleras estatales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. En la estatal venezolana PDVSA el propio gobierno ha confirmado redes de corrupción con la participación de funcionarios jerárquicos, y más recientemente se sumaron acusaciones que aunque se culpan mutuamente, concuerdan en una masiva corrupción en contratos de operación en la faja de explotación del Orinoco, en la comercialización de crudo y en el manejo de divisas, las que pueden alcanzar los US\$200 millones⁵.

También hay procesos que muestran una extendida y millonaria corrupción en la petrolera estatal ecuatoriana Petroecuador. En ese caso, las investigaciones de los llamados *Panamá Papers* permitió encontrar distintas empresas fantasmas a cargo de familiares o testaferros de gerentes de esa empresa nacional e incluso de quien fuera ministro⁶.

En la petrolera estatal boliviana YPF se confirmó se confirmó una red de funcionarios que exigían pagos del 5 al 20% para aprobar contratos⁷. Y otro caso más reciente involucra a la empresa china CAMC, que operaba con YPF pero además con otras empresas estatales.

Incluso, en Uruguay, a pesar de exhibir los mejores indicadores sobre la corrupción, tiene casos que involucran a su petrolera estatal (incluyendo la participación de uno de sus gerentes en una empresa privada que era contratada para tareas de exploración, o en la irregular triangulación de la comercialización de petróleo comprado favorablemente a Ecuador⁸).

En el sector agropecuario, se destaca la presencia de la corrupción en la ampliación de las áreas ganaderas para lo cual es necesario imponer la

deforestación, y alrededor de la agricultura intensiva y su uso de agroquímicos. Por ejemplo, tanto en Perú como en Bolivia, existen redes de tala ilegal amparadas en la corrupción, que dan cuenta del avance de la ganadería⁹.

La corrupción también aparece en el tráfico de tierras, titulaciones falsas de propiedad, y desplazamiento de ocupantes originales, especialmente indígenas o campesinos. Por ejemplo, en Bolivia el propio gobierno reconoció que la agencia estatal de la reforma agraria tenía funcionarios que se dedicaban a vender títulos falsos¹⁰.

El desplazamiento y ocupación forzada de la tierra es muchas veces amparada desde redes de corrupción que afectan a la policía y el poder judicial. Un ejemplo de esto es el proceso contra 11 policías militares y dos policías civiles por el asesinato de 10 trabajadores rurales en Pará, el pasado 24 de mayo de 2017, que transitó por una escandalosa libertad para los imputados¹¹. Es más, Brasil es conocido por el flagelo del trabajo esclavo rural, que en muchos casos está asociado a emprendimientos extractivos, tanto agropecuarios como forestales y mineros¹².

La corrupción en los extractivismos forestales se asemeja a las condiciones observadas en la minería informal de oro. Existen varios ejemplos de tala de especies de alto valor y muy amenazadas, y que incluyen otorgamiento de permisos falsos, aprovechar alegaldades en el manejo de bosques (incluyendo un mecanismo de "lavado" de talas ilegales por medio de permisos para otros sitios), contrabando de maderas, etc., por ejemplo en Perú y Bolivia¹³.

Existen casos de corrupción en los extractivismos pesqueros. En Chile la empresa CORPESCA también otorgaba pagos irregulares a políticos (al menos un diputado y un senador¹⁴), mientras

⁵ Ortega Díaz: *Tenemos todas las evidencias de grandes casos de corrupción*, El Nacional, Caracas, 23 agosto 2017, http://www.el-nacional.com/noticias/politica/ortega-diaz-tenemos-todas-las-evidencias-grandes-casos-corrupcion_200206; *Acusan a Ortega Díaz de complicidad en un desfalco a la nación*, El Nacional, Caracas, 31 agosto 2017, http://www.el-nacional.com/noticias/politica/acusan-ortega-diaz-complicidad-desfalco-nacion_201472

⁶ *Conozca el estado de 18 investigaciones sobre la red de corrupción en Petroecuador*, S. Ortíz, El Comercio, Quito, 29 diciembre 2016, <http://www.elcomercio.com/datos/investigaciones-red-corrupcion-petroecuador-juicios.html>; *Cohecho en caso Petroecuador: 5 años de prisión para Álex Bravo y Carlos Pareja Yannuzzelli*, El Universo, Guayaquil, 15 febrero 2017, <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/02/15/nota/6049699/caso-petroecuador-5-anos-prision-alex-bravo-carlos-pareja>

⁷ *Red de corrupción de YPF exigía coimas de hasta 20% por contrato*, La Razón, La Paz, diciembre 18, 2014, http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Denuncia-red-corrupcion-YPFB-exigia-coimas-contrato_0_2182581738.html

⁸ Sobre los contratos de ANCAP véase: *Se complica el asunto "Veroslavsky"*, El Espectador, Montevideo, enero 27, 2015, <http://www.espectador.com/sociedad/308276/se-complica-el-asunto-veroslavsky>. Sobre la triangulación entre petroleras de Ecuador y Uruguay con una comercializadora, ver: *Ancap auditará vínculos con empresa acusada de corrupción*, El País, Montevideo, setiembre 4, 2014, <http://www.elpais.com.uy/informacion/ancap-auditara-vinculos-empresa-corrupcion.html>

⁹ *La principal causa de deforestación es la agricultura ilegal*, entrevista a M. Dourojeanni, El Comercio, Lima, 4 octubre 2016, <http://elcomercio.pe/peru/principal-causa-deforestacion-agricultura-ilegal-266589>; *ABT revela que el desmonte legal es del 54% en Bolivia*, J.C. Salinas, El Deber, Santa Cruz, 7 junio 2017.

¹⁰ *INRA alerta la venta de tierras con títulos falsos*, W. Aguilar, Los Tiempos, Cochabamba, 9 agosto 2016, <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20160809/inra-alerta-venta-tierras-titulos-falsos>

¹¹ *Soltura de policiais cria clima de pavor no Pará*, Comissão Pastoral da Terra, 10 agosto 2017, <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/3985-nota-publica-soltura-de-policiais-cria-clima-de-pavor-no-para>

¹² *"Lista de Transparência" traz 250 nomes flagrados por trabalho escravo*, L. Sakamoto, Reporter Brasil, 14 marzo 2017, <http://reporterbrasil.org.br/2017/03/lista-de-transparencia-traz-250-nomes-flagrados-por-trabalho-escravo/>

¹³ *Nueve regiones del país alimentan el tráfico de madera*, Villarroel, M. y Gomez, B., La Razón, La Paz, 13 agosto 2012, http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/informe/regiones-pais-alimentan-trafico-madera_0_1666633441.html

¹⁴ *Orpis se hunde: Corte de Apelaciones amplía desafuero y parlamentario sería reformalizado al encontrarse nuevas pruebas de cohecho, malversación y delitos tributarios*, El Mostrador, Santiago, 6 abril 2017, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/05/17/corpesca-corte-de-apelaciones-amplia-desafuero-de-orpis-y-parlamentario-seria-reformalizado-al>

que la empresa *Friosur* pagaba a un dirigente sindical que luego se convirtió en diputado, y que tuvo activa participación en delimitar las cuotas del mercado de pesca¹⁵. En Perú se han indicado extendidas y complejas redes de corrupción en el sector pesquero de altura, manipulando los registros y controles de la pesca y descarga, tanto por empleados de las empresas como por funcionarios estatales¹⁶.

