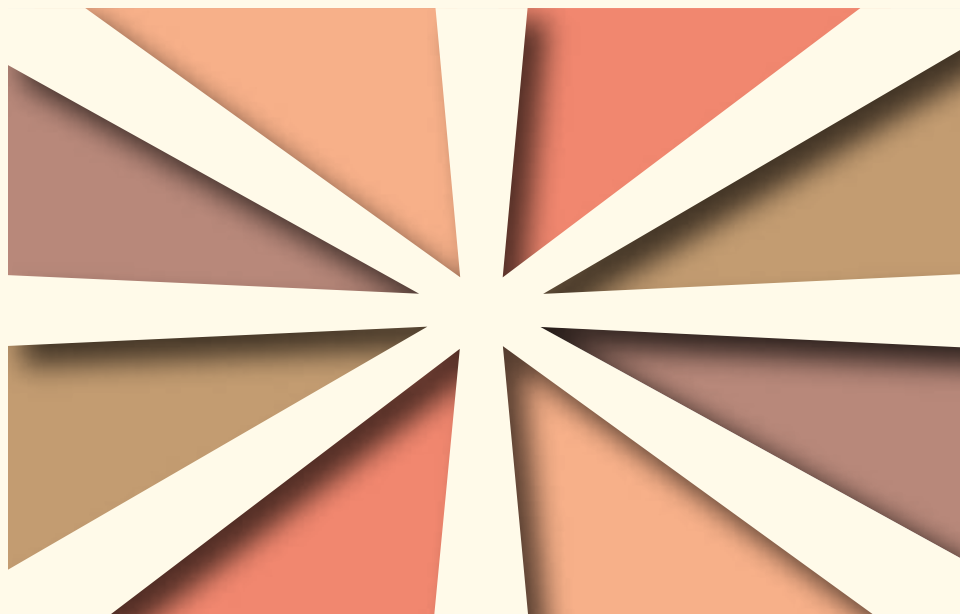


**Eduardo Gudynas**

# **EXTRACTIVISMOS Y CORRUPCIÓN**

**Anatomía de una íntima relación**



*Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Editores*  
*Ediciones Abya-Yala*

# **Extractivismos y corrupción**

Anatomía de una íntima relación

*Eduardo Gudynas*

# **Extractivismos y corrupción**

Anatomía de una íntima relación



2019

## **EXTRACTIVISMOS Y CORRUPCIÓN**

Anatomía de una íntima relación

© *Eduardo Gudynas*, sobre el texto e imágenes excepto donde se indique lo contrario. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, Uruguay. Contacto: [egudynas@ambiental.net](mailto:egudynas@ambiental.net)

1ra. Edición:                   Ediciones Abya-Yala  
2019                            Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A  
                                      Apartado postal: 17-12-719  
                                      Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800  
                                      e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
                                      [www.abayala.org](http://www.abayala.org)  
                                      Quito-Ecuador

Depósito legal:           006395

Derechos de autor:      057001

ISBN:                        978-9942-09-655-5

Diseño, diagramación e impresión:   Ediciones Abya-Yala  
                                      Quito-Ecuador

Tiraje:                      300 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, agosto 2019.

# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Ideas y conceptos .....</b>	<b>13</b>
Antecedentes sobre corrupción y extractivismos .....	13
El concepto de corrupción .....	14
Extractivismos: concepto y precisiones .....	22
La incidencia de la corrupción en los extractivismos .....	28
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Antecedentes, historia y contextos .....</b>	<b>31</b>
Viejas historias.....	31
Historias más cercanas .....	33
La percepción de la corrupción latinoamericana .....	35
Ilegalidad y legalidad .....	38
Empuje extractivista .....	41
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Corrupción en los extractivismos sudamericanos.....</b>	<b>47</b>
El caso Petrobras .....	47
La petrolera, las constructoras y los políticos .....	50
Extractivismos y corrupción en América del Sur .....	52
Cuencas de soporte y redes de conexión .....	64
Los dineros de los extractivismos .....	68
Principales tendencias .....	70
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Actores, instituciones, vínculos .....</b>	<b>79</b>
El entramado de actores e instituciones.....	79
Vinculaciones e interacciones .....	84
Ejecutivos, puertas giratorias y el Estado .....	89

Complejidad de las redes: medios, policías y campesinos .....	91
La corrupción a nivel local .....	93
La penetración de la corrupción en las comunidades .....	95
Diversidad de actores y relaciones .....	98

## Capítulo 5

<b>Economía, economía política y globalización .....</b>	<b>101</b>
Economía y corrupción .....	101
Economía y maldiciones .....	104
La dimensión ecológica .....	105
Negocios y empresas .....	107
Flujos de capital e inversiones .....	109
La manipulación de los tributos .....	111
Comercio internacional y corrupción .....	113
Las instituciones financieras globales e internacionales .....	115

## Capítulo 6

<b>Política, Estado y políticas públicas.....</b>	<b>119</b>
La corrupción inunda la política .....	119
Vieja y nueva corrupción política .....	121
Penetrando al Estado y la política .....	123
Conservadores y progresistas .....	132
Equilibrios y Estado compensador .....	136
Políticas públicas debilitadas .....	136
Riesgo político .....	142

## Capítulo 7

<b>Efectos, derrame y derechos.....</b>	<b>145</b>
Agencia y asignación .....	145
Una íntima relación .....	147
Vínculos y relaciones .....	148
Impactos locales y efectos derrame .....	152
Derechos y extrahecciones .....	155
Desarrollo y cultura .....	157

## Capítulo 8

<b>Oportunidades y límites de las reacciones.....</b>	<b>159</b>
Normativas nacionales.....	159
Controles sobre las empresas .....	162

Reacciones latinoamericanas y globales .....	164
Gobernanza y mercado, transparencia y política .....	168
La ciudadanía, otra vez .....	171
<b>Capítulo 9</b>	
<b>El debilitamiento de la democracia y la política.....</b>	<b>173</b>
Limitando la democracia.....	173
Los efectos derrame sobre la democracia .....	175
Los efectos de la corrupción sobre la democracia .....	179
La espiral de la corrupción en los extractivismos .....	180
Erosión de la idea misma de política .....	184
<b>Capítulo 10</b>	
<b>Tendencias y alternativas .....</b>	<b>189</b>
Tendencias de una íntima asociación .....	189
Política y empresas .....	194
Los modos de la política .....	195
Desarrollo y alternativas .....	198
Transiciones postextractivistas .....	201
<b>Bibliografía .....</b>	<b>203</b>

# Introducción

En Ecuador es donde posiblemente se ubiquen algunos de los ejemplos más dramáticos tanto de los llamados extractivismos como de la corrupción. Cualquiera de las dos, son condiciones que sin duda están entre los mayores problemas que se enfrentan en el continente.

Los primeros, los extractivismos, expresan la apropiación de enormes volúmenes de recursos naturales que siguen siendo vendidos hacia los mercados internacionales. Es la persistencia de una forma de insertarse en el mundo que descansa en depredar la Naturaleza y que tiene una historia que en su esencia se repite desde la colonia.

Los segundos, las redes de corrupción, una y otra vez aparecen en los debates políticos y culturales, como si fuera un padecimiento que nunca se curó, y que ahora retorna bajo nuevos escándalos que ni siquiera están acotados a Ecuador ya se repiten en todo el continente. Los casos de las empresas brasileñas o las redes desnudadas por los Panamá Papers dejan a la vista la proliferación de las prácticas de la corrupción.

Bajo esas condiciones comenzó a quedar en evidencia que muchas de las denuncias sobre corrupción estaban asociadas a emprendimientos extractivistas, desde la explotación petrolera a minera, a la expansión de ciertas prácticas agrícolas.

Para muchos no fue sencillo advertir esas coincidencias. Es que los extractivismos que se difundieron durante el reciente ciclo de altos precios de las materias primas permitieron sostener la expansión



económica en varios países, y ello a su vez incidió en algunos avances sustantivos como fue la reducción de la pobreza en varios países. Pero a la vez se generó una adicción que alimentó una expansión aún mayor de esos extractivismos, multiplicándose sus impactos ambientales, territoriales y ambientales. Se reforzó el viejo mito de una Naturaleza increíblemente rica cuyos recursos serían casi inagotables.

Este fenómeno, que ocurrió en Ecuador como en todos los demás países latinoamericanos, enfrenta ahora sus límites. Es cada vez más difícil negar los impactos negativos de los extractivismos, desde la contaminación de suelos y aguas, al desmoronamiento del simplismo de entender sus limitaciones económicas. A medida que caían los precios internacionales regresaban los fantasmas como la pobreza y el desempleo. Y enseguida se sumó el descubrimiento de todo tipo de esquemas de corrupción en distintos proyectos. La explotación de la Naturaleza se concretaba apelando a la corrupción.

En efecto, se han conocido casos de corrupción vinculadas a la apropiación de recursos naturales, unos que movilizaron grandes sumas de dinero, otros más pequeños y localizados. Se volvió evidente que esas prácticas no son desviaciones ocasionales, sino que expresan relaciones más íntimas con esa forma de aprovechar la Naturaleza. Muchos de esos casos habían sido denunciados por la sociedad civil durante años, pero sus voces fueron desoídas o incluso anuladas por el poder político y empresarial. Hoy queda en claro que no exageraban.

Parecería que allí donde explotar la Naturaleza brinda ganancias exageradas, como ocurre con los extractivismos petroleros y mineros, no son pocos los que caerían en algún tipo de corrupción. Allí donde la aplicación rigurosa de la normativa impediría aprobar proyectos extractivistas por sus agudos impactos, se apelaría a la corrupción para poder imponerlos de toda forma. Allí donde se hacen evidentes los efectos sociales y ambientales negativos, se recurría a la corrupción para invisibilizarlos. Y así sucesivamente.

El objetivo de la presente revisión es precisamente examinar algunas de las manifestaciones más importantes de esta problemática en América del Sur. Se analizan las conexiones más destacadas entre corrupción y extractivismos como un modo particular de explotar a la Naturaleza, se rescatan algunos ejemplos regionales, y se discuten las implicancias de ese vínculo en el terreno de la política, el desarrollo y la calidad social y ambiental para la sociedad.

Es importante precisar cuáles son las tareas que aquí se abordan y cuáles no. Este es un análisis conceptual, y por ello su propósito no es presentar una lista de todos los casos de corrupción, ni enumerar las personas involucradas, y menos aún, señalar culpables, sino que se toman eventos emblemáticos para avanzar en el análisis. Además, sólo se incorporan situaciones directamente vinculadas con los extractivismos. Como es bien sabido, las investigaciones sobre estos casos están en marcha en varios países, por lo cual aquí se consideraron evidencias disponibles hasta marzo de 2018; dentro de ese conjunto se han actualizado algunas informaciones hasta abril de 2019. El manejo de esta problemática tiene que ser riguroso, y por ello no puede basarse en meras denuncias de prensa o en redes sociales. Por lo tanto se han considerado en especial los reportes de los propios gobiernos, resultados de acciones judiciales o informaciones concordantes entre varias fuentes distintas que se estiman serias y confiables. En los capítulos siguientes esa información de apoyo se cita bajo dos modalidades; la bibliografía convencional, como artículos o libros académicos aparecen listados en la bibliografía; las referencias a reportes y artículos de prensa están en notas al final de cada capítulo.

En este estudio se brinda una definición de trabajo de corrupción que incorpore una dimensión ambiental, y por ello permita su uso a las circunstancias propias de los extractivismos. Pero tampoco es un ensayo sobre este concepto. En cambio es una exploración de las conexiones de esa problemática desde la mirada de la ecología política (incluyendo sus efectos en las relaciones con la Naturaleza y

en la construcción de políticas públicas). El énfasis se encuentra en exponer esas relaciones y no en ofrecer una guía de anti-corrupción.

Distintos resultados de este trabajo se adelantaron en talleres y eventos en Bolivia, Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, en varios casos en el marco de cooperaciones con distintas organizaciones ciudadanas. El texto original fue revisado por Gerardo Honty, y la investigación se realizó en CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) como parte de nuestro programa en ambiente, desarrollo e integración regional (con apoyo de la Fundación C.S. Mott). Algunos adelantos se compartieron en publicaciones académicas y en medios de prensa. Además, los esquemas son todos del autor excepto allí donde se indique otra fuente. La presente versión, ajustada para el caso ecuatoriano, sigue a la publicación de ediciones en Perú, Bolivia, Colombia y Chile, y se ha concretado gracias al apoyo de Alberto Acosta, quien con una energía inagotable sigue luchando por la justicia social y ecológica.

# Capítulo 1

---

## Ideas y conceptos

Mucho se habla en América Latina tanto sobre la corrupción como sobre los extractivismos. Si bien son términos que aparecen repetidamente en los medios de prensa y son objeto de innumerables análisis, es evidente que en unos casos hay muchas interpretaciones, y en otros se los emplea sin muchas precisiones.

Esto hace necesario que una revisión de las relaciones entre extractivismos y corrupción deba comenzar por precisar cada uno de esos términos. Es indispensable ofrecer definiciones de trabajo para dejar en claro las ideas que aquí se manejan y clarificar los caminos que seguirá el análisis. No se pretende que las definiciones que se comparten sean tomadas como verdades absolutas, pero sí dejar en claro cómo son interpretadas a lo largo del presente análisis.

### **Antecedentes sobre corrupción y extractivismos**

Comencemos por recordar que las relaciones estrechas entre los extractivismos y la corrupción no son antojadizas. En el pasado reciente se prestaba mucha atención a los altos niveles de corrupción en países de África, Medio Oriente y Asia, asociados a violencia, guerrillas, golpes de Estado y gobiernos autoritarios, todo eso directamente vinculado a emprendimientos petroleros y algunos proyectos mineros (tales como diamantes u oro). Uno de los ejemplos más repetidos de corrupción en la explotación petrolera es Nigeria, donde la situación ha sido calificada de terrible. Se estima que desde la

independencia de ese país en 1960, hasta 1999, se robaron unos US\$ 400 mil millones gracias a maniobras entre el gobierno y las empresas petroleras. Los casos se repiten constantemente, y el más reciente involucra directamente a ejecutivos de la transnacional Shell.<sup>1</sup> Todo esto ocurre en un sector repleto de casos de severos impactos ambientales y violencia contra las comunidades locales.

Esta es una situación que se repite en otros sectores extractivistas. Una reciente revisión internacional, a cargo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE; su sigla en inglés es OECD), encontró que el primer lugar de los sobornos en inversiones en el extranjero involucra a extractivismos (con el 19% de los casos, seguido por construcción y transporte, cada uno dando cuenta del 15%; 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 (CEOs) de grandes empresas realizada por la consultora internacional PriceWaterhouseCoopers, 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).<sup>2</sup>

Entretanto, en América Latina se han conocido muchos casos que desnudaron prácticas de corrupción alrededor de distintos emprendimientos extractivistas. Algunos de ellos, como los casos de las corporaciones brasileñas Petrobras y Odebrecht, tienen ramificaciones en varios países. Otros, como los que se están procesando en Ecuador, muestran que el país no está ajeno a ese flagelo. Los vínculos, por lo tanto, existen y son variados.

## **El concepto de corrupción**

El término corrupción ostenta varios significados. En su uso más común apunta a la idea de “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, “pervertir o seducir a alguien”, y hasta cierto punto con “alterar y trastocar la forma de algo”, tal como se indica en el Diccionario de la Lengua Española.

A pesar que la corrupción es un problema que se conoce desde la más remota antigüedad, no fue objeto de estudios detallados sino hasta hace unas pocas décadas, para rápidamente diversificarse en variadas interpretaciones. Para conocer distintas aproximaciones sobre el concepto véanse las revisiones en Van Roy (1970), Shleifer y Vishny (1993), 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).

Avanzando en una mayor precisión en el concepto, aparecen muchas interpretaciones. Transparencia Internacional (TI), posiblemente la organización civil internacional más conocida en este tema, la define como un abuso del poder para obtener beneficios privados.<sup>3</sup> Distinguen entre distintos tipos de corrupción, como “pequeña”, “grande”, “política” o “económica”, que dependen de la cantidad de dinero que se pierde y el sector involucrado. La gran corrupción, a juicio de TI, consiste en actos cometidos por funcionarios de alto nivel en un gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo que los líderes se beneficien a costa del bienestar de la ciudadanía. La pequeña corrupción se aplica a los abusos cotidianos de funcionarios de bajo o medio nivel en sus interacciones con los ciudadanos, como quienes procuran servicios o bienes básicos en sitios como hospitales, escuelas, policía, etc., y deberán pagar sobornos para obtenerlos. La corrupción política es una manipulación de políticas públicas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento, realizada por los decisores políticos que abusan de sus posiciones para mantener su poder, status y riqueza.

Las definiciones en el campo de las ciencias económicas tienen algunas particularidades. El Diccionario de Economía de Rutherford (2002), caracteriza a la corrupción como el uso de un puesto público aprovechado por legisladores, políticos o burócratas para obtener una ganancia privada. Incluye diferentes formas como la aceptación de sobornos, fraudes, lavado de dinero y operaciones en mercados

negros. La corrupción aumentaría los costos de transacción y el valor final de los bienes y servicios, especialmente en aquellos que requieren licenciamientos gubernamentales. Aunque desalienta a los inversores extranjeros, hace que algunos sistemas económicos trabajen más rápidamente, concluye la definición.

Entretanto, en el diccionario de economía Oxford recopilado por Black (2003), se apunta a los pagos o sobornos que buscan influir a políticos, funcionarios públicos y otros agentes. Esos actos incluyen además de pagar en dinero, el otorgamiento de favores. El objetivo es variado, incluyendo el incumplimiento de los deberes, discrecionalidad en decisiones, afectación de elecciones, etc. En esa visión empresarial además se indican dos posiciones muy comunes: por un lado, que la corrupción genera ineficiencias económicas, y por el otro, que sería inevitable si los funcionarios públicos y policías reciben muy malos salarios.

Existen algunos convenios internacionales para abordar la corrupción. En el caso de nuestro continente, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas (Venezuela) en 1996, define como “actos de corrupción” diversas situaciones. Se enfoca en los funcionarios públicos que requieran, ofrezcan, acepten o brinden valores u otros beneficios a cambio de realizar u omitir actos en sus funciones públicas, o que ilícitamente se beneficien ellos o terceros. Incluye el aprovechamiento u ocultación de bienes provenientes de la corrupción. La cobertura la amplían a quienes estén asociados o confabulados en esos actos.

Los abordajes que se originan en ciencias políticas y sociales también apuntan, en su mayoría, al “enriquecimiento personal o en unos ingresos colectivos derivados de un acto que se aparta de lo legalmente establecido y que no se hubiera producido de no existir la contrapartida de esos ingresos”, tal como sostiene Tortosa (2013). Esto incluye aquel comportamiento de “un funcionario público (electo, nombrado o que ha ganado la plaza por oposición) que consiste en una desviación con respecto a sus obligaciones debido a

su ganancia personal o a la de una institución (asociación, partido, sindicato) a la que pertenezca dicho funcionario” (Tortosa, 2013). Por lo tanto, la corrupción es también ejercer influencia en forma ilícita, ilegal e ilegítima (Pasquino, 1994).

Otras miradas ponen el acento en los comportamientos. Por ejemplo, algunos diferencian entre dos actitudes frente a la corrupción: los “vegetarianos” que aceptan los pagos, y los “carnívoros” que activamente buscan y reclaman sobornos (Holmes, 2015). Otros consideran que la corrupción implica una ruptura de los acuerdos entre la sociedad o grupos dentro de ella y un agente que fue mandado por aquellos; esto se basa en los modelos conocidos como “principal-agente” (Rose-Ackerman, 1978; Johnston, 1996; y para nuestro continente puede verse a Orrego, 1999). En cambio, otros análisis consideran que esas situaciones se describen mejor bajo los abordajes teóricos de la acción colectiva (Persson *et al.*, 2013).

Esto lleva a tener en claro la importancia de los estudios que dan una visión cultural o antropológica del fenómeno. Es que están en juego componentes referidos a los mandatos morales sobre lo correcto y lo incorrecto, e incluso sobre lo que se entiende por actividad empresarial o por Estado. Por esto la delimitación de la corrupción cambia de un país a otro, de una cultura a otra (véase el clásico de Gupta, 1995, y además a Torsello y Venard, 2016, y Haller y Shore, 2005). Un ejemplo de ello es la práctica china del *guanxi*, basado en sus tradiciones y que asegura favores recíprocos que para muchos esconden ahora prácticas de corrupción (véase Schramm y Taube, 2005).

Dentro de este amplio conjunto ciertamente muchos se enfocan en la “gran” corrupción, y en el papel de los funcionarios públicos, sean políticos, empleados, etc., quienes aprovechan el poder que les otorga ese puesto público. Pero el problema es que esos entendidos dejan afuera otras prácticas, como el pago de dinero a un periodista para que presente información falsa sobre un emprendimiento extractivo, una práctica que tampoco es una “pequeña” corrupción.



Esto responde a ideas muy enfocadas en el Estado, y en particular a lo que ha recibido el nombre de “corrupción política”. Está implícita una mirada que ubica esta problemática en la esfera pública, entre actores como funcionarios estatales o políticos, y que padece de al menos dos dificultades. Por un lado, en los ámbitos privados también ocurre la corrupción, por ejemplo el pago de sobornos entre empresas. Por otro lado, también participan individuos que no son propios del espacio estatal, como pueden ser ejecutivos de una empresa, periodistas o líderes locales.

Otra característica de las formulaciones clásicas es que el acento se pone en la desviación o incumplimiento de normas, leyes, etc., para un beneficio personal. Se establece así una correspondencia directa entre ilegalidad y corrupción. Pero el problema es que hay muchas actividades que son ilegales y que no necesariamente envuelven a la corrupción, como por ejemplo el lavado de dinero, tráfico de drogas o fraudes financieros.

Sin embargo, en el caso de los extractivismos también son importantes las acciones llevadas adelante en el ámbito de las alegalidades, acciones que están dentro de la ley pero que, aprovechando vacíos o forzando sus sentidos, desembocan en consecuencias que contradicen la intencionalidad o “espíritu” de la normativa. El concepto de alegalidad se originó en el sector financiero, aplicado a prácticas que aprovechaban las limitaciones o huecos en la normativa para evadir impuestos. Esos procedimientos no eran formalmente ilegales pero estaba claro que eran tramposos. Esto es frecuente en los extractivismos, como ocurre con empresas mineras que se valen de esas limitaciones de la normativa para no pagar impuestos (el uso de esta idea para los extractivismos se presenta en Gudynas, 2015). Por lo tanto, es necesario dar un paso más, ampliando el sentido de la corrupción a las alegalidades, lo que deja en claro que están en juego prácticas que son incorrectas además de ilegales.

Los abordajes convencionales también enfatizan el enriquecimiento personal en las maniobras de corrupción. Una vez más, la si-

tuación latinoamericana muestra que puede ocurrir corrupción con otros fines, tales como ganar poder.

Se han hecho muchos análisis sobre los impactos negativos de la corrupción en las esferas económicas, políticas, sociales, etc. (véase por ejemplo Rose-Ackerman, 1978, 1999, 2006; Girling, 1997; Jain 2001a, 2001b; Warren, 2004, 2005). Muchos se han enfocado en los países del sur, contribuyendo a la difundida percepción que las naciones industrializadas estarían libres de estos problemas (Theobald, 1990).

Pero al lidiar con los extractivismos siempre es necesario incorporar los efectos ambientales y territoriales. Hay consecuencias ecológicas, por ejemplo, cuando se accede por vías del soborno a permisos para deforestación con todo su impacto sobre la biodiversidad, o cuando el tráfico de influencias evita que se castigue la contaminación de suelos y aguas. Hay estudios que subrayan el severo efecto de la corrupción en reducir la calidad de las políticas y gestión ambiental (por ejemplo, Damania, 2002; Damania *et al.*, 2003; Pellegrini y Gerlagh, 2006). Robbins (2000) presenta uno de los pocos análisis enfocados específicamente en la corrupción y la gestión ambiental. A partir de ejemplos de la India, postula que la corrupción sobre los recursos naturales es un sistema institucionalizado de interacciones entre la sociedad y la Naturaleza que depende de la autoridad estatal y está moldeado por poderes sociales locales por medio del capital social. Permite que algunos accedan a recursos, excluye a otros, y si bien no siempre esto es ambientalmente destructivo, en todos los casos es insostenible para el ambiente.

De esta manera, este breve repaso permite identificar aspectos indispensables para una definición de trabajo de la corrupción. No se pretende reformular el concepto en todas sus expresiones, sino ofrecer una definición que sea útil para el caso de los extractivismos. Ello obliga a incorporar ciertos elementos, tales como los aspectos sociales pero también los ambientales, que se contemple su dinámica ilegal como alegal, o que reconozca la participación de varios actores y su presencia tanto en los ámbitos público y privado. A su vez, la

idea de corrupción siempre aparece como la contracara de los ideales de la justicia, y por ello no pueden olvidarse los acuerdos de la sociedad sobre lo que es correcto o incorrecto. De una manera o de otra, la corrupción implica actos que rompen con la imparcialidad esperada en ciertos ámbitos y cuyos efectos quiebran los acuerdos sobre la justicia social, ambiental y ecológica.

Como conclusión, la corrupción es aquí entendida como prácticas 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.

Esta es una definición de trabajo; no pretende originalidad ya que se basa en distintas ideas que aparecen en los autores mencionados en este capítulo. Como puede verse, este concepto no diferencia entre la “gran” y “pequeña” corrupción, aunque sin duda sus dinámicas y consecuencias son distintas. Tampoco distingue entre la “corrupción política” y otras, como la empresarial o privada, ya que las engloba a todas ellas.

El acento está puesto en los aspectos normativos, como la ruptura del marco de la legalidad, lo que está representado por indicaciones constitucionales, leyes, decretos, reglamentos, etc., pero también por los entendidos de la opinión pública sobre lo correcto o incorrecto (véase la discusión en Warren, 2004). Siguiendo esa mirada, la corrupción es también una ruptura en la dimensión moral, especialmente incumpléndose la confianza depositada en ciertos actores, como puede ser un funcionario que debe asegurar imparcialidad o un político que debe representar a su comunidad (los vínculos entre corrupción y confianza se analizan en Uslaner, 2005).

De la misma manera, éste 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, como señala Warren, 2004.

### Cuadro 1.1 Corrupción: Variedades y alcances

Bajo el concepto de corrupción se incluyen varias acciones, y entre ellas pueden mencionarse, entre las más comunes, las siguientes:

- Sobornos, cuando se paga dinero a cambio de la acción.
- Cohecho, cuando un funcionario acepta dinero para modificar su juicio.
- Tráfico de influencias, por el cual se influye sobre ciertos actores para poder lograr un beneficio indebido.
- Abuso de funciones, como ocurre con un funcionario público que realiza u omite actos para lograr un beneficio.
- Peculado y malversación, cuando hay una apropiación personal de dineros estatales.
- Prevaricación, cuando una autoridad judicial dicta una resolución arbitraria, ilegal o incorrecta, a sabiendas de ello y con la finalidad de lograr una ventaja.
- Nepotismo, entendido como el otorgamiento de empleos, información o convenios privilegiados a parientes, en lugar de evaluaciones de mérito.
- Clientelismo, cuando se otorgan beneficios o favores desde ámbitos políticos o estatales a cambio de apoyo o adhesiones electorales.
- Encubrimiento, se refiere a los casos donde si bien no se participa directamente en un acto de corrupción, se lo encubre, y por ello cae a su vez en la corrupción.
- Obstrucción de la justicia, por diversos medios, tales como intimidación, amenazas, ocultamiento de información, falsos testimonios, etc., para impedir o entorpecer las investigaciones sobre corrupción.

Esta idea de corrupción permite evidenciar los usos ilegítimos de posiciones de poder. Esto sucede, por ejemplo, cuando un funcionario estatal rompe con su mandato de imparcialidad y tergiversa una evaluación de impacto ambiental, sea por recibir un soborno o por atender intereses propios. Consecuentemente, la corrupción es uno de los mecanismos por los cuales se erosiona o anula la justicia, en sus dimensiones sociales como ambientales (véase además a Kurer, 2005). Esto a su vez está en consonancia con la popular percepción que la corrupción es una violación del estado de derecho, entendiendo que éste debe basarse en un sistema judicial justo, equitativo e imparcial (véase la discusión en Trebilcock y Mota Prado, 2017).

No debe olvidarse que estamos frente a interacciones o transacciones entre quien corrompe y quien acepta ser corrompido. Esto hace que la corrupción sea distinta de la coerción, en la que un actor, con gran poder, puede imponerse sobre otro de menor poder, para lograr el beneficio propio, apelando a amenazas, violencia, temor, etc. (véanse las precisiones en Lindgren, 1993). Esta diferenciación es relevante, ya que en muchos emprendimientos extractivistas los actores con poder ejercen la coerción para imponer sus propósitos.

Se reconocen muy diversos tipos de corrupción, de acuerdo a los actos cometidos o los actores en juego. Incluyen por ejemplo, el clásico pago de sobornos —también conocidos como coimas, pegas, mordidas, etc.— la prevaricación, el simple encubrimiento y muchos otros. Para tener presente esa diversidad, en el cuadro 1.1. se ofrece un listado de sus principales expresiones.

En la misma línea, Rothstein y Varraich (2017) argumentan que la corrupción es un concepto paraguas que se superpone con prácticas clientelares, apadrinamiento, captura del Estado, patrimonialismo y particularismo. Esto obliga a estar alertas en el sentido que seguramente se sumarán nuevos tipos de corrupción ante prácticas muy recientes de empresas y gobiernos, que son irregulares e ilegítimas —como por ejemplo, las quiebras deliberadas de grandes instituciones, las manipulaciones con la bancarización forzada de la población, imposición de pólizas de seguros banales, el tráfico de información personal en las redes sociales, etc.—.

## **Extractivismos: concepto y precisiones**

Los ejemplos más conocidos de extractivismos, como la megaminería a cielo abierto o la explotación petrolera en la Amazonía, en realidad expresan unos modos particulares de apropiación de recursos naturales. En la definición que sigue aquí, que tiene un sentido estricto, nos encontramos frente a un extractivismo cuando ocurren tres características simultáneas: 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 precisar algunos aspectos indispensables para el objetivo del presente análisis.

Siguiendo este concepto, los extractivismos incluyen clásicos emprendimientos como la minería a cielo abierto, la explotación petrolera, pero también ocurre en otros sectores. Es el caso de la agricultura (con ejemplos como la soja, banano, cacao, etc. en varios países), ganadería (es el caso de la cría de ganado para exportar), pesquerías (como la pesca masiva para harinas que se exportan), camarónicas, etc. Por lo tanto, hay varios modos de apropiación que son extractivismos; es un concepto plural.

En Ecuador los sectores extractivos tienen un enorme peso económico. Las materias primas representaron entre el 88% y 94% del total de las exportaciones del país entre 2000 y 2016. En el pasado, los niveles a veces eran todavía más altos, llegando al 99% a inicios de la década de 1980. Esto ubicaba regularmente al país entre las naciones “hiper-extractivistas”, donde más del 90% de las exportaciones son recursos naturales y además están concentradas en un producto, como es el crudo para Ecuador. En la actualidad, del total de exportaciones, la mayor proporción fueron un 31% de hidrocarburos, seguido por 17% banano, y 16% camarones (datos para 2016) (todos los datos son de CEPAL).

Es importante advertir que la definición de extractivismos pone el acento, por un lado, en los grandes volúmenes de recursos removidos y por el otro en la intensidad. En el primer aspecto los ejemplos más claros son los millones de barriles en el sector petrolero, millones de toneladas de rocas removidas en la megaminería, millones de toneladas de porotos de soja, etc. Desde la teoría de los extractivismos se contabiliza todo el volumen total de materia extraída, incluyendo el recurso final exportado como el resto de materia que es desechada. Por ejemplo, es necesario remover aproximadamente

500 toneladas de rocas para obtener una tonelada de cobre exportado (promedios basados en Brunner y Rechberger, 2003), y es ese valor total el que se debe considerar. De la misma manera, se calcula la cantidad de agua o energía necesaria para extraer el recurso, todo lo cual debe ser incorporado en el análisis.

En paralelo, la intensidad se refiere al impacto ambiental en la obtención de los recursos. Por ejemplo, la extracción de oro implica tanto grandes cantidades de materia removida —sea rocas o arenas— más allá que finalmente se exporte un pequeño volumen, así como el uso de sustancias químicas de alto impacto —cianuro o mercurio—. Existen distintas maneras de considerar esa ecotoxicidad según cada tipo de recurso; como ejemplo, la más alta ecotoxicidad por kilogramo obtenido se registra para el oro, la que es 10 mil veces más alta que la del cobre UNEP (2010).

También es necesario tener presente que algunos aprovechamientos que todos reconocemos como ilegales, son además extractivismos dada su inserción internacional. Esto ocurre con la minería informal ilegal de oro o el cultivo de coca para narcóticos.

Sin duda, los extractivismos tienen muchos impactos ecológicos y territoriales, como la pérdida de bosques tropicales, la destrucción de ecosistemas andinos por la minería o la transformación de sabanas y praderas bajo el avance de los monocultivos y la ganadería.

Existen muchas otras formas de apropiación de recursos naturales que pueden tener altos impactos ambientales y sociales, como puede ser la minería de rocas y arenas para la construcción, pero éstas no representan extractivismos en tanto no están articuladas con el comercio exterior. Por lo tanto, no debe asumirse que son sinónimos los altos impactos ambientales con los extractivismos.

La demanda internacional impone particularidades claves que diferencia los extractivismos de otros tipos de apropiación de recursos naturales. Como deben alimentar las necesidades globales reque-

ridas para satisfacer el consumo en otros continentes, esto desemboca en que se deban remover enormes volúmenes de recursos naturales. Se desencadenan impactos sociales, ambientales y territoriales de grave intensidad y amplia cobertura geográfica, muy por delante de cualquier otro problema análogo debido a causas nacionales.

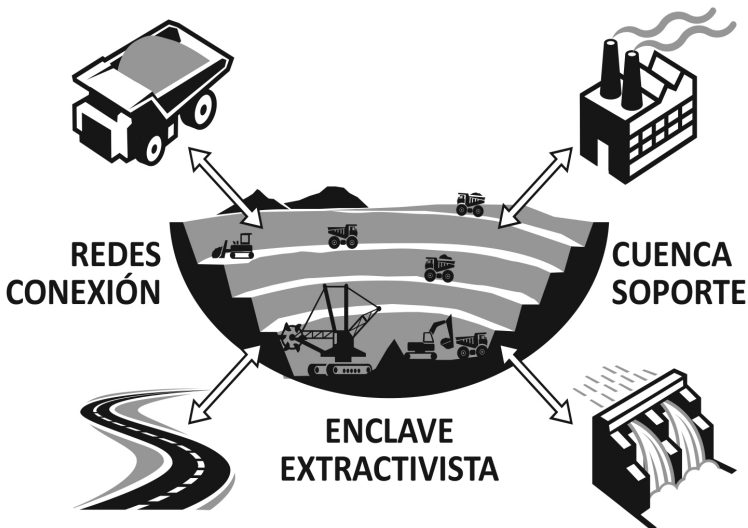
Los extractivismos resultan ser locales, ya que por un lado están anclados a los sitios donde se ubican los yacimientos de recursos o la fertilidad del suelo, pero lo que se extrae se inserta en redes globales de comercio y producción. El ritmo de extracción depende sobre todo de las alzas o bajas en los precios internacionales, la demanda de recursos de otros mercados, o la disponibilidad de capital para las inversiones. Las capacidades de los gobiernos nacionales ante esas dinámicas son muy limitadas, y esto explica otra de las particularidades de los extractivismos.

Es importante tener presente que este abordaje de los extractivismos, por un lado, continúa con los usos que a esa idea le dieron muchos movimientos sociales en el pasado reciente, por ejemplo, reaccionando ante los impactos de la extracción de petróleo en países exportadores de África; y por el otro, permite descubrir otros sectores que también desembocan en prácticas extractivas de exportación, como ocurre en la agricultura y ganadería. Sin embargo, otros usos recientes del término para englobar otros problemas, tales como extractivismos urbanos, financieros, culturales, epistemológicos, etc., son una ampliación exagerada. Si se sigue ese camino se pierde precisión y rigurosidad, casi todo termina siendo “extractivismo” y con ello se menosprecian aparatos conceptuales y analíticos específicos para cada tema, por ejemplo, la idea de “extractivismo financiero” parece que olvida las muy diversas y ricas tradiciones de análisis crítico del capitalismo financiarizado. Se cae, además, en extremos donde se confunde extractivismo con capitalismo o incluso con el desarrollo, lo que genera aún más incertezas, ya que se pierde de vista que tanto el capitalismo como el desarrollo son mucho más que las estrategias de aprovechamiento de los recursos naturales.



La definición acotada que aquí se sigue también permite señalar que los extractivismos no son una industria, sino que expresan una apropiación de recursos que ya se encuentran en la Naturaleza. En ellos no ocurre ningún proceso de manufacturación, y por lo tanto es incorrecto hablar de “industrias” extractivas. También deja en claro que no existe, pongamos por caso, “producción” de cobre o de gas, ya que nada se produce en sentido estricto sino que es un recurso que ya existe, que es removido y se lo vende en los mercados. En lugar de ser una “producción”, es una pérdida de patrimonio natural.

Figura 1.1  
Complejos extractivistas: enclaves extractivistas  
y sus cuencas de soporte y redes de conexión



Los extractivismos se pueden ordenar en sucesivas generaciones, de acuerdo a las tecnologías utilizadas, los volúmenes apropiados y el consumo de materia, energía y agua que requieren. Las prácticas más simples de apropiación corresponden a los extractivismos de primera generación que se basan sobre todo en la fuerza humana. Los de segunda generación entraron en escena en el siglo XIX con el uso de

máquinas simples en la minería, perforaciones verticales en los emplazamientos petroleros, o los primeros tractores, lo que permitió elevar el volumen de recursos removidos. En la actualidad predominan los extractivismos de tercera generación, como pueden ser la megaminería, las plataformas de perforación múltiple en el sector hidrocarburos o los monocultivos que utilizan intensamente maquinaria y agroquímicos. Si bien se remueven mayores volúmenes de recursos naturales, eso requiere aportes todavía más altos de materia, energía y agua. Por lo tanto, lo que se presenta como un éxito tecnológico en realidad expresa rendimientos decrecientes, con una caída de la eficiencia en energía y materia requerida para remover cada unidad de recurso natural. El caso más extremo lo representan los extractivismos de cuarta generación, como el fracking, que en muchos casos se aproxima a un balance energético que desnuda, que casi se necesita el equivalente a un barril de petróleo para extraer el equivalente a un barril de crudo.

Figura 1.2  
Esquema del desarrollo de operaciones extractivistas  
y sus principales interacciones



Se ilustra desde la fase inicial de concesionamiento y exploración a la final de abandono.

## La incidencia de la corrupción en los extractivismos

Una vez clarificados los aspectos esenciales sobre el concepto de extractivismos, es necesario abordar los posibles vínculos con la corrupción, tal como es definida en este estudio. Esto puede analizarse en una perspectiva espacial y en otra temporal, y en cómo se articulan económicamente.

Bajo el primer abordaje, como ya se indicó arriba, los extractivismos están anclados localmente a los sitios donde se encuentran los recursos naturales, pero su despliegue es mucho más amplio (Figura 1.1.). En efecto, esos enclaves requieren contar con redes de conexión que permiten el transporte de insumos como de los recursos apropiados. Esas redes corresponden a las carreteras, ferrovías, hidrovías, puertos fluviales o marinos y aeropuertos, incluyendo emplazamientos como depósitos, refinerías o silos que permiten las vinculaciones de esos emprendimientos con la globalización.

También son indispensables un conjunto de emprendimientos de apoyo que brindan energía, agua o cualquier otro insumo. Estas corresponden a las cuencas de soporte de los extractivismos, y sus ejemplos más conocidos son las represas para riego o las centrales de generación eléctrica (como varias hidroeléctricas que se han construido en la Amazonía para sostener a la minería).

Las redes de conexión o los emprendimientos de soporte no son extractivismos en sí mismos, pero están íntimamente ligados a ellos. Son financiados, construidos y mantenidos en función de los enclaves extractivos, y sin su presencia no sería posible extraer los recursos naturales.

La corrupción puede afectar a todos estos componentes. Es posible encontrarla en los enclaves extractivos, como pueden ser los emprendimientos mineros, un campo petrolero o la frontera agropecuaria, pero también ocurre en la promoción, construcción y mantenimiento de las redes de conexión y en las cuencas de soporte

de los extractivismos. Esto amplía el campo geográfico que puede estar afectado por esta problemática.

Bajo el segundo abordaje se presta atención al desarrollo temporal de los extractivismos (Figura 1.2.). Deben considerarse las etapas previas a las operaciones de extracción, que incluyen, por ejemplo, la exploración y prospección, la obtención de concesiones territoriales (bloques mineros o petroleros, permisos de ampliación agropecuaria, etc.), y el acceso al capital (inversiones y préstamos). La puesta en marcha de esas explotaciones en algunos sectores también requiere la construcción de infraestructura de enorme complejidad, tanto en los enclaves como en las redes de conexión y cuencas de soporte. Las operaciones cotidianas están sujetas a articulaciones con el Estado —como pagar impuestos, cumplir normas laborales, relacionarse con las comunidades locales, etc.— y además necesitan de aceitadas inserciones comerciales que permitan, por ejemplo, recibir insumos, exportar los recursos, y en el caso de empresas internacionales, vías para remitir ganancias y dividendos a sus casas matrices. Finalmente, en casos como los enclaves mineros o petroleros, una vez que los recursos se agotaron se pasa a un fase de abandono.

Existe amplia evidencia que la problemática de la corrupción está presente en cualquiera de todos esos componentes a lo largo de la vida de un emprendimiento. Es así que puede ocurrir en las etapas previas, pongamos por caso afectando el otorgamiento de concesiones territoriales; está presente en los períodos de operación cotidiana; y también impacta en las fases de abandono, actuando por ejemplo en evitar exigencias ambientales sobre los pasivos mineros.

Por último, los extractivismos se articulan económicamente de muy variadas maneras, algunas de las cuales ya se adelantaron arriba. Esto incluye los regímenes de tributación, cánones, tasas, etc., dentro del país, como enviar sus ganancias o recibir inversiones desde el espacio internacional. Existen casos de corrupción en cualquiera de ese tipo de interacciones, tales como manejos sobre los modos

en que se utilizan los tributos obtenidos de los extractivismos a las manipulaciones de los precios de exportación.

Este esquema permite dejar en claro que la incidencia de la corrupción en los extractivismos no puede estar restringida al enclave específico en una localidad, ya que estos se despliegan geográficamente, tienen una secuencia temporal y se articulan económicamente a nivel nacional e internacional. En cualquiera de esas conexiones o ámbitos pueden encontrarse prácticas de corrupción que potencien a los extractivismos. A su vez, en tanto es una actividad con una estrecha articulación global, allí aparecen otros flancos para la corrupción.

## Notas

- 
- 1 The scope of corruption in Nigerian oil is truly horrifying, *The Economist*, 2012: <https://goo.gl/8WuFXR>  
Shell corruption probe: New evidence on oil payments, S. Jack, BBC, 10 abril 2017: <https://goo.gl/KuJKda>
  - 2 The cost of corruption-too big to ignore, Global Economy Watch, PwC, Mayo 2016: <https://goo.gl/67vWFb>
  - 3 Véase <https://goo.gl/j1DPiq>

## Capítulo 2

---

### **Antecedentes, historia y contextos**

La actual problemática de la corrupción en los sectores extractivistas de América Latina no es un fenómeno reciente, y de hecho aparecen antecedentes ya en los tiempos coloniales. Es necesario repasar brevemente esos antecedentes históricos para entender de mejor manera la situación presente. Su presencia es tan relevante que una y otra vez tiñó los debates políticos y se coló en el habla popular, identificándola como colaboración, billetear, muñequear, palanquear, reconocer, serruchar, rebuscar, y así sucesivamente.

De la misma manera, la dependencia en la extracción de recursos naturales para exportarlos también tiene una historia que comienza en la misma colonia. Los contextos recientes han promocionado distintas variedades de extractivismos, que deben ser identificadas y caracterizadas para poder analizar la penetración de la corrupción en ellos.

#### **Viejas historias**

La corrupción alrededor de los extractivismos cuenta con antecedentes que pueden rastrearse en las épocas coloniales. Alrededor de las explotaciones mineras se tejían todo tipo de componentes, envolviendo a las más altas autoridades de la corona. Por ejemplo, ya en 1713 la corona española se quejaba de las defraudaciones que tenían lugar con el “comercio prohibido de oro en polvo” en las regiones montañosas de lo que hoy es Colombia (Arango Jaramillo, 1985). En 1750, un capitán español, Antonio de Ulloa, quien fue enviado para

controlar el uso del azogue (mercurio), quedó atrapado en una red de corrupción en la minería andina que envolvía a las autoridades locales, terminó encarcelado y sólo huyendo logró salvar su vida.

Así como fue común el contrabando de oro y plata, lo mismo ocurrió con especias, tabaco, palo Brasil y otros productos. En todo ello participaban desde las autoridades a muchos vecinos, difundidas y muchas veces toleradas. Muchas de esas prácticas se mantuvieron después de conquistadas las independencias. Ilustra esto un sonado caso en Argentina, en la década de 1820, con el primer presidente, Bernardino Rivadavia. Éste quedó envuelto en serias denuncias por sus negociados con la banca y empresas inglesas para controlar minas de oro en la provincia de La Rioja, que incluyó enfrentamientos armados y terminó con su renuncia.

Aquel fue un temprano ejemplo de la disputa por los recursos naturales que mezclan tanto corrupción como conflictos que pueden escalar a grandes enfrentamientos armados, y la activa participación de banqueros y políticos extranjeros. Situaciones similares se repitieron durante los booms de exportación extractivista, como los del guano, salitre, caucho, café, cacao, plata, oro o charque. Conflictos armados alrededor de los recursos naturales, como la guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia por el control del salitre, estuvieron repletos de casos de corrupción como sobornos, prevaricación y clientelismo, con la participación de políticos en cada país y empresarios extranjeros (Gumucio, 2005; Quiroz, 2013).

Este brevísimo repaso histórico sirve como ilustración de la presencia de la corrupción en todos los países sudamericanos vinculando empresarios locales y extranjeros, hacendados, banqueros y políticos, disputando el control y comercio de los recursos naturales. Mientras se destruían áreas naturales y se extraían recursos hasta agotarlos, esas mismas estructuras oprimían a las comunidades locales, imponiéndose por medio de la violencia y la opresión, y canalizaban el acceso y comercio de recursos aprovechando distintas tramas de corrupción. Diversos agrupamientos de oligarquías nacionales

exprimían los dineros que el Estado obtenía, o podía obtener, de esas exportaciones. Esta íntima asociación entre corrupción y extracción de recursos naturales no puede sorprender, ya que han sido esos sectores primarios los que han sostenido las exportaciones nacionales desde la época de la colonia. Esa relevancia económica, y en particular su función en el ingreso de divisas, los hace más proclives a algunos tipos de gran corrupción.

### **Historias más cercanas**

Los antecedentes históricos más recientes de la corrupción son mucho más conocidos. En la región, en las últimas décadas del siglo XX, estallaron grandes escándalos de corrupción que incluso alcanzaron figuras presidenciales, como Abdalá Bucaram (Ecuador), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil) y Alberto Fujimori (Perú).

En varios de estos casos, prevalecieron políticas de inspiración neoliberal, que entre sus “reformas estructurales” optaron por privatizar a las grandes empresas estatales de los sectores extractivistas, como las mineras y petroleras, y a la vez, implantaron legislaciones muy favorables para las grandes empresas transnacionales de esos mismos sectores, con facilidades para acceder a concesiones, movilizar capital y proteger sus sitios de operación. Bajo esa dinámica de privatizaciones de empresas y liberalización de los extractivismos, se abrieron una multitud de nichos para prácticas propias de la corrupción. En Brasil, por ejemplo, el crecimiento de las empresas constructoras nacionales a partir de los gobiernos militares en las décadas de 1960-70, estaría explicado en parte por el pago de sobornos y el tráfico de influencias, llegando incluso a la presencia de militares de alto grado en los consejos de las empresas.<sup>1</sup>

El venezolano Carlos Andrés Pérez ofrece un ejemplo emblemático, ya que ganó su primera presidencia prometiendo nacionalizar el petróleo, bajo el lema “democracia con energía”. Pero en su segunda



presidencia (1989-1993), actuó en sentido contrario. Cualquiera de las dos administraciones estuvieron rodeadas de denuncias por corrupción hasta que fue sentenciado por la Corte Suprema de Justicia en 1994.

El gobierno autoritario de Alberto Fujimori en Perú es otro ejemplo de la imposición de la privatización, concesión o liquidación de empresas estatales, incluyendo mineras, petroleras y compañías agrícolas. Se absorbieron deudas y se desarticuló al movimiento sindical, generando condiciones ideales para las compañías extranjeras. Si bien el monto total de esas liquidaciones fue evaluado en US\$ 9,22 mil millones, solamente US\$ 6,45 mil millones realmente ingresaron al tesoro peruano; se estima que se desviaron aproximadamente US\$ 2,78 mil millones.<sup>2</sup> Por ello representa un ejemplo impactante de una “gran” corrupción política que sirvió además para liberalizar los extractivismos.

En el caso de Fujimori, el autoritarismo corrupto se basó en una camarilla de unas pocas personas, y por ello fue diferente al de otros gobiernos autoritarios latinoamericanos que dependían de una elite política y militar, asociada a grupos económicos oligopólicos vinculados al capital internacional, según Grompone (2000). En cambio, el fujimorismo peruano, continúa Grompone (2000), operó en un espacio más pequeño basado en prebendas otorgadas a ciertas compañías, incluyendo beneficios y perdones de deudas a empresas, como algunas mineras.

Otros conocidos casos de corrupción asociada a los extractivismos involucran a las transnacionales petroleras globales. Hay ejemplos casi desde el inicio de sus operaciones y que se extendieron a todos los continentes, incluyendo denuncias de fraude, tráfico de influencias, manejo de los precios internacionales, y hasta intervenciones en guerras civiles. Es una historia demasiado larga para revisarla aquí, pero algunos casos se describen en Silverstein (2015) (para el caso de África véase además a Burgis, 2015).

Tampoco debe dejar de recordarse los mega-escándalos de corrupción que ocurrieron a inicios del siglo XXI en Estados Unidos,

y que fueron observados con mucha atención desde América Latina. En 2001, en ese país se desplomó Enron, una corporación del sector energía, desnudando todo tipo de manejos ilegales en sus proyectos. Se convirtió en una de las quiebras más grandes en aquel país (más de US\$ 63 mil millones) y arrastró a la empresa de auditorías Arthur Andersen, que debía controlar a esa corporación.

Todavía más grave fueron los casos que estallaron en 2007 con el desplome de hipotecas y valores financieros irrealmente apalancados, y que carecían de un respaldo legal. Se revelaron tráficados de influencias y todo tipo de irregularidades entre los fondos de inversión, bancos, empresas auditoras y calificadoras de riesgo. Ese desplome arrastró a grandes bancos y corporaciones de inversión en Wall Street en 2008, y se expandió a otros países, generando una severa recesión en naciones como Irlanda, Islandia, Portugal, España y Grecia. En todos esos casos, finalmente fue la ciudadanía la perjudicada, ya que ocurrió una masiva transferencia de recursos financieros desde los gobiernos (o sea, desde la sociedad) para rescatar a empresas hipotecarias y bancos privados (véase por ejemplo a Foster y Magdoff, 2009; Posner, 2009; Griffith-Jones *et al.*, 2010; y Sorkin, 2010).

## **La percepción de la corrupción latinoamericana**

Los antecedentes históricos apuntalan la idea de la corrupción como un problema repetido en América Latina, pero también en todos los demás continentes. Es común apelar a los indicadores de la organización Transparencia Internacional (TI) para tener una mirada global. Sus evaluaciones han sido cuestionadas en más de una ocasión, por el número bajo de informantes, su base conceptual y los modos de cálculo, pero también hay que reconocer que no es nada fácil evaluar actividades que por su propia naturaleza son secretas y clandestinas.

El reporte de TI publicado en 2018 ofrece los indicadores para el año 2017. El mejor registro de transparencia lo muestra Nueva Zelanda, y por lo tanto se asume que tienen la menor incidencia

de corrupción (Cuadro 2.1.).<sup>3</sup> El país de América Latina con el mejor registro es Uruguay (puesto 23), y entre éste y el primer lugar se ubican varias naciones industrializadas como Canadá, Australia o Estados Unidos, aunque otras poseen peores marcas (como Francia o Italia). Entre las naciones latinoamericanas, Chile está en segundo lugar (puesto global 26). En la escala de TI, que es de cero a cien, los registros menores de 50 ya ingresan en una zona calificada de alta corrupción, y allí se encuentran casi todos los demás países latinoamericanos (Cuadro 2.1.). En ese grupo se hallan los grandes exportadores de recursos naturales, como Colombia, Brasil o Perú. Ecuador aparece en el puesto 117, por debajo de Bolivia. Los peores indicadores son los de Paraguay (puesto 135) y Venezuela (puesto 169, con el mismo nivel que Irak).

Nótese además que China, uno de los principales compradores de los extractivismos latinoamericanos, muestra indicadores de transparencias también bajos (apenas por encima de Argentina).

A juicio de TI, si bien en las Américas se ha hecho un enorme esfuerzo para combatir la corrupción, de todos modos los resultados han sido limitados, y no cuentan con políticas que ataquen las causas estructurales e históricas de la corrupción.

Los indicadores de TI se corresponden con otras evaluaciones disponibles en América Latina. En la encuesta de Latinobarómetro 2016, el 19% de los entrevistados admite que conocía directamente o por algún familiar, algún acto de corrupción en el último año. Ese reconocimiento ha mostrado promedios continentales entre un quinto y un cuarto de los entrevistados entre 2001 y 2016 (los registros más altos alcanzaron el 27% en 2001 y 2002 y los más bajos el 11% en 2010). A nivel de cada país, los indicadores son altos en Brasil y Chile alcanzando al 25 % de los consultados; Ecuador está en el penúltimo puesto con sólo el 10% en 2016 (Latinobarómetro, 2016).

### Cuadro 2.1. Percepción de la corrupción

Países ordenados desde el menor nivel de percepción de corrupción (arriba) hacia los mayores (abajo). Selección de países de América Latina y otros continentes; indicadores 2017 de Transparencia Internacional (publicados en 2018; fuente [www.transparency.org/cpi2018](http://www.transparency.org/cpi2018)).

País	Puesto	Puntos
Nueva Zelanda	1	89
Canadá	8	82
Australia	13	77
Estados Unidos	16	75
Uruguay	23	70
Francia	23	70
Chile	26	67
Costa Rica	38	59
España	42	57
China	77	41
Argentina	85	39
Brasil	96	37
Colombia	96	37
Perú	96	37
Bolivia	112	33
Ecuador	117	32
México	135	29
Paraguay	135	29
Venezuela	169	18
Somalia	180	9

En las encuestas de 2018, al consultarse sobre cuál es el problema más importante del país, la corrupción aparece en cuarto lugar (9% de las respuestas, compartiendo el registro con la situación política), pero es el primero en cuatro países (Colombia, Perú, Brasil y México (Latinobarómetro, 2018)). En Ecuador, un 8% de los consultados considera que es el mayor problema del país, lo que es un bajo

valor. A nivel continental, los problemas que generan más atención son, en primer lugar la delincuencia (19%), desempleo (15%) y la economía (13%) (Latinobarómetro, 2018).

Existen otros indicadores de la corrupción a nivel internacional. Entre ellos están los realizados por grandes consultoras financieras internacionales, y los del Banco Mundial, donde es uno de los elementos integrados en sus indicadores globales de la gobernanza (Worldwide Governance Indicators). El uso de estas evaluaciones es más limitado y su acceso más dificultoso, y repiten más o menos los mismos problemas que muestran los de TI.

El conocimiento directo de hechos de corrupción es significativo en varios países. En las consultas de Latinobarómetro (2016) se encontraba Brasil al tope con un 25% de respuestas afirmativas. Pero muestra que el porcentaje de personas que pagaron sobornos para acceder a servicios básicos alcanza al 39% en Perú, seguido por Venezuela (38%) y Colombia (30%); Ecuador está muy cerca de eso altos niveles con un 28% (TI, 2017). Queda en claro que, más allá de los valores específicos, toda la información muestra que estamos rodeados de pequeñas y grandes corrupciones.

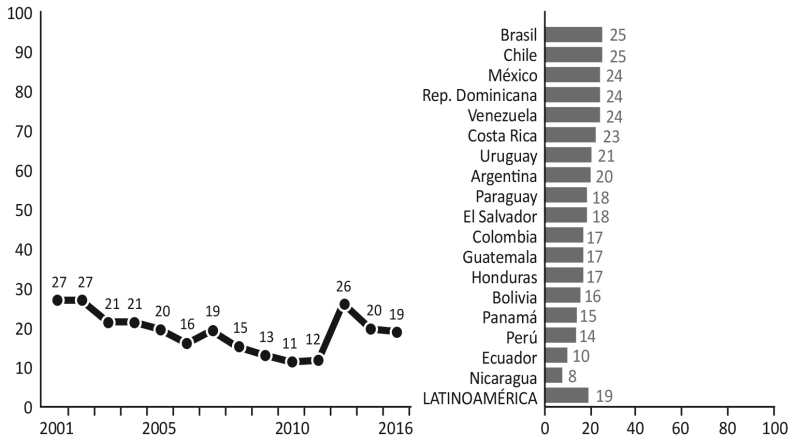
## **Ilegalidad y ilegalidad**

Tanto los antecedentes como la actual situación muestran que la corrupción es una problemática que se expresa de distintas maneras e involucra a diferentes actores. Los casos más impactantes, y posiblemente los que más influyen en encuestas como las de TI o el Latinobarómetro, se refieren a la difusión de hechos de “gran” corrupción, y que representan evidentes ilegalidades.

Pero tanto la historia como el contexto actual también muestran que la corrupción no puede ser entendida exclusivamente desde la ilegalidad. En muchos casos se realizaron acciones que formalmente son legales o que al menos no están prohibidas por la normativa, pero cuya finalidad evidente es un aprovechamiento espurio

que perjudica a los intereses colectivos. La definición que se presentó en el capítulo 1 pone el acento en prácticas que son ilegítimas e incorrectas, entre las que sin duda están las ilegales pero también otras que fueron calificadas como alegalidades.

**Figura. 2.1**  
**Conocimiento de la corrupción**



Encuesta sobre el conocimiento directo o de un familiar sobre un acto de corrupción; porcentaje de respuestas afirmativas en el promedio continental (izquierda) y por países (derecha). Reproducido de Latinobarómetro (2016).

Es oportuno precisar en esta sección los sentidos del concepto de alegalidad. Esta es una idea que proviene del ámbito financiero y se refiere a las acciones de agentes empresariales que aprovechan limitaciones, imperfecciones o ausencias normativas para eludir o reducir el pago de sus impuestos. No son acciones formalmente ilegales, pero tienen una consecuencia que está reñida con el propósito de las normas (Gudynas, 2015).

Por ejemplo, en los países andinos se cuentan casos donde unas empresas venden el mineral extraído a una subsidiaria en el exterior pero a precios muy por debajo de las referencias del mercado.

Esto le permite a la filial nacional una reducción significativa de sus impuestos y regalías. Otro mecanismo es reportar excesos en gastos para poder reclamar mayores deducciones o beneficios tributarios.<sup>4</sup> En Perú, los análisis detallados de CooperAcción indican que bajo algunas circunstancias, las empresas mineras no sólo hacen aportes tributarios muy bajos sino que la relación se invierte, y el saldo neto es que el Estado le termina devolviendo más dinero a esas compañías (las compañías se aprovechan de una limitación en la normativa y los gobiernos lo toleran). Se cae en una paradoja de enorme gravedad, donde el Estado subsidia al extractivismo minero, y todo ello bajo una legalidad formal.<sup>5</sup>

Las empresas extractivistas también aprovechan las limitaciones normativas en el terreno ambiental. Por ejemplo, en Argentina se sancionó una ley para la protección de los glaciares andinos, pero su reglamentación fue incompleta. Se excluyeron medidas como la realización de auditorías ambientales en cuestionados emprendimientos mineros (como Pascua Lama y Veladero).<sup>6</sup> En una etapa siguiente, los pequeños glaciares fueron excluidos del inventario. El resultado de todo esto fue que las empresas aprovecharon esas limitaciones para seguir con sus actividades, las que tienen un alto impacto ambiental en los ambientes glaciares y peri-glaciares, que es justamente lo que la ley busca evitar y controlar.

En muchos casos la alegalidad es mantenida y protegida por el propio Estado, como un medio para atender los intereses de grupos empresariales o favorecer actividades extractivistas. En algunas situaciones esto lo hace porque sinceramente cree que, por ejemplo, es necesario rebajar la presión tributaria, y en otros casos puede responder a prácticas de corrupción, como tráfico de influencias o abuso de funciones.

Estos ejemplos permiten señalar que la corrupción en los extractivismos se despliega tanto en el campo de las ilegalidades como las alegalidades (Figura 2.2.). Es importante dejar muy en claro que esto para nada quiere decir que todas las actividades extractivistas sean ilegales o alegales, como ya se aclaró antes. Pero también debe

señalarse que hay prácticas que formalmente se presentan como acordes al derecho, aunque en realidad son alegaldades. En estos casos no se manifiesta la imparcialidad que se espera del Estado, y se cae en políticas y gestiones que ilegítimamente dañan a distintos grupos sociales y al ambiente, para mantener los beneficios de algunos emprendimientos extractivos a cambio de favores.

De esta manera, la corrupción no queda restringida a un marco jurídico, sino que también expresa una ruptura moral, en tanto se llevan adelante acciones que son entendidas como incorrectas, indebidas o indecentes desde los cánones que públicamente defiende una sociedad. Esos mandatos no son exclusivos de un régimen político o de la organización moderna del Estado, ya que mandatos morales de este tipo también son evidentes en los pueblos indígenas. Ellos también condenan a quienes persiguen beneficios personales a costa de la comunidad, la mentira o la destrucción de la Naturaleza. Esto siempre debe ser tenido en cuenta debido a que los pueblos originarios se encuentran sometidos a fuertes presiones extractivistas.

### **Empuje extractivista**

También es necesario comentar algunas particularidades del actual contexto de los extractivismos. En las décadas de 1980 y 1990, la demanda de materias primas era acotada, los precios mostraban cierta volatilidad pero la tendencia era a una caída en muchos de ellos. Sin embargo, al iniciarse el siglo XXI, se disparó un período de altos precios en los *commodities* y una fuerte demanda desde varios países (en especial desde China). En paralelo, el sector comenzó a ser más atractivo para los inversores extranjeros, y al incrementarse la inestabilidad financiera a finales de los años 2000, muchos fondos de inversión apuntaron a esos rubros.

Los precios de los minerales, hidrocarburos y agroalimentos comenzaron a subir desde 2002-2003, y alcanzaron picos hacia 2007-2008, promoviendo una fuerte expansión extractivista. Al poco



tiempo esos valores cayeron, aunque de todas maneras se ubicaron en niveles que seguían siendo superiores a los de la década de 1990. Se evidenciaron algunas recuperaciones a inicios de la década de 2010, aunque la volatilidad estaba incrementada. Por ejemplo, el precio del barril de petróleo pasó de US\$ 17 en noviembre de 1998, a superar los US\$ 100 en 2007, para caer a la mitad al año siguiente, volver a subir en 2009 por encima de los US\$ 80, bajar a la franja de US\$ 50 en 2017 y subir a la de US\$ 60 a inicios de 2018 (precios de referencia del crudo WTI). En el caso de los minerales la situación es similar; por ejemplo, los valores de la tonelada de carbón alcanzaron picos en el orden de US\$ 120 para caer a mínimos de US\$ 50 en 2016, y recuperarse en 2017 y 2018 acercándose a los US\$ 100 por tonelada (algunos de estos datos en UNCTAD, 2013).

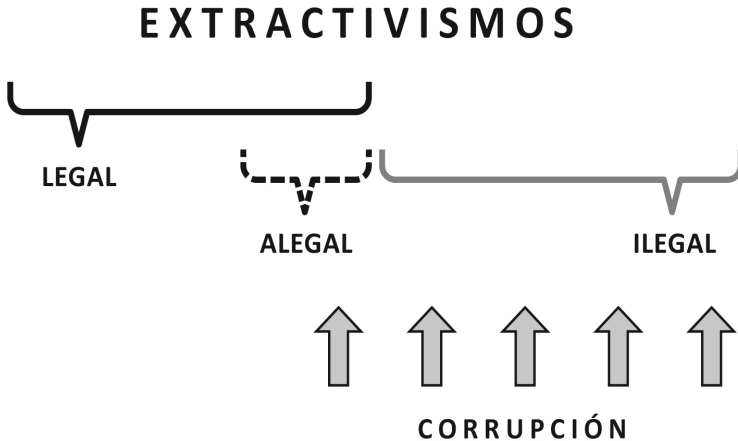
Este muy particular contexto global tuvo el efecto de fortalecer y ampliar los emprendimientos extractivistas en toda América Latina. En cada país, los sectores que fueron tradicionalmente extractivos incorporaron nuevos proyectos, se multiplicaron las presiones por más concesiones y permisos, y los volúmenes de recursos naturales removidos crecieron vertiginosamente. A su vez, casi todos comenzaron a explorar emprendimientos extractivos en nuevos sectores; por ejemplo, Ecuador que era un país esencialmente petrolero promovió la megaminería; Uruguay, conocido por sus exportaciones agropecuarias se lanzó a considerar la gran minería de hierro a cielo abierto; y Colombia y Argentina auspiciaron el *fracking* ante la caída de los yacimientos convencionales.

El volumen extraído y exportado creció notablemente en productos agropecuarios, hidrocarburos y especialmente en minerales. El caso extremo fue Brasil, alcanzando el nivel de 440 millones ton de minerales (90% corresponde a mineral de hierro), y 95,5 millones ton de soja (datos para 2014/15). Si bien esto representó importantes ingresos monetarios por exportaciones (que desde el 2002 pasaron a representar más del 10% del PBI), el balance físico de su comercio exterior muestra un déficit muy importante. En efecto, la relación entre la materia ex-

portada contra la importada (medida en toneladas), muestra una salida neta de recursos que pasó del nivel de 200 millones de toneladas en el año 2000, a más de 400 millones de toneladas en 2012 (Samaniego *et al.*, 2017). Dicho de otro modo, el éxito económico del país en realidad se debe a una pérdida mayúscula de recursos naturales. Esta problemática se repite en todos los demás grandes países sudamericanos, y los déficits de Brasil le siguen los de Colombia y Argentina.

Figura 2.2

Representación esquemática de las prácticas de los extractivismos bajo marcos de legalidad, alegalidad e ilegalidad, y su vinculación con prácticas de corrupción



En el caso de Ecuador, se repite una condición de déficit, oscilando entre un estimado en 10 a 20 millones de toneladas entre los años 2000 y 2012 (Samaniego *et al.*, 2012; Russi *et al.*, 2008). Si se sumaran las “mochilas” ecológicas de la materia como rocas y áridos que se dejan en los países, esos déficits aumentarían drásticamente.

Todos estos cambios ocurrieron al mismo tiempo que otras transformaciones políticas que igualmente fueron muy profundas en algunos países. En efecto, se pasó desde gobiernos conservadores a nuevas administraciones que se autodefinían como una “nue-

va izquierda” o progresismo en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. A los efectos del presente estudio, lo que debe subrayarse es que esos notables cambios políticos desencadenaron nuevas formas de organizar, entender y defender los extractivismos, que puede calificarse como “extractivismos progresistas”.

En estos casos se le dio un mayor protagonismo a la regulación estatal, incluyendo reformas tributarias en algunos sectores (especialmente hidrocarburos) y la participación directa de empresas estatales (que en ciertos países y sectores fueron renacionalizadas o se crearon desde cero). Los íconos más visibles de estos cambios fueron Hugo Chávez en Venezuela, Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia (estas situaciones se analizan en Gudynas, 2015).

Entretanto, en los demás países, que permanecieron bajo gobiernos conservadores, se desplegó lo que podría calificarse como “extractivismos conservadores reajustados”. Es el caso de Colombia, Chile, Paraguay y Perú. En ellos persisten muchos atributos propios de la organización dominante a fines del siglo XX, con fuerte participación de empresas privadas y una regulación que se esperaba siguiese bajo una prevalencia de los mercados pero que alentó incorporar algunas correcciones. Esos ajustes fueron sobre todo los esquemas de responsabilidad social empresarial o programas de asistencialismo estatal. Pero de todos modos, el Estado actuó protegiendo a las inversiones y emprendimientos, incluso contra una alta conflictividad social.

Los extractivismos conservadores reajustados consideran que la exportación de materias primas es indispensable para el crecimiento económico, y que esa expansión generaría, desde el mercado, derrames que mejorarían el empleo, consumo y calidad de vida de las personas. El papel del Estado, desde esa postura, sería asegurar la llegada de inversores, la operación de los enclaves extractivistas y el funcionamiento del mercado para asegurar los beneficios. Pero no puede olvidarse que cuando ese Estado considera que los extractivismos están en riesgo, por ejemplo por la oposición ciudadana, apela a respuestas todavía más conservadoras e incluso autoritarias.

En cambio, los extractivismos progresistas imponían ciertas formas de nacionalismo sobre los recursos, sea por controles más rígidos sobre la propiedad y el acceso, o por medio de sus propias empresas estatales de explotación —lo que quedó esencialmente restringido al sector hidrocarburos y algunas experiencias en otros sectores, como la minería estatal en Bolivia—. A juicio de sus defensores, el desarrollo es un proceso que discurre especialmente en el mercado pero requiere la participación o direccionamiento del Estado —una incidencia que sería mayor, por ejemplo en Venezuela, y mucho menor, pongamos por caso en Uruguay—. Su motor es el crecimiento económico, y por lo tanto las exportaciones de materias primas es vital para alimentar esa expansión. Finalmente, como el Estado participa en esos procesos, se defiende a los extractivismos como indispensables para financiar los programas de asistencia social que implantaron esas administraciones.

Según las posturas políticas, la corrupción era vista de distinta manera. Unos la achacaban a la falta de regulaciones adecuadas sobre los mercados y el mal comportamiento empresarial; otros culpaban al mismo Estado por permitirla e incluso alentarla.

Como puede verse, el siglo XXI se inició bajo un contexto particular y en gran medida inusual. Mientras un conjunto de países permanece bajo gobiernos conservadores, otros se lanzan a un experimento desarrollista de cuño progresista, y en todos ellos los extractivismos jugaron papeles clave ya que se aprovechaba una circunstancia global de altos precios y gran demanda.

Se vivieron épocas de bonanza en varios países, con récords exportadores, economías creciendo a buen ritmo, mejoras importantes en el acceso al empleo y reducción de la pobreza. Esa multiplicación de los extractivismos generó muchas resistencias locales, en varios sitios con alta conflictividad y violación de los derechos humanos, y evidentes deterioros ambientales. Entretanto, aquellos altos precios de las materias primas y los records de exportaciones generaron enormes disponibilidades de capital, y no puede descar-

tarse que esa abundancia jugara roles importantes en la proliferación de casos de corrupción en los extractivismos. Es más, buena parte de los casos que en la actualidad se ventilan ante la opinión pública se originaron en aquellos años de bonanza.

Ese contexto cambió con la caída de los precios de las materias primas, la disminución de su demanda y la retracción de las inversiones. Está en marcha un reflujo progresista en naciones claves como Brasil (destitución de Dilma Rousseff en agosto de 2016, y victoria del ultraderechista Jair Bolsonaro en 2018) y Argentina (pérdida electoral del kirchnerismo en las elecciones de 2015 y presidencia del conservador Mauricio Macri), la ruptura del nuevo presidente de Ecuador (Lenin Moreno) con su antecesor (Rafael Correa), y la profunda crisis que sacude a Venezuela bajo el gobierno de Nicolás Maduro. A la vez, las denuncias de corrupción golpean muy fuertemente al actual y anteriores presidentes de Perú, y aparecen casos contra los actuales gobiernos conservadores en Argentina y Brasil. En todas esas dinámicas políticas, las denuncias de corrupción, incluyendo a aquellas directamente vinculadas con los extractivismos, cobraron enorme protagonismo.

## Notas

- 
- 1 Pagamento de propina na Petrobras transcende o PT e o Psdb, G. Alessi, entrevista a P. Campos, *El País*, Madrid, 18 marzo 2015: <https://goo.gl/fp6KVC>
  - 2 Véanse los reportes de la Comisión Investigadora de casos de corrupción cometidos en la década de 1990-200, Congreso de la República: <https://goo.gl/Vi54zT>
  - 3 Los indicadores y metodología están disponibles en: <https://goo.gl/UPhbGf>
  - 4 De cómo las empresas mineras se llevan todo y no nos dejan nada, A. Pardo, *Razón Pública*, Bogotá, 4 octubre 2015: <https://goo.gl/G7qvNT>
  - 5 CooperAcción: monto devuelto a las empresas del IGV supera la recaudación del Impuesto a la Renta, *La República*, Lima, 25 febrero 2017: <https://goo.gl/1nZKjQ>. Véase además Mendoza y De Echave (2016).
  - 6 Glaciares: se reglamentó la ley, pero en forma parcial. *Clarín*, Buenos Aires, 2 marzo 2011: <https://goo.gl/e4ywQY>

## Capítulo 3

---

# Corrupción en los extractivismos sudamericanos

Una vez establecidos los sentidos del concepto de corrupción y delimitado el campo de los extractivismos, es posible avanzar hacia distintos casos concretos. En el presente capítulo se ofrecen algunas de las principales situaciones donde concurren los extractivismos y la corrupción. No se pretende una lista de todos los casos, lo que sería casi imposible. En cambio, se presentan algunos de los hechos más emblemáticos o que ilustran diversos aspectos de esa relación. En los capítulos siguientes se examinan esas interacciones con más detalle, además de intercalar otros ejemplos.

### **El caso Petrobras**

Es muy apropiado comenzar la revisión por la empresa brasileña Petrobras, no sólo por la visibilidad alcanzada para ese caso de corrupción, sino porque también muestra la complejidad de las relaciones y actores involucrados.

Petrobras (Petróleo Brasileiro SA) es una enorme empresa del sector hidrocarburos, que entre sus actividades incluye la extracción de petróleo y gas, refinación y comercialización de combustibles, y algunos emprendimientos petroquímicos (como fertilizantes). Opera enclaves de crudo y gas, incluyendo sus conocidas plataformas marinas, como también ductos, refinerías, petroquímicas, buques

de transporte, usinas de generación eléctrica y hasta su red de venta minorista de combustibles.

En el pasado ocupó sitios de liderazgo en los listados de grandes corporaciones, pero ha descendido; en 2016 reportaba ventas totales de US\$ 90 238 millones y más de 78 mil empleados, y según la revista *Fortune* en 2017 se ubicó en el puesto 75 del ranking corporativo, muy por debajo del sitio 23 que ocupaba, por ejemplo, en el año 2012.<sup>1</sup> Posee operaciones en 17 países —de los cuales 12— se encuentran en América Latina.

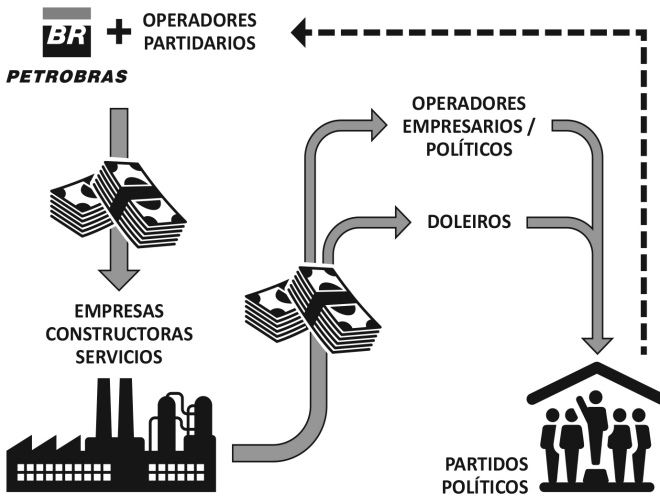
Es una compañía mixta, que si bien formalmente es privada, su principal accionista es el gobierno federal. Esto resulta en que el manejo de la empresa estuvo íntimamente ligado a los más altos niveles de gobierno, y a su vez, al Partido de los Trabajadores (PT). Estos la presentaban con orgullo como una de las llamadas “campeonas nacionales”, empresas brasileñas que se transnacionalizaban y ejemplificarían el papel del país como potencia global.

El descubrimiento de las redes de corrupción en Petrobras en alguna medida fue fortuito, ya que se inició en 2014 con investigaciones rutinarias sobre delitos de cambio y tráfico de dólares que usaban como pantallas locales de lavado de automóviles —lo que explica el nombre Lava Jato en portugués—.

Las denuncias revelan que Petrobras estuvo envuelta en el pago de sobornos y comisiones a empresas y a distintos partidos políticos, por lo menos desde 2004. El trasiego de dinero ha sido enorme; algunos políticos recibían sobornos de hasta 200 000 dólares por mes. Por su participación en esta trama se denunciaron a integrantes del PT y de otros partidos aliados al gobierno. 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 desconoce. Todo eso ha llevado a circunstancias en las cuales la empresa no lograba cerrar sus balances y los auditores externos no estaban dispuestos a firmarlos.<sup>2</sup> Como consecuencia, el valor de mercado de ese gigante se desplomó y su

deuda es enorme —más de US\$ 135 mil millones, buena parte de ello con acreedores extranjeros—. Esa caída arrastra tanto a otras empresas como al propio Estado brasileño.

**Figura 3.1**  
Representación del esquema de pagos de sobornos y sobreprecios entre la petrolera estatal Petrobras, distintas empresas e intermediarios y partidos políticos



Redibujado en base en un esquema del Ministerio Público Federal de Brasil.

Las redes de corrupción descansaban en directores políticos dentro de Petrobras, los que aceptaban asignar contratos a ciertas empresas constructoras, con sobreprecios enormes, y a cambio recibían sobornos que iban del 1 al 5% (Figura 3.1.). Ese dinero era encaminado por intermediarios, incluyendo los que hacían el lavado de dólares —conocidos como “doleiros”— y finalmente llegaban a distintos partidos políticos. Los intermediarios cobraban una comisión pero el grueso de los dineros quedaba en manos de estructuras partidarias.

La arquitectura de estas redes era compleja. Los partidos políticos envueltos seleccionaban personas de confianza para esos cargos



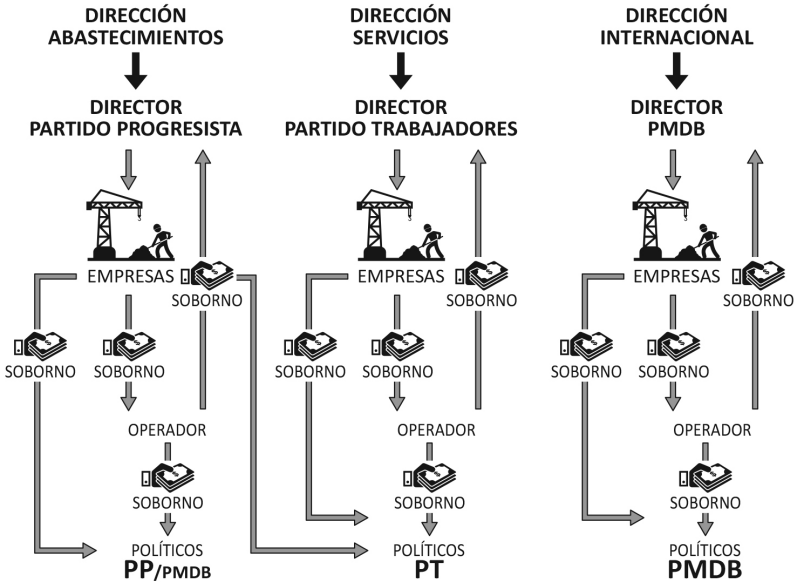
dentro de Petrobras, y a su vez, el organigrama de la empresa había sido ajustado para asegurar el control sobre los contratos y la distribución del dinero entre partidos (Figura 3.2.). Dicho de otra manera, cada partido político manejaban un área de la estructura corporativa. Por ejemplo, los partidos 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 Movimento Democrático Brasileiro-PMDB). Los contratos amañados permitían contar con el dinero para sobornos que fluía por variados canales. A medida que la investigación de Lava Jato avanzó, se encontraron comprometidos a ocho ministros, doce gobernadores, 24 senadores, y 37 diputados. En los siguientes capítulos se brindan detalles adicionales sobre este esquema.

## **La petrolera, las constructoras y los políticos**

Las investigaciones del Lava Jato dejaron en evidencia que el papel de las empresas constructoras que tenían convenios con Petrobras era mucho mayor del esperado, quedando al descubierto otras redes de corrupción. El desempeño de la empresa Odebrecht ejemplifica esta situación, al conocerse que tenía todo un departamento para el pago de sobornos, una contabilidad paralela con ese fin, y la generalización de esas prácticas dentro de Brasil desde 2006 y luego extendidas a otros países.<sup>3</sup> Se conocieron las planillas de cálculo y pagos, todas ellas repletas de códigos para asignar los pagos —por ejemplo, las personas que recibían los dineros tenían nombres clave como Panadero, Cabeza Chata, Amarillo, Camarón, etc. Esos pagos estaban en manos de altos ejecutivos, incluyendo el CEO de la corporación, Marcelo Odebrecht.

Por lo tanto, en realidad nos encontramos ante redes de corrupción alrededor del extractivismo petrolero, en manos de una empresa estatal, y articulados con otros en corporaciones privadas que sobre todo actuaban en infraestructura, y por lo tanto intervenían en las cuencas de soporte o de las redes de conexión de los extractivismos.

**Figura 3.2**  
**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.



Redibujado en base en un esquema del Ministerio Público Federal de Brasil

Las investigaciones fueron complejas ya que Marcelo Odebrecht, resistió cooperar con información a cambio de una reducción en sus penas. Pero una de sus secretarías clave se amparó en ese mecanismo, lo que permitió a las autoridades acceder a todo el esquema. Enseguida se sumaron más de setenta ejecutivos que optaron por cooperar, a los que se agregó el mismo Odebrecht; actualmente está sentenciado a 19 años de prisión. Le siguieron procesos similares en las otras empresas como Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, OAS, Mendes Júnior y Egevix. En las secciones y capítulos siguientes se ofrecen más informaciones sobre estos casos.

Estas empresas constructoras además operaban en muchos países latinoamericanos, y han reconocido que la práctica usual era pagar sobornos a políticos o partidos, incluso independientemente de tendencias ideológicas.