Los resultados muestran que las coincidencias entre corrupción y extractivismos ocurren en todo tipo de recurso natural; ninguno de ellos es inmune. Parecería que esta problemática depende más de la intensidad y modo de apropiación. Es así que los extractivismos de tercera y cuarta generación y de alta rentabilidad parecen ser más proclives a la corrupción, o por lo menos se han descubierto más casos entre ellos. Hay situaciones que indicarían que la megaminería a cielo abierto o el ingreso a territorios amazónicos en búsqueda de petróleo sólo lograría aprobaciones flexibilizando normas sociales y ambientales u otorgando condiciones privilegiadas a los inversores. Bajo esas condiciones la corrupción puede ser un factor importante para poder lograr aprobar los emprendimientos de mayor impacto social y ambiental, o que enfrentan crecientes resistencias locales.

Los casos revisados muestran que la corrupción puede afectar en cualquier momento del desenvolvimiento de la extracción de recursos naturales, sea en fases iniciales como la exploración, a las etapas finales como las de abandono de un enclave.

Recordemos además que los extractivismos descansan en enclaves donde se apropian los recursos naturales, pero a su vez necesitan de redes de conexión (por ejemplo, carreteras para transportar insumos y recursos), y de cuencas de soporte (es el caso de represas hidroeléctricas que brindan energía a las mineras). La incidencia de la corrupción en los extractivismos también alcanza a esas vías de conexión o las cuencas de soporte.

Uno de los ejemplos más agudos es la enorme represa de Belo Monte, en el río Xingú, en la Amazonía de Brasil. La constructora Camargo Correa pagó sobornos intentando asegurarse el contrato de una obra que ha sido denunciada una y otra vez por sus impactos sociales y ambientales. De hecho es una hidroeléctrica innecesaria, quedando en claro que fue llevada adelante con la única finalidad de asegurarle una ganancia a esa

encontrarse-nuevas-pruebas-de-cohecho-y-delitos-tributarios/.

¹⁵ El lobby de Iván Fuentes para incluir en la Ley de Pesca una norma que benefició a empresas que lo financiaron, P. Ramírez, V. Carvajal y C. Albert, CIPER, Santiago, 21 julio 2016, <http://ciperchile.cl/2016/07/21/el-lobby-de-ivan-fuentes-para-incluir-en-la-ley-de-pesca-una-norma-que-beneficio-a-empresas-que-lo-financiaron/>

¹⁶ Perú: el pescado que desaparece, M. Salazar, IDL Reporteros, Lima, 25 enero 2012, <https://idl-reporteros.pe/peru-el-pescado-que-desaparece/>.

constructora¹⁷. De manera similar, la construcción de la central hidroeléctrica San Francisco en Ecuador estuvo repleta de irregularidades y fallas. Esta fue responsabilidad de la empresa brasileña Odebrecht, y ahora reconoce que pagó sobornos en aquel país por más de US\$ 35,5 millones¹⁸.

También se deben mencionar las obras de manejo de relaves y otros residuos provenientes de la minería. El más grave accidente ambiental en Brasil, y uno de los mayores del mundo, fue precisamente la rotura un represamiento de ese tipo en Mariana (Minas Gerais, Brasil), el 5 de noviembre de 2015. Se derramó un estimado de 60 millones de metros cúbicos de lodos tóxicos y aguas contaminadas, que afectaron al Río Doce hasta su desembocadura en el Océano Atlántico. Más de 20 personas murieron o desaparecieron, miles perdieron sus casas o medios de vida (como los pescadores), y muchos ecosistemas quedaron contaminados con plomo, cadmio, arsénico, mercurio, etc. La represa era manejada por un consorcio entre las mineras *Vale* de Brasil (empresa privada pero bajo control gubernamental) y la angloaustraliana *BHP Billton*; estas empresas y otras, además de 22 personas, están siendo procesadas por crímenes ambientales. A medida que se investiga el caso aparecen múltiples evidencias de corrupción, incluyendo negligencia en los estudios y obras, en los controles e inspecciones, y en los permisos ambientales, que por lo tanto involucran a muy diferentes actores (ejecutivos y técnicos de la empresa, consultores externos, funcionarios públicos, etc.)¹⁹.

En cuanto a las redes de conexión, se destacan los procesos en Perú sobre las rutas Interoceánicas Sur y Norte (parte de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana - IIRSA). Esas obras fueron asignadas a las empresas brasileñas *Odebrecht* y socios peruanos, y el consorcio *Inter-sur*, conformado por Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa y Queiroz Galvão. Estas últimas compañías, más OAS, lograron contratos por US\$3.570 millones en Perú, entre 2004 y 2015. Las obras padecían todo tipo de irregularidades sociales y ambientales (por ejemplo, tramos de la Interoceánica Sur carecieron de estudios de impacto ambiental), sus costos se inflaron, y el presidente de la agencia que debía regular esos emprendimientos (Ositran, Organismo Supervi-

¹⁷ *Brazil builder said to allege bribery at Amazon jungle dam*, Bloomberg, 20 marzo 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-20/brazil-builder-ceo-said-to-allege-bribery-at-belo-monte-angra-3>.

¹⁸ *La Central San Francisco puso en la mira a Odebrecht*, A. Torres y M. Orozco, El Comercio, Quito, 23 diciembre 2016, <http://www.elcomercio.com/actualidad/hidroelectrica-sanfrancisco-odebrecht-problemas-ecuador.html>.