Las consecuencias de estas operaciones en los ámbitos empresariales y partidarios de Brasil han sido dramáticos. Los resultados de la operación Lava Jato, en abril de 2018, a nivel de las investigaciones en la ciudad de Curitiba, incluyeron 1765 procesos, 73 acusaciones criminales contra 305 personas distintas, 188 condenas sobre 123 individuos, 163 acuerdos de testimonios a cambio de reducción de las penas, y recuperación de dineros y multas que superan los 38 mil millones de reales.<sup>4</sup> A nivel federal, están en marcha cien acusaciones, siete acciones penales, y 121 acuerdos de testimonios premiados. La cifra estimada de los sobornos pagados 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, exministros y legisladores.

## **Extractivismos y corrupción en América del Sur**

Los casos de corrupción asociados a los emprendimientos extractivistas no están restringidos a Petrobras. Por el contrario, cuando se examina la situación en América del Sur se observa que son frecuentes y ocurren en todos los países, algunos de ellos vinculados a la gran corrupción y otros en escalas más pequeñas. Por lo tanto es posible estudiar otros casos para alimentar un análisis conceptual que se desarrollará sobre todo en los siguientes capítulos.

Se parte de una recopilación de 139 casos de corrupción en emprendimientos extractivistas en diez países sudamericanos. Los casos son de muy diferente dimensión, y algunos están a su vez contenidos dentro de otros. En este capítulo se presenta un conjunto de casos emblemáticos que sirven para ilustrar la situación actual; están divididos

por los distintos tipos de extractivismos o por sus componentes, para asegurar así una exposición más ordenada. En los capítulos siguientes se brindan ejemplos y datos complementarios. Se vuelve a recordar que lo que se presenta no pretende ser una revisión de todos los casos ni de todos los involucrados, sino que es una recopilación de situaciones que permiten identificar tendencias emergentes.

### *Extractivismos en hidrocarburos*

Se han detectado casos de corrupción en extractivismos en hidrocarburos convencionales, tanto petróleo como gas, y también en el fracking. Entre las empresas petroleras estatales se encuentran varios casos que afectan a la venezolana PDVSA y sus subsidiarias. Existen múltiples denuncias, pero entre aquellas confirmadas por el propio gobierno está la acción contra el director ejecutivo y gerentes de la empresa en Caracas.<sup>5</sup>

Más recientemente, la que entonces era la Fiscal General realizó investigaciones sobre decenas de casos de corrupción, incluyendo contrabando de petróleo y derivados, irregularidades de todo tipo en PDVSA, etc., que además involucraba a altas figuras del gobierno.<sup>6</sup> Esta fiscal se exilió, y quien tomó su lugar la acusó de ser cómplice de un desfalco de al menos US\$ 200 millones en contratos de PDVSA en la faja del Orinoco.<sup>7</sup> Como puede verse, los dos coinciden en una enorme corrupción en el sector petrolero.

En Bolivia, en la petrolera estatal YPFB se confirmó una red de funcionarios que exigían sobornos del 5 al 20% para aprobar contratos.<sup>8</sup> Un extremadamente complicado caso, y de fuertes repercusiones políticas, envolvió a la empresa china CAMC con distintas compañías estatales bolivianas, donde participó como intermediaria quien fuera pareja del presidente Evo Morales. Estos incluyeron contratos y acuerdos con las empresas estatales en petróleo, la minera COMIBOL, una azucarera, y una compañía de aguas (véase Ayo, 2016). Recientemente se confirmó una acción penal contra otros funcionarios

por incumplimiento de deberes y tráfico de influencias en la compra con sobrepuestos de taladros por parte de esa petrolera.<sup>9</sup>

YPF de Argentina ha estado envuelta en varios episodios de corrupción cuando estaba asociada a la española Repsol, y más recientemente, al regresar al pleno control estatal.<sup>10</sup>

La ecuatoriana Petroecuador ha investigado y actuado contra innumerables casos de corrupción, como por ejemplo empleados que crearon empresas de papel para adjudicarles contratos.<sup>11</sup> Aunque durante la administración de Rafael Correa fueron públicas muchas otras denuncias, las investigaciones se fortalecieron en el último tiempo. Un importante empuje provino de la divulgación de los Panamá Papers, dejando en evidencia redes de lavado de dinero que involucraban a tres exgerentes de la petrolera (entre ellos el conocido Carlos Pareja Yannuzzelli, que se fugó del país para regresar tras el cambio de gobierno), familiares y otros funcionarios, y varios contratistas. A finales de 2016, la investigación ya abarcaba 18 procesos judiciales sobre unas 80 personas;<sup>12</sup> en febrero de 2017, 16 personas fueron procesadas con distintas penas de prisión y multas, tanto directivos de esa empresa como contratistas, y en un caso incluso hallaron dinero escondido en el cerrazo de la vivienda.<sup>13</sup> Bajo la presidencia de Lenin Moreno avanzaron estas y otras investigaciones contra autoridades de la petrolera que contrataban empresas donde operaban testaferros y familiares, encaminaban sobornos, aplicaban sobrepuestos, etc. Esto derivó, por ejemplo, en que se condenara al vicepresidente Jorge Glas a seis años de prisión por beneficios en la red de sobornos de la Odebrecht.<sup>14</sup> Se indican irregularidades en la adjudicación de campos de explotación petrolera, en los valores asignados y en comprometer extracciones futuras (véase Acosta y Cajas Guijarro, 2018). Además, existen evidencias de manejo en la comercialización del crudo, con la triangulación de compañías de Perú, Uruguay y China, que significaron importantes pérdidas de dinero para Ecuador.<sup>15</sup>

Ecuador además ha sido escenario de muchos de los más graves impactos sociales y ambientales promovidos por corporaciones

transnacionales petroleras. Esto se remite a la extracción de petróleo en la Amazonía entre 1964 y 1990, por Texaco (hoy Chevron) sin utilizar tecnologías adecuadas, con derrames y disposición de crudo, lodos y agua tóxica en unas mil piletas en distintos lugares de la selva, afectando un estimado de 2 millones de hectáreas. Existen múltiples denuncias que muestran prácticas de corrupción, tráfico de influencia, obstrucción de la justicia, etc., involucrando negociaciones secretas entre la corporación y los gobiernos, ocultamiento de los severos daños ambientales, límites en la fiscalización de la limpieza de los pozos, etc. (véase por ejemplo, Kimerling, 1996; Serrano, 2013). En la misma línea están las denuncias sobre las manipulaciones de la empresa Oxy (Occidental) de los controles sobre el impacto ambiental y la participación local (Kimerling, 2006).

En Perú no pueden olvidarse la difusión de las grabaciones de intervenciones telefónicas entre un directivo de la estatal Perupetro con un exministro sobre el pago de coimas para favorecer a una empresa de exploración de Noruega —ocurrido en 2008, aunque el juicio contra los acusados se inició en 2014—. <sup>16</sup> A su vez, la concesión y explotación de los yacimientos de gas de Camisea y del gasoducto del sur, estuvieron envueltos en otras tantas denuncias. Se han indicado otras situaciones que también afectan a Petroperu. <sup>18</sup>

También se han publicitado denuncias contra autoridades de la petrolera estatal paraguaya Petropar, <sup>19</sup> y en Ecopetrol de Colombia, bajo varias denuncias, donde la más reciente son sobornos para conseguir contratos. <sup>20</sup>

Incluso en Uruguay, donde la corrupción está más acotada, la fiscalía solicitó procesar a autoridades de la petrolera estatal Ancap por abusos como funcionarios públicos, entre otras causas por su manejo de los contratos de triangulación del crudo ecuatoriano. <sup>21</sup> En otro caso, se encontró que uno de sus gerentes contrataba como proveedora de servicios a empresas privadas en las que tenía participación. <sup>22</sup>

## *Extractivismos en minería*

Las denuncias e investigaciones sobre corrupción en el sector minero aparecen desde la etapa de exploración y concesionamiento, a la de explotación, y de allí a la de abandono.

En Chile, el país ícono de la minería y además con buenos indicadores de transparencia ante la corrupción, el sector de todos modos está muy afectado por este problema. Por ejemplo, en las acciones judiciales contra la megamina de Pascua Lama, ubicada en los Andes, la Corte Suprema señaló las responsabilidades de la agencia minera chilena (Sernageomin) por actuar de manera arbitraria apartándose del principio de imparcialidad y afectando las garantías constitucionales.<sup>23</sup> También hay casos que apuntan a la connivencia entre el poder político y empresas, y a la debilidad de la evaluación de impacto ambiental, como ocurre con minera Dominga.<sup>24</sup>

Entre los casos más recientes y de mayor impacto se encuentra el descubrimiento de redes de corrupción entre varias empresas mineras y actores políticos. Las investigaciones se iniciaron en el 2014, con el grupo empresarial Penta, el que hacía pagos a políticos y sus asesores por servicios que nunca se realizaron. Por ejemplo, el subsecretario de minería de la administración Piñera recibía un sobresueldo desde el grupo Penta, posiblemente para lograr la aprobación del proyecto minero Dominga.<sup>25</sup>

La empresa nacional SQM (o Soquimich; Sociedad Química y Minera), también distribuyó pagos ilegales a políticos de todos los partidos, tanto de derecha como izquierda. Se obtuvo evidencia concreta de pagos encubiertos como honorarios, por más de US\$ 2 millones, financiando a políticos y partidos.<sup>26</sup> Entre esos políticos volvió a aparecer el subsecretario de minería, y a raíz de ello fue investigado por la irregular adjudicación de la explotación de litio por medio de Contratos Especiales de Operación a la empresa SQM.<sup>27</sup> Esta misma compañía también fue investigada en los EE.UU., confirmando por ejemplo los pagos irregulares a Pablo Longueira, quien

fuera senador y ministro, y actor determinante en una reforma tributaria a las mineras.<sup>28</sup> Existen otros casos de tráficos de influencias entre políticos, sus familiares y empresas —llegando incluso a la familia de la presidenta M. Bachelet—.

Argentina ha visto varios casos similares, algunos a escala local mientras que otros alcanzaron enorme resonancia, destacándose las denuncias contra la minera Barrick Gold (véase la recopilación de Bonasso, 2011). La coincidencia de las investigaciones de los Panamá Papers, de Petrobras y las constructoras brasileñas, y el cambio de gobierno, ha relanzado varias investigaciones. Entre ellas se cuentan las denuncias sobre la empresa estatal Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT), incluyendo defraudaciones y otras irregularidades que afectaron el desempeño de la extracción de carbón, con riesgos de seguridad y salud para los trabajadores, y también en la central termoeléctrica que aprovecharía ese mineral. En este caso intervienen varias compañías, incluyendo extremos bizarros como la compra de excavadoras de túneles a una empresa militar polaca (Bumar-Labedy) que no los fabricaba y que en realidad fue apenas una intermediaria para otra compañía.<sup>29</sup> Las denuncias involucran a autoridades ministeriales bajo las administraciones kirchneristas.<sup>30</sup> La compañía estatal además recibió dineros de Odebrecht, supuestamente como pago de sobornos por obras en ese país, vía la compañía KRJ Latinoamericana SA, también del sector infraestructura.<sup>31</sup>

En Brasil, la más grande empresa del sector minero es la corporación Vale. Aunque formalmente es privada, en realidad está en buena medida controlada por los fondos de pensión de algunos sindicatos afines al Partido de los Trabajadores, y por el gobierno federal, a través de la asistencia financiera desde el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico Social). Esta corporación ha estado envuelta en denuncias y casos de corrupción tanto en Brasil como en otras naciones —recientemente en Guinea— así como su participación en espiar y vigilar a organizaciones ciudadanas.<sup>32</sup> Vale además estuvo involucrada



en todas las irregularidades en el desastre por la rotura de la represa de relaves de Mariana, que se analiza más adelante.

Entretanto en Perú se han elevado todo tipo de denuncias, desde irregularidades en las evaluaciones y controles ambientales, en los procesos de consulta y participación, a la convivencia de la policía con los intereses mineros, espionaje y hostigamiento de líderes locales.<sup>33</sup> Algunos ejemplos incluyen inadecuados controles ambientales y correcta evaluación de sus impactos, como ocurrió en la minera de fosfatos Bayóvar o en el recordado conflicto de Tambogrande; manipulación de informes y de la participación ciudadana —por ejemplo en el proyecto Las Bambas— las escandalosas limitaciones e inconsistencias en estudios ambientales, como las descubiertas para el proyecto Tía María por la revisión independiente de una agencia de las Naciones Unidas);<sup>34</sup> hostigamientos diversos a líderes y comunarios —una repetida situación con la empresa Yanacocha—; desplazamiento de comunidades locales, etc.<sup>35</sup>

En Perú también se debe tener presente el caso conocido como de las “lentejas”, vinculado al proyecto minero Tía María en Arequipa y que estaba bajo 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 conflicto.<sup>36</sup> El dirigente local fue procesado por la presunta extorsión. El caso muestra los complejos entramados de una corrupción que alcanza a actores que se presentaban como líderes de movimientos de resistencia local o de técnicos —en este caso un abogado— que se alternan entre las organizaciones ciudadanas y la empresa. A su vez, desde ámbitos políticos y empresariales se aprovechó la situación para sumar otros cargos a este y otros líderes sociales por las protestas, contribuyendo a criminalizar la movilización ciudadana.<sup>37</sup> Este tipo de cuestiones se discuten con más detalle en el capítulo 4.

En Colombia, existen casos comprobados, así como denuncias de distintos tipos de corrupción asociados a la minería, desde el tráfico de influencias y delitos tributarios, pasando por incidir en los permisos sociales y ambientales, hasta el propio ejercicio de la violencia (véase Pardo Becerra, 2013).

En Ecuador existen denuncias sobre las evaluaciones y controles ambientales, acceso a la información y participación, impactos sobre pueblos indígenas y comunidades campesinas, manipulación en la compra de tierras, etc., en proyectos mineros como el de Mirador.<sup>38</sup> En Bolivia también se han elevado muchas denuncias; entre los recientes casos se encuentra que una investigación iniciada en 2014 por la Procuraduría General del Estado (PGE) y el Ministerio de Transparencia que promovió acciones penales contra cooperativas mineras y empresas.<sup>39</sup>

La minería de oro ilegal o informal, especialmente en las regiones amazónicas de Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil y Colombia, expresa una situación extrema. Tiene la particularidad que toda ella es ilegal, y por lo tanto esa condición abarca todas sus fases, desde la invasión territorial, la organización y operación de la extracción, y la comercialización del oro, apelando al contrabando o blanqueo. En ella operan complejas redes de corrupción que permiten desde el ingreso de insumos como el mercurio y maquinaria de dragado, a las vías de salida, eludiendo fiscalizaciones y controles sociales y ambientales, y que cuentan con cobertura política —como se analizará en otros sitios. Pero además estructura sus propios circuitos de comercio ilegal que se deben insertar en canales legales para asegurar la exportación, tal como ocurre entre Perú y Bolivia.<sup>40</sup> Es como si este entramado representara algo así como la perfección de un extractivismo ilegal, ya que lo cubre todo, y a pesar de ello sigue atrayendo centenas y centenas de personas que ambicionan buscar oro en los ríos amazónicos, y cuenta con su propia representación política. No puede nunca olvidarse que toda esta actividad tiene severísimos impactos ambientales como la deforestación; sanitarios como los efec-

tos de la contaminación por mercurio; y sociales como la violencia y el tráfico de adolescentes y niñas, todo ellos suficientemente analizados (véase por ejemplo los casos de estudio en SPDA, 2015).

La minería de oro ilegal también puede quedar asociada a otras actividades ilegales, resultando en una convergencia de la criminalidad con la informalidad. En Colombia, donde se estima que tal vez el 80% de los sitios donde se efectúa minería son ilegales, distintos grupos guerrilleros o bandas criminales (“bacrim”) imponen extorsiones. Se exige el pago de las llamadas “vacunas” o “boleteos” para seguir operando, lo que podría representar una recaudación significativa (véase Giraldo y Muñoz, 2012). A su vez, otros grupos pueden montar empresas que declaran exportaciones de oro que sólo existen en el papel y que en realidad sirven para el lavado de dinero del narcotráfico.<sup>41</sup>

### *Extractivismos agropecuarios*

La corrupción en los extractivismos agropecuarios es muy evidente allí donde avanza la frontera de ese tipo de emprendimientos. Esta es una situación grave en la Amazonía, donde están estrechamente vinculadas la deforestación —a su vez asociada al tráfico ilegal de madera— con la toma de tierras especialmente por el avance de la ganadería. En Brasil, el rodeo de vacunos pasó de 37 millones de cabezas a mediados de la década de 1990, a más de 85 millones en 2016. Esto explica que la pecuaria para la exportación, el ingreso del cultivo de soja y las plantaciones de palma aceitera, se convirtieran en la principal causa de deforestación amazónica (FAO, 2016). A partir del año 2005, Brasil había logrado reducir significativamente la deforestación en la Amazonía, pero a partir de 2015, volvió a subir.

En varios países la corrupción ampara el avance de la agricultura informal o ilegal la que se convierte en un importante factor de deforestación como se ha señalado en Perú<sup>42</sup> y en Bolivia.<sup>43</sup>

En el sector ganadero es necesario señalar el esquema de sobornos encaminado por JBS, una empresa brasileña que se convirtió en una de las más grandes corporaciones globales en el sector cárnico. Sus directivos habían presentado informaciones sobre sobornos a más de 1890 políticos, incluyendo al actual presidente M. Temer. La empresa además ha estado envuelta en denuncias de compra de ganado en sitios bajo deforestación ilegal, pésimas condiciones sanitarias en sus plantas, incumplimiento de las reglas de bienestar animal, y participación en 17 casos de trabajo esclavo.<sup>44</sup>

Tanto en la ganadería como en la agricultura son frecuentes los casos de corrupción sobre el acceso y la propiedad de la tierra. Sus manifestaciones más comunes son los títulos de propiedad falsos, tráfico de títulos y el desplazamiento de ocupantes tradicionales, como comunidades campesinas o indígenas. En esta problemática tienen responsabilidad agencias estatales que manejan los registros de propiedad o la asignación de tierras, y empresarios agrícolas. Existen casos de este tipo en Paraguay (González, 2016) y Bolivia.<sup>45</sup>

Concurre además la corrupción en la policía y el poder judicial, que toleran y amparan muchas de esas maniobras. Como ejemplo reciente, en Pará (Brasil) fueron asesinados diez trabajadores rurales en 2017, por un grupo de policías y civiles. Durante las investigaciones se asesinó un testigo, unos policías presionaron a otros, e incluso se montó una vigilia de policías frente a la sede judicial para hostigar a los testigos. Los políticos del sector ultraconservador “ruralista” apoyaban abiertamente esa represión.<sup>46</sup>

La corrupción también actúa a nivel de otros de los problemas más serios con los extractivismos agropecuarios como es la violencia rural. La diseminación de trabajo esclavo en Brasil es un ejemplo de esas circunstancias; la última lista presenta 250 casos en todo el país, muchos de ellos en haciendas, enclaves de carbón de madera, madereras, mineras, etc.; en 2015 se liberaron 111 que estaban bajo esas condiciones.<sup>47</sup>

También se ejerce violencia directa contra los líderes locales y organizaciones ciudadanas, con arrestos injustificados, golpizas y otras formas de tortura, etc., que gozan de impunidad lograda por distintos esquemas de corrupción. Lo mismo ocurre con asesinatos, ya que tanto la policía como la justicia en muchos casos se vuelve un obstáculo para el esclarecimiento y sanción a los culpables. Es así que Brasil ha liderado el número de ambientalistas muertos en 2016 y 2017 con 46 asesinatos.<sup>48</sup>

El cultivo de coca para elaboración de cocaína, en tanto casi toda es exportada, representa un extractivismo agrícola. Toda la cadena es ilegal, y descansa sin duda en la corrupción en varios de sus eslabones, especialmente en la policía, y en la alegalidad, como ocurre con la tolerancia al cultivo de hoja de coca supuestamente para consumo local cuando todo indica que finalmente alimentará el narcotráfico.

### *Extractivismos en bosques, pesquerías y otros sectores*

Se pueden enumerar distintos casos de corrupción en otros sectores de exportación de recursos naturales. Analizando la situación de los bosques, la tala ilegal sigue siendo un problema muy grave en todo el continente, y su persistencia se explica por redes de corrupción que le otorgan cobertura. En varios países, el tráfico con la madera generalmente está organizado entre empresarios madereros y comercializadores, con el involucramiento de fiscalizadores de agencias estatales. Por ejemplo, en una de las más recientes operaciones en Brasil se apuntó a empresas fantasma que tramitaban planes de manejo forestal falsos con los cuales obtenían permisos, los que transferían a otros que los aprovechaban para presentar como legal el producto de la tala ilegal, una suerte de lavado forestal.<sup>49</sup>

El tráfico de madera ilegal se sostiene en variados mecanismos, afecta a bosques dentro de áreas protegidas y aprovecha redes de contrabando; en varios casos coincide además con la minería ilegal de oro (véase por ejemplo Giraldo y Muñoz, 2012 para Colombia).

En Perú, el Ministerio de Agricultura advirtió que se pierden un poco más de 120 mil ha de bosques por año.<sup>50</sup> Esto ocurre bajo todo tipo de alegaldades como titulaciones indebidas que brindan los gobiernos regionales; e ilegalidades en la tala y la comercialización (Defensoría del Pueblo, 2017). En Bolivia se identificaron nueve regiones críticas por la deforestación ilegal, y esquemas que usan permisos para sitios que carecen de árboles maderables utilizados para “lavar” la tala de otros lugares. Participan pequeños grupos locales como grandes clanes familiares especializados en esto.<sup>51</sup>

El sector pesquero también es escenario de esta problemática. Un ejemplo ilustrativo es el llamado caso Corpesca, una empresa pesquera del grupo chileno Angelini. Esta compañía realizó entre 2009 y 2013 pagos ilegales a varios políticos para incidir sobre el contenido y trámite de la Ley de Pesca.

El gerente de la empresa fue procesado por soborno y delitos tributarios, mientras que se identificaron pagos a una diputada y un senador, ambos en aquel momento integrantes del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), que sostenía al presidente Sebastián Piñera. El esquema funcionaba, según el proceso contra el senador, por medio de pagos a su esposa y otros asesores, que eran justificados como honorarios pero que en realidad no respondían a trabajos realizados.<sup>52</sup> Esos dineros quedaban finalmente en manos del legislador y fueron utilizados al menos en parte en financiamiento partidario.

En paralelo, pero igualmente buscando incidir en la Ley de Pesca, se conocieron los pagos de una compañía pesquera (Friosur) y una asociación de empresas (FIPES, Federación de Industrias Pesqueras del Sur Austral) a un dirigente sindical, que además era diputado independiente pero afín a la Democracia Cristiana. El caso tuvo mucha resonancia por el hecho que una de las empresas ya le hacía pagos a esa persona siendo dirigente del gremio de los pescadores del sur de Chile, antes de convertirse en legislador. Su acción como sindicalista y diputado fue clave para aumentar el volumen de pesca de merluza autorizado a la empresa Friosur, lo que a su vez desencadenó

denó un mercado de cuotas de pesca que perjudicó a los pescadores artesanales y afectó el recurso pesquero.<sup>53</sup>

En Perú son conocidos los problemas de corrupción en el sector pesquero. La especie emblemática, la anchoveta, está bajo una enorme presión por sobrepesca y la propia corrupción impide un manejo ecológico adecuado. La corrupción manipula los registros y controles de la pesca y descarga, con la participación de funcionarios de empresas pesqueras y del Estado.<sup>54</sup> En estas redes se manejan enormes sumas de dinero y está considerado como un sector crítico para el lavado de activos junto a la minería, según la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Perú.<sup>55</sup>

Finalmente, en Brasil, el que fue secretario federal de Pesca, y por ello encargado de impedir las prácticas ilegales, fue procesado en 2015 por recibir sobornos para otorgar permisos de captura industrial y liberar licencias.<sup>56</sup> El funcionario actuaba en una red donde participaban otras 27 personas, incluyendo a otras autoridades de lo que en aquel tiempo era el Ministerio de Pesca.

## **Cuencas de soporte y redes de conexión**

Los extractivismos requieren emprendimientos de soporte, como son represas para riego o electricidad, y redes de conectores, tales como carreteras y puentes, las que permiten llevar los recursos extraídos a los puertos de exportación como recibir insumos. En esos emprendimientos también se repiten los casos de corrupción.

Uno de los ejemplos más agudos seguramente es la enorme represa de Belo Monte, en el río Xingú, en el corazón de la Amazonía. 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 constructora.<sup>57</sup>

En Argentina, de manera similar, existe una enorme polémica sobre la intención de construir nuevas represas en el sur del país. En ese frente, recientemente se ha imputado a quien fuera ministro de Energía, José Aranguren, por nombrar como subsecretario, y por ello encargado de aprobar los estudios de evaluación ambiental de represas hidroeléctricas, a la misma persona que dirigió la consultora que preparó ese reporte.<sup>58</sup> La investigación señala que existieron negociaciones incompatibles con las funciones del cargo público.

Entretanto, en Ecuador, Odebrecht tuvo a su cargo la central hidroeléctrica de San Francisco, la que fue objetada por diversas fallas, retrasos y problemas, además de recibir pagos irregulares desde el Estado. El caso fue muy debatido en tanto Odebrecht fue expulsada de Ecuador por el gobierno de Rafael Correa, y retornó tiempo después con un acuerdo para completar las obras en esa central. Ahora sale a la luz pública que Odebrecht reconoce haber pagado sobornos en ese país por más de US\$ 33,5 millones, incluyendo pagos a un funcionario gubernamental para que le resolviera los problemas que enfrentaba con uno de sus contratos.<sup>59</sup> A estos se suman otros problemas que se repiten en otros de los represamientos promovidos en el país, y que se analizan en detalle en Acosta y Cajas Guijarro (2018).

Es oportuno también recordar el rompimiento de una represa de relaves mineros próximos a la localidad de Mariana (Minas Gerais, Brasil), el 5 de noviembre de 2015. Fue el más grave accidente ambiental en Brasil y posiblemente el mayor para un emprendimiento minero a nivel mundial. El derrame se estimó en 60 millones m<sup>3</sup> de lodos tóxicos y aguas contaminadas, que afectó totalmente al río Doce hasta su desembocadura en el océano Atlántico. Más de veinte 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.<sup>60</sup> La represa era manejada por un consorcio entre las mineras Vale de Brasil, empresa privada pero bajo control gubernamental y la angloaustraliana BHP Billiton; estas empresas y otras, además de 22 personas, están siendo



procesadas por crímenes ambientales. Se han indicado 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. Tan sólo como ejemplo, a pesar que la empresa sabía de los problemas en el reservorio solicitó aumentar su cota, incrementando todavía más los riesgos, y la secretaría de medio ambiente del estado de Minas Gerais sorpresivamente lo autorizó (véase Dieguez, 2016).

En cuanto a las redes de conexión, Perú ofrece varios ejemplos. En este país se están sumando investigaciones y evidencias que involucran a importantes componentes de las redes de conexión dentro del país y con los vecinos, las llamadas rutas Interoceánicas Sur y Norte. Estas son parte de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), promovida por los gobiernos del continente, en especial Brasil. En esos contratos participaron las empresas brasileñas Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Corrêa, OAS y Queiroz Galvão, junto a socios peruanos en algunos casos. Los contratos sumaron US\$ 3570 millones en Perú, entre 2004 y 2015.<sup>61</sup>

Los contratos a Odebrecht fueron incluso impugnados por las otras empresas brasileñas alertando sobre los “vicios e irregularidades”.<sup>62</sup> Las obras padecían todo tipo de irregularidades sociales y ambientales y los costos se inflaban a medida que avanzaba la construcción. El presidente de la agencia estatal que debía regular esos emprendimientos, durante la administración García, fue detenido por recibir soborno de Odebrecht, dejando en claro que no cumplía sus tareas con imparcialidad.<sup>63</sup> En las investigaciones de Lava Jato en Brasil se encontraron planillas que son interpretadas por los investigadores de ese país como los cálculos de los sobornos a pagar.<sup>64</sup> Esa información evidencia pagos tanto a personas como a partidos políticos liderados por A. Toledo, A. García y O. Humala.

También existen casos de corrupción en obras de oleoductos o gasoductos. Por ejemplo, en Perú se levantaron alertas sobre otra

red de conexión, el Gasoducto del Sur;<sup>65</sup> en Ecuador, Odebrecht reconoció que pagó sobornos por el poliducto de Pascuales a Cuenca;<sup>66</sup> y en Argentina se acaba de procesar a un exministro del gobierno de Cristina F. de Kirchner por favorecer a esa misma corporación brasileña para que obtuviera el contrato por obras de más de US\$ 2300 millones.<sup>67</sup> En Bolivia se actuó contra OAS, la que entre sus contratos tenía uno por una ruta dentro del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), muy conocido por el duro conflicto que desencadenó ese emprendimiento.<sup>68</sup>

En las redes de conexión de los extractivismos se intercalan distintos tipos de nodos, como pueden ser sitios de almacenaje o unidades de procesamiento, los que pueden ser objeto de prácticas de corrupción. Un ejemplo de ese tipo aparece en las investigaciones sobre las obras de rehabilitación de la refinería estatal de Esmeraldas (Ecuador), donde se mezcla el desempeño de directores que a la vez controlaban empresas offshore en Panamá por medio de cónyuges y familiares, evidenciados por los Panamá Papers, y toleraban sobrepagos, tercerizaciones cuestionables, etc. En este caso están involucrados personal de dirección en la refinería y en la estatal Petroecuador, y al menos un ministro de ese ramo.<sup>69</sup> Denuncias análogas se han indicado para las obras de la refinería del Pacífico, con costos continuamente en aumento (el costo de construcción inicial había sido estimado en US\$ 4 700 millones, y para el 2016 ya superaba los US\$ 13 mil millones; Acosta y Cajas Guijarro, 2018).

En Uruguay se está investigando un proyecto del entonces presidente José Mujica, de instalar una enorme regasificadora destinada al consumo interno pero sobre todo a la exportación hacia Argentina. La obra terminó en manos de un consorcio liderado por la brasileña OAS, y según los testimonios la justicia brasileña se pagó un soborno de 3 millones de reales (aproximadamente un millón de dólares) a un importante político brasileño, para lograr esa aprobación. En Uruguay no existe por ahora evidencia que se recibiera dinero, pero de todos modos queda en evidencia un cierto tráfico de influencias entre gobiernos y empresarios.

## Los dineros de los extractivismos

Varios extractivismos requieren y generan enormes volúmenes de capital, como pueden ser el ingreso de inversiones, la construcción de instalaciones, la exportación de recursos naturales, las ganancias empresariales, etc. Eso los vuelve muy atractivos para la corrupción, y por ello existen varios casos que están enfocados sobre todo esos flujos de dinero.

Un frente importante son los manejos para la elusión de los impuestos o aprovechar alegalidades para reducir esos pagos. Estos son prácticas que se han repetido en varias empresas, y que se analizan más adelante en otros capítulos. Baste como adelanto que desde hace años se alerta en Perú sobre las elusiones tributarias (véase por ejemplo el estudio para minera Yanacocha por Wiener y Torres, 2014). También se debe atender el comercio ilegal en productos extraídos, como minerales, granos o maderas. Por ejemplo, en Bolivia, un expresidente de la estatal minera COMIBOL, calcula que entre 2007 y 2014, las evasiones de pago de regalías por oro ilegal alcanzaron a US\$ 100 millones, y la elusión de impuestos fue de US\$ 250 millones.<sup>70</sup>

Otras maniobras apuntan a los dineros recaudados gracias a los extractivismos. Un impactante ejemplo es en Chile el llamado “milicogate” debido a que involucraba a un grupo de generales y coroneles que retiraban indebidamente dineros de un fondo nutrido por el impuesto obligatorio sobre el cobre. Ese fondo estaba bajo manejo exclusivamente militar y no podía ser monitoreado ni por la contraloría ni el legislativo. Los hechos fueron revelados en 2015 por una investigación periodística, mostrando que se utilizaban facturas y recibos falsos por lo menos desde 2010.<sup>71</sup> Distintos jefes, incluido un general comandante en jefe, gastaron miles de millones de pesos chilenos en bienes, viajes, caballos, casinos y fiestas en Chile como en otros países.<sup>72</sup>

Cuando parte de los tributos o regalías sobre ciertos extractivismos son asignados a nivel local, en los momentos de altos precios internacionales se generan grandes volúmenes de dinero que, a

juicio de muchos analistas, terminan contribuyendo a generar más corrupción. Esta es la visión en varios países; por ejemplo, los consejeros del sur de Perú sostienen que el principal flagelo que padecen es la corrupción alrededor de los dineros del canon minero.<sup>73</sup>

En Bolivia se aplica un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que se distribuye entre el gobierno central y los departamentales, y otros destinos, entre los cuales se incluía el llamado “Fondo Indígena” (Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas). De esta manera se utilizaban parte de los dineros obtenidos desde los extractivismos petroleros en apoyar proyectos que supuestamente promoverían el desarrollo de comunidades campesinas o indígenas. El fondo era gerenciado por delegados del gobierno y de las organizaciones campesinas e indígenas.

En 2015 se conocieron múltiples malos manejos en ese fondo, donde los proyectos no se cumplían y los dineros eran desviados hacia otros fines, incluyendo aprovechamiento personal o financiamiento de campañas electorales. Una de las evaluaciones encontró que más de 153 proyectos no fueron concluidos, y sólo uno se cerró adecuadamente (más detalles en Moles Álvarez, 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 2010.<sup>74</sup>

El caso es muy importante porque muestra redes de corrupción que penetraron en organizaciones indígenas y campesinas, y de hecho, la justicia boliviana inició procesos contra una muy larga lista de individuos. 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.<sup>75</sup> No se puede excluir que ese uso de los dineros derivados del petróleo tuviera incidencia en dividir las organizaciones indígenas, conformándose federaciones paralelas, unas de oposición y otras oficialistas. También muestra los problemas que enfrenta el poder judicial, ya que uno de los fiscales en este caso fue a su vez acusado de pedir un soborno para favorecer a un tercero ante un juez.<sup>76</sup>

El caso tuvo un efecto sustantivo en la política boliviana al quedar en evidencia redes de corrupción extendidas, tanto en su cobertura geográfica como en los actores involucrados, y por sus vínculos con los intereses políticos del gobierno. La administración de Evo Morales modificó la estructura y función del fondo, colocándolo bajo directo control del ejecutivo.

## **Principales tendencias**

Como puede concluirse con este apretado resumen, existe una multiplicidad de casos de corrupción que afectan los emprendimientos extractivistas, especialmente aquellos de mayor envergadura o intensidad. Aunque en los capítulos siguientes se brindarán otros ejemplos, ya es posible señalar algunas tendencias que deben ser tenidas en cuenta.

La corrupción en los extractivismos no es un problema nuevo, sino que se arrastra desde la época colonial. Pero sin duda ha alcanzado niveles tan altos que retornó a los primeros lugares de la preocupación pública. No son pocas las situaciones donde las primeras denuncias partieron desde la sociedad civil o investigaciones de periodistas, pero fueron repetidamente desatendidas. Por ejemplo, en el caso del Fondo Indígena de Bolivia, existieron denuncias desde actores indígenas por lo menos desde 2014, esto es un año antes que estallara el caso. En Brasil, al menos una funcionaria de Petrobras comenzó en 2008 a elevar denuncias sobre irregularidades, y como respuesta fue removida de su cargo y exiliada en la oficina de la petrolera en Singapur, hasta que fue despedida en 2014.<sup>77</sup> En la venezolana PDVSA, el sindicato de sus trabajadores advirtieron los casos de corrupción en 2008, pero sólo en 2015 se comenzaron a tomar acciones.<sup>78</sup>

Actualmente se observa que la corrupción en los extractivismos está presente en todos los países sudamericanos. No escapan a ella ni siquiera las naciones que cuentan con los mejores indicadores ante la corrupción, como Chile y Uruguay.

Ésta se expresa en todas sus variedades, desde la “gran” corrupción que involucra a grandes empresas y jerarquías en el Estado o los partidos políticos, a situaciones de “pequeña” corrupción, por ejemplo a nivel local.

Otra tendencia clave es que la corrupción ocurre en todas las variedades de extractivismos, desde los tradicionales como el minero y petrolero, pero también aparece en la agropecuaria, forestación y pesca. No existe un tipo de extractivismo que sea más resistente a la corrupción. Varios casos de corrupción son más visibles en aquellos extractivismos de más agudos impactos ambientales y territoriales, como son el avance de la frontera agropecuaria, la deforestación, la contaminación o el compromiso de suelos y aguas.

Además, la corrupción actúa en cualquier etapa de los extractivismos, sea a su inicio en las fases de exploración u organización del enclave, como en la fase de operación, y luego también en la de abandono allí donde eso ocurre, como en la minería. También se expresa en los emprendimientos asociados como son las redes de transporte y comunicación o las obras que le dan soporte.

El flujo de capital alrededor de los extractivismos es otro flanco donde ocurren muchos casos. Estos incluyen el comercio exterior, el manejo de las inversiones y de los tributos, sea en su uso dentro del Estado como su distribución a otros ámbitos.

La corrupción extractivista involucra a todo tipo de actores sociales y a distintas escalas. Posiblemente los más conocidos sean las situaciones que comprometen a directivos de empresas y líderes políticos, como ocurre con la trama Petrobras y las constructoras brasileñas. Pero también ocurre a nivel subnacional —como en los gobiernos departamentales— y local. Se expresa en los pagos irregulares para obtener permisos municipales o acallar voces de líderes locales. Por lo tanto, también debe señalarse que la corrupción no está restringida a algunos empresarios o políticos malintencionados, sino que ya penetra en las bases de las comunidades y sus líderes. Dicho de otro modo,

la sociedad civil y sus organizaciones no están libres de ella. El caso del Fondo Indígena en Bolivia es un doloroso ejemplo de ello.

Los casos que se examinan también indican que la corrupción sobre los extractivismos ocurre bajo distintos regímenes de propiedad y acceso a los recursos naturales. Hay situaciones con empresas privadas, como con las estatales y las mixtas. Tampoco aquí existe un tipo de extractivismo que sea inmune.

Es posible advertir que ciertos emprendimientos extractivistas revisten impactos sociales y ambientales tan graves, que posiblemente deban apelar a la corrupción para poder operar. Es que si siguieran las vías formales de evaluación de sus proyectos, con estudios de impacto ambiental apropiados y consultas ciudadanas transparentes, no serían aprobados. Los instrumentos de corrupción, como pagar coimas sirven a variados fines, como conseguir un contrato, asegurarse una concesión territorial, lograr la firma de un permiso ambiental o buscar la manipulación de los movimientos sociales locales.

Las organizaciones ciudadanas han denunciado distintos casos de corrupción por largo tiempo. En algunos momentos han sido acompañadas por movimientos político partidarios, especialmente cuando éstos se ubican en la oposición. También hay empresarios que reconocen la gravedad de la situación; Fierro Morales (2012) afirma que en Colombia “la corrupción es tan generalizada y escandalosa, que ya ha salido del ámbito de la denuncia de sectores sociales y ambientales y es indicada por los propios directivos de la institucionalidad minera”.

Finalmente, es 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 a 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.

## Notas

- 1 Ránking multilatinas 2016, *América Economía*: <https://goo.gl/a7TeB5>
- 2 Los políticos del “caso Petrobras” recibían pagos de empresarios, *El País*, Madrid, 9 marzo 2015: <https://goo.gl/SwBFuA>
- 3 Descoberta do ‘departamento da propina’ na Odebrecht reforça elementos de cartel, *Estadão*, São Paulo, 23 marzo 2016, <https://goo.gl/qG5qCH>
- 4 Resultados da Operação Lava Jato, Ministerio Público Federal, abril 2018: <https://goo.gl/E2v6LY>; Lava Jato tem 116 condenados e 27 presos em mais de 3 anos de operação, R. D’Agostino, *G1 Globo*, 6 julio 2017: <https://goo.gl/zmQ3Q7>
- 5 Fiscalía acusó gerentes de Pdvsa por corrupción, *El Universal*, Caracas, 20 marzo 2015: <https://goo.gl/4VRpEY>
- 6 Ortega Díaz: Tenemos todas las evidencias de grandes casos de corrupción, *El Nacional*, Caracas, 23 agosto 2017: <https://goo.gl/Z7N6Da>
- 7 Acusan a Ortega Díaz de complicidad en un desfalco a la nación, *El Nacional*, Caracas, 31 agosto 2017: <https://goo.gl/kpFv8P>
- 8 Red de corrupción de YPFB exigía coimas de hasta 20% por contrato, *La Razón*, La Paz, diciembre 18, 2014: <https://goo.gl/EPuXSg>
- 9 Taladros: Contralor halla “responsabilidad penal” contra 19 funcionarios. *Los Tiempos*, Cochabamba, 5 julio 2017: <https://goo.gl/LwCj7B>
- 10 El caso de corrupción en YPF Holdings complica a Galuccio, *La Política Online*, 12 diciembre 2014: <https://goo.gl/URmFzH>; Sospechas de corrupción sobre un negocio de Petrobras y Repsol-YPF, *Perfil*, Buenos Aires, 29 noviembre 2014: <https://goo.gl/WFNdQX>
- 11 Varios funcionarios de Petroecuador, ligados a empresas de papel, *El Telégrafo*, Quito, 23 agosto 2012, <https://goo.gl/q1NBYJ>
- 12 Conozca el estado de 18 investigaciones sobre la red de corrupción en Petroecuador, S. Ortiz, *El Comercio*, Quito, 29 diciembre 2016: <https://goo.gl/3h3M1v>
- 13 Quiénes son los exfuncionarios de Petroecuador que escondían dinero hasta en los techos de sus casas, *El Comercio*, Quito, 13 noviembre: 2016: <https://goo.gl/4amEXR>; Cohecho en caso Petroecuador: 5 años de prisión para Alex Bravo y Carlos Pareja Yannuzzelli, *El Universo*, Guayaquil, 15 febrero 2017: <https://goo.gl/G6rSDo>
- 14 Condenaron a 6 años de presión al vicepresidente ecuatoriano Jorge Glas por el caso Odebrecht, *Infobae*, 13 diciembre 2017: <https://goo.gl/Hu5Yut>; Ver además Las claves para entender el caso de soborno de Odebrecht en Ecuador, *El Universo*, 1 noviembre 2017: <https://goo.gl/Zxm7Xu>
- 15 Por ejemplo, entre las investigaciones más recientes: Perú enciende alerta de corrupción petrolera en Ecuador, F. Villavicencio V., *Plan V*, Quito, 24 agosto 2017.