¹⁹ Véase por ejemplo *Negligência e corrupção explicam o desastre de Mariana*. Entrevista especial con Apolo Heringer Lisboa, P. Fachin, Instituto Humanitas, Unisinos, São Leopoldo, 3 noviembre 2016, <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/561879-negligencia-e-corrupcao-explicam-o-desastre-de-mariana-entrevista-especial-com-apolu-lisboa>.

sor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público), durante la administración García, fue detenido por recibir soborno de *Odebrecht*, dejando en claro que no cumplía sus tareas con imparcialidad²⁰.

A lo largo de estos y otros casos se observa que la corrupción opera ocultando o aceptando mayores impactos sociales y ambientales, tales como pérdida de biodiversidad, contaminación, desplazamiento de comunidades, afectación de su salud y calidad de vida, pérdida de economías locales, etc. Esto ocurre tanto en el campo de las ilegalidades como de las alegalidades.

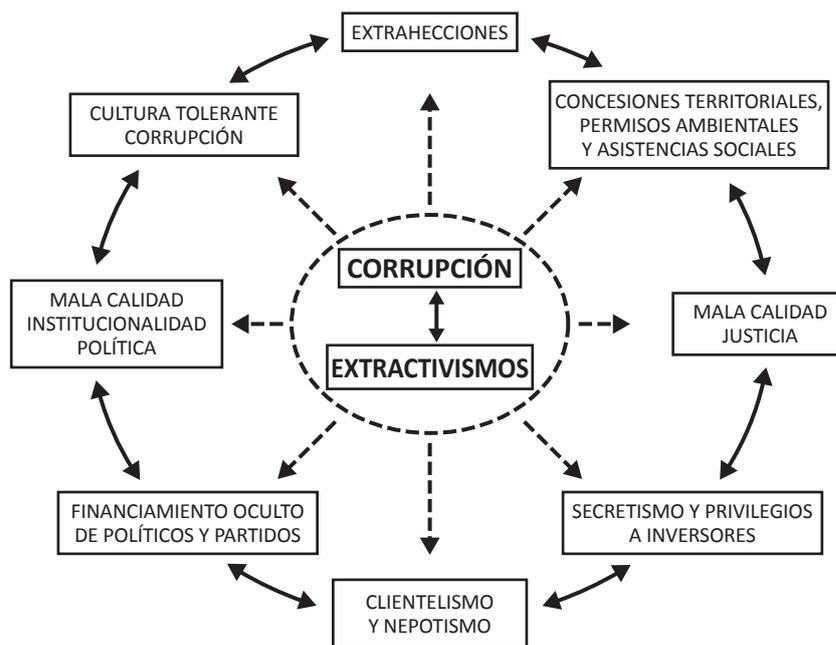
Se registran casos de corrupción bajo todos los regímenes de propiedad y acceso a los recursos naturales. Esto incluye emprendimientos privados (nacionales o internacionales), estatales, mixtos, cooperativos, e incluso tradicionales (como la

²⁰ El ministro Cornejo se niega a anular licitación que favoreció a *Odebrecht*, M.E. Hidalgo, La República, Lima, 25 junio 2011, <http://larepublica.pe/25-06-2011/el-ministro-cornejo-se-niega-anular-licitacion-que-favorecio-odebrecht>; Ex presidente de Ositran recibió US\$750 mil en coimas para favorecer a *Odebrecht* con *Interoceánica Sur*, Perú 21, Lima, 20 marzo 2017, <https://peru21.pe/politica/ex-presidente-ositran-recibio-us-750-mil-coimas-favorecer-odebrecht-interoceanica-sur-69750>.

minería informal o ilegal que además se presenta como tradicional).

Se han identificado casos en todos los países sudamericanos. No escapan ni siquiera las naciones que cuentan con los mejores indicadores ante la corrupción, como Chile y Uruguay. Además, se confirma que esas situaciones ocurren bajo gobiernos de todo el espectro ideológico, desde conservadores a progresistas, desde aquellos inspirados en el neoliberalismo a los que defienden un socialismo del siglo XXI. No existe un mejor desempeño de un tipo u otro de gobierno.

La coincidencia entre corrupción y extractivismos tampoco es un problema reciente, sino que tiene una larga historia. Posiblemente uno de los registros más tempranos de corrupción a gran escala fue justamente en la minería, denunciado por el capitán español Antonio de Ulloa en 1758. El que fue gobernador de Huancavélica encontró unas complejas redes de corrupción con el azogue (mercurio) que era utilizado en la minería de plata, en la comercialización de minerales y en el apoyo económico que otorgaba la corona. Problemáticas similares se repitieron en la colonia y en la vida republicana hasta llegar a nuestros días.



Asociación mutuamente dependiente entre extractivismos y corrupción, y algunas de sus consecuencias o implicancia en distintos ámbitos.

Actores, instituciones, interacciones

Los casos revisamos muestran que todo tipo de actores pueden estar afectados por esta problemática; no hay excepciones de clase o de posiciones. Se ha registrado la participación de empresarios, políticos, funcionarios estatales (en las ramas ejecutiva, judicial y legislativa), policías y militares, periodistas, académicos, e incluso en líderes locales que pueden ser indígenas o campesinos.

De la misma manera, todo tipo de ámbitos pueden estar comprometidos. Esto ocurre sin dudas en los espacios empresarial y político, pero también en otros, como la justicia, policía, medios de comunicación e incluso las comunidades locales.

Estos actores se organizan en distintos espacios como redes, que pueden ser más o menos complejas en cuanto al número de participantes y su estructura. Los abordajes conceptuales convencionales, que priorizan la corrupción política o a los actores ubicados dentro de la función pública, son limitados, ya que es evidente que estas redes tienen múltiples nodos también en la esfera privada.

Por ejemplo, en un sonado caso en Perú, se descubrió que una impactante foto de un campesino protestando en la localidad de Islay, en realidad fue montada por un periodista local vinculado a una empresa minera y un policía que irregularmente ocultaba su identidad. Esa red, por lo tanto incluyó actores de las fuerzas de seguridad, un periodista local, y el concurso de los medios capitalinos que reprodujeron la foto²¹.

²¹ Véase: *Toda la historia: ¿quiénes están detrás de la fotografía armada por la policía en Islay?*, M. Sifuentes, Utero.pe, 27 abril 2015, Lima, <http://utero.pe/2015/04/27/toda-la-historia-quiénes-están-detrás-de-la-fotografía-armada-por-la-policía-en-islay/>.

Entre los actores ocurren distintos tipos de interacción. Entre ellos, los flujos de dinero reviste una enorme importancia, y esto no puede sorprender dado los enormes volúmenes de capital en juego en las inversiones y en las exportaciones extractivas. La corrupción afecta el cumplimiento con obligaciones impositivas (sea por vías legales como ilegales, tal como se discute más abajo). También existen irregularidades en el manejo de los fondos recaudados gracias a los extractivismos. Un ejemplo destacado es el llamado *milicogate* en Chile, donde generales y coroneles aprovechaban irregularmente para fines personales el fondo militar nutrido por el impuesto obligatorio sobre el cobre²².

Pero las interacciones no están restringidas a intercambios de favores por dinero. En efecto, también hay relaciones que descansan en informaciones y poder. Las que están basadas en información trafican por ejemplo con datos técnicos (como puede ser la ubicación de yacimientos, reportes de contaminación, etc.), acceso a informes confidenciales, etc. Finalmente, las relaciones de poder sirven para decisiones discrecionales, tales como conceder contratos a empresas extractivas o reforzar posiciones políticas. Tanto los flujos de dinero como de información están a su vez envueltos en relaciones de poder.

²² *Milicogate: los millonarios retiros y egresos efectuados por generales desde los gastos reservados del Ejército*, M. Weibel B., El Desconcierto, Santiago, 18 mayo 2017, <http://www.eldesconcierto.cl/reportajes/milicogate-los-millonarios-retiros-y-egresos-efectuados-por-generales-desde-los-gastos-reservados-del-ejercito/>.

Arquitectura y dinámica

Un ejemplo de la estructura, organización y dinámica de las redes de corrupción en los extractivismos puede ser ilustrado con los casos de Petrobras y las empresas constructoras brasileñas. *Petrobras (Petróleo Brasileiro SA)* es una empresa del sector hidrocarburos, mixta (formalmente privada pero con control accionario del gobierno brasileño), que opera en 17 países (12 en América Latina). Ocupa el puesto 75 entre las más grandes corporaciones globales de la revista *Fortune* para el año 2017. Creció notablemente durante las administraciones del Partido de los Trabajadores, presentándola como una de las “campeonas nacionales”, nombre dado a las corporaciones brasileñas que se transnacionalizaban y ejemplificarían el papel del país como potencia global.

Investigaciones sobre manejos ilegales en cambio de moneda extranjera, en 2014 desembocaron por casualidad en descubrir una compleja red de corrupción que involucraba a esta petrolera (conocida como *Operación Lava Jato*). Los actores eran distintos directores políticos dentro de *Petrobras* que aceptaban asignar contratos a ciertas empresas constructoras, con sobrepagos enormes, y a cambio recibían sobornos del 1% al 5%. Ese dinero era encaminado por intermediarios y regresaban a los directores, quienes pagaban los costos de operación de las maniobras y derivaban la mayor parte hacia los partidos políticos. Las redes se expandían por un lado a las empresas contratistas y por el otro lado a políticos con puestos claves en el legislativo y el ejecutivo. Estas operaciones se realizaban desde 2004, y terminaban en pagos de sobornos a políticos que podían llegar a los US\$200.000 por mes. El valor de los fraudes y pérdidas de la petrolera ha sido estimado en más de US\$25 mil millones, pero la cifra exacta se desconoce²³.

La organización de la red era compleja, ya que los partidos políticos escogían personas de confianza para los cargos dentro de *Petrobras*, y a su vez, la estructura de la empresa se modificó con ese fin. Por ejemplo, los partidos más importantes de la coalición política que sostenía al gobierno de Lula da Silva controlaban direcciones específicas dentro de *Petrobras* (incluyendo al Partido de los Trabajadores, el Partido Progresista, y el Partido Movimiento Democrático Brasileño - PMDB). Por lo tanto, la arquitectura de la red de corrupción se imponía sobre el organigrama de la corporación.

²³ Los políticos del “caso Petrobras” recibían pagos de empresarios, *El País*, Madrid, 9 marzo 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/07/actualidad/1425749985_349564.html.

Los contratos amañados permitían contar con el dinero para sobornos que fluía por variados canales. A medida que avanzó la investigación de Lava Jato se desembocó en una investigación que comprometió a 8 ministros, 12 gobernadores, 24 senadores, y 37 diputados.

También era compleja la arquitectura para asegurar el flujo del dinero. En el caso de *Odebrecht* envolvía a 5 subsidiarias que encaminaban los dineros por medio de 14 empresas intermediarias ordenadas en 3 niveles para evitar la detección, operando en cinco países, para finalmente retornar a Brasil.

Sobre el entramado de *Petrobras* se superponen otros que se organizan desde las empresas constructoras. Entre las investigaciones más conocidas están las enfocadas en la empresa *Odebrecht*, la que tenía todo un departamento para el pago de sobornos y una contabilidad paralela regularizada con ese fin. Los pagos de sobornos se generalizaron dentro de Brasil y la misma dinámica se extendió a otros países²⁴. Se conocieron las planillas de cálculo y pagos, todas ellas repletas de códigos para asignar los pagos (por ejemplo: Panadero, Cabeza Chata, Amarillo, Camarón, etc.). Esos pagos estaban en manos de altos ejecutivos, incluyendo el CEO de la corporación, Marcelo Odebrecht; más de 70 ejecutivos que optaron por cooperar, incluyendo al mismo Odebrecht, quien ahora está sentenciado a 19 años de prisión.

Le siguieron procesos similares en las otras empresas constructoras como *Camargo Correa*, *Andrade Gutierrez*, *OAS*, *Mendes Júnior* y *Egevix*. Varias de estas compañías operaban en otros países sudamericanos, incluyendo construyendo obras de infraestructura que son parte de redes de conexión y cuencas de soporte de distintos extractivismos. Un buen ejemplo son los contratos de las constructoras en las carreteras Interoceánicas Sur y Norte en Perú, mencionadas arriba.