- 
- 16 Claves, protagonistas y las grandes frases que debes recordar del caso “petroaudios”, *Canal N*, 29 mayo 2014: <https://goo.gl/6RMspK>
  - 17 Por ejemplo, Carlos Herrera: La modificación del contrato de Camisea huele a corrupción, *El Comercio*, Lima, 17 septiembre 2009: <https://goo.gl/aYJkXd>; Fraude en Camisea, *La Primera*, Lima, 20 junio 2012: <https://goo.gl/wZEA-jj>; Gasoducto del Sur: responsable de licitación fue consultor de Odebrecht, Perú 21, Lima, 2 julio 2014: <https://goo.gl/jtws7j>
  - 18 Por ejemplo, Denuncian corrupción en la ejecución de PMRT, *La República*, Lima, 12 abril, 2014: <https://goo.gl/pquNmY>
  - 19 Paraguay: imputan a 3 exgerentes de Petropar por corrupción, *Reportero 24*, Asunción, 1 enero 2011: <https://goo.gl/zwyMoi>
  - 20 El lío de los siete capturados por corrupción en Ecopetrol, *Semana*, Bogotá, 11 marzo 2015: <https://goo.gl/Bq1oko>
  - 21 Pacheco pidió procesamiento de Sendic por abuso de funciones y delitos de peculado, *El País*, Montevideo, 19 marzo 2018: <https://goo.gl/C5LNiH>
  - 22 Sobre los contratos de Ancap véase: Se complica el asunto “Veroslavsky”, *El Espectador*, Montevideo, enero 27, 2015: <https://goo.gl/sq1RyK>. 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: <https://goo.gl/dwpBKg>
  - 23 Comunicado de la Asamblea por el Agua de Guasco Alto, en *Resumen Latinoamericano*, 23 marzo 2017: <https://goo.gl/VnKRZh>
  - 24 Minera Dominga: las acusaciones que rondan al proyecto y al Servicio de Evaluación Ambiental, *El Dínamo*, Santiago, 15 febrero 2017: <https://goo.gl/NN1Dg9>
  - 25 El ‘caso Penta’ destapa la corrupción política en Chile, *El País*, Madrid, 9 enero 2015: <https://goo.gl/zL1Uay>. Además ver: Por vínculo y corrupción de Caso Penta, Minera Dominga en Punta Choros no debería construirse, *Radio del Mar*, 9 marzo 2015: <https://goo.gl/53Yg6s>
  - 26 Véase el seguimiento del Centro de Investigación Periodística (Ciper); por ejemplo: Los nombres y conexiones políticas detrás de las empresas que facturan a SQM, 2 abril 2015, Santiago: <https://goo.gl/JGGNP9>
  - 27 Formalizan a exsubsecretario de minería de Sebastián Piñera por licitación fallida del litio, *El Dínamo*, Santiago, 21 octubre 2016, <https://goo.gl/BhT1oG>. Finalmente, el procedimiento terminó con imposición de una multa al exsubsecretario y su asistente.

- 28 SQM admite ante justicia de EE.UU. que hizo “pagos indebidos” a políticos, F. Skoknic, CI=PER, Santiago, 16 enero 2017: <https://goo.gl/8LVASb>
- 29 Río Turbio: con una triangulación irregular compraron máquinas, H. Alcónada Mon, *La Nación*, B. Aires, 9 julio 2017: <https://goo.gl/m6j4QU>
- 30 Río Turbio: dura auditoría de la Sigen sobre una obra de \$ 26.000 millones, *Clarín*, Buenos Aires, 29 octubre 2016: <https://goo.gl/GNVbew>
- 31 Caso De Vido: un empresario vincula las tramas de Río Turbio y Odebrecht, N. Wiñazki, *Clarín*, Buenos Aires, 9 julio 2017, <https://goo.gl/qkYuZ4>
- 32 Por ejemplo Espionagem na Vale: Ex-gerente aponta grampo e corrupção, *Gazeta*, Vitória, 23 abril 2014, <https://goo.gl/nqwqDV>
- 33 Minas y petroleras fomentan corrupción, *La Primera*, Lima, 29 setiembre 2013: <https://goo.gl/9bcyGU>
- 34 Revisión “ad hoc” del estudio de impacto ambiental, proyecto Tía María, Unops y Pnuma, 2011: <https://goo.gl/dXzRfb> Documento-Oficial
- 35 Por ejemplo: Perú: Minería de fosfatos agita las aguas en Sechura, L. M. Claps, Servindi, 7 junio 2014: <https://goo.gl/iVjkaV>. Las Bambas: ¿Por qué se inició protesta contra proyecto minero?, 28 setiembre 2015, *El Comercio*, Lima: <https://goo.gl/NTyAy9>. Desplazamientos internos en el Perú. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y OIM, Lima, 2015: <https://goo.gl/cX1E2n>
- 36 Tía María: Pepe Julio Gutiérrez habría negociado US\$1.5 millones para detener protestas en Islay, *Semana Económica*, Lima, 21 mayo 2015: <https://goo.gl/Dhy4Wy>
- 37 Las movidas y presiones para destrabar el proyecto Tía María, J.A. del Mar, *El Búho*, Arequipa, 21 agosto 2017: <https://goo.gl/qPgJDW>
- 38 Ecuador: comunidades denuncian malas prácticas ambientales del proyecto minero Mirador, J. Palma, *Mongabay Latam*, 7 abril 2017: <https://goo.gl/WgFAMs>
- 39 Procuraduría y Ministerio Anticorrupción inician acción penal por contratos mineros lesivos al Estado, 23 abril 2014, *La Razón* (La Paz): <https://goo.gl/4nfnL1>
- 40 Véase “Los vuelos secretos del oro ilegal”, por O. Castilla, *Ojo Público* (Lima), 5 diciembre 2014: <https://goo.gl/S2HxKx>
- 41 Minería ilegal: entre el oro y el crimen, *Semana*, Bogotá, 29 marzo 2013: <http://www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3>
- 42 La principal causa de deforestación es la agricultura ilegal, entrevista a M. Dourojeanni, *El Comercio*, Lima, 4 octubre 2016: <https://goo.gl/NbBi6R>
- 43 ABT revela que el desmonte legal es del 54% en Bolivia, J.C. Salinas, *El Deber*, Santa Cruz, 7 junio 2017: <https://goo.gl/TjUjFz>
- 44 Além de corrupção, JBS tem histórico com trabalho escravo e desmatamento, blog do L. Sakamoto, 8 julio 2017: <https://goo.gl/uumpCh>

- 45 Inra alerta la venta de tierras con títulos falsos, W. Aguilar, *Los Tiempos*, Cochabamba, 9 agosto 2016: <https://goo.gl/9gB9eC>
- 46 Soltura de policiais cria clima de pavor no Pará, Comissão Pastoral da Terra, 10 agosto 2017: <https://goo.gl/KWDSA9>
- 47 “Lista de Transparencia” traz 250 nomes flagrados por trabalho escravo, L. Sakamoto, *Reporter Brasil*, 14 marzo 2017: <https://goo.gl/5wWxmo>
- 48 New data reveals 197 land and environmental defender murdered in 2017, *Global Witness*, 2 febrero 2018: <https://goo.gl/Ag7sfc>
- 49 ‘Operação Tempestas’ combate desmatamento e fraudes no Pará, G1, *Globo*, 28 abril 2016: <https://goo.gl/QYmcbL>
- 50 Minagri: Perú pierde 120,782 hectáreas de bosques al año por la deforestación, *Gestión*, Lima, 14 noviembre 2016: <https://goo.gl/UT6Stf>
- 51 Nueve regiones del país alimentan el tráfico de madera, M. Villarroel M. y M.E. Gómez B., *La Razón*, La Paz, 13 agosto 2012: <https://goo.gl/rVPaHr>
- 52 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: <https://goo.gl/RQe18t>
- 53 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: <https://goo.gl/zaLaHi>
- 54 Perú: el pescado que desaparece, M. Salazar, *IDL Reporteros*, Lima, 25 enero 2012: <https://goo.gl/RZCjKu>
- 55 UIF detecta 14 amenazas de lavado de activos o financiamiento del terrorismo en pesca y minería, *Gestión*, Lima, 15 junio 2017: <https://goo.gl/CBxCEu>
- 56 Ex-número dois do Ministério da Pesca é indiciado 57 vezes pela Polícia Federal, A. Matis, J. Affonso y F. Macedo, Estado, São Paulo, 22 diciembre 2015: <https://goo.gl/3BeQgJ>
- 57 Brazil builder said to allege bribery at Amazon jungle dam, Bloomberg, 20 marzo 2015: <https://goo.gl/u5LjJE>
- 58 Represas: imputan a Juan José Aranguren por un nombramiento, *Clarín*, 18 agosto 2017, Buenos Aires: <https://goo.gl/jtr6u1>
- 59 La Central San Francisco puso en la mira a Odebrecht, A. Torres y M. Orozco, *El Comercio*, Quito, 23 diciembre 2016: <https://goo.gl/TAU4as>
- 60 Véase por ejemplo Negligência e corrupção explicam o desastre de Mariana. Entrevista especial com Apolo Heringer Lisboa, P. Fachin, Instituto Humanistas, Unisinos, São Leopoldo, 3 noviembre 2016: <https://goo.gl/az2cq8>
- 61 Otras cuatro constructores brasileñas investigadas por US\$ 3,579 millones en contratos, *La República*, Lima, 17 enero 2017: <https://goo.gl/LW7B9K>
- 62 El ministro Cornejo se niega a anular licitación que favoreció a Odebrecht, M.E. Hidalgo, *La República*, Lima, 25 junio 2011: <https://goo.gl/6q57QQ>

- 63 Ex presidente de Ositran recibió US\$750 mil en coimas para favorecer a Odebrecht con Interoceánica Sur, *Perú 21*, Lima, 20 marzo 2017: <https://goo.gl/uyPc4A>
- 64 Cuotas y pagos millonarios de la Interoceánica, M. Salazar, *Convoca*, Lima, 10 octubre 2016: <https://goo.gl/cfayHN>
- 65 René Cornejo defendió polémica licitación del Gasoducto del Sur, *Perú 21*, Lima, 1 julio 2014: <https://goo.gl/4avAue>
- 66 Constructora Odebrecht pagó sobornos en Ecuador, anuncia Departamento de Justicia de EE.UU., *El Universo*, Guayaquil, 21 diciembre 2016: <https://goo.gl/yh372u>
- 67 Las claves del fallo de Daniel Rafecas que procesó a Julio De Vido, C. Devanna, *Perfil*, Buenos Aires, 3 abril 2018: <https://goo.gl/4Gcji5>
- 68 OAS construyó 3 vías observadas, E. López C., *Los Tiempos*, Cochabamba, 15 julio 2017: <https://goo.gl/Cy7Gzf>
- 69 Los grandes contratos de las refinería Esmeraldas, F. Villavicencio V., *Plan V*, Quito, 27 noviembre 2015: <https://goo.gl/zmjNhB> ; Los grandes contratos petroleros (el informe censurado), F. Villavicencio V. y C. Solórzano, *Plan V*, Quito, 6 mayo 2016: <https://goo.gl/J1inES>
- 70 Calculan evasión y elusión de \$US 350 millones en el oro, *Página Siete*, La Paz, 29 mayo 2015: <https://goo.gl/gkRqRm>
- 71 Milicogate: los millonarios retiros y egresos efectuados por generales desde los gastos reservados del Ejército, M. Weibel B., *El Desconcierto*, Santiago, 18 mayo 2017: <https://goo.gl/7xHDyq>
- 72 La serie completa del Milicogate, el multimillonario robo del Fondo Reservado del Cobre, *The Clinic*, Santiago, 17 octubre 2015: <https://goo.gl/9KNkPY>
- 73 Dineros del canon minero atrajeron la corrupción en las regiones del sur, *La República*, Lima, 20 abril 2017: <https://goo.gl/kwm4Dw>
- 74 Fondioc: aún no se conoce en qué se gastaron Bs 1.050 millones, B. Layme, *Página Siete*, 11 mayo 2016: <https://goo.gl/bSB8Sv>
- 75 A un año del caso Fondioc, hay 29 encarcelados y 4.300 procesados, W. Farfán, *La Razón*, La Paz, 14 febrero 2016: <https://goo.gl/3j3cnw>
- 76 Policía aprehendió al fiscal Ángelo Saravia, *Los Tiempos*, Cochabamba, 11 noviembre 2016: [http:// https://goo.gl/cuQeEZ](http://https://goo.gl/cuQeEZ)
- 77 La funcionaria denunció por escrito, por ejemplo, que contratos de comunicación fueron inflados de 4 mil millones de dólares a 8 mil millones; E-mails internos de ex-gerente da Petrobras implodem estatal, *El País Brasil*, diciembre 12, 2014: <https://goo.gl/XPN5Dy>
- 78 Las víctimas de la corrupción en Pdvsa son los trabajadores y el pueblo, *Globovisión*, 8 febrero 2015: <https://goo.gl/4vDZZG>

## Capítulo 4

---

### Actores, instituciones, vínculos

El listado de casos emblemáticos de asociación entre corrupción y extractivismos permite avanzar hacia un análisis más detallado de esos vínculos. En este capítulo en primer lugar se estudian los tipos de actores involucrados, lo que permite ir más allá de abordajes simplistas que estiman que todo puede ser reducido a interacciones entre unas empresas y algunos políticos. Por el contrario, en las redes de corrupción aparecen todo tipo de actores.

En segundo lugar, se abordan los ámbitos institucionales donde se ubican esos actores y las relaciones entre ellos. Esto permite tratar cuestiones conocidas tales como la presencia de corrupción alrededor de los extractivismos en los ámbitos político partidarios, pero también avanzar hacia nuevas circunstancias. Entre ellas se consideran las situaciones donde participan medios de comunicación y cuando penetran en las comunidades locales.

#### **El entramado de actores e instituciones**

Los distintos casos de corrupción en los extractivismos muestran un amplio conjunto de actores intervinientes, ubicados en diversos espacios institucionales. Su enumeración puede comenzar por aquellos que actúan en el ámbito empresarial, abarcándolos en todo su espectro, desde el presidente de una corporación a funcionarios en los escalafones medio y bajo.

Se cuentan los presidentes, CEO, vicepresidentes o directores de grandes corporaciones, como se observa en los casos de las empresas brasileñas o SQM en Chile. En varios casos, la corrupción no era encaminada por una persona o un grupo pequeño de individuos sino que se extendía entre muchos funcionarios adquiriendo una gran complejidad; Odebrecht tenía un departamento completo para ese fin y más de setenta ejecutivos estaban comprometidos de una manera u otra en tal engranaje. Estos actores empresariales provienen tanto de compañías privadas, mixtas (como Petrobras) o estatales (como PDVSA).

En aquellos casos donde intervienen funcionarios de los niveles medio y bajo de las empresas, se plantean dudas si actúan por iniciativa propia o respondiendo a órdenes o deseos de los ejecutivos de más alto nivel.

A su vez, alrededor de las empresas actúan otras compañías que tienen en sus manos tareas tercerizadas, y que en algunos casos sirven para encaminar la corrupción. Entre ellas se observan pequeñas y medianas empresas que venden servicios a las compañías que explotan los enclaves extractivistas: transportistas, proveedores de insumos, etc. También deben contarse a las empresas de abogados, contadores, etc., que ofrecen apoyo administrativo a las compañías extractivistas, por ejemplo, un abogado negociaba los sobornos en el caso del proyecto minero Tía María en Perú.

Otro tipo de actores ocupan los espacios políticos. En esos ámbitos se cuentan líderes o caudillos de partidos políticos y sus secretarios más cercanos —que muchas veces son sus parejas o parientes directos— y que a su vez pueden desempeñar funciones dentro de la estructura partidaria como en el gobierno o el legislativo. Algunos llegan a esas posiciones como resultado del voto ciudadano o como parte de esos partidos políticos, o bien son funcionarios de carrera permanentes. Ellos encaminan, negocian, reciben y redistribuyen dineros y favores como parte de las interacciones de corrupción.

Examinando los casos disponibles es impactante observar que hay ejemplos para todos los escalones en los gobiernos centrales: existen denuncias o casos que afectan a presidentes, por ejemplo en Perú a los expresidentes Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski, o que indirectamente alcanzan en Brasil a M. Temer y Lula da Silva; vicepresidentes como los renunciantes Jorge Glas en Ecuador y Raúl Sendic en Uruguay; ministros en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, etc.; viceministros, directores de agencias del gobierno central, directores o gerentes de empresas estatales —como muestran los casos en Petroecuador o YPF de Bolivia— etc. Lo mismo ocurre con los gobiernos subnacionales, sean regionales como municipales.

Igualmente se detectan situaciones que involucran políticos que actúan en el ámbito legislativo, tales como senadores o diputados nacionales, o concejales en gobiernos locales. Una conocida denuncia envolvió en Argentina a un legislador de la provincia de Chubut, que en la sesión que analizaba una ley provincial contra la megaminería fue fotografiado recibiendo en su celular un mensaje de texto del gerente de la principal empresa minera local.<sup>1</sup>

Otros actores son los funcionarios ubicados en el gobierno que no están claramente vinculados a un partido, o que cambian regularmente de filiación partidaria según cada presidencia. Los casos más conocidos son los empleados en sitios clave de un ministerio, una agencia estatal o municipal.

Los funcionarios policiales o los fiscales participantes de la corrupción en los extractivismos tienen una enorme importancia. Es que en varios países la violencia rural alrededor de ese tipo de emprendimientos cuenta con el concurso de policías de muy diversas maneras, como puede ser entorpecer la justicia en vez de asegurarla o ejercer represión sirviendo a intereses extractivistas.

No se puede olvidar que en paralelo a éstos se ubican las empresas privadas de seguridad que son contratadas en especial por grandes

empresas petroleras o mineras. Sus integrantes frecuentemente son exfuncionarios policiales o militares o incluso en servicio; algunas le suman extranjeros con un perfil más cercano al mercenario.

Estas empresas son actores destacados en países como Colombia o Perú. Se presentan como compañías que proveen servicios, pero en realidad suplantan a la policía y otras fuerzas legítimas del Estado. Hay casos que muestran que son usadas en actividades ilegales, tales como espionaje y seguimiento, e incluso persecución, torturas y hasta asesinatos. Los ejemplos más conocidos, y posiblemente más investigados ocurrieron en Perú, donde se señala a una empresa responsable de reprimir una protesta en Piura, el seguimiento y espionaje a Marco Arana y la organización Grufides en Cajamarca, y de otra represión con una muerte en Combayo. En esos casos los autores se confunden entre distintos ámbitos; por ejemplo, la empresa minera contrata a la compañía de seguridad y ésta a su vez subcontrata a una compañía de inteligencia que encamina el espionaje, y los señalados como responsables de la muerte son a la vez policías que como trabajo extra cumplen tareas en la empresa de seguridad.<sup>2</sup>

También deben señalarse aquellos casos que muestran la participación de jueces y otros funcionarios del poder judicial, a veces asociados a fiscales y policías. Esto genera complejas redes que incluyen encubrimientos, obstrucción de la justicia y cohecho. Por ejemplo, en Perú una de las redes de exportación de oro ilegal logró un espectacular secuestro de oro de un depósito estatal aprovechando la corrupción de un juez.<sup>3</sup>

Recordemos que en aquellas situaciones donde intervienen actores que de alguna manera están relacionados con los ámbitos estatales o políticos, se habla de “corrupción política”. Su participación en relaciones de corrupción al involucrar el desempeño del gobierno, de una corte de justicia, una cámara de legisladores o a la policía, por una vía o por otra lesiona a todo el Estado y a la sociedad.



La corrupción también involucra a actores que son parte de medios de comunicación, como periodistas, camarógrafos o comunicadores. Estos actúan condicionando la información (cuáles son las novedades que se informan y cuáles se ocultan) o incluso falseándola. En algunas de las conexiones con los extractivismos, parecería que esto responde a la dependencia económica, por ejemplo, asegurar el dinero para publicidad que se recibe desde empresas o el gobierno nacional o local, y por ello se cae en prácticas como el tráfico de influencias, clientelismo, encubrimiento y obstrucción de la justicia.

En los espacios técnicos o académicos se deben señalar aquellos actores que realizan servicios de consultoría, como evaluaciones de impacto ambiental con datos incorrectos, distorsionados o alterados. Un caso extremo son las repetidas denuncias de informes ambientales que simplemente “copian y pegan” segmentos de texto, ocultan las evidencias sobre los impactos o exageran las capacidades de remediación y control de accidentes en los emprendimientos extractivos. La corrupción desde ese frente se solapa con la que ocurre en las agencias ambientales que deben revisar la veracidad y calidad de esos informes, y asegurar su imparcialidad. Desde allí resultan situaciones como la convivencia entre los sectores empresariales y esas entidades reguladoras tal como se desprende de casos presentados en el capítulo anterior. Llama la atención que, por ejemplo en Chile, el sistema de evaluación ambiental rechazó solo el 7% de 600 proyectos en siete años.<sup>4</sup>

La corrupción también ha involucrado a líderes de organizaciones ciudadanas, como pueden ser sindicalistas, comunarios, autoridades indígenas, etc. Entre los casos que involucran sindicalistas están los pagos a un dirigente pesquero en el sur de Chile —explicado en el capítulo anterior— o las denuncias en el emprendimiento estatal minero Mutún en Bolivia.<sup>5</sup> La penetración de prácticas de corrupción también alcanzó a líderes de comunidades campesinas o indígenas —los casos de Tía María en Perú y del Fondo Indígena en Bolivia descritos en el capítulo 3 son emblemáticos, y serán co-

mentados con detalle más adelante—. Pero hay actores que hacen un trayecto inverso, ya que parten de prácticas extractivistas ilegales y desde allí buscan entrar a la política. Este es el caso de quienes no ocultan su vínculo y defensa de la minería ilegal y a la vez ganan elecciones locales, como el gobernador de Madre de Dios (Perú) y un congresista; el primero tiene concesiones mineras y es investigado por la fiscalía ambiental, y el segundo recibió una denuncia ante la fiscalía de delitos de lavado de activos de la minería ilegal.<sup>6</sup>

Todo esto indica que los actores intervinientes en la corrupción relacionada con los extractivismos no están acotados a quienes pueden describirse como políticos o empresarios, sino que alcanza a muchos otros espacios sociales. Sin duda las capacidades de acción y las consecuencias en alterar las políticas públicas son muy diferentes entre esta amplia diversidad de actores.

## **Vinculaciones e interacciones**

Una vez enumerados los principales actores puede ofrecerse un análisis a las relaciones existentes entre ellos. La figura 4.1. muestra una representación esquemática de esas posibles interacciones.

Partiendo desde los emprendimientos extractivistas, el conjunto más importante de vínculos se establece con los ámbitos políticos, especialmente los gobiernos. Estos tienen una amplia cobertura que puede calificarse como horizontal, en el sentido de alcanzar a los espacios del gobierno central, el legislativo y el judicial. A la vez, hay un despliegue vertical que transita del ejecutivo nacional a los gobiernos subnacionales y de allí a los locales.

En cada nivel puede a su vez operar sobre los ámbitos legislativo y judicial. Existen vinculaciones subsidiarias de redes de corrupción que no parten desde los emprendimientos extractivistas, sino que son interacciones directas entre actores de partidos políticos con los gobiernos nacional y local, y con los legislativos, pero de todas maneras son funcionales a ellos.

**Figura 4.1**  
**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.

Esas interacciones de corrupción, tanto horizontales como verticales, están superpuestas unas sobre otras, y si bien pueden existir disputas entre distintos grupos, el resultado emergente es que se promueve y refuerzan los extractivismos. Esto termina afectando el desempeño del gobierno central, por ejemplo en la generación de políticas públicas sobre extractivismos desde los ministerios, pero también alcanza a los mecanismos de monitoreo y control. En ese sentido pueden indicarse casos que van desde sobornos, cohecho o tráfico de influencias con un ministro, a simples coimas a un inspector de calidad de aguas.

El papel de los actores partidarios es muy importante, tal como resulta de los casos examinados. Estos son la puerta de entrada para una interacción como puede ser el tráfico de influencias, lo que les permite operar sobre otros agentes ubicados en el partido o movimiento político, encaminan y redistribuyen dineros y favores, y pueden ampliar las redes de corrupción.

Un examen sobre cómo operaron algunas de esas redes de corrupción en el pasado reciente ofrecen enseñanzas para el presente. Por ejemplo, en Perú, bajo el gobierno autoritario de Alberto Fujimori operó una estructura política, con un “grupo íntimo compuesto por familiares y amigos de confianza dispuestos a administrar, encubrir, y disfrazar estas actividades de corrupción, facilitando así la protección y defensa de la imagen pública del líder a la cabeza de la red corrupta” (Quiroz, 2006). Bajo su mandato se liberaron los sectores minero y petrolero, en una dinámica que recuerda situaciones similares por ejemplo en Bolivia o Colombia.

Los casos en proceso en Brasil mostrarían redes de corrupción que se hicieron todavía más complejas y extendidas. Se expandieron más allá de un pequeño núcleo de individuos hasta abarcar centenas de políticos, impusieron una estructura en una enorme empresa estatal petrolera para que les fuera funcional, y estrecharon sus vínculos con el mundo empresarial. Como puede verse, redes de ese tamaño requieren enormes sumas de dinero, y no puede descartarse que ese fuese uno de los factores para insistir con profundizar los extractivismos. A su vez, ese dinero tiene como principal propósito el control del poder político (aspectos que se analizan con más detalle en el capítulo 6).

Otro conjunto de vínculos alcanzan al poder judicial y la policía. Existen casos donde participan jueces, fiscales, abogados o funcionarios judiciales. Sus expresiones más usuales incluyen cambiar decisiones, aceptar causas inexistentes, alterar pruebas y pericias, enlentecer o anular trámites, etc. Esto es posible dado el endémico problema de cooptación de la justicia por la política que afecta a varios países sudamericanos.

Los problemas con la policía y fuerzas de seguridad también han sido denunciados repetidamente en especial desde la sociedad civil. Estos pueden actuar como fuerzas de choque de un emprendimiento extractivista, perseguir indebidamente a líderes ciudadanos, golpearlos o torturarlos.

La violencia policial es un problema grave por ejemplo con los extractivismos mineros en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú, los agropecuarios en Brasil y Paraguay, y el petróleo en Bolivia, Colombia y Argentina.

Si bien puede sostenerse que las empresas privadas descansan en legítimos acuerdos comerciales con quien las contrata, sus acciones van mucho allá de vender simples servicios. Su participación en vigilancia y espionaje, o allí donde interviene en el tráfico de influencias, como intermediarias en sobornos o directamente hostigando grupos locales, sirven para proteger y blindar los extractivismos. En algunas circunstancias es como si fuesen una “tercerización” de algunos canales de corrupción; si alguno de ellos se descubre, la compañía extractivista principal niega tener conocimiento de esa actividad, rechaza ese tipo de acciones, y deja a la empresa de seguridad con todas las responsabilidades. Estas empresas tienen presencia muy visible por ejemplo en Colombia y Perú.

La corrupción en los extractivismos también afecta el manejo de la información pública. Los más conocidos son las operaciones con informaciones periodísticas falsas o distorsionadas, las presiones a los medios a partir de la asignación de publicidad, el pago por brindar publicidad como si fueran noticias, etc. En estos casos operan todo tipo de prácticas, como el tráfico de influencias, cohecho, clientelismo, etc., tanto directamente entre las empresas extractivistas con los periodistas o dueños de medios, como por intermediación de actores políticos.

En el ámbito técnico o académico hay casos donde la corrupción opera sobre la información técnica. Esto no puede sorprender porque esos datos son clave en el acceso o gestión de los extractivismos, como la ubicación o calidad de yacimientos de minerales o hidrocarburos. Un caso de Uruguay ilustra sobre ese tipo de situaciones. Una empresa estatal en parte financió una investigación de doctorado para un relevamiento geológico de calizas que eventualmente utilizaría en una planta de procesamiento de cementos. El gerente de esa compañía estatal indebidamente compartió los datos de esa

investigación con un privado, el que logró la concesión minera sobre las mejores áreas del yacimiento, y en contrapartida, la empresa nacional sólo accedió a las zonas de peor calidad. La justicia de Uruguay falló contra el responsable de esa empresa privada, aunque es clara también la responsabilidad del gerente en la compañía estatal. Esto muestra que la corrupción puede alterar el flujo de informaciones de varias maneras, aprovechando indebidamente investigaciones que son financiadas por el Estado para terminar favoreciendo a un privado, y en paralelo también se perjudicó a la empresa estatal.<sup>7</sup>

Casos más conocidos que involucran a redes con actores políticos es el tráfico de información privilegiada o reservada en manos del Gobierno. Esto puede incluir datos sobre inspecciones ambientales o sociales, proyectos de ley que afectarían a los extractivismos—como ocurrió en Chile con leyes sobre pesca y minería— cambios en los mecanismos normativos, controles contables, etc.

Finalmente, hay vínculos que afectan al espacio de la auto organización ciudadana, como pueden ser grupos, ONG o asociaciones que trabajan en temas sindicales, derechos humanos, salud o ambiente. Muchas empresas extractivistas buscan influir en ese ámbito, influyendo sobre ellos por medio de ayudas financieras o auspiciando la creación de organizaciones que les sean totalmente funcionales. Pero hay otras situaciones donde operan prácticas de la corrupción, tales como los pagos irregulares a dirigentes sindicales o líderes ciudadanos (algunos ejemplos se brindaron en el capítulo 3). El problema se hace más complejo cuando hay actores políticos partidarios que usan prácticas similares, como aprovecharse del Estado para el clientelismo, prebendarismo, etc., y así cooptar esas organizaciones locales, como mostraría el caso del Fondo Indígena en Bolivia.

Considerando las principales vinculaciones entre los actores queda en evidencia que se basan esencialmente en tres aspectos: relaciones de poder, flujos de dinero y de información. Han sido las grandes sumas de dinero que se mueven en redes de corrupción las que más han llamado la atención. Sin embargo los vínculos que

sostienen la corrupción también descansan en el poder, ya que hay quienes tienen capacidad de ejercerlo en un sentido o en otro. Esto es muy evidente en los extractivismos donde los intercambios entre poder y dinero aparecen en muchos casos, tales como la asignación discrecional de concesiones de explotación, contratos de operación, o dar dinero para aceptar la contaminación.

Aunque ha recibido menor atención, en las redes de corrupción extractivista los flujos de información son importantes. Como se indicó arriba, estos involucran acceder u otorgar información privilegiada de forma discrecional, ocultar información que debería ser de dominio público, intervenir en los medios de comunicación, etc.

Una vez completada la descripción de los actores y sus vinculaciones en las prácticas de corrupción asociadas a los extractivismos quedan en evidencia cuestiones que requieren una consideración más detallada. Seguidamente se abordan algunos/as de ellos/as como paso indispensable para complementar esta descripción, pero además como introducción a revisiones que con mayor detalle se presentan en los capítulos siguientes sobre el dinero y la economía, y la política y los políticos.

## **Ejecutivos, puertas giratorias y el Estado**

Como se indicó arriba, existe una densa red de interacciones entre los emprendimientos extractivistas y los actores políticos, especialmente en el Estado. En algunos casos éstos se hacen tan intensos e íntimos que aparecen compenetrados entre sí. Su mecanismo más común es el de individuos que se ubican alternativamente en uno y otro ámbito bajo la conocida dinámica de las “puertas giratorias”. Por ejemplo, personas en puestos de jerarquía en grandes empresas pasan a ocupar sitios de alto nivel en el Estado, como puede ser el cargo de ministro, y luego regresan al ámbito empresarial.

Para los grupos económicos empresariales es importante insertar a uno de sus miembros o asesores como ministro o con un alto

cargo en el poder ejecutivo, y desde allí hacer un seguimiento como influir en la gestión, como han mostrado Ugarteche y Therborn (2005). Gracias a ello, esos agentes económicos hacen mucho más que lobby al estar en la esencia del poder mismo, y a la vez excluyen a otros actores. Eso puede avanzar hacia situaciones donde algunos de esos conjuntos empresariales alcanzan lo que se ha llamado una “captura” del Estado. Es una expansión del poder empresarial que coloniza distintos ámbitos del Estado, e incluso puede llegar a suplantarlos, conformando lo que ha sido calificado como “gobiernos extractivistas”. De esta manera, es como si el tráfico de influencias se disolviera ya que no hay necesidad de un sector que influya sobre otro, en tanto el Estado queda subsumido dentro de los intereses empresariales.

Existen ejemplos de esa problemática, y que no siempre son advertidos. En Perú es tan intenso que se señala la existencia de un “gobierno minero” (Durand, 2015, 2016). Se dismantelaron o redujeron los controles ambientales, sea a nivel de las exigencias como a las agencias que debían aplicarlo, mientras que a la vez se flexibilizaron otras condiciones para los extractivismos. Es una dinámica muy semejante a la que sufrió Colombia bajo la promoción de las licencias ambientales “express” o la reducción del presupuesto ambiental ministerial. La insistencia de políticos y empresarios en cuestionar lo que etiquetaban como excesiva “tramitología” o “permisología” operó además como justificativo para reducir las evaluaciones y controles ambientales.

Por una vía o por otra, hay fuertes presiones del espacio empresarial para contralar las agencias ambientales de evaluación y monitoreo ambiental. Se puede recurrir a Chile para ofrecer otro ejemplo en el mismo sentido, ya que un reciente análisis encuentra que su sistema de evaluación de impacto ambiental está politizado, fue capturado por los inversionistas privados y públicos y terminó despojado de capacidad para rechazar emprendimientos por razones técnicas (Navarro y Rivera, 2013).

Esa invasión del Estado modifica los controles y las exigencias en las políticas públicas en cuestiones sociales y ambientales. En unos



casos tolera y alienta que se oculten los incumplimientos sociales y ambientales, lo que es una ilegalidad en sí misma. En otros casos, reforman la normativa para bajar los requerimientos y estándares, lo que desemboca en desvanecer la ilegalidad que expresaban los impactos negativos. Lo que antes era, pongamos por caso un incumplimiento en las emisiones de gases contaminantes, deja de serlo —como ocurre en Perú—. Pero ese cambio en muchas ocasiones es en realidad un ingreso al terreno de las ilegalidades, ya que obviamente se están violando leyes o mandatos constitucionales que exigen asegurar la salud y calidad ambiental. Procesos similares se repiten en otras cuestiones como el acceso a concesiones, las formas de contratación de la explotación minera o petrolera, o los comercializadores de los recursos naturales que se exportan (varios se analizan en el capítulo 6).

Lo importante en este momento es advertir que esa captura del Estado, que en muchas ocasiones implica corrupciones tales como abuso de funciones, tráfico de influencias, encubrimiento y obstrucción de la justicia, opera sobre los límites entre alegalidad e ilegalidad. Al cambiar de lugar esas distinciones, lo que logra es reducir el campo de las ilegalidades para ampliar la sombra de las alegalidades.

Estos son mecanismos más complejos que aquellos mediados por sobornos, cohechos o tráfico de influencias, ya que hay medidas formalmente legales pero que abren las puertas a prácticas alegales. Se viola la imparcialidad que se espera de la función pública y en cambio se imponen decisiones que son injustas, ilegítimas e incorrectas —todos estos componentes clave del concepto de corrupción.

### **Complejidad de las redes: medios, policías y campesinos**

Los vínculos que se acaban de describir no operan como relaciones entre dos elementos, sino que involucran simultáneamente a varios actores en distintos ámbitos. Es por ello que el término de red de corrupción es más apropiado para describir estas situaciones. Un ejemplo permite ilustrar esto, a la vez que sirve para abordar con más detalle el papel de las fuerzas policiales y la prensa.

En Perú se desnudó un complejo caso a través del cual puede observarse el despliegue de redes de corrupción involucrando a distintos actores, mezclándose con acuerdos seguramente legales, algunos posiblemente ilegales, y otros que caen en sospechas por tráfico de influencias o clientelismo. En el departamento de Arequipa, las comunidades de Islay se oponen al emprendimiento minero de Tía María, a cargo de la empresa Southern. En los enfrentamientos que tuvieron lugar en abril de 2015, se difundieron unas fotos de un comunario con un objeto corto punzante junto a la policía. Esas fotos fueron usadas por medios de prensa conservadores para criticar duramente las marchas ciudadanas y alimentar un discurso que las calificaba como violentistas, mientras que a la vez se presentaba a los policías como inocentes víctimas.

Una investigación periodística independiente accedió a una filmación que muestra como aquel campesino fue detenido por la policía sin tener objeto alguno en sus manos; seguidamente se sumó otro policía —que en su uniforme lucía la leyenda “Filosofe XXX”, escrita con ese error, en la identificación donde debía estar su nombre y apellido— y es este individuo el que planta el objeto. Finalmente, se acercó el fotógrafo para tomar las imágenes que luego aparecieron en los periódicos.<sup>8</sup> La evidencia era muy clara: el objeto punzante fue plantado por un policía y la escena se montó para tomar esas fotos. Además, esas y otras filmaciones de ese día muestran una situación inversa: una manifestación pacífica de indígenas y campesinos, y una violenta represión policial, con golpizas a personas que ya estaban detenidas.

El fotógrafo que tomó las imágenes montadas en acuerdo con el policía, las distribuyó desde una organización civil que se indica que es promovida por la empresa, y desde allí terminó en medios de prensa que apoyan la minería. También se informa que este fotógrafo se ha desempeñado o mantiene vínculos con varios medios de prensa, a los cuales nutre de información que desacredita la movilización local y apoya la minería.

Este caso muestra una compleja red que involucra el concurso de la policía nacional cometiendo varias ilegalidades,<sup>9</sup> la premeditación en armar escenas que buscan desacreditar la protesta ciudadana, el concurso de periodistas y medios de comunicación tanto locales como nacionales, y una vez más, la violencia sobre un campesino.

La corrupción en el espacio de los medios de comunicación puede ocurrir con periodistas locales, con un medio local como un periódico o una radio, o incluso con periodistas y medios de alcance nacional. Pueden ser sobrepagos o tráfico de influencias, incluyendo el conocido recurso de presionar por cierto tipo de cobertura periódica a cambio de recibir publicidad empresarial.

Más allá que quedó en evidencia que todo el asunto fue montado, de todos modos ese campesino, junto a otros, debió enfrentar un largo y duro proceso judicial, acusados de entorpecer servicios públicos, violencia y resistencia a la autoridad (fue absuelto después de dos años en agosto de 2017).<sup>10</sup> El objetivo de ejemplificar y disciplinar se desplegó en toda su potencia, y todo ello comenzó desde prácticas de corrupción.

Estos ejemplos muestran la complejidad de actores y espacios que pueden estar envueltos en la corrupción propia del extractivismo. No implica que todos los emprendimientos extractivistas lo hagan, ni que se apelen a todos esos canales simultáneamente, pero sí dejar en claro que ese entramado puede ser más variado y complejo de lo que muchas veces se asume.

## **La corrupción a nivel local**

No puede esquivarse considerar que de alguna manera la pequeña corrupción diseminada en muchos espacios es uno de los sostenes de la gran corrupción en política y economía. En varias circunstancias se encuentran sectores sociales que toleran ciertas formas de corrupción local o cotidiana. En unos casos solamente la aceptan a regañadientes, en otros la festejan como expresión de picardía, y

hay situaciones donde parecería que se superpone con tradiciones culturales, como la reciprocidad, por ejemplo, haciéndose pagos en dinero para generar la obligación de recibir un favor como retorno). Es importante analizar algunos aspectos de este tipo de relaciones.

En un buen análisis de esta dinámica a nivel de gobiernos locales en Perú, Mujica (2005) muestra que aquellos agentes iniciales que cobran el dinero a cambio de mover un trámite, utilizan su influencia o poder sobre otros funcionarios, repartiendo dinero o favores entre ellos. De ese modo se crean y reproducen redes entre esos individuos, las que se fortalecen por los intercambios de dineros y favores. Tienen sus propias reglas, ya que los incumplimientos son sancionados y pueden implicarle a un miembro su expulsión lo que implica dejar de recibir dinero. El punto es que la complicidad en esas redes es una fuente de cohesión, y que a pesar de toda su ilegalidad, descansa en la confianza y reciprocidad entre los participantes. Sus integrantes entienden que ese es uno de los medios para asegurar posiciones y cuotas de poder, por ejemplo dentro de una repartición estatal. Por lo tanto, la obtención de dinero no es el único aspecto explicativo de estas conductas, ya que aparecen otros factores tales como la necesidad de pertenencia, los juegos de poder, etc. Esas redes municipales no son fijas ni rígidas, sino que son muy flexibles y adaptativas.

Se hace evidente una paradoja que Mujica (2005) señala con precisión: “la corrupción se practica y entiende como una manera de entrar en el sistema y no como un hecho al margen de éste”. En el ámbito local esas redes no son necesariamente ocultadas, sino que para casi todos son bien visibles. Es más, compiten distintas redes de corrupción entre ellas, donde cada una exhibe sus capacidades, la cualidad de sus relaciones, el ingenio en sus prácticas, y el poder que logran. Eso hace que muchos no encuentren otra opción que usar esas redes o integrarse a ellas.

Esta difusión a nivel local no está restringida a los gobiernos locales, sino que ya alcanza a la sociedad civil. El caso de corrupción local en Tía María (ya adelantado en el capítulo anterior) ofrece otras

evidencias a considerar. En éste participaron dos personas vinculadas a la sociedad civil: por un lado un abogado que antes había colaborado con el frente ciudadano local que se oponía a la minería pero después trabajaba para la empresa minera Southern Peru, y por el otro, uno de los líderes del Frente de Defensa de Valle del Tambo. En las grabaciones que se hicieron públicas, este último pide un millón y medio de dólares —usando la imagen de las “lentejas”— a cambio de detener la protesta local; el primero le sugiere armar una empresa para ser proveedora de servicios a la minera, y le dice que le apoyarán en una carrera política hacia el congreso.<sup>11</sup> El líder local ya tenía un proceso en marcha por encabezar las movilizaciones locales y era un conocido militante político, y está encarcelado desde entonces.<sup>12</sup> Por lo tanto, la difusión de estos audios fue un golpe dentro de esos grupos ciudadanos y en la imagen de ellos ante el resto de la opinión pública.

Todo el caso se vuelve más complejo cuando se conoce que el abogado había recibido enormes pagos como salario, lo que lleva a sospechar que parte de esos fondos se usaron en sobornos a nivel local al tiempo de los debates sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto —un estudio que ya contaba con muchas otras observaciones—. A su vez, desde el poder judicial se aprovechó esta circunstancia ampliando el procesamiento a otros líderes locales, su-mándoles cargos por bloqueos de vías y daños.

Entonces, lo que se observa, es que la corrupción también penetra dentro de las organizaciones ciudadanas.

## **La penetración de la corrupción en las comunidades**

La situación es todavía más compleja con las redes de corrupción que comprometen a personas clave dentro de comunidades campesinas o indígenas. El caso del Fondo Indígena en Bolivia muestra cómo se pueden articular la corrupción a gran escala con otra de pequeña escala envolviendo a actores indígenas y campesinos.

De todos modos, a mi modo de ver, no son idénticos los contextos sociales y morales de la corrupción llevada adelante por un ministro y un ejecutivo corporativo, que el dinero que recibe un líder campesino en una comunidad pobre. Con ello no justifico a esta última, y considero que debe ser combatida y denunciada. Pero entiendo que es necesario comprender que las dinámicas, los efectos, y las opciones para lidiar con ellas son muy diferentes.

La situación más evidente es cuando se usa el poder, sea político o económico, sobre las comunidades locales, para evitar que reaccionen ante la corrupción, y para poco a poco, imponérselas como un modo inevitable de la vida social. A su vez, como un modo necesario para la gestión del ambiente y los territorios (Robbins, 2000).

Pero también debe tenerse presente que desde la mirada de esos actores locales, la toma de decisiones y la política más allá de sus comunidades, está plagada de todo tipo de corrupciones. Ellos padecen, pero a la vez observan que las concesiones mineras o petroleras están teñidas por sobornos u otras maniobras, que el dinero compra decisiones y tuerce a la justicia, y así sucesivamente. Dicho de otro modo, la política que se presenta ante sus ojos apela regularmente a la corrupción, y ésta es casi siempre aceptada. Por esas razones, cuando alguno de ellos entra en ese mundo de la política convencional, ven con cierta naturalidad ser parte de esos circuitos de corrupción como un medio entre otros de hacer política. Por ejemplo, en un estudio en las juntas vecinales de El Alto, sobre la ciudad de La Paz (Bolivia), Lazar (2005) muestra que hablar de la corrupción es parte de la política cotidiana a nivel local, donde aparece una y otra vez la imagen del balance entre “robar” y hacer “obras”, entre los que defienden intereses comunitarios y los “personalistas” o “interesados”. A la vez, habrá quienes están atrapados en contextos de pobreza o violencia que los llevan inevitablemente a esas redes. Los pagos en dinero además tienen la ventaja que son en efectivo, el mecanismo es rápido, sin papeles, y por ello está a la mano de actores locales que tratan de evitar las vías burocráticas.

También hay tradiciones y creencias en las propias comunidades que pueden ofrecer vías de entrada para la corrupción. En efecto, sensibilidades como las de coparticipación o reciprocidad pueden ser torcidas para dar lugar a algunos tipos de corrupción, donde se brinda algo para forzar una acción como pago. Entre esas vías está el otorgamiento de dinero, bienes u otros favores a líderes locales a cambio de exigirles que encaucen a sus comunidades en aceptar un plan extractivista o apoyar a un candidato político. Por ejemplo, en Bolivia se han sucedido distintas denuncias de clientelismo desde el gobierno hacia líderes indígenas y campesinos que son medidas por dineros, vehículos, motores fuera de borda y otros bienes, e incluso por comida.<sup>13</sup>

Las comunidades también están bombardeadas por las racionalidades y sensibilidades mercantilizadas. La insistencia en programas como el pago por servicios de los ecosistemas, las compensaciones monetarias por tolerar los extractivismos, la coparticipación en las ganancias, la ambición consumista —más allá de aspectos legítimos como bienes que aseguren la calidad de vida, me refiero a otros que son banales como la obsesión con grandes vehículos 4x4— y otras medidas similares, hacen que esos modos mercantilizados penetren más profundamente en las comunidades y desplacen saberes y sentires no-mercantilizados. Al ampliarse y legitimarse ese tipo de mercantilización se generan condiciones más favorables para la corrupción. Dicho de otro modo, tanto se ha insistido en instrumentos y posturas económicas convencionales ante las comunidades indígenas o campesinas que uno de sus efectos ha sido debilitar sus barreras y resistencias ante la corrupción. Este tipo de procesos aquí sólo pueden ser planteados como una hipótesis, ya que requieren una investigación que fuese específica y más detallada, pero no pueden ser desechados.

Considerando todo esto, se explica que sea necesario reconocer las diferencias en los contextos. Mientras un jerarca gubernamental o ejecutivo empresarial tiene muchas opciones económicas, para un campesino o indígena, sumido en la pobreza por décadas, aceptar un pago en dinero podría resolver muchas de sus carencias personales y

familiares. La tentación y los efectos de los dineros son muy distintos en cada caso. Por lo tanto, las formas de entender esas corrupciones, y las vías para su combate son muy diferentes. Y existen muchas responsabilidades en dirigentes políticos que aprovechan eso buscando incidir y controlar esas comunidades por medio de dineros, favores o prebendas. Se ha indicado que el Gobierno del MAS en Bolivia aprovechó esa relacionalidad comunitaria pero para distorsionarla hacia el clientelismo y servidumbre a quienes detentan el poder (Makaran, 2016).

Incluso en aquellas situaciones donde impera una cultura del regalo y la reciprocidad, está muy claro que como mecanismo legítimo opera en el marco del bienestar de la comunidad. En cambio, cuando esas relaciones son cooptadas por la corrupción se desencadenan perjuicios para la comunidad, y por lo tanto injusticias a cambio de ventajas personales. El regalo y la reciprocidad integran y cohesionan las comunidades, la corrupción las divide y fragmenta.

## **Diversidad de actores y relaciones**

Las prácticas de la corrupción en los extractivismos se expresan con una estructura y dinámica de redes. No deben ser abordadas como una simple transacción entre dos actores, por un lado el que ofrece dinero y por el otro quien lo acepta a cambio de un servicio. Incluso en aquellos casos donde predomina la “pequeña corrupción”, como la empleada para acceder o acelerar simples trámites, sirve para legitimar aquellas otras que son más amplias.

En esas redes pueden intervenir todo tipo de actores, desde los más evidentes como políticos o empresarios, pero que ahora además alcanza a líderes comunitarios. Esto no implica negar la relevancia sustantiva que tienen las interacciones entre los emprendimientos extractivistas y los actores políticos, quienes a su vez permiten que esas redes alcancen diversos ámbitos, como los gobiernos centrales y locales, los legislativos y la justicia. Esas redes tampoco están limitadas a cierto tipo de propiedad de las empresas o los recursos



naturales, ya que ocurren bajo muy diferentes regímenes de propiedad: nacionales, extranjeras, privadas, mixtas o estatales. Desde esos ámbitos se generan todo tipo de repercusiones de la corrupción extractivista en los campos económicos y políticos que se analizan en los siguientes capítulos.

Los vínculos en esas redes expresan relaciones de poder y flujos de dinero o información. Estas interacciones no pueden pensarse únicamente como una cuestión económica ni de ambición por el dinero, ya que es evidente que las ansias de poder y control juegan papeles determinantes.

Ese abanico de diferentes tipos de interacciones y la diversidad de actores participantes es uno de los factores que seguramente explican su penetración en el seno de comunidades locales. Esto está comenzando a jugar un papel importante en explicar las dinámicas de los conflictos locales por los extractivismos, ya que es una problemática que no puede descartarse allí donde se encuentran comunidades divididas en aceptar o rechazar los extractivismos.

Asimismo, la complejidad de estas redes y su penetración incluso a nivel comunitario, también puede explicar la eficacia que muchas veces logran los promotores de los extractivismos en anular u ocultar una y otra vez las denuncias de sus impactos.

## Notas

- 1 Chubut: un legislador fue fotografiado cuando recibía instrucciones del gerente de una minera por celular, *Infobae*, Buenos Aires, 26 noviembre 2014: <https://goo.gl/E4NC6K>
- 2 Véase Kamphuis, 2012, y Perú: ONU investiga espionaje privado y uso de mercenarios, A. Páez, *IPS*, 7 febrero 2007: <https://goo.gl/z2haVc>
- 3 El hecho se refiere al caso del clan Orellana y una de tráfico de oro ilegal; véase “Peter Ferrari” exportó oro de minería ilegal por 637 millones de dólares, *La República*, Lima, 22 marzo 2015: <https://goo.gl/K445Zz>
- 4 Inversión minera: sistema de evaluación ambiental rechazó solo el 7% de 600 proyectos en 7 años, M. Ramos, *Ciper* (Centro Investigación Periodística), 27 Febrero 2012, Santiago: <https://goo.gl/G3CnZk>
- 5 Sindicato del Mutún denuncia corrupción a exfuncionarios, *El Potosí*, 9 octubre 2015: <https://goo.gl/57v5xA>
- 6 Véase por ejemplo Luis Otsuka: el gobernador minero que quiere poner en jaque a PPK, por F. Torres López, *Ojo Público*, Lima, 7 agosto 2016: <https://goo.gl/H8nqM6>
- 7 Un resumen de este caso en el informe después de 22 meses Ancap cerró investigación a su gerente Héctor De Santa Ana, RomPKBzas, *Radio El Espectador*, Montevideo, 15 febrero 2017: <https://goo.gl/DkiLqx>
- 8 Véase: Toda la historia: ¿quiénes están detrás de la fotografía armada por la policía en Islay?, M. Sifuentes, *Utero.pe*, 27 abril 2015, Lima: <https://goo.gl/QTG4iS>
- 9 Sobre el accionar policial véase ¿Quién es Filósofo XXX?, José de Echave, *La Mula*, Lima, 28 abril 2015: <https://goo.gl/m7Ecn7>
- 10 Las movidas y presiones para destrabar el proyecto Tía María, J.A. del Mar, *El Búho*, Arequi-pa, 21 agosto 2017: <https://goo.gl/NrJzAr>
- 11 El audio completo donde Pepe Julio pide 1.5 de ‘lentejas’ a Southern, Correo, Lima, 8 mayo 2015: <https://goo.gl/NUVo9c>
- 12 Sala ratifica cárcel para Pepe Julio por Tía María, *La República*, Lima, 30 agosto 2017: <https://goo.gl/2de8Cp>
- 13 Tan sólo como ejemplo: Dirigente del Tipnis denuncia que el gobierno usa la prebenda para manejar a indígenas, *Agencia Noticias Fides*, 15 agosto 2017, La Paz: <https://goo.gl/weWG3H>

## Capítulo 5

---

# Economía, economía política y globalización

La corrupción siempre tiene una cara económica. Aunque es muy difícil estimar el volumen de dinero comprometido, recientemente se lo calculaba entre 1,5 a 2 millones de millones de dólares por año, lo que representa aproximadamente el 2% del producto bruto global (IMF, 2016). Es una cifra tan enorme que es difícil entender su significado.

En el caso de los extractivismos, además de ser parte de ese tráfico de dineros, la corrupción en ese sector tiene otras consecuencias económicas que no siempre son advertidas. Esto obliga a considerar con detalle las implicancias económicas de la corrupción extractivista.

### **Economía y corrupción**

La relación entre corrupción y economía comenzó a ser estudiada en detalle hace relativamente poco tiempo. Entre los abordajes iniciales destaca Rose-Ackerman (1975, 1978), a quien siguieron varios otros como Mauro (1995) o Ades y Di Tella (1997, 1999), hasta que rápidamente se sumaron muchos otros estudios (véanse por ejemplo los aportes de Gray y Kaufmann, 1998; Pendergast *et al.*, 2011; Jain 2001a; Tanzi y Davoodi, 2001). Es posible señalar aspectos sobresalientes que sirvan como marco para algunas reflexiones específicas para la problemática de los extractivismos.

Las miradas convencionales entienden que la corrupción entorpece o impide el desarrollo, concebido este último como crecimiento económico (Theobald, 1990, Mauro, 1995, Bardhan, 1997; Olke y Pande, 2012). Por ejemplo, el conocido modelo de Grossman y Helpman (1994), apunta a que el crecimiento económico se reduce cuando los hacedores de políticas son sobornados con más frecuencia e intensidad, ya que terminan tomando decisiones que no serían “óptimas”. Esto respondería a variados factores, tales como alteraciones en la dinámica del mercado, el papel de informaciones y decisiones basadas en el secreto y favores discrecionales, inseguridades con la cobertura legal, etc. Todo esto generaría serias distorsiones en las transacciones y reduciría la llegada de inversores, el Estado y la sociedad perderían dinero debido a esas prácticas, el desempeño de los servicios empeoraría, y caería la calidad de vida (ver por ejemplo, Rothstein y Varraich, 2017). Se sumarían severos problemas para el Estado en diversos frentes, como la recaudación fiscal o la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto. Se indica, por ejemplo, que destruye la eficiencia e independencia de las agencias estatales (Jain, 2001a; Rose-Ackerman, 1975). Donde domina el llamado rentismo petrolero, la obsesión con aumentar esos ingresos también promovería la corrupción (Lambsdorff, 2002). Las alteraciones económicas se amplifican en otros ámbitos, como alterar la incorporación de innovaciones tecnológicas, acentuar la subordinación comercial o entorpecer programas de asistencia social. A su vez, desde la mirada de las empresas, ellas considerarían invertir o no en un emprendimiento de acuerdo a sus gastos en impuestos *versus* el monto de sobornos que deberían pagar (Bjorvatn y Søreide, 2014).

Varios casos alrededor de los extractivismos son consistentes con esas advertencias, como ocurre con los sobrecostos en obras, pérdidas en los tributos que deberían aplicarse a la exportación de recursos naturales, o pagar por remediaciones ambientales que esquivan las empresas responsables. Como ejemplos basta recordar dos casos ecuatorianos: los sobrecostos en las reformas a la refinería de Esmeraldas y el impacto económico de la masiva contaminación de Chevron Texaco en la Amazonía.

Como puede verse, en general hay coincidencia en que ocasiona enormes sobrecostos y promueve una mala asignación de recursos financieros, materiales y humanos. Aquellos que siguen entendimientos convencionales sobre el desarrollo consideran que la corrupción es un obstáculo mayúsculo para el crecimiento económico.

Las posturas conservadoras ponen el acento en que la corrupción distorsiona el funcionamiento de los mercados. Desde esas posturas, así como por ejemplo se rechaza la intervención de los gobiernos, de la misma manera se señala que la corrupción brinda a una minoría una influencia o control desproporcionado sobre el mercado. Incluso, hay algunos que consideran que la corrupción resulta de marcos regulatorios con muchas trabas. Es importante advertir que en ese tipo de miradas conservadoras o neoliberales, se cuestiona la corrupción no tanto por sus implicancias sociales o ambientales o como quiebre de normas morales, sino por la pérdida de dinero, incorrectas asignaciones de precio o afectaciones a los derechos de propiedad. En palabras más simples, podría ser muy malo ser corrupto, pero seguro que también es un pésimo negocio para las mayorías, y esto es lo que le preocupa a los conservadores. Estas son posturas heredadas del liberalismo filosófico, muy usadas por la economía neoclásica y en especial por los promotores del neoliberalismo, insistiendo en que la corrupción afecta un ideal de libre mercado, el acceso a la información y la transparencia económica.

Las visiones heterodoxas introducen otros elementos. De alguna manera siguiendo un camino inverso a las miradas anteriores, es precisamente el excesivo individualismo y la desbocada mercantilización, la que brinda terrenos fértiles a la corrupción (Robbins, 2000). La asignación de propiedad privada sobre los recursos naturales lejos de ser un antídoto ante la corrupción, la podría exacerbar. También tienen una posición más precavida sobre las relaciones entre corrupción y desarrollo, ya que tienen presente por ejemplo la excepcionalidad de China, en el sentido de ser un país con muy altos niveles de corrupción pero que de todas maneras ha mantenido altas tasas de

crecimiento económico. Además, a medida que más se investiga se encuentra que la corrupción, especialmente entre las elites empresariales y políticas, está más difundida en los países desarrollados de lo que muchas veces se sospecha (véase por ejemplo los ensayos para países europeos en Bull y Newell, 2003). Incluso, están quienes consideran que es un mal endémico del capitalismo, expresando distorsiones económicas que son en buena medida generadas por el propio mercado, reflejo de poderes políticos desmesurados y que operan en beneficio de la clase capitalista (por ejemplo Sullivan, 2002).

### **Economía y maldiciones**

Los extractivismos plantean varias particularidades para los abordajes económicos convencionales. Es que a pesar de contar con esa riqueza ecológica que se explota desde la colonia, eso no permitió resolver los problemas económicos o sociales del continente. Ese tipo de paradojas se corresponden con la llamada “maldición de la abundancia”, la etiqueta que se aplica a las naciones que a pesar de ser muy ricas en recursos naturales, de todos modos quedan estancadas en la pobreza y la desigualdad (por ejemplo en Sachs y Werner, 2001). Desde esa mirada es frecuente que se indique a la corrupción como uno de los componentes de esa maldición. Si bien la mutua condicionalidad entre la riqueza en recursos naturales y la problemática económica ha sido cuestionada varias veces, en más de una ocasión se hace referencia a la vinculación de los extractivismos con la corrupción (por ejemplo en Acosta, 2009, para Ecuador).

Dicho de una manera simplificada, aún bajo una alta disponibilidad de recursos naturales, la corrupción y otros factores, llevarían a las naciones de la región a caer en esa maldición. Entre esos factores frecuentemente se considera la calidad institucional, la que cuando es débil a su vez es más permisiva para la corrupción. En ese sentido, un interesante análisis por Pendergast *et al.* (2011), muestra que cuando existe corrupción, ésta se vuelve en un factor que impide el crecimiento de mucha mayor relevancia que el de la maldición de los recursos naturales.

En los extractivismos además tuvo lugar un ciclo de muy altos precios y demanda, lo que generó enormes entradas de inversión y altos excedentes por explotación y exportación, con enormes rentabilidades para las empresas. Se configuraron situaciones de sobreabundancia de capital, en unos casos del lado de los inversores y en otros casos desde las empresas. No puede descartarse que eso incidiera en la corrupción, sea porque los propios extractivismos estaban dispuestos a usar parte de esos dineros en seguir expandiéndose, como por aquellos que apuntaron a ese sector para captar fondos, en especial actores político partidarios. Análisis a escala global apuntan a que esto podría ocurrir más en los extractivismos en minería e hidrocarburos, que en los sectores agrícola o forestal (véase por ejemplo, Pendergast *et al.* 2011).

Por lo tanto, el boom de las materias primas reprodujo varios aspectos de la “maldición de los recursos naturales”, y tal vez incluso promovió más corrupción, fortaleciendo viejas prácticas y sumando algunas nuevas.

## **La dimensión ecológica**

El pensamiento económico convencional tiene problemas en abordar adecuadamente la dimensión ambiental. Bajo ese marco, los intentos más conocidos son por ejemplo los cálculos del valor económico de una especie o de una función ecosistémica —usando denominaciones como bienes y servicios ambientales, capital natural, etc.—. El problema es que esas posturas colocan a la Naturaleza dentro del mercado.

En cambio, un abordaje desde la economía ecológica ofrece muchas otras opciones. Además de reconocer los costos económicos de los impactos ambientales, admite otras formas de valoración y los conflictos que pueden desencadenar. Pero también permite incorporar otros componentes muy relevantes, como los flujos de materia y energía y los contextos globales en el comercio de recursos naturales.

El punto relevante en el presente análisis es que los extractivismos están repletos de externalidades sociales, sanitarias, ecológicas y territoriales, que tienen unos enormes costos económicos que son transferidos a la sociedad. Al no asumirlos las empresas y al no estar incorporados en los precios, se generan las enormes ganancias empresariales, lo que además significa que hay grandes volúmenes de dinero disponibles para la corrupción. Dicho de otro modo, las externalidades producen sobreganancias que alimentan un excedente que en parte puede ser usado en corrupción para asegurar la reproducción extractivista. La corrupción necesita de esa externalización de los impactos para nutrir sus flujos de dinero. Esto no es posible en otros sectores, sea porque las ganancias son más acotadas, por menores externalidades o porque al menos parte de éstas se incorporan a los precios.

Bajo estas circunstancias, puede decirse que la corrupción es una condición que exacerba los impactos de los extractivismos. En efecto, prácticas como el cohecho para ocultar un derrame o el tráfico de influencias para anular los controles, se convierten en un factor que permite se repitan los impactos sociales y ambientales, y se entorpece la protección ambiental o las medidas efectivas para erradicar la pobreza. Las externalidades se transfieren al resto de la sociedad, especialmente las comunidades locales. En la problemática ecológica, como la corrupción es funcional a invisibilizar esa pérdida del patrimonio natural, hace que se acumulen hacia el futuro todos esos efectos negativos, haciéndolos cada vez más difícil de revertir.

La corrupción también es usada para ocultar otro tipo de distorsiones económicas, que son los llamados subsidios perversos. Recordemos que los extractivismos reciben ayudas económicas por los gobiernos, como exoneraciones fiscales, reintegros de impuestos, aportes a gastos de exploración explotación, etc. De esa manera, el Estado termina financiando su propia destrucción ambiental y los impactos sociales.

Los aportes de la ecología económica además muestran que como se exportan las materias primas a precios muy bajo dadas



todas esas externalidades, se alimenta un comercio internacional ecológicamente desigual. Las naciones latinoamericanas sufren términos de intercambio desventajosos, y más cuando se consideran estos aspectos ambientales, y además sufren una salida neta de recursos naturales (véase por ejemplo a Samaniego *et al.*, 2017). La corrupción incide en esto, no sólo por operaciones que involucran al comercio internacional sino por blindar esas externalidades que explican los bajos precios.

## Negocios y empresas

Las prácticas de corrupción, como se analizó en el capítulo 4, involucran regularmente a actores empresariales. En algunos casos está en juego la “pequeña” corrupción, como el pago de dineros para poder mover un expediente (“aceitar” un trámite). Pero en el caso de los extractivismos de tercera y cuarta generación no hay duda que los problemas sustantivos ocurren por la “gran” corrupción, que involucra no sólo a grandes empresas sino también a los actores político partidarios.

El papel de ese tipo de actores quedó en evidencia en el caso de Petrobras, Odebrecht y las demás constructoras. Este es llamativo por el gran número de empresas participantes y los volúmenes de dinero que se manejaban en esas prácticas. Los datos disponibles para el caso Odebrecht permiten conocer que se pagaron sobornos en al menos 12 países, involucrando a unos cien proyectos.<sup>1</sup> El mayor destino fue Brasil con US\$ 349 millones, lo que representaría el 75% de los sobornos totales. El segundo destino fue Venezuela con US\$ 95 millones, seguido muy de cerca por República Dominicana (US\$ 92 millones). La lista se completa con Panamá (US\$ 59 millones), Angola (US\$ 50 millones), Argentina (US\$ 35 millones), Ecuador (US\$ 33,5 millones), Perú (US\$ 29 millones), Guatemala (US\$ 18 millones), Colombia (US\$ 11 millones), México (US\$ 10,5 millones) y Mozambique (US\$ 0,9 millones).

La extensión de esas tramas posiblemente sea mayor. Por ejemplo, para el caso de Ecuador la información inicial indicaba que Odebrecht habría pagado US\$ 33,5 millones en sobornos entre 2007 y 2016, pero nuevos datos elevan ese monto a más de US\$ 300 millones que se repartieron en más de 100 funcionarios ecuatorianos (Acosta y Cajas Guijarro, 2018).

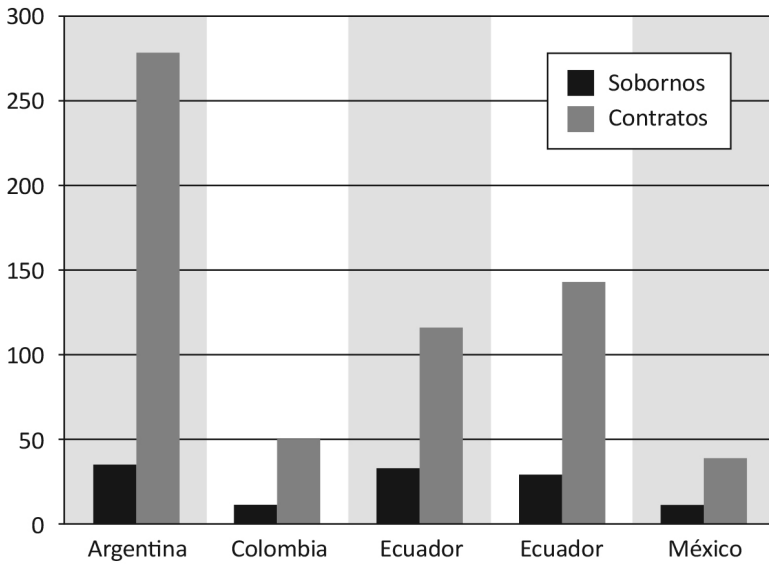
Desde la racionalidad de las empresas, el pago de esas comisiones no era entendido como una pérdida, sino que era una inversión necesaria para ampliar la cartera de contratos, acceder a nuevos países, etc. De todos modos, los montos de esos contratos estaban inflados con todo tipo de sobrepuestos, y en algunas obras existía un débil o nulo control de su calidad, todo lo cual permitía recuperar esos dineros. Esas redes además incluyeron acuerdos entre las empresas en repartirse los contratos, lo que constituyó una cartelización ilegal. Esta postura concuerda con datos de otros países, donde el empresariado entiende que debe pagar sobornos para poder acceder a los negocios (por ejemplo esto piensa el 58% de los empresarios consultados en Colombia; además, el 91% considera que hay individuos que ofrecen dádivas para concretar acuerdos comerciales).<sup>2</sup>

Cuando se examina la relación entre el monto de los contratos obtenidos y los sobornos devengados el orden se transforma, ya que el primer puesto pasa a estar ocupado por Argentina (Figura 5.1.). En efecto, el “gasto” en pago de comisiones para asegurar los contratos fue proporcionalmente muy bajo en Argentina (las “coimas” representan aproximadamente el 13% del monto de los contratos), incluso por debajo de Brasil (18%). Le siguen Perú (20%), Colombia (22%), México (27%), Ecuador (29%), Panamá (34%) y más altas en Guatemala (53%) y Rep. Dominicana (56%).<sup>3</sup> De todos modos, la cifra exacta de los pagos sigue siendo motivo de investigaciones.

El tráfico de influencias para acceder a informaciones clave es otro de los objetivos de la corrupción en los extractivismos. Es ilustrativo de esto el caso de la nuera de la presidente de Chile, M. Bachelet, quien vendía servicios de asesoría a partir de sus contactos dentro del

Estado. Por ejemplo, en 2012 brindaba a una empresa privada información sensible sobre las licitaciones de la minera El Teniente, manejada por la estatal Codelco, que a su vez se filtraba desde uno de sus subcontratistas. Esos datos le daban una enorme ventaja a la empresa privada que compraba la información y perjudicaba a la minera estatal.<sup>4</sup>

Figura 5.1  
Pago de sobornos y monto de contratos  
de la empresa Odebrecht en países seleccionados



En millones de dólares, sobre declaraciones de ejecutivos de la empresa al Departamento de Justicia de EE.UU., 2016.

## Flujos de capital e inversiones

Para desentrañar algunos de los aspectos económicos de esa problemática es apropiado tener presente que los extractivismos están cruzados por diversos flujos de capital. Por un lado, se cuentan las inversiones que demandan, que pueden ser muy significativas en

casos como la megaminería o hidrocarburos y que usualmente provienen del exterior, a los apoyos o subsidios obtenidos dentro del mismo país. Por otro lado, desde allí se generan tributos, regalías, etc., dirigidos hacia el Estado, los montos por las ventas en el comercio exterior, y ganancias y rentas enviadas al exterior en el caso de empresas extranjeras. Sobre estos flujos, que esquemáticamente podrían representarse como entradas o salidas, pueden actuar todo tipo de prácticas de corrupción. En esta sección y las que siguen se tratan algunos de esos aspectos.

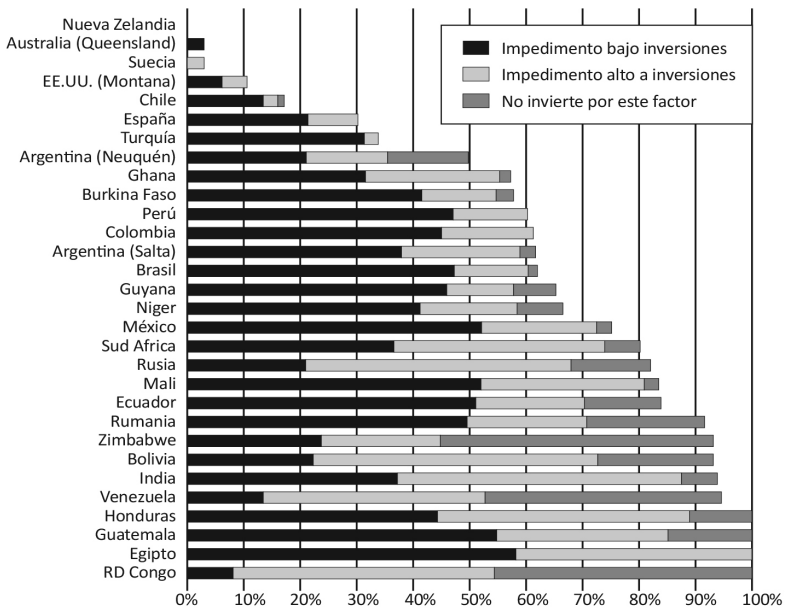
Muchos extractivismos son muy dependientes de grandes inversiones extranjeras, como por ejemplo el lanzamiento de un nuevo emprendimiento de megaminería a cielo abierto. Esas inversiones fueron muy importantes en el período de altos precios; por ejemplo, en 2007 superaba los US\$ 6 mil millones en minería e hidrocarburos. Sin embargo se han reducido en los últimos años, al compás de una contracción de todo el conjunto de inversiones (estimada en 9,3%, totalizando US\$ 167 millones; CEPAL, 2017).

La dinámica de esas inversiones pueden estar vinculadas a algunas prácticas de corrupción —como por ejemplo conseguir concesiones territoriales o ventajas tributarias—. Más allá de que los gobiernos alientan esas inversiones, la corrupción puede llegar a niveles tan altos que afecta la estabilidad o rentabilidad de las empresas extractivistas, y entonces ellas mismas pasan a reconocerla como un problema.

En este sentido, en una encuesta empresarial en el sector minero que lleva adelante el Instituto Fraser, se preguntó por la incidencia de la corrupción en detener o mantener una inversión (Wilson *et al.*, 2013). Comparando la situación entre los distintos países, se encontró que la corrupción es un factor de medio a alto peso en evitar una inversión minera en Venezuela, Honduras y Guatemala, en niveles similares a los registrados en naciones como la República Democrática del Congo o Egipto (Figura 5.2.). Le siguen casos como los de Bolivia y Ecuador, con niveles similares de los de Zimbabwe o Mali. No es un factor relevante a considerar por ejemplo en Nueva

Zelandia, Australia o Suecia. Esto muestra que, en general, las empresas son resistentes o elásticas ante la corrupción, saben de ella pero incluso pueden invertir allí donde es un problema importante. También debe subrayarse que el instituto canceló esa pregunta de su cuestionario a partir de 2013 por pedido expreso de los empresarios.

**Figura 5.2**  
Impacto de la corrupción en las inversión minera  
según la percepción de actores empresariales



Resumido y redibujado de la encuesta Instituto Fraser en Wilson et al. (2013).

## La manipulación de los tributos

Otro aspecto muy importante en los flujos de capital en los extractivismos reside en los tributos que impone el Estado —impuestos, cánones, regalías, tasas, etc.— a este tipo de actividades. Las prácticas

de corrupción más conocidas en este frente incluyen la evasión impositiva, las que implican una ilegalidad en incumplir esos pagos, y la elusión, que se refiere al aprovechamiento de opciones legales que permiten evitar o reducir los pagos, lo que representa una alegalidad.

Existen varios antecedentes recientes de esas prácticas. Por ejemplo, en la minería de carbón en Colombia se encontró que se utilizaron mecanismos como la venta a precios inferiores a los de mercado a subsidiarias ubicadas en el exterior, para revenderlo desde allí a los precios de mercado, inflar sus costos de operación para descontarlos de sus ganancias, y aprovechar todas y cada una de las opciones de beneficios fiscales.<sup>5</sup> Esto puede terminar en que no paguen impuestos, o en la paradoja que el Estado le da dinero a esas empresas. Entre 2005 y 2010, por cada 100 pesos colombianos pagados por las mineras en impuestos, el Estado les devolvía \$200.<sup>6</sup> En Chile se encuentran situaciones similares, incluyendo bajísimas regalías, evasiones y elusiones, endeudamiento cruzado entre empresas de un mismo grupo, inversiones ficticias, y subvalorar las exportaciones pero hacerla entre compañías emparentadas.<sup>7</sup> Algunas empresas mineras obtienen rentabilidades pasmosas, del 100 por ciento, o sea el mismo nivel del narcotráfico.<sup>8</sup>

En Perú es también un problema recurrente y llega al extremo por el cual el aporte tributario de las empresas mineras se vuelve negativo, o sea que el Estado les transfiere dinero. Esto se debe a un raro mecanismo por el cual las compañías, en tanto exportadoras, reciben mayores devoluciones de impuestos a la renta y a las ventas (Mendoza y de Echave, 2016). Por esto en 2016, la balanza tributaria de la minería peruana en vez de ingresos registra una salida neta de casi cuatro mil millones de soles (Flores U. *et al.*, 2017). Otra consecuencia es que los emprendimientos pueden estar sin pagar impuestos o que sean muy pequeños (Flores U. *et al.*, 2017). En general, el sistema tributario peruano es regresivo, la imposición a los grandes grupos empresariales es proporcionalmente baja, se repiten incumplimientos y hay muchos casos de elusiones, y los sucesivos gobiernos lo han tolerado (Durand, 2017).

Todo esto se debe a las presiones de grupos económicos, grandes medios de prensa y apoyos partidarios que actuaron para imponer esas estrategias. Esta es una condición que además favorece a las grandes empresas, casi siempre transnacionales, ya que los manejos de la elusión no son sencillos para pequeñas y medianas compañías.

De esta manera, se amplía el campo de las ilegalidades tributarias. Esto tiene importantes consecuencias, ya que al tolerarse la elusión hay menores recaudaciones por los gobiernos, y ese es uno de los factores que les obliga a ser más extractivistas. Entonces, ilegalidades como la permisividad con la elusión, tienen efectos en sí mismas pero además producen impactos secundarios al promover todavía más extractivismos, incluso atrayendo otras empresas que desean copiar el mismo sistema.

## **Comercio internacional y corrupción**

Otro flanco relacionado con los flujos de capital ocurre en el comercio exterior. Analizando la facturación fraudulenta en el comercio internacional, el Global Financial Integrity estima que en América Latina los flujos ilícitos de salida representan el 5,9% del comercio total (el segundo nivel más alto después de África), y los ingresos alcanzan el 8,4% (el tercero más alto siguiendo a Europa del Este y Asia) (GFI, 2017).

Algunas maniobras en ese comercio se volvieron conocidas. Entre ellas está la triangulación de exportaciones ecuatorianas de crudo a precios subsidiados hacia China y Uruguay, pero que en realidad eran vendidos inmediatamente a los precios más altos de mercado, generando ganancias para esos intermediarios. Una modalidad que puede ser ilegal y sin duda es ilegal.

Analizando con más detalle las distintas distorsiones en los precios, un estudio encaminado por CEPAL para América Latina, encuentra que los flujos financieros debidos a la facturación fraudulenta en el comercio internacional de bienes aumentaron un 9%

por año desde 2004 (Podestá *et al.*, 2017). Esto representó un total estimado de US\$ 765 mil millones entre 2004 y 2013 (dos tercios se deben a subfacturación de importaciones y un tercio a los manejos en exportaciones). Todo esto implica unas pérdidas tributarias estimadas en US\$ 31 mil millones en 2013. La salida de esos capitales se concentra en unas pocas contrapartes comerciales, lideradas por Estados Unidos y seguida por China.

La mayor parte de esa manipulación en los precios del comercio internacional se concentra en México —más US\$ 48 mil millones en 2013— seguido por Brasil (US\$ 17,8 mil millones), y sorpresivamente Costa Rica (US\$ 7,7 mil millones). Los rubros más afectados son electrónica, computadoras, circuitos integrados, radiotelefonía, etc. (40% del total). Eso en parte explica la relevancia de México y Costa Rica, ya que ocurren manipulaciones dentro de cadenas de valor o incluso transacciones intra-firma en sectores como maquilas y semiconductores. La proporción de flujos ilícitos en recursos naturales no renovables es de menor proporción, pero totalizó US\$ 131,5 mil millones entre 2004-13, concentrados en combustibles y seguido por minerales. En este sector, el informe de CEPAL destaca la subfacturación de importaciones de petróleo, hierro, acero y aluminio, mientras que para el cobre y los metales preciosos lo que se subfacturan son las exportaciones.

Pero cuando se observa la situación en América del Sur se encuentra que en todos los países, excepto Uruguay, el primer grupo de productos en sobrefacturación están vinculados a los principales rubros de exportación extractivista. En efecto, el monto mayor se registra en Brasil para la minería —con discrepancias de casi US\$ 14 mil millones— y Venezuela para hidrocarburos, superando los US\$ 11 mil millones (Podestá *et al.*, 2017). Pero cuando se considera cuál es el porcentaje que representan esas discrepancias en las exportaciones de rubros extractivistas en el total de cada país, se observa que es más alto en Venezuela, alcanzando el 75%; le sigue Paraguay con el 66% para productos agropecuarios —especialmente soja—. De todas maneras en varios de los demás países esa relación es relevante —entre un tercio y un cuarto del total—.



## El flujo internacional del dinero de la corrupción

Los dineros que se mueven por la corrupción en los extractivismos también fluyen en el ámbito internacional. Tanto las revelaciones de los Panamá Papers como las de Petrobras y Odebrecht, muestran que los sobornos y otros pagos irregulares transitan por complejas redes de intermediarios, involucrando empresas ficticias, sociedades off-shore y bancos de dudosa reputación ubicados en paraísos fiscales.

Las conexiones entre Odebrecht y Petrobras son muy ilustrativas de la arquitectura de esa relación. El dinero pasaba de Petrobras hacia las distintas empresas del grupo Odebrecht, desde donde se apartaban los porcentajes de las comisiones y sobornos, siguiendo las resoluciones de los directores que actuaban en las distintas direcciones (tal como se explicó en el capítulo 3; véanse las figuras 3.1. y 3.2.). Esos fondos se derivaban hacia empresas intermediarias ordenadas en tres niveles (Figura 5.3.). En el primer nivel operaron cinco empresas que intermediaron 18 transferencias por un total de US\$ 129,1 millones; en el segundo actuaron cuatro empresas, con 56 transacciones por US\$ 169,8 millones, y en el último aparecen cinco empresas que manejaron 41 transferencias por US\$ 13,7 millones, y 1,9 millones de francos suizos (transacciones entre 2006 y 2014). Esas empresas fueron creadas en Panamá, Belice, Antigua y Barbuda, Islas Vírgenes y Uruguay, pero casi todas las cuentas estaban fijadas en Suiza o Mónaco. Desde el último conjunto de empresas, el dinero regresa a Brasil, transferido a las cuentas de los mismos directores de Petrobras. Finalmente, desde allí se derivaba hacia los partidos políticos e intermediarios.