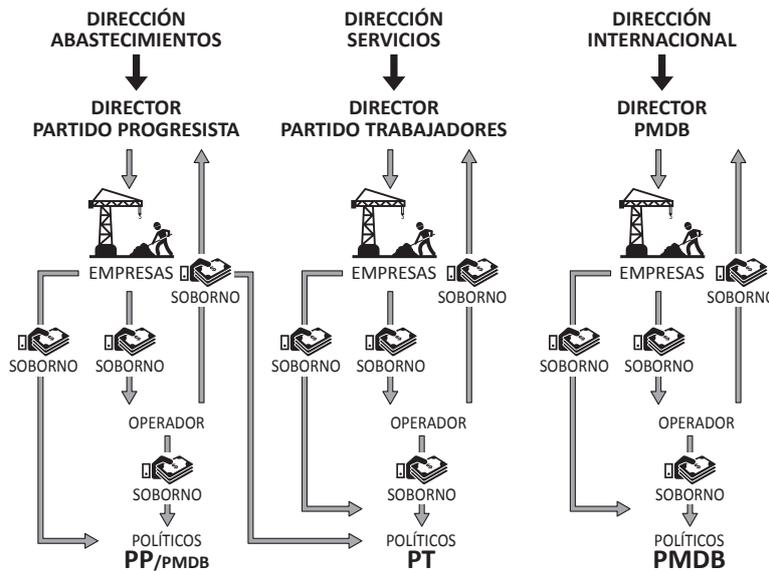
Como puede verse estas redes englobaban a una empresa estatal y otras privadas, pero se ampliaban extensamente en los ámbitos político partidarios y dentro del Estado. Por ejemplo, los resultados de Lava Jato son dramáticos; hasta julio de 2017 se encaminaron 1.765 procesos, 65 acusaciones criminales contra 277 personas distintas (33 de ellas ya cuentan con sentencias),

²⁴ Descubierta do “departamento da propina” na Odebrecht reforça elementos de cartel, *Estadao*, Sao Paulo, 23 marzo 2016, <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/descoberta-do-departamento-da-propina-na-odebrecht-reforca-elementos-de-cartel/>.

207 resoluciones de prisión, 158 acuerdos de testimonios a cambio de reducción de las penas, 27 personas encarceladas, y recuperación de dineros y multas que superan los 38 mil millones de reales²⁵. La cifra estimada de los sobornos pagados

²⁵ Resultados da Operação Lava Jato, Ministério Público Federal, 26 julio 2017, <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>; Lava Jato tem 116 condenados e 27 presos em mais de 3 anos de operação, R. D'Agostino, G1 Globo, 6 julio 2017, <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/lava-jato-tem-116-condenados-e-27-presos-em-mais-de-3-anos-de-operacao.ghtml>

sigue elevándose, pero podría haber alcanzado los 10 mil millones de reales (alrededor de 3 mil millones de dólares). A partir de todo esto perdieron sus cargos, han sido procesados o están encarcelados, entre otros, los presidentes de la cámara de senadores y de diputados, ex ministros y legisladores. Esto deja muy en claro que para muchos actores, las relaciones de poder fueron determinantes en organizar estas redes.



Arquitectura de la red de corrupción dentro de Petrobras. Direcciones de la empresa asignadas a distintos partidos políticos que a su vez organizaban el pago de sobornos con vías directas o a través de intermediarios. Basado en un esquema del Ministerio Público Federal de Brasil.

El impacto sobre las comunidades locales

Un extremo muy distinto a los casos que involucran grandes corporaciones comentados arriba, ocurre cuando la corrupción en los extractivismos alcanza los espacios y con actores locales.

Para ilustrar la complejidad de esas relaciones se puede ofrecer un primer ejemplo vinculado al proyecto minero Tía María en Arequipa (Perú), que era objeto de una dura resistencia local. En 2015 se conocieron grabaciones de una conversación telefónica entre un abogado que decía representar a un directivo de la compañía minera *Southern Peru* y un dirigente del frente ciudadano local que se oponía al emprendimiento. Este último pedía un millón y medio de "lentejas", en referencia a dólares, a cambio de detener el conflicto²⁶. El dirigente local fue procesado por la presunta extorsión y hoy sigue en prisión. El

²⁶ Tía María: Pepe Julio Gutiérrez habría negociado US\$15 millones para detener protestas en Islay, *Semana Económica*, Lima, 21 mayo 2015, <http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/mineria/160834-tia-maria-pepe-julio-gutierrez-habria-negociado-us1-5-millones-para-detener-protestas-en-islay/>.

caso muestra los complejos entramados de una corrupción que alcanza a actores que se presentaban como líderes de movimientos de resistencia local a los extractivismos o de técnicos (en este caso un abogado) que se alterna entre las organizaciones ciudadanas y la empresa.

Un segundo ejemplo, mucho más extendido y complejo se registró en Bolivia con el *Fondo Indígena* (Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas). Este fondo, financiado desde el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), debía apoyar proyectos de desarrollo en comunidades campesinas e indígenas. A partir de 2015 se descubrió que esos proyectos no se cumplían y los dineros eran desviados hacia otros fines, tanto aprovechamiento personales como financiamiento de campañas electorales del partido gobernante. Una de las evaluaciones encontró que más de 153 proyectos no fueron concluidos, y sólo uno se cerró adecuadamente (más detalles en Morales, 2015). Se estima que no se conoce el destino o el uso de proyectos por un

total aproximado de US\$150 millones, asignados entre 2006 y 2010²⁷. Esto resultó en la prisión de dos personas que fueron ministras de desarrollo rural, una que fue senador del MAS (Movimiento al Socialismo), y dirigentes de primer nivel de organizaciones indígenas y campesinas

Se generó así un efecto secundario de la corrupción en los extractivismos que fue el debilitamiento y fractura de las organizaciones indígenas. Se crearon federaciones paralelas, unas de oposición y otras oficialistas (esto afectó a CONAMAQ, Conejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu, y a CIDOB, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia).

Esta penetración de la corrupción extractivista en las comunidades locales se debe a múltiples factores. Sin duda hay situaciones, donde actores estatales o empresariales aprovechan las condiciones de pobreza, e incluso la desesperación económica que se vive en algunos sitios. Tampoco puede descartarse que contribuye a esto la penetración de una racionalidad economicista en el seno de grupos locales, especialmente indígenas y campesinos, aumentado el individualismo y la competencia, y destruyendo las redes de solidaridad y reciprocidad local.

²⁷ Fondioc: aún no se conoce en qué se gastaron Bs 1.050 millones, B. Layme, Página Siete, 11 mayo 2016, <http://www.paginasiete.bo/nacional/2016/5/11/fondioc-conoce-gastaron-1050-millones-96135.html>

Muchas comunidades están continuamente bombardeadas por mensajes sobre las bondades del mercado, la utilidad de los instrumentos económicos, y la necesidad de hacer sus propios negocios, tales como ecoturismo, vender bonos de captación de carbono o acceder a parte de las regalías de los extractivismos. Los gobiernos refuerzan, ya que a cambio de actividades extractivas prometen o brindan distintas compensaciones económicas (pagos de bonos, coparticipación en impuestos, etc.).