## Las instituciones financieras globales e internacionales

Otros actores clave en el financiamiento de los extractivismos son los bancos, fondos de inversión, y las llamadas instituciones financieras internacionales (IFIs) y regionales (IFRs). Las IFIs incluyen por ejemplo al Banco Mundial (que participa directamente por ejemplo en varios emprendimientos mineros), y entre las IFRs se en-

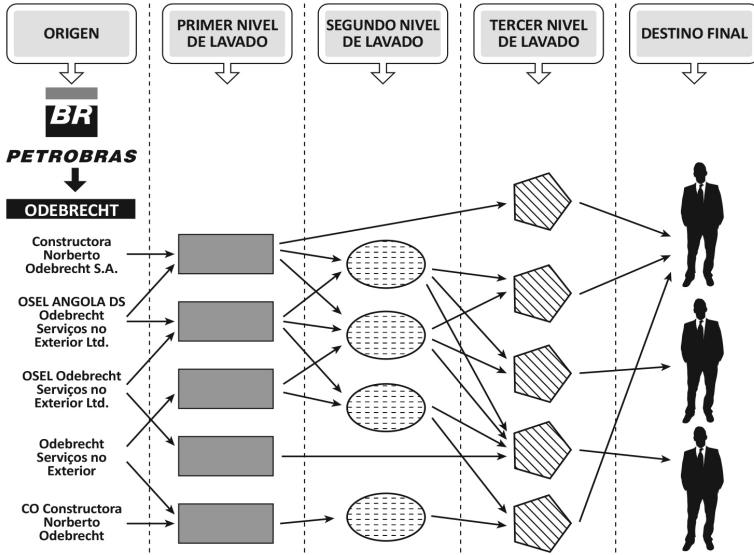
cuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de la Cuenca del Plata (FonPlata), y la Corporación Andina de Fomento (CAF). A estos últimos se suman bancos nacionales que financiaban operaciones internacionales, con el rol destacado del Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES) de Brasil. También participan gobiernos de otros continentes, donde el papel más relevante en los últimos años está en manos de China.

En los financiamientos de los extractivismos sudamericanos alcanzaron una enorme importancia los préstamos por recursos naturales de China, y los financiamientos de las IFRs como la CAF, y en especial del BNDES que llegaron a superar el portafolio del Banco Mundial.

Las denuncias sobre Petrobras, Odebrecht y las demás constructoras, llevaron a prestarle mucha más atención al BNDES. La mayor asistencia de ese banco en operaciones en el exterior se localizó en proyectos en Venezuela con US\$ 3153 millones otorgados entre 2003 y 2005, seguida por República Dominicana con US\$ 2500 millones, y Argentina con US\$ 2037 millones (Carvalho, 2016). La empresa que obtuvo las mayores asistencias fue Odebrecht (SU\$ 5980 millones), muy por delante de la que le sigue (Gutiérrez con US\$ 1060 millones) (Carvalho, 2016). Esos dineros se emplearon en todo tipo de obras; por ejemplo en Venezuela incluyó un gran préstamo para el astillero de la flota de petroleros de la estatal PDVSA y otros en transportes. Existieron distintas denuncias sobre las obras de las constructoras y el financiamiento del BNDES; en el caso venezolano, la oposición política estimaba que los ilícitos alcanzaban los US\$ 16 mil millones.

Se ha cuestionado que ese banco no hubiese detectado las redes de corrupción en las empresas brasileñas y está claro que los controles banco no fueron suficientes. Como resultado de las investigaciones en Brasil, ese banco suspendió, en diciembre de 2016, los desembolsos en varios proyectos en seis países latinoamericanos por unos US\$ 3600 millones.

Figura 5.3  
Representación esquemática de los canales de tránsito  
de los pagos ilegales en el esquema Petrobras-Odebrecht.



Cada figura geométrica representa una empresa distinta. Redibujado y simplificado de un esquema del Ministerio Público Federal de Brasil.

Todos estos hechos son parte de una problemática mayor que refleja la globalización de la corrupción, desde las manipulaciones en el comercio de bienes y servicios a los flujos ilegales de capital, como mostraron los Panamá Papers. Existe, sin duda, una dimensión global de la corrupción que debe ser tenida siempre presente, aunque sus detalles escapan a los fines del presente libro (véase, por ejemplo los ensayos en Elliott, 1997).

## Notas

- 
- 1 EUA dizem que Odebrecht pagou propina em 12 países; veja quanto cada um recebeu, *Gazeta de Povo*, Curitiba, 21 diciembre 2016.
  - 2 El soborno como práctica empresarial, *El Espectador*, Bogotá, 25 mayo 2015: <https://goo.gl/BNpQsJ>
  - 3 Cálculos del autor en base a la información disponible sobre el valor de los contratos y los sobornos pagados.
  - 4 La asesoría de Natalia Compagnon a Raylex para obtener contratos con el Estado, A. Arellano, *CIPER*, Santiago, 21 abril 2016: <https://goo.gl/RUaBjD>
  - 5 De cómo las empresas mineras se llevan todo y no nos dejan nada, A. Pardo, *Razón Pública*, Bogotá, 4 octubre 2015: <https://goo.gl/1QdyGo>
  - 6 Lo que pierde el Estado por privilegios tributarios a la minería, *Dinero*, Bogotá, 26 abril 2013: <https://goo.gl/Fp5aeo>
  - 7 Los enormes beneficios tributarios a los que acceden las empresas mineras en Chile, M. Ramos, *CIPER*, Santiago, 19 julio 2011: <https://goo.gl/ENHLqr>
  - 8 Royalty: los millones de dólares que Chile regala a las empresas mineras, M. Ramos, *CIPER*, Santiago, 20 julio 2011: <https://goo.gl/StiiQx>

## Capítulo 6

---

### Política, Estado y políticas públicas

Los efectos de la corrupción en los extractivismos no están restringidos al campo económico, sino que también alcanzan diversos aspectos políticos, como el papel que desempeñan los partidos, el rol del Estado o los modos en que se construyen políticas públicas. Hay estudios que incluso muestran que la pareja corrupción y extractivismos está muy relacionada con la institucionalidad política y la fortaleza o debilidad del funcionamiento democrático. Sin duda que esas vinculaciones se deben a complejas relaciones, y pueden ser muy diferentes de un país a otro, pero de todos modos están presentes. El propósito de este capítulo es examinar algunas de esas particularidades.

#### **La corrupción inunda la política**

Si la política en un amplio sentido puede ser concebida como el debate y argumentación sobre los intereses colectivos en el espacio público, no pueden negarse las implicancias de la corrupción al distorsionar esos ámbitos públicos, los intereses en juego y el poder de los actores participantes. Esto es muy evidente en los últimos meses, ya que lo que se conoce como corrupción política, que en países como Argentina, Brasil, Ecuador y Perú alcanzan a presidentes o expresidentes, están ocupando los primeros sitios en atención ciudadana. Todo esto está en las portadas de periódicos, en los noticieros televisivos de la noche y en las discusiones entre grupos de amigos. Son debates que se alimentan de especulaciones sobre el desempeño de fiscales y jueces, las reacciones de los políticos o los intereses empresariales involucrados.

Algunos extremos son impactantes, tales como el procesamiento y encarcelamiento a inicios de 2018 del expresidente de Brasil, Lula da Silva. Más o menos al mismo tiempo, el presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski renunció envuelto en denuncias por recibir pagos desde una empresa brasileña, y tiempo después fue procesado. Más recientemente, otro expresidente peruano, Alan García, se suicidó el 17 de abril de 2019, cuando la policía llegó a su casa para arrestarlo al ser procesado en las investigaciones del caso Odebrecht. En Colombia, el fiscal que investiga el caso Odebrecht afirma que no hay antecedentes de un volumen de dinero tan alto en ese tipo de maniobras —acercándose a los US\$ 30 millones—.<sup>1</sup>

Golpea en Argentina, donde la justicia investiga a altos funcionarios del anterior gobierno, incluyendo a la expresidenta Cristina F. de Kirchner y sus hijos. Ecuador vive una vorágine de casos con consecuencias como la destitución y encarcelamiento del vicepresidente del actual gobierno y las investigaciones sobre otras personas del anterior gobierno. En Uruguay, el vicepresidente del tercer gobierno del Frente Amplio tuvo que renunciar por inadecuados manejos de los gastos empresariales mientras fue presidente de la petrolera estatal y ahora enfrenta un proceso judicial por peculado. Venezuela sumida en una espiral de creciente violencia, muestra las mutuas acusaciones entre el actual fiscal general y la exfiscal, ahora exiliada, sobre la corrupción en el sector petrolero.

Pocas veces en la historia del continente ha ocurrido esto, donde en todos los países existieran simultáneamente conflictos tan agudos sobre la política y la corrupción, y que a la vez, la mayor parte de ellos estén vinculados a los extractivismos.

Esto explica que la corrupción escalara hasta ocupar los primeros sitios en la lista de los problemas más importantes de cada país. La encuesta del Latinobarómetro 2018 muestra que la corrupción es el problema más importante a nivel nacional en cuatro países: Colombia con 20% de los encuestados, Perú (19%), Brasil (16%) y México (14%). En el otro extremo apenas un 1% lo indica como

el principal problema en Uruguay y, sorpresivamente, en Venezuela. Chile aparece con una baja incidencia (8%), un poco por debajo del promedio continental.

Casos como los mencionados son ejemplos de la llamada “corrupción política”, la que se manifiesta de variadas maneras. Algunas de ellas son las clásicas prácticas de clientelismo y apadrinamiento (véase Rothstein y Varraich, 2017). Bajo la primera, se incluyen ayudas, prebendas, regalos y subsidios como medios para comprar la lealtad política y electoral. Bajo el segundo, una práctica usual es intercambiar puestos en el Estado por apoyo electoral y político, pero además como forma de controlar decisiones. Esos comportamientos se pueden desbocar y caer en una creación exagerada de empleo público, en funciones innecesarias o ineficientes, pero que en realidad son medios de recompensar o ganar adhesión electoral, y que perjudican todavía más a las capacidades del Estado (Robinson *et al.*, 2006).

Estas y otras prácticas erosionan mecanismos básicos de la política democrática, ya que las personas que ganan elecciones no lo harían por sus cualidades sino por apoyos que son comprados o manipulados. Es por todo esto que distintos estudios afirman que la corrupción es más frecuente en países con una política partidaria débil, Estados autoritarios y un desempeño democrático limitados (Warren, 2004, 2005; Rose-Ackerman, 2006; Morales Q., 2009; Boehm, 2015). Es más, algunos análisis comparativos indican 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). En el caso latinoamericano algunas de esas dinámicas además colaboran en promover un hiperpresidencialismo evidente en varios países, aunque en ello intervienen otros factores.

### **Vieja y nueva corrupción política**

Muchos estudios sobre la corrupción política han enfatizado lo que podrían llamarse “viejas” prácticas, donde operan empresas

e intermediarios que buscan esencialmente obtener ventajas económicas. Esto incluye, por ejemplo, a personas en puestos clave que reclaman dineros para asegurar un contrato u obtener un permiso ambiental, tolerar presupuestos inflados, conseguir concesiones territoriales, inflar los costos, y así sucesivamente.

Con el paso del tiempo aparece una “nueva” corrupción donde, además de esos intereses económicos, se suman objetivos políticos. En efecto, se usa a la corrupción como medio para obtener fondos para sostener estructuras partidarias, financiar campañas electorales, e incluso para pagar sobornos a los legisladores como medio necesario para aprobar leyes. La corrupción se convierte en una forma de recaudación del Estado y la política partidaria. Esto no quiere decir que en estas prácticas distintos actores dejen de estar interesados en quedarse con dinero, sino que unos porcentajes sustantivos son derivados a fines partidarios tales como pagar publicidad, el pasaje y la comida a participantes en un acto partidario, alquilar un local, etc. Algunos de sus promotores la han defendido como si fuera una expresión de corrupción más benigna, ya que el dinero es para la “causa partidaria”.

Una de las más sinceras y descarnadas expresiones de la corrupción para fines partidarios es la sentencia: “robo para la corona”. Esta fue dicha por un político-empresario de Argentina, J.L. Manzano, ligado sucesivamente al Partido Radical y luego al peronismo de C.S. Menem en la década de 1990. Ante legisladores que trataban la privatización de una empresa estatal les dijo directamente “Yo robo para la corona. ¿Les quedó claro o alguien necesita alguna explicación adicional?” (Verbistky, 1992).

Las prácticas de la corrupción convencional podrían ser útiles en sectores extractivistas para obtener ventajas tales como conseguir el acceso al recurso, superar las exigencias de permisos ambientales, lograr un convenio sindical, disfrutar ventajas impositivas, o desplazar competidores. Pero esta nueva corrupción es promovida con otros intereses, tales como mantenerse en el poder político o ganar la próxima elección, sumándose actores que no necesariamente están



interesados en los extractivismos pero los entienden como un medio sencillo para obtener poder y dinero.

## Penetrando al Estado y la política

En la actual ola de corrupción en los extractivismos, la dimensión política fue protagónica en los casos brasileños. Se ha establecido que en ese país ya existían prácticas de corrupción involucrando a empresarios y políticos por lo menos desde la década de 1990, pero se amplió y profundizó a partir de 2003, con el primer gobierno Lula da Silva y la ocupación de puestos clave en el Estado de integrantes del Partido de los Trabajadores (PT). Entre las tempranas acusaciones se encontraron los casos del *mensalão*, que eran sobornos regulares a parlamentarios, o las acciones de la banda de los *sanguessugas* (sanguijuelas), que negociaron la compra de ambulancias.

Procesos de este tipo, donde la corrupción invade la política, el Estado y erosiona la democracia, no están restringidos a Brasil sino que se repiten en países del sur y también del norte (por ejemplo, Girling, 1997; Bull y Newell, 2003; Johnston, 2005). Está claro que el Estado debe lidiar con objetivos siempre tensionados entre la necesidad de atender objetivos de crecimiento económico y los de representación política.

De todos modos, las recientes revelaciones de los casos Petrobras y Odebrecht exponiendo responsabilidades políticas directas en el PT, muestra la gravedad en este terreno. Incluso recordemos que Dilma Rousseff como ministra de Lula da Silva, presidía el consejo de administración de Petrobras. Ese partido es directamente responsable que Petrobras abandonara el mecanismo de licitaciones abiertas y públicas, para pasar a “invitaciones” especiales a un grupo reducido de corporaciones.<sup>2</sup> A su vez, el empresariado apeló a esos esquemas para asegurarse contratos, conformando un cartel de más de treinta compañías que pagaban sobornos.

Esas redes de corrupción se extendían sobre el ámbito político y el Estado a varios niveles, alcanzado a lo que en la jerga técnica se

denominan “personas políticamente expuestas” (PEPs). Esa designación se refiere a individuos que actúan en ámbitos políticos, sea en el Estado como en partidos.

Esto se observa en el caso Petrobras, donde son investigados o han sido denunciados unos cincuenta políticos (más de veinte diputados, más de diez senadores, y cinco exministros). Estaban involucrados funcionarios de empresas privadas, de una petrolera mixta —formalmente privada pero con participación y control gubernamental— distintos ministerios y otras agencias del ejecutivo, varios legisladores, llegando hasta el tesorero del PT.<sup>3</sup> Además, esas redes de corrupción involucraban a varios partidos políticos en la coalición de gobierno conocida como la “base aliada”. La mayor parte del dinero era destinada al PT de Lula da Silva y Dilma Rousseff; le seguía el PMDB (Partido Movimento Democrático Brasileño), que es un conjunto laxo de políticos y caudillos regionales, y de dónde provino el presidente M. Temer. En las investigaciones también se indican financiaciones a partidos de la oposición como el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileira). Sobre eso se superponen los aportes legales de las empresas a esos partidos políticos en las campañas electorales. Por ejemplo, según el Tribunal Superior Electoral, en la última elección, Odebrecht donó más de 36 millones de reales al PT, casi R\$ 28 millones al PMDB, y R\$ 23 millones al PSDB.

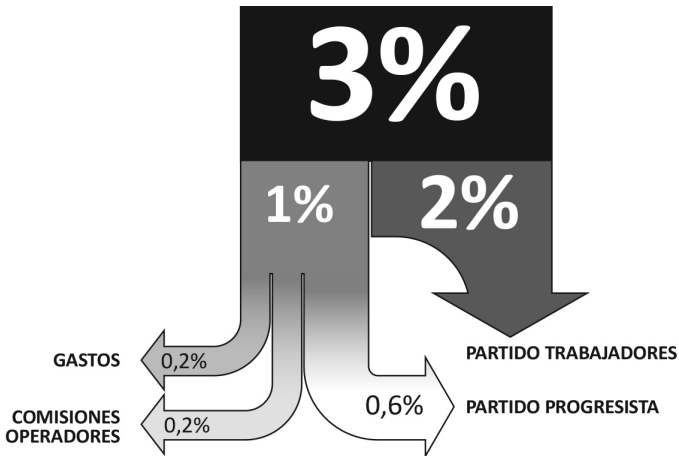
Como se describió en el capítulo 3, el esquema básico de corrupción consistía en directores de Petrobras que eran designados por los partidos políticos, y que aprobaban contratos con sobrecostos, desde los cuales se derivaban dineros que por una compleja red descrita en el capítulo 4, regresaban a los directores, quienes los repartían entre los partidos políticos. Las ingenierías económica y política estaban íntimamente articuladas. La asignación de los dineros estaba claramente calculada; por ejemplo según el testimonio de uno de los directores cada contrato tenía un sobreprecio del 3%, del cual un 2% era derivado al PT y un 0,6% al Partido Progresista (Figura 5.1.).

Todo esto modifica y distorsiona el desempeño del Estado, ya que uno de los determinantes de su funcionamiento pasa a ser el

dinero que proveen los extractivismos. Se afectan la toma de decisiones, la asignación de contratos, y desde allí terminan distorsionándose todas las políticas públicas.

Como queda de manifiesto, estas redes de corrupción se han organizado desde actores y espacios político partidarios, aprovechando posiciones dentro del Estado, pero incluso reformándolo para poderla encaminar, tanto en el gobierno central como en el poder legislativo. Su cobertura es formidable ya que involucra a todo tipo de actores políticos. Esto queda en claro cuando se observa que las investigaciones policiales y judiciales en Brasil han terminado con procesos en marcha o finalizados contra varios ministros clave, los presidentes de cada una de las cámaras legislativas, directores de campaña, y varios legisladores.

**Figura 6.1**  
Distribución final del cobro de las comisiones  
a las obras contratadas por Petrobras



La comisión estaba establecida en el 3% del valor del contrato, y se distribuía entre dos partidos políticos, operadores y gastos de manejo del dinero. Basado en el testimonio de uno de los directores de Petrobras según el Ministerio Público Federal.

Un personaje ilustrativo es Antonio Palocci, integrante de enorme peso en el PT, que cumplió funciones de superministro de economía en el gobierno de Lula da Silva, y actuó como ministro coordinador del gabinete con Dilma Rousseff. Palocci resultó procesado por manejos de financiamiento irregular en la campaña electoral; está condenado a doce años de prisión. El tesorero del PT, João Vaccari Neto, también condenado por varias causas relativas al financiamiento ilegal del partido y lavado de dinero, que suman más de cuarenta años, y que está bajo apelación. Se han repetido acusaciones contra Michel Temer, en ese entonces vicepresidente y luego presidente, líder del PMDB, por organizar pagos irregulares.<sup>4</sup> Temer además fue acusado por el dueño de la corporación JBS, del sector cárnico, de haber encaminado cuantiosos sobornos.<sup>5</sup> El procesamiento de Lula da Silva en 2018 se debe a supuestos beneficios por un apartamento, aunque hay otros casos en su contra que todavía se encuentran en etapas iniciales.

Análisis más recientes indican que en el pasado la ciudadanía adjudicaba los actos de corrupción política a individuos, y eso le permitió al gobierno del PT poder superar aquellos primeros casos. Pero, bajo la administración Rousseff perdieron efectividad los mecanismos que contribuían a ello —por ejemplo, el clientelismo o la insistencia en que se estaban haciendo obras, *rouba mas faz* es el dicho en portugués— y la reacción ciudadana comenzó a enfocarse en el partido y todo el sistema político (Balán, 2014).

Para dejar en claro la extensión de esos vínculos en la política, el Cuadro 6.1. presenta a los principales procesados o investigados por la justicia brasileña, con sus distintos cargos en los sucesivos gobiernos del PT y de M. Temer. Como puede verse están involucradas al menos 15 personas con cargos de primera jerarquía. El número de políticos y operadores delatados que son investigados es mucho más amplio; llegan a 445 personas en el caso Odebrecht y 84 personas para el caso JBS.<sup>6</sup>

Para sopesar los efectos de ese entramado en referencia a los extractivismos, se pueden listar los principales cargos en el gobier-

no federal brasileño y su legislativo, que están directamente relacionados con los extractivismos basados en recursos naturales. En esa lista deben incluirse ministerios como los de minas y de ambiente, aquellos vinculados al comercio, etc. Es posible identificar al menos 15 cargos clave de alto nivel en el Estado para diseñar y regular las políticas sobre los extractivismos y están listados en el Cuadro 6.2. Entre todos ellos hay evidencias de que al menos doce 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.

Como la mayoría de los más altos cargos en el gobierno brasileño, que tienen responsabilidades en diseñar las políticas extractivistas, fueron afectados de alguna manera por la corrupción, no puede sorprender la dura resistencia del sistema políticos a aceptar los impactos negativos de esos emprendimientos. No estaban dispuestos a ponerlos en riesgo ya que proveían de enormes sumas de dinero para sus estructuras político partidarias. Sumado a todo esto, buena parte de los demás actores políticos seguramente apostaban a los extractivismos porque creen sinceramente que son los motores del desarrollo.

En otros países están alcanzando la luz pública situaciones similares —algunas de ellas adelantadas en capítulos anteriores—. Por ejemplo, las investigaciones de las redes de Odebrecht y Camargo Corrêa en Perú involucran a las administraciones de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala.<sup>7</sup> Hay testimonios o documentos que indican que se apuntó a transferir dinero a los dos principales candidatos de la campaña presidencial de 2011 (Keiko Fujimori y Ollanta Humala).

Estas evidencias y lo que sucedió en Brasil, muestra que no hay una preferencia ideológica, y que las empresas buscaban asegurarse su influencia abordando a todos los candidatos con posibilidades de ganar una elección, o a todos los principales partidos en el poder legislativo. Los discursos que asustan con un ogro de la izquierda radical nunca influyeron en las empresas.

**Cuadro 6.1**  
**Cargos políticos en el Estado y corrupción en Brasil**

Principales actores político partidarios investigados o procesados por recientes casos de corrupción. Partidos: PT (Partido Trabajadores), PMDB (Partido Movimento Democrático Brasileño), PRB (Partido Republicano Brasileño) y PDT (Partido Democrático de los Trabajadores). Basado en reportes del Ministerio Público Federal y de la Policía Federal.<sup>8</sup>

<b>Cargos</b>	<b>Partido</b>	<b>Nombre</b>	<b>Administración</b>
Jefe de la Casa Civil (Ministro coordinador del Gabinete)	PT	Gleisi Hoffmann	Rousseff
	PT	Antonio Palocci	Rousseff
Ministro Hacienda	PT	Antonio Palocci	Lula da Silva
	PT	Guido Mantega	Lula da Silva, Rousseff
Ministro de Minas y Energía	PMDB	Edison Lobão	Lula da Silva, Rousseff
Ministro Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	PT	Fernando Pimentel	Rousseff
Ministro Industria, Comercio Exterior y Servicios	PRB	Marcos A. Pereira	Temer
Ministro Planificación, Presupuesto y Gestión	PT	Guido Mantega	Lula da Silva
Ministro Desarrollo Agrario	PT	Patrus Ananias	Rousseff
Ministro Integración Regional	PMDB	Geddel Vieira Lima	Lula da Silva
Ministro de Trabajo	PDT	Carlos Lupi	Lula da Silva
Vicepresidente	PMDB	Michel Temer	Rousseff
Presidente Cámara Senadores	PMDB	Renan Calheiros	Rousseff
Presidente Cámara Diputados	PMDB	Eduardo Cunha	Rousseff
Senador, líder de bancada	PT	Humberto Costa	Rousseff, Temer
Tesorero de partido	PT	João Vaccari Neto	Lula da Silva, Rousseff

### Cuadro 6.2 Extractivismos, corrupción y política en Brasil

Resumen de los principales cargos en el poder ejecutivo y legislativo vinculados a los extractivismos y la evidencia o procesos de participación en casos de corrupción en las presidencias de Lula da Silva, Rousseff y Temer. Los nombres y áreas ministeriales han cambiado entre cada administración. Basado en las mismas fuentes que el cuadro 6.1.\* Ministerio de Desarrollo Agrario fue anulado por el gobierno D. Rousseff.

Cargo	Evidencias o procesos de participación en corrupción
Presidencia	+
Ministro Jefe Casa Civil	+
Ministerio Hacienda	+
Min. Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	
Min. Desarrollo Agrario *	+
Min. Industria, Comercio Exterior y Servicios	+
Min. Medio Ambiente	
Min. Minas y Energía	+
Min. Planificación, Desarrollo y Gestión	+
Min. Relaciones Exteriores	
Min. Trabajo	+
Vicepresidencia	+
Presidencia del Senado	+
Presidencia de Diputados	+
Líder legisladores del partido gobierno	+

Esa corrupción de “amplio espectro” en el abanico ideológico se observa nítidamente en el caso de la empresa minera chilena SQM. Como se describió en el capítulo 3, la compañía transfería ilegalmente dinero a ciertos políticos pagando consultorías ficticias a los asesores o familiares. Una auditoría independiente encontró que estaban involucrados 159 PEPs (Personas Políticamente Expuestas); y para final de 2015 al menos 26 políticos recibían irregularmente dinero desde la empresa SQM por medio de intermediarios. Los picos en el tráfico de pagos irregulares fueron en los años de las elecciones

presidenciales y la instalación del gobierno de S. Piñera (los gastos de asesorías en 2009 fueron de un poco más de US\$ 3 millones, y en 2010, US\$ 3,45 millones), y en las elecciones municipales (US\$ 4,2 millones en 2012 y US\$ 4,5 millones en 2013).

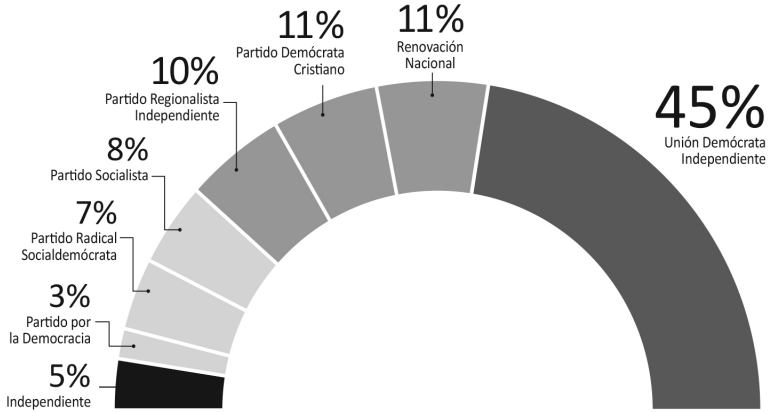
Entre 2008 y 2014 se distribuyeron dineros entre todos los partidos políticos que tenían representación legislativa en Chile. Esto podría describirse como una corrupción “igualitaria” de todo el legislativo, aunque los montos eran proporcionales al número de legisladores, y por lo tanto a la votación recibida.<sup>9</sup> Casi la mitad de los pagos fueron dirigidos a la Unión Demócrata Independiente (UDI), seguida por Renovación Nacional (RN), los dos principales partidos que sostenían la presidencia de Piñera (Figura 6.2.). Pero SQM también encaminaba dineros a legisladores de la oposición, incluyendo a los integrantes de la Concertación por la Democracia, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista y el Partido Radical Socialdemócrata. El caso incluso alcanzó a Marco Enríquez Ominami, líder del Partido Progresista, quien aparecía como un potencial actor de renovación política cercano a las posturas del progresismo de Ecuador o Bolivia.<sup>10</sup>

Esas redes además muestran cómo la corrupción afecta la construcción de políticas públicas en el congreso. Un destacado senador conservador, que recibía dineros de SQM, obtuvo un borrador de un proyecto de reforma del royalty minero, y lo compartió con el gerente general de SQM para su revisión. Este respondió con una nueva versión para esa norma, que terminó siendo prácticamente igual al proyecto de ley que el gobierno sometió al congreso. La nueva versión otorgaba a SQM la ventaja de la invariabilidad tributaria.<sup>11</sup> Otro tanto ocurrió con una modificación al Código de Aguas, un asunto crítico para las mineras, en el cual ese mismo senador volvió a intercambiar consejos con la empresa SQM.<sup>12</sup>

El proceso de auditoría de SQM implicó que a diciembre de 2015, debieran realizar 1425 correcciones de pagos, rectificaciones con 223 proveedores, y pago por impuestos incumplidos por US\$ 9,6 millones.



**Figura 6.2**  
**Distribución de los pagos irregulares de SQM**  
**(Sociedad Química y Minera de Chile) a los legisladores**  
**de los partidos políticos en el Congreso (2008-2014)**



Basado en informe legal de Shearman & Sterling y un infograma de La Tercera (Santiago).

La incidencia de los extractivismos y la corrupción sobre la democracia también es visible. A modo de ejemplo es muy ilustrativo lo que sucedió con el intento de tener una consulta ciudadana sobre la explotación petrolera en el parque nacional Yasuní, en la Amazonia de Ecuador.<sup>13</sup> Un colectivo de jóvenes ecuatorianos recolectó más de 700 mil firmas para cumplir con un mecanismo global que obligaría al gobierno de R. Correa a una consulta ciudadana. Pero todo el proceso de recolección de firmas fue hostigado por el gobierno —por ejemplo, impidiendo obtener firmas en sitios públicos, lanzando iniciativas paralelas pero a favor de explotar el petróleo, etc.— y luego la revisión de las papeletas por el Consejo Nacional Electoral también estuvo repleto de denuncias (el presidente del consejo se oponía desde tiempo antes a la iniciativa, se dieron indicaciones contradictorias o inciertas sobre los procedimientos y fechas, se manipularon los datos de los recolectores de firmas, se quebró la

cadena de custodia de las cajas con las papeletas, etc.). El resultado fue que el Consejo Electoral anuló el 60% de las firmas y el pedido de consulta fue rechazado. Se podría argumentar sobre la necesidad de investigar si ocurrieron prácticas de corrupción tales como tráfico de influencias desde el gobierno central sobre la autoridad electoral, y acciones ilegales de ésta. Pero incluso si se asume que todo el proceso fue formalmente legal como sostuvo el gobierno en aquel momento, no puede quedar en duda que estamos ante una ilegalidad contraria al mandato democrático de consultar a la ciudadanía. Su resultado fue una injusticia que impidió ese ejercicio democrático y convalidó un extractivismo de severo impacto sobre la Amazonía. Bajo la nueva administración de Lenin Moreno, las evaluaciones del Consejo de Participación Ciudadana Transitorio y luego del Consejo Nacional Electoral concluyeron que existieron irregularidades.<sup>14</sup>

## **Conservadores y progresistas**

La ocurrencia de una corrupción ligada a los extractivismos tanto en gobiernos conservadores como progresistas no pasa desapercibida. Las reformas políticas que promovieron la liberalización extractivista de las décadas de 1980 y 1990 fueron promovidas por gobiernos conservadores, muchos de ellos con clara actitud neoliberal.

Eso avanzó en contextos de sistemas políticos muy debilitados, con crecientes tintes autoritarios, y repletos de casos de corrupción —como fueran las administraciones de Menem en Argentina, Sánchez de Losada en Bolivia, o Fujimori en Perú, tal como se comentó en el capítulo 2—.

Los detalles de lo ocurrido en esos años escapan a este estudio, pero es necesario tener en cuenta que en muchos países también se reformaron los sistemas de justicia persiguiendo muchas metas, y entre ellas contener la corrupción. Pero como advierte Poole (2005) para Perú, ese énfasis neoliberal podría tener algunos aspectos positivos —como reconocer la justicia indígena— pero otros desvir-

tuaban las salvaguardas del Estado, dándole protagonismo a instrumentos casi trasplantados desde el norte, como los arbitrajes —procedimiento típico del mundo empresarial pero ajeno a buena parte de las sociedades latinoamericanas—. Esos tipos de instrumentos se revelaron como incapaces de impedir la corrupción, en parte porque no abordaban las raíces políticas en esas prácticas.

Al finalizar el siglo XX tiene lugar el cambio de rumbo político en Venezuela con la presidencia de Hugo Chávez. A los pocos años se suman otros gobiernos progresistas, como Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Tabaré Vázquez en Uruguay, y Fernando Lugo en Paraguay. Mientras unas pocas naciones, como Perú y Colombia permanecían con administraciones conservadoras, el resto del continente apostó a cambios que inicialmente se identificaron como de izquierda.

Estos últimos, con diferentes énfasis y estilos, postularon entre otras cosas abandonar las sendas del desarrollo convencional, lo que incluiría de alguna manera romper con la dependencia en seguir exportando materias primas, o sea, limitar los extractivismos; y también prometieron detener la corrupción.

Un cambio en esos frentes no se esperaba entre los gobiernos conservadores, ya que en ellos persistieron amplios campos de acción para el mercado y para los grupos empresariales, se seguía dependiente de los extractivismos transnacionalizados, y relegaba al Estado a roles secundarios, tales como apoyar y proteger los extractivismos.

Los gobiernos que inicialmente se identificaron de izquierda buscaron repotenciar al Estado e implantaron más regulaciones sobre el mercado. Pero de todos modos promovieron los extractivismos, aunque como se indicó en el capítulo 2, lo organizaban de otras maneras. Lo importante aquí es señalar que de esa manera abandonaron las promesas iniciales de la izquierda en esa cuestión, y se estructuraron en otro estilo político, el progresismo.

Se llega a una situación extraña, donde en los países bajo regímenes políticos conservadores se defienden los extractivismos bajo discursos que reclaman inversiones y exportaciones, mientras que entre los progresistas se cita a Marx o Lenin para promover ese mismo tipo de explotaciones mineras, petroleras o agropecuarias.

Así como los extractivismos no distinguen entre ideologías partidarias, la corrupción en esas actividades también apareció bajo todos los distintos tipos de gobiernos. Los gobiernos y políticos conservadores siguieron insistiendo en que la corrupción es esencialmente una desviación de personas o fallas ocasionales de instituciones; serían accidentes y no un comportamiento repetido y consustancial a las variedades de desarrollo convencional. Sin embargo, es más correcto reconocer que la corrupción es mucho más que unos accidentes aislados y debe ser entendida como dinámicas inescapables de los desarrollos capitalistas contemporáneos.

La situación con los gobiernos progresistas es distinta. Es muy llamativo que sobornos y otros actos de corrupción igualmente terminaran reapareciendo bajo el progresismo, con tantas similitudes a lo que sucedía en los anteriores gobiernos conservadores o neoliberales. También sorprende las dificultades de los progresismos para combatir esa corrupción, y cierta aceptación ciudadana —y con ello, de sus propios votantes— de esa problemática.

No puede dejarse de recordar que la izquierda que dio origen a los progresismos, por lo menos en la década de 1990 e inicio de los años 2000, enarbolaba en su discurso una lucha frontal contra la corrupción. Aquellos inicios del PT en Brasil, del MAS (Movimiento al Socialismo) en Bolivia o Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) en Ecuador, insistían en que los sobornos, coimas y negociados eran endémicos de conservadores y derecha. En sus primeras competencias electorales, afirmaban que si conquistaban el gobierno combatirían esas condiciones y que bajo sus administraciones no se repetirían esos casos. Lo intentaron en sus inicios. Por ejemplo, una de las primeras leyes de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional de

Bolivia fue la ley Marcelo Quiroga Santa Cruz de “lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas”.<sup>15</sup>

Sin embargo, con el paso del tiempo quedó en evidencia que eso no fructificó. Esta apreciación no se basa solamente en casos puntuales de corrupción que envuelvan a unas pocas personas, sino en que se desplegaron corrupciones muy organizadas, extendidas y sistematizadas, como deja en claro los casos brasileños o el del Fondo Indígena en Bolivia. Las promesas de un cambio en la “matriz productiva” del país, dejando atrás los extractivismos, no se cumplieron y por el contrario se acentuaron esas explotaciones (véase para el caso de Ecuador el repaso de Acosta y Cajas Guijarro, 2018).

Es así que aún bajo un cambio político sustantivo, se volvieron a montar o se regeneraron prácticas de una “gran corrupción” en el campo político. Mientras que en el pasado muchas de esas redes se nutrían de los procesos de privatización de empresas nacionales, ahora parecen hacerlo de otros sectores, en especial los extractivismos. Los dineros que captaron fueron en parte utilizados por los partidos políticos en sus campañas y funcionamiento, y con ello destruyen la legitimidad de los procesos democráticos.

El progresismo tampoco logró reformar sustancialmente el ingreso al Estado, y se repitieron muchas formas de clientelismo favoreciendo a simpatizantes y amigos políticos. Sabemos además, que si la burocracia estatal se organiza desde esos favoritismos, en lugar de apostar por funcionarios independientes, capacitados y evaluados por sus méritos, aumentan las chances de caer en la corrupción (ver por ejemplo, Dahlström, 2015).

La manera de manejar los extractivismos y la corrupción obliga a insistir en que aquella izquierda inicial se convirtió en otra manifestación política, los progresismos. Izquierda y progresismo, en América Latina, son dos regímenes políticos distintos (Gudynas, 2013a). Los progresismos se hicieron adictos a los extractivismos, aunque lo organizaron de otra manera (como se explicó en el ca-

pítulo 2), pero no logró escapar a la corrupción, y esos mismos extractivismos que alimentaron son ahora uno de sus flancos de debilitamiento. Esa asociación se volvió tan intensa que el progresismo aceptó convivir con la corrupción; se apelan a acciones puntuales pero no hay cambios de fondo.

## **Equilibrios y Estado compensador**

Es necesario detenerse para examinar la situación en los países bajo gobiernos progresistas. Es que desde las naciones bajo administraciones conservadoras, hay amplios sectores que entendieron que las estrategias extractivistas progresistas eran un ejemplo a imitar, ofreciendo una opción para superar sus consecuencias sociales y ambientales, y a la vez contribuir a la reducción de la pobreza.

Bajo el progresismo tuvieron lugar significativas reformas en la estructura y función del Estado. Sin duda se lo ha fortalecido, en varios casos ha crecido, pero a la vez esos cambios también fueron afectados por las condiciones que impone un desarrollo que depende de los extractivismos. En varios casos esos Estados han navegado un equilibrio entre sus discursos e intentos de controlar al capital, en tanto se conciben a sí mismos como progresistas, pero a la vez necesitaban del capital para mantener su recaudación, el crecimiento y el consumo. En ese juego, en contra y a favor del capital, se instalaron las concesiones a los extractivismos y la búsqueda de inversiones, y a la vez los intentos de captar mayores excedentes, especialmente desde los sectores petroleros (esta condición se discute con más detalle en Gudynas, 2015, 2016).

Son equilibrios ciertamente inestables que en parte se mantienen apelando a las compensaciones económicas. De esta manera, se permiten los extractivismos pero se busca compensar económicamente a las personas por sus efectos negativos, sea por vías directas como bonos a las familias más pobres, o indirectas subsidiando el consumo popular. Los progresismos generaron Estados más

amplios, que actuarían orientando el desarrollo y promoviendo la justicia social, pero que en realidad abusaron de mecanismos de compensación, especialmente los instrumentos de asistencialismo económico. Se conformó de esta manera un “Estado compensador”. Esas compensaciones son muy útiles para reducir la conflictividad social, obtener respaldo electoral, y permiten seguir adelante con los extractivismos. Pero esas medidas reducen el amplio concepto de la justicia a las compensaciones o las indemnizaciones económicas. Alrededor del flujo de capital que nutre esa proliferación de las compensaciones se abrieron todo tipo de nichos para la corrupción.

Es además un Estado petulante, repleto de funcionarios que creen que representan al pueblo y que nada tienen que escuchar o aprender. Es también un Estado rígido, ya que ante los cuestionamientos sus primeras reacciones son siempre defensivas negando la corrupción, no sólo para proteger al gobierno, sino para no poner en riesgo todos esos vínculos económicos y políticos.

Finalmente, no puede desconocerse los intereses externos que actúan sobre esos Estados, incidiendo en uno y otro sentido. Las presiones, apoyos y otras prácticas de empresas extranjeras, y los apoyos que a veces tienen de sus gobiernos, pueden volverse factores muy importantes en las prácticas extractivistas. Un ejemplo claro fue el papel de Lula da Silva para que se “perdonaran” las irregularidades de empresas brasileñas en Ecuador o en promover las inversiones de esas corporaciones en varios países.

### **Políticas públicas debilitadas**

Los entramados de la corrupción en la política afectan el diseño y aplicación de políticas públicas. Si buena parte de los ministros y legisladores por un lado son firmes creyentes en los extractivismos y por otro lado están aquellos vinculados a redes de corrupción que les brindan financiamiento, se vuelve extremadamente difícil generar políticas públicas que sean legítimas, independientes y apunten a la justicia social y ambiental.