Todas estas condiciones son favorables para la penetración de la corrupción, ya que se la interpreta como otro “negocio” posible. A su vez, para muchos de esos actores locales, la cotidianidad política que ellos observan y enfrentan está inmersa en redes de corrupción. El problema es que todo esto, además de servir a sostener los extractivismos, genera fracturas y divisiones en el seno de comunidades o movimientos sociales.

Más allá de esa penetración local de la corrupción, de todos modos siguen aumentando las resistencias ciudadanas a los extractivismos y las prácticas corruptas. Esto hace que la conflictividad siga aumentando en muchos sitios. Por lo tanto, la corrupción también debe ser entendida como un coadyuvante de la conflictividad y violencia en los extractivismos.

Economía, empresas y política

Los efectos de la corrupción sobre la dinámica económica también han recibido mucha atención (por ejemplo, Gray y Kaufmann, 1998, Rose-Ackerman, 2006), incluyendo su ponderación frente a la llamada *maldición de la abundancia de recursos naturales* (por ejemplo, Bulte y Damania, 2008, Pendergast et al., 2011). Algunas empresas evalúan el peso de la corrupción frente a sus intereses de inversiones; por ejemplo el Instituto Fraser entrevistaba a los ejecutivos de las grandes corporaciones mineras si la corrupción representaba un obstáculo a sus inversiones (Wilson et al., 2013).

En América del Sur se han sucedido estudios que muestran distintas aristas de la incidencia económica de la corrupción en los extractivismos. A nivel general, un estudio de CEPAL muestra los niveles de facturación fraudulenta en el comercio exterior (Podestá et al., 2017). En América del Sur, en todos los países excepto Uruguay, los principales rubros que muestran sobrefacturaciones en sus exportaciones son extractivistas (por ejemplo, minería en Brasil e hidrocarburos en Venezuela).

Otros estudios se han enfocado en la elusión y evasión impositiva, especialmente en el sector minero en Colombia, Chile y Perú. Por ejemplo, Durand (2017) explica cómo se opera en la política tributaria en Perú, y Mendoza y de Echave (2016) muestran el modesto aporte impositivo del sector, con emprendimientos que pueden estar sin pagar por años, y que incluso llega al absurdo de pagos netos desde el Estado hacia las empresas. Finalmente, el tráfico ilegal genera efectos económicos por regalías e impuestos que no se pagan. Por ejemplo, en el caso del oro ilegal, un expresidente de la estatal minera COMIBOL, calcula que entre 2007 y 2014, las evasiones de pago de regalías alcanzaron a US\$100 millones, y la elusión de impuestos fue de US\$250 millones²⁸.

Por cierto, no todas las empresas en esos sectores están comprometidas con prácticas corruptas. También hay que reconocer que la

²⁸ *Calculan evasión y elusión de US\$350 millones en el oro*, Página Siete, La Paz, 29 mayo 2015, <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/5/29/calculan-evasion-elusion-millones-58171.html>

corrupción igualmente afecta a otros sectores, como pueden ser casos que involucran empresas en rubros manufactureros, en servicios como la salud o la educación, etc.

Sin embargo, cuando esta problemática afecta a los extractivismos, los vínculos más intensos se registran entre empresas y actores político partidarios, arrastrando con ello los ámbitos de los gobiernos, los legislativos y el poder judicial. Es que la corrupción también opera en esos espacios políticos y encuentra en los extractivismos una cantera para poder nutrirse.

Se llega a situaciones donde algunas empresas extractivistas se convierten en un medio para obtener dineros, tanto por vías legales como ilegales, para un diverso abanico de personas y grupos, desde empresarios a líderes políticos. Como el propio Estado necesita de esos fondos extractivistas, éste, junto a los agrupamientos políticos gobernantes, tolera o protege los flujos ilegales de dinero.

Estas estructuras pueden ser muy estables de lo esperado. El caso *Petrobras* y de las empresas

constructoras se mantuvieron por años y contaron con una importante cobertura política y judicial. Pero además se observa que se han transnacionalizado, no en el sentido de exportar un modelo de corrupción, pero si aprovechando las opciones que ya existían en países vecinos para lograr ventajas empresariales propias.

También es impactante que la corrupción en los extractivismos ocurriera bajo gobiernos de muy distinta orientación política, ya que podría haberse esperado que el progresismo, por sus mayores intervenciones en el mercado, estuviera en mejor posición para combatirla. Como muestran los casos en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela, esto no ocurrió.

Todo esto lleva a preguntarse si la política que sostiene a enormes proyectos de inversión extractivista no está fatalmente condenada a caer en algún tipo de corrupción. O de otra manera, hay que interrogarse si la ausencia de corrupción en ciertos sectores extractivistas sería, tal vez, una condición excepcional.

Los roles del Estado, los modos de la política y la democracia

Tanto la corrupción como los extractivismos impactan sobre el Estado. En el primer caso, sus consecuencias incluyen la reducción en la calidad y eficiencia en diversas actividades en manos estatales (tal como ha sido señalado por Girling, 1997; Bull y Newell, 2003; Johnston, 2005, entre otros). Esto incluye casos tales como servicios públicos u obras de infraestructura asignadas gracias a alguna práctica corrupta, pero que no cumplen con adecuados estándares, están sobrevaloradas o ni siquiera son necesarias. En el segundo caso, entre los más importantes efectos derrame de los extractivismos se cuentan la reconfiguración estatal hacia lo que se ha calificado como un Estado compensador. Este intenta por un lado promover el crecimiento económico, y por ello es más dependiente de los extractivismos, y por el otro busca compensar a la población por los impactos negativos que produce ese crecimiento, usualmente por medidas asistencialistas.

La confluencia entre corrupción y extractivismos potencia aquellas ineficiencias, como vuelve más inestable el equilibrio del Estado compensador. Pero además empobrece la reflexión y diseño de políticas públicas al privilegiarse intereses específicos en lugar del bien común. Un hallazgo importante es que la corrupción opera además en ampliar el campo de las ilegalidades (la que aprovechan intensamente los extractivismos) a costa del espacio de las ilegalidades.

De esta manera, distintas asociaciones entre extractivismos y corrupción se articulan entre sí, derivando hacia situaciones que erosionan la calidad de la democracia. Hechos como sobornos que alteran un estudio de impacto ambiental, la obstrucción de la justicia para penalizar a quienes golpearon a un campesino que protestaba contra una minera o las intervenciones para evitar una votación ciudadana sobre un proyecto extractivo, se potencian entre sí, y derivan hacia la conformación de políticas de un extractivismo corrupto.