Una consecuencia de esto es el deterioro de las políticas ambientales, y su efecto es tan importante que estudios comparados internacionales encuentran que la corrupción limita la políticas ambientales (por ejemplo, Damania *et al.*, 2003), y que incluso su resultado puede ser mayor al que desencadena la pérdida de la calidad democrática (Pellegrini y Gerlagh, 2006). En cambio, unas políticas públicas genuinas necesitan poder manejar argumentos veraces y contrastables en espacios públicos; la consideración de opciones, sea por los poderes ejecutivo o legislativo deben asegurar imparcialidad y legitimidad.

Bajo la predominancia de redes de corrupción se consolidan procesos donde intereses espurios “capturan” a las políticas. Por ejemplo, Hellman *et al.* (2000) identifican tres situaciones donde la corrupción permite a intereses privados capturar políticas públicas: en primer lugar, a través de la “captura del Estado”, donde una empresa paga al gobierno para que las reformas legales y regulatorias le beneficien; en segundo lugar, a través de la “influencia,” donde una compañía logra lo mismo a través de una relación especial; y, en tercer lugar, a través de la “corrupción administrativa”, en la que un pago ilícito afecta a la aplicación efectiva de las leyes y políticas públicas. Se han presentado ejemplos de la pareja corrupción-extractivismos en los tres casos.

Las condiciones de una captura del Estado están presentes en distintos países. Un ejemplo es Perú, donde los intereses extractivistas tienen un poder inocultable (comentados en el capítulo anterior; véase además Durand, 2016, 2017). El valor de las rentas económicas extractivistas refuerza esos problemas ya que cuanto mayor sean, también aumentan los incentivos para evadir regulaciones. Además, los que obtienen las mayores rentas pueden ofrecer proporciones mayores de dinero en sobornos (sobre este tipo de factores, véase Jain, 2001a).

La corrupción ampara una captura que limita o impide la misma posibilidad de un debate plural, e incluso la participación ciudadana. Cuando prevalece la corrupción no hay una discusión pública ni deliberación; las decisiones dependen de una negociación entre unos pocos, tiene un carácter reservado y sus argumentos son



ocultados. Incluso el papel de los gobiernos locales se debilita y se distorsiona de la misma manera, como se ha indicado para Perú (ONDS, 2013). Es por ello que la corrupción en los extractivismos siempre implica exclusiones políticas, sea de los actores políticos que no participan en esas redes, como de buena parte de la sociedad civil.

En este aspecto también operan alegaldades, tales como aprovechar vacíos o hacer trampas en los procesos de información y participación pública. Por ejemplo, las consultas ciudadanas amañadas, se distribuyen regalos y otras prebendas, y así se vuelven parte de prácticas de corrupción en los extractivismos.

Interactúan distintos actores, como analistas que trabajan en esas grandes empresas o en centros de estudios ortodoxos, y a la vez publican en medios periodísticos conservadores, y estos se vinculan con políticos conservadores y empresarios, sea individualmente o con sus confederaciones (ver Durand, 2016, para Perú). Todos ellos operan para imponer una agenda económica conservadora. A su vez, esto ocurre bajo “puertas giratorias” que permiten ubicar a personas claves dentro del Estado. Todo esto resultó, obviamente, un decidido apoyo a los extractivismos. Como puede verse no tiene lugar una construcción democrática de las políticas públicas.

La cuestión del manejo de la información es delicada para los extractivismos, ya que buena parte de su respaldo social se basa en manipularla, ocultar unos datos y distorsionar otros. Ejemplos de esto son las afirmaciones de que la megaminería no tiene impactos ambientales, que pueden ser totalmente manejables, o que es posible confinar sus efectos en ecosistemas tropicales, con quirúrgica precisión —como la promesa de afectar solamente el 1x1000 dentro del Parque Nacional Yasuní en la Amazonía de Ecuador—. Paralelamente no se permite el debate de ideas, se excluyen activamente las visiones alternativas, se atacan a las organizaciones de la sociedad civil, y desde los gobiernos se alimentan masivas campañas publicitarias —como las que defienden la apertura dentro de una ruta en el parque TIPNIS en Bolivia—. Los estudios internacionales también

muestran que, en general, la corrupción política limita las capacidades estatales para la gestión ambiental (Damania, 2002).

El papel de la prensa y otros medios en debatir las políticas públicas es sin duda importante. Pero en todos los países se repiten los relatos de organizaciones locales que afirman las dificultades que enfrentan para llegar a los grandes medios nacionales, los rechazos de entrevistas, o la asimetría brutal que existe en las coberturas informativas ya que casi siempre favorecen a los extractivismos. La práctica muestra que en el programa de radio o televisión donde hay publicidad, por ejemplo de una minera, se vuelve muy difícil alertar sobre los impactos negativos de ese tipo de extractivismo. De esta manera, la ciudadanía en general recibe informaciones distorsionadas, con sobrerrepresentación de posiciones a favor de los extractivismos y minimización de las alertas, y con ello alegalidades de este estilo erosionan la calidad de las políticas públicas.

Una situación similar ocurre con las legislaciones que limitan o condicionan el trabajo de las organizaciones ciudadanas. Su concurso es fundamental para contar con un debate político plural y mejorar las políticas públicas. Pero en contra de ellas actúan diversas prácticas alegales o ilegales, tales como fue el hostigamiento y espionaje de la ONG Grufides en Perú (indicado en el capítulo 4), o que se descubriera que la agencia de inteligencia de Argentina espionaba activistas locales que resistían la minería y que demandaban restituciones de tierras de la multinacional Benetton.<sup>16</sup>

En toda esta penetración del Estado hay que estar muy atento al enorme poder corporativo. En efecto, las grandes transnacionales que operan en nuestros países asumen roles que en muchos casos les corresponden al Estado y en otras situaciones lo colonizan (algunos de sus aspectos son analizados por ejemplo en Boggs, 2000). Ciertos reclamos desde comunidades locales hacia las empresas extractivistas, tales como las demandas de un centro de salud o una escuela, pueden ser entendibles, pero tienen el costo de debilitar al Estado y a la política. A su vez, no falta quien desde el Estado alienta ese tipo de

compensaciones sabiendo que promueven la imagen de un extractivismo benévolo que asiste a los más pobres.

Una vez que se ha colonizado el Estado operan cambios muy importantes en la estructura y desempeño de la función pública. Los puestos clave en la tecnoburocracia son asignados como recompensa a la lealtad partidaria, seguridad en la obediencia, etc., y no por calificaciones técnicas. La imparcialidad y la independencia en lugar de ser premiados, son penalizadas por la elite político partidaria. Los funcionarios estatales saben que pueden ser despedidos o desplazados, e incluso aquellos que no están involucrados en redes de corrupción terminan adaptando su desempeño a esas condiciones.

Esto refuerza todavía más procedimientos y toma de decisiones que no siguen los marcos normativos, y se vuelven arbitrarias; se apela a las alegaldades para justificar resoluciones claramente inaceptables. Las órdenes más importantes, por ejemplo de un ministro a un funcionario, son dadas verbalmente, en muchos casos en forma reservada, mientras que en una burocracia formal se utilizarían vías escritas. El funcionario que recibe la orden queda atrapado, ya que está obligado a cumplirla pero nunca podrá probar la orden recibida, y fácilmente puede convertirse en un chivo expiatorio si algo sale mal.

En las reparticiones públicas se instala una jerarquía informal pero de enorme importancia, que incluso puede ser muy distinta a la del organigrama formal; por ejemplo, un funcionario en un bajo escalafón al ser el “amigo” o “representante” del ministro se vuelve determinante en las decisiones y en informar quienes siguen las pautas políticas y quienes se rebelan. El trato a las personas no es imparcial, y es evidente la preferencia por algunos actores. Se tolera que muchos funcionarios suplementan sus salarios con sobornos (los privilegiados en la “gran corrupción” y los demás en aquella a pequeña escala, “aceitando” trámites).

Como muchas de esas redes tienen vínculos con actores empresariales, y operan las llamadas “puertas giratorias”, las reparticiones estatales se vuelven un espacio de superposición incierta entre ámbitos estatales y privados.

Por estas razones, las políticas públicas se deterioran en dos frentes bajo la conjunción de la corrupción con los extractivismos. Por un lado, por su mala calidad y su subordinación a los intereses de ese sector empresarial, y por otro lado, por erosionar a las capacidades del Estado en generar buenas políticas públicas. La imparcialidad que se espera del Estado se pierde (Kurer, 2005).

## **Riesgo político**

En este capítulo se han presentado algunas cuestiones destacadas relativas a la política, las políticas públicas y el Estado alrededor de los vínculos entre extractivismos y corrupción. Han quedado varias cuestiones pendientes, y varias de ellas serán retomadas en el capítulo 9, es necesario avanzar en algunas ideas finales.

Es evidente que los extractivismos amparados por la corrupción están jugando un papel muy importante en moldear al Estado y la política actual. Ese proceso ha avanzado muy rápidamente, muy por delante de las capacidades de análisis.

En efecto, en muchos de los casos actuales las más complejas redes de corrupción se descubrieron por casualidad o por disputas a su interior, y no por un mejor desempeño de la justicia o de los controles políticos y financieros. Asoma la impresión que al menos alrededor de los extractivismos, al bajar los precios de las materias primas, se reducen aquellos enormes volúmenes de excedentes y que bajo esas condiciones de escasez estalla una disputa sobre el acceso al capital que nutre las redes de corrupción.

Pero más allá de todos esos vaivenes, queda en claro una lección: los extractivismos de alta rentabilidad generan tanto dinero que terminan convirtiéndose en agentes de corrupción, y ésta penetra en la vida política, en la organización del Estado y en los partidos políticos. En forma más simple, los extractivismos antes que una fuente de recursos para el desarrollo y el fortalecimiento político, son en realidad un enorme riesgo político.

## Notas

- 1 Sobornos de Odebrecht llegaron a los \$ 100 mil millones en Colombia, *El Espectador*, 24 octubre 2017: <https://goo.gl/XzyNtA>
- 2 Empresas admiten que un cartel se repartía obras de Petrobras, *Clarín*, Buenos Aires, 22 marzo 2015.
- 3 Tesoureiro do PT é preso pela PF em nova fase da Operação Lava Jato, *Folha Sao Paulo*, 15 abril 2015: <https://goo.gl/BJ8fij>
- 4 Temer más complicado: el dueño del coloso Odebrecht admitió que le pagó coimas, E. Gosman, *Clarín*, Buenos Aires, 14 diciembre 2016: <https://goo.gl/jFro25>
- 5 Guia da delação da JBS: entenda as acusações que abalaram o mundo político, *BBC Brasil*, 19 mayo 2017: <https://goo.gl/xBbphH>
- 6 O clube dos delatados, Infográficos, Estado São Pualo, 27 mayo 2017: <https://goo.gl/3aNejR>
- 7 Véanse las bases de datos en: <https://goo.gl/yXiQHG> y <https://goo.gl/pQxc2V>; también reportes en <https://goo.gl/MzpNN2>
- 8 De los apellidos Toledo y García al “proyecto OH”, M. Salazar, *Convoca*, Lima, 23 de febrero 2016: <https://goo.gl/znDpXn> ; Las confesiones de Odebrecht y Camargo Correa sobre los pagos de sobornos en Perú, M. Salazar, *Convoca*, Lima, 16 enero 2017: <https://goo.gl/KXYitx>
- 9 El mapa político de los pagos de SQM, V. Cofré, *La Tercera*, 21 enero 2016, La Tercera, San-tiago: <https://goo.gl/jHwXv9>
- 10 ME-O será formalizado el próximo 19 de octubre, *El Mostrador*, 26 setiembre 2016: <https://goo.gl/Ajaq2a>. La medida fue revertida meses después. Enriquez Ominami rechaza las imputaciones.
- 11 SQM: aseguran que cambio clave en ley de royalty fue propues-to por Contesse a Pablo Longueira, *Emol (El Mercurio)*, Santiago, 7 marzo 2016: <https://goo.gl/RbdGJh>
- 12 Los correos entre Longueira y el abogado de SQM para modificar el Código de Aguas, J. Matus y F. González, *La Tercera*, Santiago, 14 julio 2017: <https://goo.gl/iKzfGU>
- 13 Yasunidos denuncia campaña sucia para frenar consulta a favor de conservar el Yasuní, *El Universo*, Guayaquil, 13 marzo 2014: <https://goo.gl/Un49ZC> ; Las maniobras del gobierno de Correa para evitar una consulta popular por el Yasuní, D. Machado, *Periódico Diagonal*, Madrid, 19 abril 2014: <https://goo.gl/hKijGm> ; Yasunidos no alcanza firmas para consulta popular sobre Yasuní, *El Telégrafo*, Quito, 7 mayo 2014: <https://goo.gl/2qgbto>
- 14 Informe recomienda al CNE proceda con consulta popular para el Yasuní, *El Telégrafo*, Quito, 7 noviembre 2018, <https://tinyurl.com/y4gftg5k>
- 15 Ley 004 del 31 de mayo de 2010: <https://goo.gl/bLw9fZ>
- 16 Espionaje ilegal: procesan a un agente de la AFI, *La Vaca*, Buenos Aires, 3 mayo 2016: <https://goo.gl/4ucghc>

## Capítulo 7

---

### Efectos, derrame y derechos

Los vínculos en la pareja extractivismos-corrupción involucran diversidad de actores y ámbitos, y tienen severas consecuencias económicas y políticas. A partir de estas particularidades es necesario avanzar a considerar cómo se organizan todos esos diferentes componentes y en cómo se conforma esa estrecha relación.

En este capítulo se dan nuevos pasos en el análisis de esos vínculos como pueden ser aspectos en la política o la justicia, se argumenta que todo ello favorece muchos de los llamados efectos derrame de los extractivismos, y que simultáneamente la corrupción es uno de éstos. Entre ese tipo de consecuencias se analizan en especial, las implicancias para los derechos de las personas y de la Naturaleza.

#### **Agencia y asignación**

Existen diversas maneras de entender cómo opera la corrupción, y entre ellas es oportuno recuperar la propuesta de Jain (2001a) de considerar dos abordajes ya que ofrece insumos relevantes para profundizar las situaciones que involucran a los extractivismos. Por un lado, el modelo de agencia es usado para el campo de la “gran corrupción” entre de políticos y legisladores, mientras que el modelo de asignación de recursos se aplica a los burócratas y funcionarios, en muchos casos incorporando la “pequeña corrupción”.

En el modelo de agencia aparecen varios de los componentes analizados en el capítulo anterior. Los políticos además de defen-

der —eventualmente— los derechos y demandas de sus representados, buscan beneficios personales o partidarios, donde algunos son posibles gracias a la corrupción. Bajo esa dinámica se acepta, por ejemplo, un emprendimiento extractivista independientemente de los beneficios o perjuicios que acarrea entre los representados o la sociedad, y sólo se atiende la expectativa de un beneficio propio político o económico.

La toma de decisiones entre actores gubernamentales considera informaciones secretas o confidenciales, tales como el ofrecimiento de sobornos o favores, y por lo tanto discurre por una creciente distorsión en el manejo de evidencias y argumentos. Los votantes no pueden saber realmente cuáles son los intereses y objetivos reales de las personas que votaron.

De todos modos hay casos donde los extractivismos, incluso ilegales, se imponen abiertamente en el mundo partidario. Esto ocurre por ejemplo en Perú, donde algunos grupos que practican minería ilegal de oro, y que además están insertos en redes de comercialización también ilegales, logran una representación política —en el gobierno local y en el congreso, desde la cual defender sus actividades. Podría interpretarse esto como una presión de esos actores para convertir esas prácticas ilegales en al menos legales, ya que de todos modos siguen teniendo enormes impactos sociales y ambientales. Todo esto plantea la gravísima interrogante si los extractivismos ilegales pueden alcanzar una representación legislativa.

El modelo de asignación de recursos considera que la corrupción sería un costo más. Los funcionarios en el Estado apelan a ella para complementar sus ingresos de dinero, y las empresas la toleran como otro rubro que deberán pagar si desean avanzar en sus emprendimientos. Esta mirada pone el acento en los criterios económicos, y considera que habría cierto tipo de competencia entre los que ofertan dinero en la corrupción, como entre los que están dispuestos a hacer ciertas cosas para obtenerlo.

Este modelo es más limitado para entender lo que ocurre con la corrupción en los extractivismos pero igualmente sirve para ilustrar otro de sus flancos. Es que las comunidades locales tienen muy pocas capacidades para incidir económicamente sobre la corrupción, por ejemplo elevando el salario de funcionarios, pongamos por caso en un ministerio que está ubicado en la capital y no en su localidad, y de ese modo esperar que sean más inmunes a los sobornos a favor de los extractivismos, por ejemplo. La economía convencional y la aceptación de una cierta contabilidad que niega los costos económicos de sus impactos, hace que los extractivismos tengan unas enormes ganancias, y por ello siempre podrán imponerse sobre las comunidades locales, y aún más sobre la Naturaleza.

A su vez, como surge de los casos en el capítulo 5, las empresas se organizan en grupos a los que les resulta económicamente ventajoso mantener esas redes de corrupción. Por lo tanto, la asignación de recursos no está restringida a la “pequeña” corrupción sino que se amplía a la gran escala, y por ello necesariamente termina articulada con actores y ámbitos políticos.

De este modo queda en claro que los elementos económicos y políticos de la corrupción en los extractivismos están estrechamente articulados unos con otros. La agencia política hace posible cambiar la asignación de recursos, y a su vez las alteraciones económicas modifican la política. De la misma manera, la “pequeña corrupción” permite a su vez que opere la “gran corrupción”, y esta última penetra en las comunidades locales, incluso campesinas e indígenas, y alienta esas prácticas a pequeña escala. Una contiene a la otra. El papel de los políticos corruptos a su vez se puede concretar por la convivencia de burócratas que también son corruptos.

### **Una íntima relación**

De esta manera queda en evidencia que existe una asociación estrecha, íntima, y que en algunos casos es de mutua necesidad, de



apelar a la corrupción en los extractivismos. Esto no quiere decir que todos los extractivismos sean sinónimo de corrupción, ni que todas las empresas, políticos o académicos que los defiendan padezcan esos problemas. No se está juzgando a todas las personas ni a todos los emprendimientos.

Lo que se advierte es que en los grandes emprendimientos extractivistas de tercera o cuarta generación, entendidos como programas de desarrollo sectorial, se encuentran esquemas de corrupción de variado tipo. Estos son funcionales a imponer ese tipo de actividades y a mantenerlos funcionando más allá de sus impactos.

A su vez, como varios de esos extractivismos envuelven enormes flujos de capital, ofrecen muchas oportunidades para aquellos que buscan llevar adelante esquemas de corrupción. La complejidad en muchos de esos proyectos abre todo tipo de puertas para ejercer presiones o imponer trabas desde las cuales reclamar pagos o favores. Los obsesionados con el dinero por cualquier medio buscan a los extractivismos ya que allí hay botines jugosos. Es más, en la reciente época de altos precios de las materias primas, actores de la política partidaria encontraron allí las opciones para obtener fondos.

Esta relación es tan estrecha que los extractivismos sostienen algunos tipos de corrupción que son económica y políticamente muy complejos, y con ello generan impedimentos para que esa corrupción sea investigada y combatida.

## **Vínculos y relaciones**

El vínculo entre corrupción y extractivismos debe ser analizado con más detalle aprovechando las particularidades tratadas en los capítulos anteriores. La forma más simple de concebirlo es reduciéndolo a una interacción entre dos partes, como una relación de corrupción entre quien otorga un beneficio y aquel que lo recibe a cambio de una acción que servirá a los intereses del primero. El vínculo más simple es de dos personas, donde una de ellas ofrece un beneficio a la otra,

como puede ser el pago de un soborno, a cambio de una acción, como podría ser agilizar un expediente en una repartición estatal.

Un vínculo de complejidad intermedia involucra a grupos de actores, como se analizó en el capítulo 4. Recordemos que allí están los casos de empresas que canalizan sus sobornos utilizando intermediarios por ejemplo dentro del Estado o de los partidos políticos, especialmente entre quienes disponen de contactos o están en posiciones de poder. Siguiendo con el ejemplo, éstos a su vez actúan con otras personas que también disponen de contactos y poder, los que desencadenan las acciones que beneficiarán a los primeros, generándose cadenas de interacción.

Finalmente, también hay vínculos de alta complejidad organizados en redes de corrupción que son múltiples, siguen varios canales, y donde participan grandes agrupaciones. Este es el caso, por ejemplo, de un cartel de empresas que interaccionan con partidos políticos, funcionarios estatales en distintas reparticiones (ministerios, bancos, empresas estatales, etc.) y legisladores, y que utilizan varios tipos de intermediarios. Se trazan múltiples canales de corrupción y éstos actúan más o menos a la misma vez. Los casos de Petrobras, Odebrecht y las demás empresas, ilustran esta situación. Lo importante aquí es que más allá de la complejidad de los vínculos y el numeroso grupo de personas involucrados, todas las interacciones fluyen más o menos coordinadamente para asegurar el beneficio entre los participantes.

Al pasar de vínculos de baja a alta complejidad, se diversifican los actores involucrados y los ámbitos comprometidos, por ejemplo, los partidos políticos, la justicia, empresas, policía, medios, etc. En esas circunstancias la corrupción afecta esos espacios a la vez, como puede ser la política partidaria, la gestión legislativa, la construcción de políticas públicas y los medios de prensa. Esos vínculos múltiples se observan, por ejemplo en los casos de Petrobras y Odebrecht, pero también en el de SQM en Chile.

Por estas razones, las relaciones entre extractivismos y corrupción no pueden ser interpretadas como un vínculo lineal entre dos elementos en juego, sino que afectan a distintos actores, en variadas instituciones —como un perdido despacho en una municipalidad a la lujosa oficina de un ministerio, y que penetra en muchas dimensiones. Los vínculos son múltiples y es más adecuado abordarlas como redes, superpuestas entre ellas, en lo que podrían verse como relaciones horizontales pero también verticales, y por ello alcanzando distintas profundidades en la política y la cultura.

Esto permite analizar la anatomía de ese vínculo como una pareja estrechamente asociada alrededor de la cual se despliegan estos distintos procesos, que a su vez están vinculados entre ellos. Esta idea se resume en la Figura 7.1., con el centro ocupado por la corrupción y los extractivismos, alrededor de los cuales se ilustran algunas de esas implicancias y repercusiones.

Se destacan implicancias que afectan la dinámica política, tales como el financiamiento oculto de los partidos políticos, el clientelismo y nepotismo, y por ello se deteriora la calidad de la institucionalidad política. A su vez, los extractivismos apelan a la corrupción para afectar las políticas públicas que por ejemplo regulan las concesiones a los recursos, los permisos ambientales o los controles en salud y trabajo. Tanto esto como los impactos políticos son posibles dados los contextos de una justicia de mala calidad y en ocasiones también afectada por la corrupción.

El secretismo es un componente importante en la anatomía de esos vínculos. Prevalece en el manejo de distintos tipos de información, desde los reales costos de un emprendimiento a sus impactos sociales y ambientales. Los grandes proyectos están obsesionados con la confidencialidad, lo que puede tener sus explicaciones formales, —tales como una genuina protección de datos empresariales, pero que a su vez puede permitir caer en el tráfico de informaciones. Los propios gobiernos contribuyen a recortar los intentos de dotar de transparencia a la información sobre los extractivismos como un

modo de protegerlos. En efecto, se ha llegado a extremos impactantes, como la persecución a los que dan a conocer en mapas las ubicaciones de concesiones petroleras en defensa de privilegios de los inversores —como ha ocurrido en Ecuador con la ONG ambientalista Pachamama, en lo que en su momento fue una clara ilegalidad al basarse en un decreto seguramente inconstitucional.<sup>1</sup>

Muchas de esas y otras interacciones se nutren por medio de los flujos de dinero, uno de los elementos centrales de la corrupción en los extractivismos. Esto ocurre con los casos más evidentes como aceptar sobornos en efectivo, pero el capital también opera de otros modos y en otras escalas. Puede influir, por ejemplo, en las decisiones políticas de aceptar inversiones o celebrar un contrato o incluso en otorgar subsidios a los extractivismos.

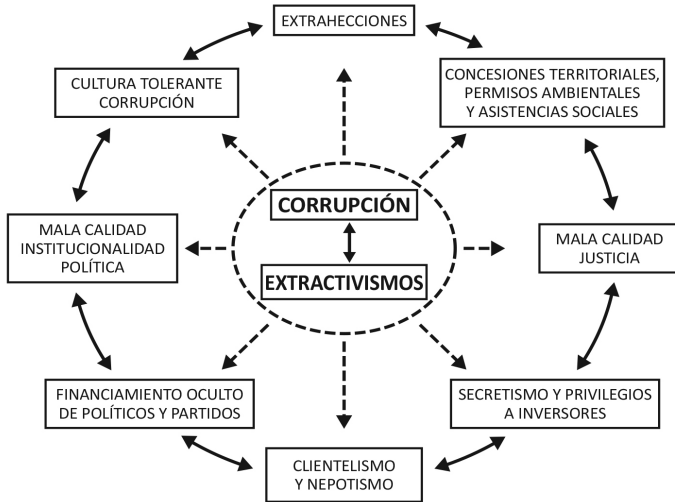
En la anatomía de estos vínculos, la corrupción opera sobre las condiciones que encaminan y controlan los flujos de capital, desde el ingreso de inversiones, los niveles de tributos, la recaudación y los usos que le da el Estado, a las vías por las cuales las corporaciones toman sus ganancias. El dinero puede encaminarse, por ejemplo, al financiamiento oculto de partidos políticos, y por ello se distorsionan las políticas públicas para hacerlas funcionales a ese tipo de relaciones.

A su vez, interacciones como las que se resumen en la siguiente figura también descansan en relaciones asimétricas de poder. Actores como empresas o agrupamientos políticos ostentan capacidades de poder, de coerción y violencia mucho mayores, en las cuales se instalan las redes de corrupción, y que además son aprovechadas para evitar ser descubiertas y hostigar a quienes las denuncian.

El hecho que en estas relaciones pueden actuar todo tipo de actores, desde encumbrados políticos y empresarios a los biólogos que firman una evaluación de impacto ambiental que saben es incompleta, muestra que no existe ningún actor a salvo de estas situaciones. Ni siquiera puede plantearse algo así como una inmunidad entre las comunidades campesinas o indígenas, ya que la corrupción

de los extractivismos también ha golpeado en su seno. Existe una cultura que de alguna manera tolera la corrupción. Más allá de reacciones ciudadanas contra ella, incluso cuando alcanzan enorme intensidad, también es importante reconocer que en nuestra cultura cotidiana se aceptan muchas de esas prácticas.

**Figura 7.1**  
**Asociación mutuamente dependiente entre extractivismos y corrupción, y algunas de sus consecuencias o implicancia en distintos ámbitos**



Todo esto indica que la pareja extractivismos-corrupción genera repercusiones que van más allá de los impactos alrededor de un emprendimiento específico como puede ser una cantera minera o un pozo petrolero.

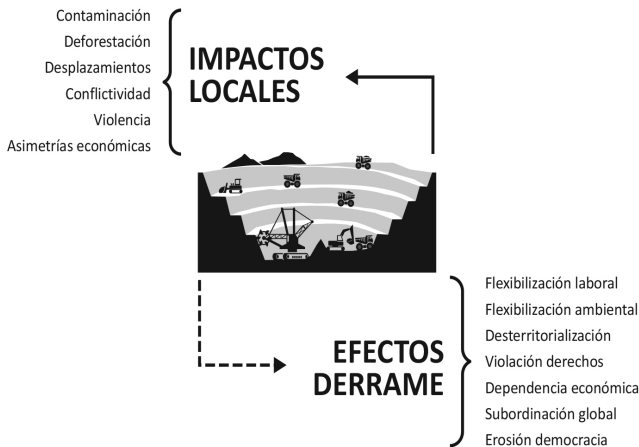
### **Impactos locales y efectos derrame**

Como los impactos de la corrupción en los extractivismos se amplían a distintos ámbitos, penetrando la política, la economía e

incluso la cotidianidad ciudadana, es necesario retomar una distinción clave en lo que podría llamarse la teoría de los extractivismos. Esta distingue entre impactos locales, que ocurren alrededor de los emplazamientos extractivos, y sus efectos de derrame que involucran a las políticas públicas y ciertas concepciones básicas de toda la sociedad (Figura 7.2.; véase Gudynas, 2015).

Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, la contaminación de suelos y aguas por empresas mineras, o la pérdida de economías campesinas por el avance del agronegocio. La corrupción puede operar en este nivel de los impactos locales, por ejemplo, ocultando o tergiversando esos impactos ambientales o encubriendo la violencia al desplazar esas comunidades. Se han compartido varios ejemplos de este tipo en los capítulos anteriores.

**Figura 7.2**  
**Representación esquemática de la distinción entre impactos locales a nivel de los enclaves extractivistas y sus efectos derrame en las políticas públicas**



A nivel de los efectos derrame se cuentan cuestiones como la reducción de controles sociales y ambientales para favorecer un em-

prendimiento extractivo, pero cuyo resultado es una rebaja de esas condiciones en todo el país y para todos los sectores. Por lo tanto, allí ocurre un “derrame” que afecta a las políticas públicas y opera en todo el territorio, sin estar restringido a un enclave extractivista específico. Otros derrames involucran, por ejemplo, el desempeño económico (como puede ser la simplificación productiva de un país) o la inserción internacional (que resulta en una subordinación global para poder exportar las materias primas).

Lo relevante es que la corrupción asoma entre los efectos derrame como uno de sus factores promotores. Por ejemplo, en los derrames que originan la desterritorialización, caracterizado por concesiones mineras o petroleras que se imponen sobre territorios indígenas o campesinos, hay más de un caso de corrupción en el otorgamiento de esos títulos. Otra situación común es tolerar el tráfico de títulos falsos o irregulares sobre la tierra de manera de cubrir el avance de la frontera agropecuaria bajo distintos mecanismos corruptos (como se denuncia repetidamente en Paraguay; Ortega, 2016). O los extremos de la cooptación del Estado alterando las políticas públicas frente a los extractivismos como en Perú o Chile.

Pero lo que debe advertirse es que la corrupción en muchos casos opera ella misma como un efecto derrame. En efecto, los extractivismos en muchos casos necesitan de relaciones propias de la corrupción para poder sostener sus emprendimientos, y por ello terminan tolerándola. Al aceptarla es que se genera ese “derrame” que debilita la equidad e imparcialidad en las políticas y gestión pública, se erosiona el marco de derechos, especialmente de las minorías. De la misma manera, la corrupción contribuye a naturalizar los derrames que por ejemplo reducen la justicia social y ambiental a meras compensaciones económicas por aceptar la contaminación o lidiar con la pobreza, o tolerar que se violen sistemáticamente los derechos de las comunidades locales frente a los extractivismos. Es por ello que entre los más serios efectos derrame de los extractivismos se cuentan el debilitamiento del marco de derechos y de la calidad de la política democrática.

De esta manera, la Figura 7.1. puede ser reinterpretada, donde la corona externa que ejemplifica algunas de las principales implicancias de la corrupción en los extractivismos, también muestra muchos de sus principales efectos derrame. Los vínculos entre extractivismos y corrupción se despliegan en esas dos dimensiones a la vez, aquella de los impactos locales y la otra de los efectos derrame.

## Derechos y extrahecciones

Uno de los principales problemas de los extractivismos tiene que ver con el recorte o violación de los derechos humanos, los que están reconocidos en todos los marcos constitucionales sudamericanos, y del ambiente, con la particularidad de los derechos de la Naturaleza consagrados en la nueva Constitución de Ecuador.

En muchos emprendimientos extractivistas de tercera y cuarta generación se ha constatado que hay un uso sistemático de la violencia para imponerse sobre las comunidades locales, y por ello se cae en repetidas violaciones de los derechos. Estas situaciones particulares de extractivismos mediados por la violación de derechos son denominados extrahecciones (véase la discusión en Gudynas, 2015). El término proviene del latín *extraher* y significa arrancar con violencia, y por lo tanto es el más adecuado para tipificar esas prácticas donde los recursos naturales son apropiados violentamente.

Volviendo al esquema de la Figura 7.1. puede observarse que las extrahecciones están entre los efectos de la pareja corrupción-extractivismos. Estas violaciones de los derechos se expresan en una escala que va de recortes en el acceso a la información o a la participación ciudadana al extremo de asesinar líderes locales.

Un ejemplo del primer tipo son las denuncias de prebendario en el proceso de consulta sobre una posible carretera dentro del área protegida conocida como TIPNIS en Bolivia<sup>2</sup>. En el otro extremo están los asesinatos de activistas ambientales que alcanzó récords mundiales en América Latina en 2016; Brasil tiene el más alto



registro de todo el mundo con 49 asesinatos, seguido por Colombia, con 37. La mayor parte de las muertes afectan a personas que resistían proyectos mineros o petroleros, seguidas por activistas contra la deforestación y los impactos de la agricultura (Global Witness, 2017). Los adelantos del nuevo reporte con datos para 2017 muestran que Brasil repite como primero a nivel mundial (46 asesinatos) y Colombia es el tercero (32 muertes).<sup>3</sup> Estos crímenes aparecen en conflictos en minería o agricultura. Intercalados entre esos extremos se encuentran todo tipo de violaciones de derechos sobre la calidad de vida, la salud, el ambiente de trabajo, etc. Basta como ejemplos las evidentes violaciones que se observan alrededor de los extractivismos en sitios como La Oroya (Perú) o Huanuni (Bolivia).

Muchas de esas violaciones son posibles justamente porque opera la corrupción. Se aplican sobornos, se apela al abuso de funciones, se obstruye la justicia, etc. En el mismo sentido están los casos de criminalización de la protesta, espionaje, coerción, etc., todos ellos violaciones de los derechos políticos y civiles.

Lo impactante es que las extrahecciones se han vuelto comunes, y no generan la reacción pública que se esperaría de violaciones sistematizadas de los derechos. No puede olvidarse que estos casos afectan sobre todo a comunidades indígenas o campesinas; por ejemplo, entre los asesinatos de líderes ambientalistas un 40% son indígenas.

Esta aceptación de las extrahecciones sólo es posible por un deterioro de la institucionalidad política y judicial. Por ejemplo, en el espacio judicial, la corrupción opera así toda vez que se emiten resoluciones indebidas (prevaricación), encubre las ilegalidades, u obstruye las investigaciones sobre los extractivismos. Lo importante aquí es que la justicia queda desprovista de sus atributos de imparcialidad, se recorta lo que se conoce como estado de derecho, y con ello se generan todo tipo de derrames funcionales a los extractivismos.

En el espacio del Estado, se toleran esas violaciones no sólo para esconder la propia incompetencia sino para no afectar la viabi-

lidad de los extractivismos. La corrupción además se favorece bajo débiles marcos de control y penalización; si los controles pueden esquivarse fácilmente y las penas son acotadas, los funcionarios pueden avanzar en ese tipo de prácticas, y se generan las condiciones para volver a violar los derechos de las personas en un futuro cercano. Tampoco debe escapar a la atención que los individuos de la elite política y empresarial tienen mayores márgenes de maniobra para usar la corrupción para evadir sanciones, y sobre todo cuando la justicia está subordinada a intereses políticos.

Finalmente, existe una cultura tolerante de las extrahecciones. Eso se basa en muy diversos factores, y entre ellos la persistencia de formas de marginación y exclusión contra indígenas y campesinos. Tratados en muchos sitios como ciudadanos de segunda categoría, terminan sufriendo más que otros grupos los impactos negativos de los extractivismos, y cuando se resisten a ellos, sus derechos son sistemáticamente limitados, sin que eso genere mayores escándalos políticos.

Es por este tipo de razones que en la teoría de los extractivismos se argumenta que en varios casos los efectos derrame son más graves que los impactos locales, ya que penetran más ampliamente en la sociedad, son más difíciles de revertir, y son permisivos de la reproducción de los extractivismos. Y entre esos derrames se destacan las extrahecciones.

## **Desarrollo y cultura**

El “matrimonio” entre extractivismos y corrupción refuerza aquellos aspectos culturales que aceptan, e incluso legitiman, los extractivismos más allá de todos sus impactos locales y efectos derrame. Esta no es una cualidad menor ya que lo que justamente llama la atención sobre los extractivismos contemporáneos es que a pesar de toda la evidencia de esas consecuencias negativas, de la multiplicación de conflictividad social, y de la revelación que ni siquiera son buenos negocios, a pesar de todo eso, se sigue insistiendo en ese tipo de uso de los recursos naturales.

No puede negarse que los extractivismos están profundamente arraigados en la cultura latinoamericana, y por momentos parecen revestidos de una fe religiosa.<sup>4</sup> Se los justifica como indispensables para el desarrollo, y se acusa a quienes alertan sobre sus impactos de ser obstáculos a la inversión, el crecimiento económico y el progreso. Es obvio que esas son exageraciones que carecen de fundamento, y que en realidad sirve para esconder los impactos sociales y ambientales de los extractivismos. No sólo eso, sino que también se oculta que uno de los destinos de esos dineros extractivistas es la corrupción. Como esas mismas raíces culturales son las que sostienen a las diferentes posiciones políticas, se explica que cada una de ellas, a su manera, repita los extractivismos. Por lo tanto, en esa íntima relación las bases culturales son muy importantes y deben ser siempre consideradas.

## Notas

- 
- 1 Ecuador cierra una ONG que respaldaba la lucha antipetrolera en el Amazonas, S. Constante, *El País*, Madrid, 11 diciembre 2013: <https://goo.gl/xo5ryQ>
  - 2 Iglesia denuncia que “regalos” en el Tipnis dividen a indígenas, *Opinión*, Cochabamba, 17 septiembre 2012: <https://goo.gl/kUzy6c>
  - 3 New data reveals 197 land and environmental defenders murdered in 2017, R. Cox, *Global Witness*, 2 febrero 2018: <https://goo.gl/2ZS6X2>
  - 4 Distintos abordajes sobre la “teología” de los extractivismos se presentan en la revista *Tabula Rasa* N° 24, 2016: <https://goo.gl/Xttv1n>

## Capítulo 8

---

# Oportunidades y límites de las reacciones

Se han desplegado todo tipo de acciones para combatir la corrupción. Si bien el objetivo de este libro no es analizarlas, es oportuno repasar algunas de ellas contrastándolas con las particularidades que muestra la pareja extractivismos-corrupción. Esto permite identificar posibilidades y límites de distintos ensayos, tales como el papel de las normativas nacionales o de los convenios internacionales, o evaluar las opciones que brindan los abordajes convencionales enfocados en el mercado y la transparencia, y la importancia de la sociedad civil.

### **Normativas nacionales**

En varios países, los distintos escándalos sobre corrupción, las presiones internacionales y otros factores, han llevado a aprobar leyes específicas en esta materia. Se pueden mencionar por ejemplo la nueva versión de normas anti-corrupción aprobadas en Chile y México en 2016, la detallada ley contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas de Bolivia, y en Colombia el estatuto anticorrupción. Pero a pesar de todo eso, sus efectos concretos por ahora parecen ser muy limitados. En Brasil existen varias normas, como por ejemplo sobre la responsabilidad empresarial por el pago de sobornos, a lo que se sumaron nuevas iniciativas como controlar el financiamiento a los partidos políticos.

Sin duda esas leyes son muy importantes, pero todo parece indicar que no son suficientes y que su aplicación es débil. Hay que reconocer que como la corrupción se expresa en varios sectores y prácticas, se vuelve muy dificultoso que un único marco normativo pueda resolver toda la problemática.

Tal vez Bolivia sea un caso dramático, al menos desde la mirada de los extractivismos. En ese país, el gobierno aprobó en 2010, como uno de sus primeros actos legislativos bajo su nueva constitución, una ley específica contra la corrupción —y que llevaba el emblemático nombre del dirigente socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz, asesinado por la dictadura de L. García Mesa y L. Arce Gómez. Sin embargo, eso no impidió que en los años siguientes se descubrieran casos de corrupción en los extractivismos.

Por otro lado, la aplicación de la normativa y la penalización de las infracciones requieren contar con agencias adecuadas de investigación, con funcionarios y presupuestos adecuados, y una buena cobertura desde el poder judicial. En este frente también existen múltiples problemas en todos los países. Esas agencias en algunos casos son incluso maniatadas por los propios gobiernos.

Todo esto explica que para gran parte de la población no existan impactos positivos sustanciales en la lucha contra la corrupción. En efecto, las encuestas realizadas en América Latina muestran que para la mayor parte de la población la corrupción ha aumentado. En primer lugar se encuentra Venezuela (87% de los consultados), y en el resto de las naciones sudamericanas los valores también son altos (Ecuador registra un 56%) (Latinobarómetro, 2018).

Cuando se interroga a las personas sobre la efectividad de la lucha gubernamental contra la corrupción, se encuentra que en promedio, el 53% de los latinoamericanos la califica como mala (Latinobarómetro, 2017). La mayor desconformidad está en Brasil; el 80% de los consultados considera que la lucha contra la corrupción es mala o muy mala; le sigue Chile (69%).

No es un problema menor que aquellos que se lanzan a presentar denuncias contra la corrupción sean hostigados, con lo cual se debilita toda la institucionalidad que debería atacar esa problemática. Nuevamente el caso boliviano es aleccionarte, ya que los primeros denunciantes de la corrupción en el Fondo de Desarrollo Indígena fueron combatidos, con ataques desde otras organizaciones sociales y tiendas políticas. Por lo tanto, si las normas anticorrupción ni siquiera ofrecen garantías para salvaguardar adecuadamente a cualquier ciudadano, se vuelve muy difícil avanzar en este terreno.