Los estudios comparados muestran que, por ejemplo, una dependencia marcada en exportar petróleo tiene más posibilidades de limitar la democracia, y promueve consecuencias como rentismo y represión (Ross, 2001). Los extractivismos penetran al Estado, incluso capturándolo, como por ejemplo se argumenta en Perú (Durand, 2016), distorsionando sus capacidades de construir políticas públicas comprometidas con la justicia social y ambiental. Son intentos una y otra vez entorpecidos por prácticas como el abuso de funciones, tráfico de influencias, encubrimiento y obstrucción de la justicia. Un extremo se evidencia en Brasil, donde la mayor parte de los actores políticos clave involucrados en las políticas públicas sobre extractivismo, como el presidente, el jefe de gabinete, los ministros de esas áreas, y los líderes en el congreso, están in-

volucrados en la corrupción²⁹. Estos hechos han llevado a algunos a indicar que estamos ante una nueva corrupción convertida en una de las fuentes de financiamiento de partidos políticos.

Dando un paso más, es la propia dinámica de la política en su amplio sentido que es afectada por la confluencia entre corrupción y extractivismos. Recordemos que entre los efectos derrame de los extractivismos está el fortalecimiento de regímenes democráticos delegativos, y en especial hiperpresidencialistas. La figura del caudillo fuerte que resume a casi toda la nación se potencia, y es aprovechada para imponer los extractivismos invocando al interés general contra las resistencias locales. La corrupción opera en esa dinámica, especialmente por medio del clientelismo (un ejemplo son las denuncias de regalos a las comunidades locales en la información o consulta ciudadana, otorgar puestos en el Estado, etc.) o del tráfico de influencias (cuando un político olvida las promesas por las que fue votado para obtener ventajas a partir de negociaciones ocultas con

²⁹ En Brasil, en las administraciones Rousseff y Temer se pueden identificar al menos 15 cargos clave de alto nivel en el Estado para diseñar y regular las políticas sobre los extractivismos. Entre todos ellos hay evidencias de que al menos 12 han estado involucrados o participaron de prácticas de corrupción. Dicho de otro modo, las redes de corrupción están presentes en todos los más altos cargos para la toma de decisiones en políticas extractivistas en Brasil (Gudynas, 2017).

Desarrollo, extractivismos y alternativas

Es común que se piense que la corrupción es un obstáculo al desarrollo o al crecimiento económico (por ejemplo, Gray y Kaufmann, 1998). Esto es parte de una concepción que concibe a cualquiera de esos dos objetivos como benéficos y necesarios. Atacar la corrupción sería necesario para mantener el crecimiento y el desarrollo. Posturas muy similares se asumen con los extractivismos, también defendidos como indispensables para crecer o desarrollarse.

Sin embargo, este breve repaso muestra que la corrupción aparece repetidamente en las estrategias extractivistas, es un problema repetido bajo cualquier tipo de desarrollo y en distintas organizaciones políticas. Es así que puede argumentarse que la corrupción seguramente es consustancial a las diferentes modalidades de desarrollo. Por ejemplo, en América Latina muchos señalan a la corrupción como un mal endémico del capitalismo, mientras en otros continentes, como ocurrió poco tiempo atrás en Europa del Este o se observa hoy en China, se acusa a los socialismos gobernantes de navegar en la corrupción. Por este

actores con poder o dinero).

Los efectos derrame políticos de los extractivismos también favorecen la conformación de estructuras de los partidos políticos que se vuelven gelatinosas (se abandona la concepción de partido por la de movimiento, con débiles autoridades y limitados mecanismos de consulta y participación, ya que las decisiones descansan en el líder). Agreguemos aquí que los estudios convencionales indican que mayores niveles de corrupción están asociados a regímenes menos democráticos y más autoritarios (Warren, 2004, 2005).

Los más afectados por todo esto son, sin duda, las comunidades locales, y en especial indígenas y campesinos. Ellos tienen menores opciones para impedir la corrupción o revertir emprendimientos extractivistas, denunciarla dentro de su partido, y menos aun cuando ese partido aprovecha los dineros de redes de corrupción. Pero a la vez son quienes padecen directamente sus impactos locales.

Posiblemente el caso extremo ocurre con las llamadas *extrahecciones*, el término que significa “arrancar” los recursos naturales, o sea apelar a la violencia y violación de los derechos en los extractivismos. La corrupción contribuye a naturalizar esas situaciones, ya que opera para encubrir ese tipo de violencia y violaciones. En el mismo sentido están quienes asumen que la corrupción es imposible de erradicar, y que por ello se debe convivir con ella.

tipo de razones es más adecuado reconocer que es una problemática que afecta a todas las variedades de desarrollo. En tanto en el desarrollo se comparte un núcleo básico de concepciones, como el progreso material y económico basado en la explotación de la Naturaleza, la obsesión con el crecimiento económico, la rentabilidad y el individualismo competitivo, todo eso abre muchos flancos para que penetre la corrupción.

Esas mismas ideas convencionales del desarrollo son las que promocionan a toda costa los extractivismos y otras estrategias análogas, y con ello también contribuyen a las condiciones para caer en la corrupción. Promueven unos tipos de desarrollo con impactos sociales y ambientales tan severos, que no es raro que deban apelar a algún mecanismo de corrupción para poder sostenerse. Y a la vez inhiben las opciones para remontar esas situaciones, como ocurre con todas las trabas al acceso a la información o la participación ciudadana. Dicho de otra manera, los desarrollos actuales generan condiciones de posibilidad a los extractivismos, inhiben la

búsqueda de alternativas a ellos, y producen condiciones favorables a la corrupción.

Los extractivismos, como un caso particular de aprovechamiento de los recursos naturales, en lugar de ser una fuente de recursos para el desarrollo (en sus versiones más benévolas) y el fortalecimiento político, se convierten en un riesgo político de degradar la democracia o amparar injusticias. La corrupción extractivista muestra prácticas que son ilegítimas e irregulares, tanto en un plan formal (ilegalidad y alegalidad) como en la dimensión moral socialmente aceptada.

No deja de ser llamativo que los grandes escándalos de corrupción estallen en este preciso momento. Es como si en el pasado reciente, con los altos precios de las materias primas hubiese suficiente dinero para darle su parte al Estado o las accionistas, a los sobornados, a los partidos, etc. Ahora, con la caída de la rentabilidad de esos sectores, estallan conflictos por esos excedentes. Poco a poco, muchas bocas que estaban cerradas comienzan a hablar.

Toda esta situación tiene consecuencias importantes al buscar alternativas a los extractivismos o en el combate de la corrupción. Entre los países

que despliegan extractivismos conservadores se podría plantear que la opción de cambio es pasar a estatizar, por ejemplo, empresas mineras y petroleras. Pero la experiencia de los progresismos muestra que los extractivismos estatales tienen impactos negativos similares y no han sido inmunes a la corrupción. Esto deja en claro que apostar a cambios entre variedades de extractivismos no resuelve la problemática de fondo.

Si realmente se desea quebrar la simbiosis corrupción/extractivismo, sin duda son importantes ingredientes como controlar a las empresas, reforzar el acceso a la información, monitorear el flujo de capitales, regular el financiamiento de los partidos, y así sucesivamente. Pero hay un componente indispensable: se deberá abandonar la dependencia extractivista. La mejor cura para las alegalidades e ilegalidades en los extractivismos es dejar de ser extractivistas, o sea, el inicio de una transición de salida de ese tipo de desarrollo. De la misma manera, atacar la corrupción también apunta a los extractivismos, ya que es un tipo de actividad corruptógena. Esto hace que las alternativas se deban orientar a pensar, diseñar y ejecutar estrategias post-extractivistas.

Conclusiones provisionarias

Es posible establecer que así como los extractivismos son un caso particular de apropiación de recursos naturales subordinados a la globalización, la corrupción esos emprendimientos también queda teñida por esas particularidades. La explotación de la Naturaleza pasa a desempeñar un papel central para acceder al capital, la información o el poder que circula en las redes de corrupción. Bajo ese impulso, la corrupción aparece en todo tipo de extractivismos, involucra a diversos actores y afecta tanto ámbitos privados como públicos. Se vuelve uno de los factores que deteriora la calidad de las políticas públicas y termina erosionando la democracia. La expresión última está en la corrupción que otorga coberturas a las extrahecciones.

De todos modos, no se puede establecer una correspondencia automática en concebir que todos los extractivismos están envueltos en la corrupción. Pero eso no impide reconocer que esta problemática se ha vuelto tan frecuente en los

extractivismos, que amerita indicar que existen situaciones de una íntima relación, en especial en los emprendimientos de muy alta rentabilidad. No sólo eso, sino que además generan condiciones que impiden o entorpecen la lucha frontal contra los distintos modos de corrupción. Esto hace que esa estrecha asociación en varias situaciones podría describirse como una simbiosis.

Sin duda quedan muchas áreas abiertas para futuras investigaciones sobre esos vínculos, tales como estudios de carácter etnográfico para describir con detalle cómo se conforman las redes de corrupción, o una mejor comprensión de la carga económica que genera.

Pero no puede olvidarse un sentido de urgencia en tanto los extractivismos siguen generando injusticias cuando la corrupción aprovecha prácticas irregulares, incorrectas e ilegítimas. Se lesionan tanto la justicia social como una justicia ambiental y ecológica. Esto explica la urgencia en analizar esta problemática.

Bibliografía

- Bhattacharyya, S. y Hodler, R. (2010). "Natural resources, democracy and corruption". *European Economic Review*, 54, pp. 608-621.
- Bull, M.J. y Newell, J.L. (2003). *Corruption in contemporary politics*. Palgrave, Hampshire.
- Bulte, E. y Damania, R. (2008). Resources for Sale: Corruption, democracy and the natural resource curse. *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 8, pp. 1-28.
- Damania, R. (2002). "Environmental controls with corrupt bureaucrats". *Environment and Development Economics*, 7, pp. 407-427.
- Damania, R., Fredriksson, P. G. y List, J. A. (2003). "Trade liberalization, corruption, and environmental policy formation: theory and evidence". *Journal Environmental Economics and Management*, 46, pp. 490-512.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquete ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
- (2017). *Juegos de poder. Política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima: Oxfam.
- Giraldo R. J. y Muñoz, M. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Eafit y Proantioquia.
- Girling, J. (1997). *Corruption, capitalism and democracy*. Londres: Routledge.
- Gray, C. W. y Kaufmann, D. (1998). Corruption and development. *Finance & Development*. IMF, 35, pp. 7-10.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba; CEDIB y CLAES / 2a ed. Lima: RedGE, PDTG y CLAES.
- (2017). *Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación*. Lima: CooperAcción, RedGE y CLAES, en prensa.
- Heidenheimer, A. J. y Johnston, M. (ed.) (2002). *Political corruption: concepts and contexts*. New Brunswick: Transactions Publishers.
- Heywood, P. M. (ed.) (2015). *Routledge handbook of political corruption*. Londres: Routledge.
- Holmes, L. (2015). *Corruption. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Jain, A. K. (2001a). "Corruption: a review". *Journal Economic Surveys*, 15(1), p. 71-121.
- (ed.) (2001b). *The political economy of corruption*. Londres: Routledge.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: wealth, power and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurer, O. (2005). "Corruption: an alternative approach to its definition and measurement". *Political Studies*, 53, pp. 222-239.
- Mendoza, A. y de Echave, J. (2016). *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: CooperAcción y Oxfam.
- Morales A. M. (comp.) (2015). *Fondo Indígena. La gran estafa. Denuncias y propuestas de los pueblos indígenas*. La Paz: CONAMAQ Orgánico.
- OECD (2014). *Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*. París. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>
- Pellegrini, L. y Gerlagh, R. (2005). "Corruption, democracy, and environmental policy. An empirical contribution to the debate". *Journal Environment & Development*, 15 (3), pp. 332-354.
- Pendergast S.M., Clarke, J. A. y van Kooten, G. C. (2011). "Corruption, development and the curse of natural resources". *Canadian Journal Political Science*, 44(2), pp. 411-437.
- Podestá, A., Hanni, M. y Martner, R. (2017). "Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe". *Macroeconomía y Desarrollo*, N°183. Santiago: CEPAL.
- Robbins, P. (2000). "The rotten institution: corruption in natural resource management". *Political Geography*, 19, pp. 423-443.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.
- (1999). *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (ed.) (2006). *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ross, M. L. (2001). "Does oil hinder democracy?" *World Politics*, 53, pp. 325-361.
- Rothstein, B. y Varraich, A. (2017). *Making sense of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPDA (2015). *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos*. Lima: Sociedad Peruana Derecho Ambiental.
- Uslaner, E. M. (2005). "Trust and corruption". En Lambsdorff, J. G., Taube, M. y Schramm, M., *The new institutional economics of corruption*. Londres: Routledge.
- Warren, M. E. (2004). "What does corruption mean in a democracy?". *American Journal Political Science*, 48 (2), pp. 328-343.