Entretanto, a juicio de la población la corrupción sigue presente cotidianamente. Recordemos que un 19% de los entrevistados en América Latina admite que ellos o algún familiar han sabido de algún acto de corrupción en los últimos doce meses. Este es un registro muy alto —está por encima de los niveles observados entre 2001 a 2008, cuando se ubicaba entre el 11% y 15% de los consultados— (Latinobarómetro, 2016).

También se estima que afecta a casi todos los políticos. El 51% de los latinoamericanos creen que “todos o casi todos” los parlamentarios están involucrados en actos de corrupción; la mitad cree lo mismo de los presidentes (Latinobarómetro, 2018). A la vez, casi la mitad de los consultados guarda silencio ante la corrupción, con lo cual se hace difícil promover una reacción ciudadana (47% de los consultados en Ecuador están de acuerdo en “guardar silencio” ante actos de corrupción; Latinobarómetro, 2018).

Podría plantearse que se debe aceptar a la corrupción como un mal endémico, y entonces el desafío debería ser lidiar con ella. Algo así como una batalla para controlarla sabiendo que nunca se la erradicará, o volcarse a una actitud como lo que se observa en China, donde las autoridades de su Partido Comunista actúan en unos casos pero no en otros mientras la economía siga creciendo.

Sin embargo, en América Latina las encuestas muestran que las mayorías no están dispuestas a aceptar la corrupción a cambio

de mejoras en otras cuestiones (54% de los encuestados por *Latino-barómetro*, 2018). De todos modos existen diferencias importantes entre las naciones. Por un lado, en República Dominicana el 56% de los consultados aceptaría la corrupción a cambio de mejoras; en total hay tres países donde la mitad o más de la población la aceptaría. En el otro extremo se encuentran Brasil y Chile, ya que solo el 26% toleraría la corrupción. Entre los países extractivistas sudamericanos, aceptarían la corrupción a cambio de mejoras un 44% en Ecuador, el 40% en Bolivia, 36% en Colombia, y Perú con 30%. Sin embargo, ciertos indicadores revelan otros síntomas, dejando en claro una vez más las contradicciones latinoamericanas. En efecto, *Latinobarómetro* (2016) también muestra que crece la justificación para evadir impuestos de manera continuada desde 2011, aunque todavía en los mismos valores que se registraban en la década pasada.

## **Controles sobre las empresas**

Muchos de los intentos de abordar la corrupción apuntan a las empresas. Esto es entendible dado el protagonismo que tiene ese sector en varios casos. Las medidas apelarían, por lo tanto, a imponerles controles más rigurosos en sus pagos, transferencias de ganancias, cumplimientos con tributos, códigos de comportamiento, etc.

Las reacciones desde los grandes actores empresariales extractivistas son ambiguas. Por un lado, formalmente rechazan y condenan a la corrupción, por otro lado no son los líderes en acciones para evitarla. Es más, no faltan las empresas que se quejan por competidores que están basados en países cuya legislación no penaliza los pagos a los gobiernos donde operan. El programa *Minales, Minería y Desarrollo Sostenible* (MMSD por sus siglas en inglés), coordinado por el IIED (International Institute for Environment and Development), y que estaba claramente orientado al mundo empresarial, apenas reconoció el problema de la corrupción a un nivel muy genérico (un ejemplo es la revisión de Marshall, 2001).

Una de las formas de atacar la corrupción radica en enfocarse en las relaciones entre empresas y políticos, y en particular los flujos de dinero. Esto explica que una medida más o menos común sean las investigaciones sobre el pago de sobornos, y se presentan como antidotos instrumentos como códigos de comportamiento empresarial, las auditorías por terceros, informes públicos, etc. Sin duda que esos mecanismos pueden ser efectivos.

En el sector minero, sin embargo, es frecuente encontrar que las fases iniciales de exploración y prospección, acceso a yacimientos o permisos de explotación, sean llevados adelante por las llamadas empresas “junior”. Estas son pequeñas compañías, que no siempre cotizan en alguna de las bolsas internacionales —como Toronto o Londres— no necesariamente brindan informes públicos sobre sus finanzas, y en algunas sus auditorías no existen, no son confiables o son confidenciales. Por lo tanto, esas empresas tienen mucho más amplios márgenes de maniobra para incurrir en prácticas de corrupción para asegurarse los permisos de explotación, y luego poder revenderlos. Bajo esas condiciones, contar con mecanismos reales de acceso a la información, transparencia presupuestaria, etc., es sin duda un paso adelante. Pero no es suficiente, como bien se sabe en América Latina.

En una escala mucho más amplia que abarca tanto grandes corporaciones como países, se encuentran las iniciativas para hacer más transparente el movimiento de dinero. En los últimos años, el Banco Mundial junto a otras instituciones, decidieron atacar el asunto por medio de un llamado a la “transparencia” en las grandes corporaciones. Esta es la base de la iniciativa EITI (por sus siglas en inglés Extractive Industries Transparency Initiative). La esperanza es que con esas medidas se podrían detener los sobornos. La penetración de la iniciativa es todavía muy limitada en nuestro continente,<sup>1</sup> y una reciente revisión global indica que, al menos por ahora, tiene efectos limitados en controlar la corrupción (Corrigan, 2014).



Tampoco puede sostenerse que la corrupción es un problema circunscrito a las corporaciones del hemisferio norte, y que por lo tanto, buscar nuevos acuerdos comerciales con China sería una alternativa. Por el contrario, el desempeño de las empresas chinas y de las relaciones empresariales en ese país, es tan malo como el de muchos países latinoamericanos. En efecto, según Transparencia Internacional, China no es garantía, al estar en el puesto 77 del ranking de percepción de corrupción con un indicador de 41 puntos, apenas un poco por encima de Argentina (39 puntos) o de Colombia (37 puntos). Por lo tanto, no es descabellado suponer que, en las actuales condiciones, negociar con empresas chinas no representará que mejorarán los controles. Asumir que la promoción del comercio sur-sur por sí sola acabará con la corrupción es ingenuo.

De esta manera, todo indica que las medidas de combate que buscan el control de las empresas, sea por medio de un monitoreo de agencias de justicia o por compromisos empresariales de combate a la corrupción —incluyendo los esquemas de responsabilidad social empresarial— son sin duda indispensables, pueden tener efectos muy positivos, pero por sí solos no habría que asumir que solucionarán esta problemática. Es necesario incorporar otros actores y ámbitos.

## **Reacciones latinoamericanas y globales**

Otro frente de ataque a la corrupción tiene lugar a nivel internacional. El reconocimiento de los impactos de la corrupción y el estallido de diversos escándalos, ha llevado a varias iniciativas que han tenido alguna influencia en América Latina. Por ejemplo, como varias instituciones financieras internacionales (IFIs) apoyaron proyectos en extractivismos, infraestructura o servicios que estuvieron envueltos en sonados casos de corrupción, se vieron obligadas a enfrentar la cuestión.

En ese sentido, en 1997 el Banco Mundial presentó una guía para “ayudar a los países a combatir la corrupción” (World Bank, 1997). Se ofrecieron insumos para prevenir el fraude y corrupción en los proyectos financiados por el banco, asistencia a los países para

reducir la corrupción, incorporar explícitamente la cuestión en los análisis de los proyectos y en las estrategias de apoyo a los países, y sumarse a iniciativas internacionales en ese frente.

Sin embargo este tipo de propuestas del banco, así como la de otras IFIs, chocan contra sus propias posturas de no entrometarse en lo que consideran asuntos “políticos” internos de cada país, con lo cual no tienen más remedio que tolerar las situaciones donde es el propio gobierno el que participa o tolera la corrupción.

Esta autorrestricción de las IFIs de la política doméstica seguramente explica la insistencia en encarar la corrupción como un asunto esencialmente económico, entendiéndola como un obstáculo más para el crecimiento económico. Es una postura que es, además, funcional a su propia ideología que enfatiza las relaciones mercantiles. Paralelamente, el Banco Mundial se convirtió en una usina importante en la investigación académica de la corrupción.

Pero incluso para el Banco Mundial o el resto de las IFIs se les volvió imposible evitar reconocer el duro impacto de la corrupción en la democracia, la salud y la reducción de la pobreza, así como su incidencia en gruesas violaciones de los derechos humanos. Recordemos que por lo menos desde la década de 1970, varios de los bancos multilaterales apoyaron todo tipo de proyectos sobre el desarrollo que fracasaron en sus objetivos pero que fueron exitosos en nutrir redes de corrupción, tanto en América Latina como en África y Asia. Eso explica los intentos por mejorar los marcos regulatorios. Entre ellos se encuentra el acuerdo de las IFIs (Banco Mundial, BID, y los bancos regionales de África, Asia y Europa) de un “marco uniforme para prevenir y combatir el fraude y la corrupción”.<sup>2</sup>

Más recientemente, la discusión internacional ha avanzado en dos frentes complementarios. Por un lado, la visión economicista se amplió y articuló con la idea de “buena gobernanza” (*good governance*), y por otro lado, decidieron apoyar convenciones y otros compromisos entre los gobiernos, con la esperanza de imponer una normativa global.

La apuesta por la gobernanza tiene distintas limitaciones, que se abordan más abajo. Lo que puede adelantarse aquí es que la aplicación de ese tipo de razonamiento en medidas prácticas es limitada. Incluso en el Banco Mundial, uno de sus grandes promotores, no tiene una “operational policy” en corrupción, como la hay en ambiente, género, pueblos indígenas, acceso a la información, etc., en cambio tiene “guías” y “directivas” (esto es analizado en detalle en Marquette, 2003). El BID ha seguido un camino similar, con una guía de normas para sus funcionarios, política de acceso a la información, un mecanismo de consulta independiente y un sistema de sanciones.

En el campo de los convenios internacionales se deben destacar al menos dos intentos. En el continente, en 1997 entró en vigor la Convención Interamericana contra la Corrupción, que había sido acordada en Caracas (Venezuela) un año antes. Los Estados se comprometen a crear, mantener y fortalecer, por ejemplo, normas de conducta con los respectivos mecanismos para hacerlas efectivas, guías de desempeño para los funcionarios públicos, sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos de estos funcionarios, órganos de control superior, y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil. La convención también busca promover que los países progresivamente incorporen en sus legislaciones la tipificación de delitos de corrupción, establecer mecanismos de cooperación, extradición, rastreo y reintegro de bienes, levantamiento del secreto bancario, etc.

Otro acuerdo multilateral importante, pero a escala global, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), que ya cuenta con la adhesión de todos los Estados Latinoamericanos. Este acuerdo tiene propósitos análogos al de la convención interamericana, aunque se le critica que a pesar de ser más reciente, no ofrece precisiones sobre qué se entiende por corrupción. Sin embargo se destacan los mandatos sobre el acceso a la información pública y participación de la sociedad civil, los que son elementos clave para luchar contra la corrupción como para enfrentar a los extractivismos.

## Cuadro 8.1

### Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)

Selección de artículos

#### *Artículo 10. Información pública*

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a. La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b. La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c. La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

#### *Artículo 13. Participación de la sociedad*

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a. Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b. Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c. Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d. Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- e. Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
- f. Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

## **Gobernanza y mercado, transparencia y política**

Como está dicho arriba, algunas de las posturas ante la corrupción están enfocadas en el concepto de gobernanza, una idea defendida por académicos y por instituciones internacionales, como algunas IFIs y agencias de Naciones Unidas. Entre sus contenidos está asegurar la transparencia, la responsabilidad (entendida en el término en inglés *accountability*), equidad, vigencia del estado de derecho, amplia participación y empoderamiento. A su vez, hay una interpretación simplista de los actores en juego, reduciéndolos al ámbito del Estado, el mercado y la sociedad civil, colocándolos a todos en un mismo nivel y como equivalentes. En sus entendidos convencionales están enmarcados en una mirada liberal y especialmente anglosajona, que desemboca en algo así como un gerenciamiento de las políticas públicas, como si el gobierno fuera la administración de una empresa.

El Banco Mundial hace una defensa entusiasta de esta mirada, presentando la idea de gobernanza como un análogo al buen gobierno y adecuados regímenes democráticos, y desde allí la convierte en una herramienta de prevención y lucha contra la corrupción (véase World Bank, 1992, 2017). Esto en parte explica que en los indicadores del Banco Mundial sobre gobernanza se incluyan las percepciones sobre la corrupción.

El Cuadro 8.1. resume algunos de esos componentes. Puede verse que si un gobierno realmente desea combatir la corrupción debería, por ejemplo, asegurar el pleno acceso a la información de la toma de

decisiones en los proyectos extractivistas (artículo 10), y no sólo permitir una participación ciudadana activa, sino fomentarla (artículo 13).

Por lo tanto, bajo esa mirada, la corrupción es un síntoma de mala gobernanza, un mal gerenciamiento del gobierno, muy similar a los defectos que se encontrarían en la gobernanza corporativa, y que podría solucionarse por medidas de control económico, contables, transparencia y auditorías (por ejemplo en Rose-Ackerman, 2004). Es una postura que además refuerza la idea que la corrupción resulta de acciones individuales inescrupulosas que aprovechan fallas del Estado o del mercado, pero no sería una problemática consustancial a los desarrollos basados en los extractivismos. Es más, quienes tienen esa visión, consideran que las relaciones íntimas entre corrupción y extractivismos, como las descritas en el capítulo 7 (ver además la Figura 7.1.), serían una descripción exagerada. Es evidente que la evidencia latinoamericana contradice esa percepción minimalista.

Al final de cuentas, la postura de la gobernanza desemboca en un simplismo político de dudosa utilidad para las circunstancias latinoamericanas. La complejidad de las redes de corrupción, cuando hay muchos ámbitos y actores comprometidos, como ocurre en Argentina, Brasil, Chile o Perú, no es fácilmente abordable desde ese marco teórico. De la misma manera, es también simplista su vertiente mercantil, ya que está claro que la íntima relación entre corrupción y extractivismos no se quebrará si solamente se apela a medidas de control empresarial o financiero. El caso de Petrobras es una demostración de la incapacidad de los controles convencionales y de cómo la lógica del soborno terminó igualmente corroyendo al recambio político y gerencial que implicó la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno.

La idea de transparencia, un elemento destacado en la perspectiva de la gobernanza, representaría un atributo de lo que se concibe como un Estado moderno, como indican Ugarteche y Therborn (2005). Aquellos que carecen de ella, como supuestamente ocurre en América Latina, representarían una condición atrasada en la modernización. Esa

es otra postura minimalista y simplista que olvida que esos Estados que se asumen más adelantados en realidad están repletos de opacidades, secretismos y corrupción, como es ahora evidente en todos los escándalos que se han sucedido en Estados Unidos, España, Italia, etc. Entonces, con aquella visión esquemática en realidad se esquivo un problema de fondo que reside en la “perversa necesidad del Estado de mantener ocultas las bases de su propio poder” (Ugarteche y Therborn, 2005).

Por lo tanto, enfrentar la corrupción en los extractivismos requiere una transparencia que se exprese de otra manera y con otra actitud para ir más allá de las limitaciones del concepto de gobernanza. Se hace necesario reformar las bases políticas y culturales que sostienen las estrategias extractivistas.

Justamente por no atender esa dimensión es que fallan muchos programas que buscan resolver la corrupción apelando solamente a la transparencia o cambios en los arreglos institucionales del mercado. Por ejemplo, para la situación colombiana ahora se advierte que los cambios institucionales por sí solos no resolverán los problemas de corrupción ligados a los extractivismos si no se modifican radicalmente las dinámicas políticas que lo hacen posible. Siempre es necesario “un profundo cambio en la política y las normas con el correspondiente ajuste en la institucionalidad” (como muestra Fierro Morales, 2012 para Colombia). Se puede adelantar aquí que esa necesaria transformación de la política debe atravesar todas las corrientes políticas, ya que todas ellas han estado involucradas en casos de corrupción.

Esto hace que las medidas para atacar la corrupción deban ser en muchos casos mixtas, por ejemplo atendiendo aspectos económicos y políticos a la vez, o que exijan la transparencia pero asociada a la participación y consulta ciudadana, y así sucesivamente. Sin duda los blindajes de los secretismos se deben quebrar, y el mejor antídoto es asegurar amplios accesos a la información, transparencia total y una radicalización de la participación ciudadana.

De la misma manera, los controles económicos deben estar articulados con reformas políticas. De nada sirven las normas em-

presariales voluntarias si no se contiene la enorme acumulación de capital por sobreganancias de las empresas extractivistas en los ciclos de precios altos —el instrumento más reclamado es un impuesto a las sobreganancias—. Esos dineros son los que alimentan condiciones para la corrupción. También es necesario fiscalizar y transparentar el financiamiento de los partidos políticos, ya que cuando esos apoyos son opacos, se abren las puertas a la corrupción extractivista.<sup>3</sup>

A tono con la definición de corrupción que se sigue aquí, todas esas medidas no deben limitarse al campo de las ilegalidades, sino que deben considerar las alegalidades. Para lidiar con esto es urgente precisar y ajustar las normas, tanto en sus propósitos, contenidos como en la aplicación, para así reducir las alegalidades a su mínimo. A la vez, no pueden ser reformas instrumentales, unas sobre la corrupción y otras sobre los extractivismos, separadas entre sí, sino que deben articularse entre sí. Y finalmente, deben responder al mandato de erradicar a la corrupción como una injusticia social y ambiental, y es por ello que deberán asumir distintas reformas políticas. El próximo capítulo examina otras aristas de estas cuestiones.

## **La ciudadanía, otra vez**

Si bien el objetivo de esta obra en general, y de este capítulo en particular, no es ofrecer una guía para erradicar la corrupción, se han explorado algunas de las aristas que deben ser consideradas por cualquier alternativa.

En todos esos frentes es clave la participación de la sociedad civil. Aunque ni siquiera las organizaciones ciudadanas están a salvo de la corrupción, como se demostró con varios ejemplos, es admirable lo que muchas de ellas han conseguido ante este problema. Han sido grupos ciudadanos independientes los que en muchas ocasiones fueron los primeros en advertir la problemática de la corrupción y los extractivismos en nuestros países, en especial aquellos ligados a cuestiones de derechos humanos, que defendían temas ambientales, o estaban estrechamente asociados a comunidades rurales.



Que un puñado de vecinos y unos pocos abogados puedan tener en jaque a enormes corporaciones mineras que contratan a los bufetes más caros, prestigiosos y con más conexiones políticas, es simplemente impresionante. Ejemplo de estos son las acciones contra la minera Pascua Lama por los comuneros chilenos afectados o los de la comunidad de Jáchal con la megamina de Veladero en Argentina (por ejemplo Viale, 2017).

Esos grupos, sus voceros o sus líderes, en varias ocasiones han debido lidiar ante muy duras condiciones. Unos excluidos en el seno de sus propias localidades, otros burlados por la prensa, y unos cuantos hostigados por empresas y gobiernos, pero a pesar de todo lograron llevar adelante sus denuncias. Incluso han tenido que discutir con otros movimientos sociales, entre ellos con algunos sindicatos que no estuvieron a la altura de las circunstancias en alertar de la corrupción dentro de sus empresas o que defienden irracionalmente a los extractivismos. Ese papel desde la sociedad civil además ha madurado en su independencia de las filiaciones político partidarias, ya que en muchos casos esas simpatías se convirtieron en mordazas que silenciaban los casos de corrupción política.

Finalmente, las experiencias más potentes muestran que resultan de grupos ciudadanos que si bien pueden ser pequeños y locales, se han coordinado unos con otros, alcanzando mayor peso a nivel nacional y apuntalando los aspectos compartidos en sus agendas. La organización ciudadana y las alianzas son fundamentales.

## Notas

- 
- 1 En América Latina son miembros Perú, Colombia, Honduras, Guatemala y Surinam; más información en <https://goo.gl/N826dY>
  - 2 El marco se puede consultar en <https://goo.gl/kh6nHi>
  - 3 Medidas como estas son reclamadas por Transparencia Internacional para el caso de Brasil; véase Transparency International calls for real legislative action to stop corruption in Brazil, Marzo 20, 2015: <https://goo.gl/VxEzik>

## Capítulo 9

---

# El debilitamiento de la democracia y la política

Las distintas consecuencias de las interacciones entre corrupción y política si bien generan repercusiones en varios ámbitos, casi todas ellas terminan convergiendo en impactar sobre la democracia, e incluso sobre la posibilidad misma de la política como práctica de debate colectivo libre y plural.

En el presente capítulo se abordan esas particularidades, explorando algunas de las posibles vías por las cuales los efectos derrame de los extractivismos por un lado y la corrupción por otro, confluyen en recortar la democracia. Esto a su vez permite comprender los mecanismos por los cuales se despliegan procesos que terminan desgastando a la propia posibilidad de la política.

### **Limitando la democracia**

Una idea minimalista de la democracia partiría del reconocimiento pleno de todos los individuos que constituyen el pueblo o ciudadanía, con igualdad en sus derechos y valores, y entre éstos están los derechos de participar en el autogobierno colectivo y de beneficiarse de sus resultados. La democracia debe asegurar, por lo tanto, maximizar el gobierno del pueblo y para el pueblo. Resultan entonces normas de igualdad política por la cual “cualquier individuo potencialmente afectado por —una decisión debe tener la misma posibilidad de influenciar esa decisión—” lo que implica que las

“acciones colectivas deben reflejar los propósitos decididos a través de procesos inclusivos” (Warren, 2005).

Es evidente que estas condiciones básicas de la democracia no se cumplen alrededor de muchos extractivismos. Por ejemplo, los afectados por emprendimientos como la megaminería a nivel de las comunidades locales, no tienen las mismas opciones de incidir en las decisiones que las exhibidas por empresarios o políticos. Es más, en algunos sitios hasta se los excluye de su condición de ciudadanos, como ocurre con distintos pueblos indígenas. Además, los procesos de toma de decisiones están repletos de denuncias de exclusión del acceso a la información y participación local, e incluso desconocimiento de los derechos ciudadanos de los pueblos indígenas.

Los análisis de los capítulos anteriores muestran que las prácticas de corrupción alteran incluso los mecanismos clásicos de la democracia, tales como las elecciones en igualdad de condiciones debido, por ejemplo, al financiamiento irregular de las campañas electorales, o la prosecución del bienestar general cuando se toman decisiones en respuesta al pago de sobornos en lugar de la representación. De variadas maneras el bienestar colectivo queda anulado por intereses de algunos individuos, y los mecanismos de representación política se desvirtúan. Esta constatación explica que varios consideren que insistir en la democracia es un modo de combatir la corrupción (por ejemplo, Ackerman, 1999, Warren, 2005), aunque hay evidencia que ese vínculo es mucho más complejo ya que hay regímenes democráticos consolidados que transitan bajo repetidos escándalos de corrupción (como en España; véase Boehm, 2015).

Sin embargo, ese deterioro de la democracia debido a la corrupción puede ser más grave en países con grandes sectores extractivistas. En efecto, algunas evaluaciones comparativas muestran que en las naciones con mayores proporciones de exportaciones petroleras y mineras exhiben atributos antidemocráticos (como por ejemplo Ross, 2001). Otras indican que las naciones dependientes de extracciones localizadas en enclaves acotados —como hidrocarbu-

ros y minerales— y de cultivos extensivos, caen con más frecuencia en deterioros institucionales que permiten la corrupción (Isham *et al.*, 2005). Desde otro ángulo, también se encuentra que cuando la calidad de las instituciones políticas es mala, los países donde los gobiernos capturan una mayor proporción de excedentes por la exportación de recursos naturales, también registran mayores niveles de corrupción (por ejemplo, Bhattacharyya y Hodler, 2010).

Los defensores de los extractivismos pueden retrucar que esos estudios académicos no se aplican para América Latina, ya que ese tipo de emprendimientos se aprueban en países que son formalmente democráticos. De todas maneras, desde la sociedad civil se insiste en denuncias y alertas sobre la calidad democrática de las políticas extractivistas y de todo el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, estamos frente a particulares condiciones por las cuales hay formalismos democráticos, como elecciones periódicas, pero a la vez la democracia es incompleta, y por ello se tolera la corrupción y se imponen los extractivismos. Es necesario abordar con más detalle estas peculiaridades.

### **Los efectos derrame sobre la democracia**

Toda la información disponible muestra que uno de los más importantes efectos derrame de los extractivismos es el debilitamiento democrático. Esto se expresa en el fortalecimiento de regímenes de democracia delegativa, en el sentido de la idea presentada por O'Donnell (2010). Estos son regímenes caracterizados por un hiperpresidencialismo exacerbado que reduce o anula otros espacios políticos democráticos, tanto dentro del poder ejecutivo como en los balances con los poderes legislativo y judicial. El presidente se convierte en un actor descollante que opaca a su gabinete, y a la vez, el ejecutivo se impone o condiciona a los poderes legislativos y judicial, condición que se promovió en Colombia bajo los gobiernos de Álvaro Uribe, y que ahora ocurre por ejemplo en Venezuela bajo la administración de Nicolás Maduro.

Los extractivismos son uno de los grandes promotores de esta delegación ya que les ofrece muchas ventajas para implantar ese tipo de emprendimientos. Son precisamente derrames en tanto se toman medidas para favorecer algún proyecto que finalmente termina impactando en toda la dinámica democrática. Entre ellas están las negociaciones directas con el Presidente o con un ministro, como si fuese un gerente de una fábrica que puede decidir por sí solo, el secretismo, ignorar la necesidad e importancia de informar a socios políticos o a congresistas, incumplir las normas ambientales, etc., sus procederes que afectan la calidad de la democracia.

Estas son posturas que además buscan anular obligaciones de información o consulta a la ciudadanía, lo que es muy evidente en la oposición a las consultas locales, incluso por presidentes como el colombiano Juan Manuel Santos. En la misma línea están las acciones que buscan amordazar a las organizaciones ciudadanas o controlar la prensa, como ha ocurrido en Bolivia o Ecuador (Gandarillas, 2015 ilustra la situación boliviana). Un caso de imposición que muestra esa mezcla entre autoritarismo y secretismo es la estrategia del Arco Minero en Venezuela, que involucra al Gobierno de Maduro, con distintas empresas y concesiones a intereses chinos.<sup>1</sup>

Los recortes democráticos también permiten invisibilizar los conflictos locales frente a los extractivismos, y que se abuse de la violencia para imponerlos. Es una democracia que criminaliza la protesta ciudadana, donde el poder judicial no ofrece garantías. Puede argumentarse que las extrahecciones, allí donde se violan los derechos de las personas y de la Naturaleza, constituyen extremos que son sólo posibles bajo ese debilitamiento político.

Estos derrames ocurren tanto bajo regímenes conservadores como progresistas, como se ha discutido en los capítulos anteriores. Sea desde una orientación política u otra, todos distorsionan el funcionamiento del Estado a la vez que traban las posibilidades ciudadanas de organizarse, acceder a la información o denunciar los extractivismos. No pasa desapercibido que este tipo de alteraciones

también son favorables para la corrupción. Cuando se descubren hechos de corrupción en los extractivismos es dificultoso denunciarlos, no siempre se protege a quienes lo hacen, y se naturaliza la corrupción enquistada en la política.

Una de las particularidades repetidas en estos derrames políticos extractivistas es que se licúan las estructuras partidarias formales para convertirlas en agrupamientos políticos difusos. El líder toma el lugar de una estructura institucional formal, con autoridades propias, y de esa manera se conforman movimientos-partidos. Esto permite conducciones personalizadas con muy poco peso de organismos colegiados o consultivos entre los miembros. Ese tipo de estructura y función son preferidas por la corrupción, ya que es más fácil lograr acuerdos con unas pocas personas que tengan capacidad de controlar a todo el movimiento-partido. Es imposible pensar, por ejemplo, en votar un convenio de pagos irregulares para la campaña política en una convención de delegados partidarios.

Un repaso a la situación sudamericana muestra que los países hiperextractivistas (Bolivia, Ecuador y Venezuela), tienen gobiernos basados en movimientos-partido que son “gelatinosos”. La misma condición se repite en países bajo administraciones conservadoras, donde la situación más clara se registra en Perú, ya que las últimas tres presidencias descansaban en conglomerados partidarios difusos; ahora en Argentina se observa algo similar con el partido Cambiemos que sostiene al presidente Mauricio Macri. Pero a pesar de esa constitución laxa y fragmentada, esos agrupamientos son fuertes en tanto controlan el gobierno, y desde allí apoyan los extractivismos y rechazan cualquier resistencia ciudadana.

En paralelo a esto se imponen condicionalidades y restricciones a la autoorganización ciudadana. El blanco predilecto son los grupos dedicados a temas como derechos humanos, ambiente, feminismo, etc., y las organizaciones representativas de comunidades locales, en especial campesinas o indígenas. Se han presentado varios ejemplos de esta problemática en otras secciones, que no es necesari-

rio repetir aquí. Lo que debe tenerse presente es que la delegación democrática de los extractivismos ataca la autonomía de la sociedad civil, y con ello se reducen las opciones de enfrentar tanto a los extractivismos como a la corrupción.

En la misma línea, esos derrames sobre la democracia llevan a la marginación y exclusión de las minorías y la estigmatización de líderes ciudadanos. En países bajo gobiernos conservadores se los califica desde “anti-desarrollo” a “terroristas” de la izquierda, como ocurre en Perú.<sup>2</sup> En las administraciones progresistas se observa algo similar, aunque en ese caso se ataca a las organizaciones ciudadanas tildándolas de conservadoras, neoliberales, trotskistas ambientalistas o deslactosados.<sup>3</sup> Todo este tipo de actitudes desde un Gobierno lo único que hacen es atacar a las minorías y por ello debilitan la calidad democrática.

Problemas de este tipo hacen que los actores locales que sufren por la corrupción en los extractivismos, no encuentran intermediarios políticos a los cuales presentar sus denuncias, sea bajo administraciones conservadoras como progresistas. Es más, en muchos casos sus denuncias son desestimadas, e incluso pueden ser perseguidos por ellas, no sólo por oponerse a los extractivismos sino también por poner en riesgo la fuente de dinero de la corrupción. Hay situaciones donde las denuncias son interpretadas únicamente como ataques al Gobierno (una cuestión evidente en el debate público inicial sobre el Fondo de Desarrollo Indígena en Bolivia). Por lo tanto, los derrames de delegación democrática dificultan o impiden investigar la corrupción.

La asociación entre extractivismos y corrupción parecería ser más intensa allí donde el grupo gobernante es más fuerte en relación a una oposición que es más débil. En ese sentido, los modelos de Bulte y Damania (2008) encuentran que la “maldición” en depender de las exportaciones de materias primas se expresa de distinta manera bajo diferentes condiciones políticas. Estos autores consideran que cuando no existe una oposición política, los gobiernos pueden tomar más excedentes —o sobornos— siguiendo políticas que en realidad son negativas para el crecimiento económico. Es más, cuan-

do un gobierno puede suprimir con efectividad toda la oposición a sus políticas, puede fácilmente caer en un sendero de exacerbación extractivista, un extremo que coincide con lo que ocurre actualmente en Venezuela. Se cancela tanto la oposición política como la idea de alternativas a los extractivismos.

En cambio, cuando se encuentra una oposición política efectiva, los riesgos de caer en la corrupción se reducen ya que los regímenes políticos tienen más necesidad de atender el bienestar ciudadano para no perder el gobierno. De todos modos, esa oposición política tiene dificultades en organizarse y expresarse en parte por los derrames que alienta el extractivismo.

### **Los efectos de la corrupción sobre la democracia**

El análisis de los derrames de los extractivismos sobre la democracia y la política de la sección inmediatamente anterior pueden complementarse con otros aportes que se enfoquen en los efectos de la corrupción. Las relaciones entre democracia y corrupción sólo en tiempos recientes están recibiendo una atención más detallada (véase por ejemplo a Warren, 2004; Morales Q., 2009; Boehm, 2015). Se ha señalado que la corrupción es una de las patologías en la vida política, junto a la violencia, totalitarismo o la opresión (por ejemplo en Warren, 2004). Como contracara, se considera que la democracia es un antídoto contra la corrupción, ampara el control ciudadano y otorga independencia a los poderes judicial y legislativo.

Siguiendo ese sendero, es común asumir que las democracias más imperfectas o limitadas muestran mayores indicadores de corrupción; la contracara es que las democracias más consolidadas tienen indicadores más bajos. Esta asociación debe ser manejada con cuidado, como muestra la proliferación de casos de corrupción en una democracia que se consideraba consolidada como la de España.

Pero más allá de esas precauciones, todo indica que la corrupción afecta a la democracia alterando las condiciones de inclusión



equitativa, al beneficiar unos pocos, y excluir o perjudicar muchos más, por medios espurios. Esto lo hace tanto por vías legales como ilegales. Incluye todo tipo de situaciones que ya han sido señaladas en distintos casos a lo largo de esta obra, que van desde la discrecionalidad en la información (ocultando unos datos, falseando otros), el secretismo entre agrupamientos políticos y corporaciones, ruptura de los mandatos con los votantes para alcanzar beneficios, etc.

Entre sus efectos también se deben mencionar aquellos sobre la justicia, y que por esa vía, deterioran también la democracia. Las redes de corrupción de variadas maneras comprometen el estado de derecho, el desempeño de un sistema judicial que sea justo, equitativo e imparcial, y que esté conformado de manera legítima. La democracia también necesita de leyes previsibles en su aplicación, abarcando a todos los ciudadanos, sin exclusiones, y por lo tanto son inaceptables las excepciones, y que sea aplicada de manera justificada. Es más, la democracia requiere que las disputas sobre la aplicación de la justicia cuente con mecanismos de arbitraje neutros y justos (Trebilcock y Mota Prado, 2017). Todos estos aspectos son muy importantes frente a los extractivismos, justamente porque están comprometidos en muchos casos de corrupción asociados a ellos.

A su vez, estas cuestiones justifican que en la definición de corrupción usada siempre se resalte que acarrea injusticias tanto sociales como ambientales.

## **La espiral de la corrupción en los extractivismos**

La íntima relación que se examina en este libro entre corrupción y extractivismos es uno de los factores que alimenta los derrames que deterioran la vida política y la calidad democrática. La imposición de los extractivismos exige una serie de condiciones, y a la vez produce consecuencias, que podrían describirse como una espiral que tiende a converger en una política funcional a extractivismos corruptos. La figura 9.1. ofrece una representación esquemática de esa imagen.

En efecto, la imposición de los extractivismos obliga a medidas como debilitar los controles estatales, y en eso operan a veces redes de corrupción; y a eso le sigue la obsesión con ocultar los impactos sociales y ambientales locales de esos emprendimientos, donde también puede incidir la corrupción. Eso a su vez se despliega en otros frentes, tales como blindar a las empresas frente a denuncias o incumplimientos, o trabar los mecanismos de acceso a la información y participación.

**Figura. 9.1**  
Espiral de posturas y procesos alimentados por la asociación entre extractivismos y corrupción que desemboca en una política del extractivismo corrupto



En cualquiera de esas vinculaciones puede aparecer la corrupción. Muchas de esas posturas refuerzan la cultura que acepta los extractivismos como algo natural, desembocando en frases como “somos un país minero”, como si ello fuese un determinismo genético nacional. Sea por estas vías o por otras, se generan racimos de efectos que una y otra vez recalcan en sostener una política de extractivismos corruptos.

Se podría sostener que es exagerado que esas espirales de interacciones recalquen en una política de extractivismos corruptos. Sin embargo, como se muestra a lo largo de esta obra, son innegables los estrechos vínculos entre los extractivismos y la corrupción. Esta imagen sirve además para subrayar que los impactos sobre la democracia van más allá de hechos aislados como puede ser la aprobación de un emprendimiento extractivista, sino que se suman a problemáticas análogas en otros sectores, y terminan alterando las relaciones sociales que son constitutivas a la propia inclusión democrática (en el sentido de Warren, 2005). Sin embargo, como sostiene Poole (2005), es apropiado reconocer que la corrupción “no es tanto un aspecto aberrante de las democracias ‘incompletas’ o ‘en transición’, sino que debe ser reconocida como un atributo latente y permanentemente presente en cualquier burocracia o Gobierno representativo que se construye sobre la idea de que la legitimidad de la gestión pública depende de la ficción del servicio ‘desinteresado’”.

En el caso específico de la corrupción política que ha sido cobijada por los extractivismos, podría esperarse que los antidotos estuvieran en apelar una vez más al voto. Remedios de ese tipo consideran un mecanismo por el cual los políticos que han caído en la corrupción extractivista serían castigados con una pérdida de votos en una próxima elección. Pero esta postura es simplista y enfrenta una serie de limitaciones concretas enormes.

En efecto, buena parte de los impactos más visibles y agudos de los extractivismos son locales, y por lo tanto afectan en la mayor parte de los casos a pequeñas comunidades rurales, y que en muchos países son campesinos o indígenas. Su peso electoral medido en número de votos es pequeño. Entretanto, las elecciones son decididas por las grandes mayorías urbanas que viven desde la lejanía todos esos efectos de los extractivismos. Es así como, por ejemplo, en las barriadas de grandes ciudades como Quito o Guayaquil, serán más importantes cuestiones como el acceso al empleo, el costo de los alimentos y del transporte que lo que sucede en algún sitio montaño-

so alejado o en la Amazonía. Es más, en muchos sectores populares persiste la aceptación de la corrupción política mientras se hagan obras. Por estas razones, el castigo por el voto no es muy eficiente. En cambio, son mucho mejores los mecanismos de control horizontal (Warren, 2005), pero ese tipo de instrumentos son justamente los que se pierden en los derrames hacia las democracias delegativas y el hiperpresidencialismo.

A su vez, la corrupción puede operar directa o indirectamente sobre los modos por los cuales se decide el voto. Se pueden indicar algunos aspectos inspirados en el abordaje conceptual de Warren (2005), tales como ceder el voto a cambio de promesas de beneficios derivados de los extractivismos —expresando una forma de patronazgo— o prometer una agenda de salida a los extractivismos como modo de ganar votos para después incumplirla inmediatamente. Esto último ocurrió en la provincia de La Rioja (Argentina), donde un candidato a gobernador prometió mantener una moratoria contra la minería a cielo abierto, pero al tiempo de ganar la elección pasó a apoyar esas actividades, anuló normas que la impedían, reprimió la resistencia ciudadana y nombró como secretario de minería provincial al presidente de la cámara de empresas mineras.<sup>4</sup>

Además, hay una disociación geográfica entre los votantes y los efectos de las decisiones políticas; por ejemplo, cuando se vota dentro Ecuador —eso no afecta a los políticos— pongamos por caso en Canadá, Estados Unidos o China, quienes son los que podrían incidir sobre las empresas que desde esas naciones operan en suelo ecuatoriano. Finalmente hay situaciones donde el voto, como instrumento, pierde su contenido simbólico de efectividad en castigar al corrupto ya que se percibe que todos están involucrados en la corrupción —más allá de la validez de esa evaluación.

Este análisis no implica postular la inutilidad del voto o renunciar a éste; por el contrario, es un elemento indispensable y esencial para la democracia. Lo que se subraya es que el voto por sí solo no va a solucionar ni los derrames políticos de los extractivismos ni

los problemas de corrupción. Y es más, mientras muchos se entretienen con el voto, tanto los extractivismos como la corrupción siguen erosionando la idea misma de política.

## **Erosión de la idea misma de política**

Este recorrido permite arribar a una de las condiciones más preocupantes de la actual situación: el descrédito en la idea misma de una política posible. La avalancha de casos de corrupción abona ideas tales como que “toda” la política está contaminada, “todos” los políticos son delincuentes, y así sucesivamente. Los derrames políticos de los extractivismos junto a otros factores impone la idea que no existen alternativas posibles, sean por derecha o por izquierda, y que toda América Latina estaría condenada a exprimir todos sus recursos naturales y aceptar todos sus impactos. La espiral analizada más arriba se repite en otros campos, aborda todas las dimensiones, y termina destruyendo la idea misma de la política.

Ante esta situación es oportuno rescatar una reflexión del muy conocido Frantz Fanon, hace ya medio siglo atrás, en momentos de la salida del régimen colonial en África. Sus palabras tienen mucha vigencia: “A pesar de su frecuente honestidad y a pesar de sus sinceras declaraciones, el dirigente es objetivamente el defensor decidido de los intereses, ahora conjugados, de la burguesía nacional y de las antiguas compañías coloniales” (Fanon, 1965, p. 82). Está claro que los extractivismos latinoamericanos, dada su articulación comercial global, reproducen relaciones de subordinación que se asemejan a las condiciones coloniales abordadas por Fanon.

Continúa su reflexión considerando que la honestidad de esos dirigentes se desvanece rápidamente, los “privilegios se multiplican, triunfa la corrupción, las costumbres se corrompen”. Agrega que:

A base de prebendas, el extranjero obtiene concesiones, los escándalos se multiplican, los ministros se enriquecen, [...] los diputados

maniobran y hasta el agente de policía o el agente aduanal participan en esa gran caravana de la corrupción. (Fanon, 1965, p. 85)

Todo esto da paso a comportamientos que erosionan la democracia, se fortalece el poder de control desde el Estado y se requiere “el encuadramiento del pueblo, su inmovilización”, el partido pasa a contener al pueblo y se vuelve “cada vez más, un instrumento de coerción y netamente antidemocrático” (Fanon, 1965, p. 85).

**Figura 9.2**  
**Encuesta sobre confianza institucional. Porcentajes de personas que responden otorgan “mucho” o “algo” de confianza**



Fuente: Latinobarómetro (2016).

Esas observaciones en buena medida se cumplen en muchos de los países latinoamericanos, y sobre todo son muy pertinentes para los gobiernos progresistas. Recordemos, una vez más, que se asumía que los progresismos renovarían la política en varios frentes, y entre ellos estaba tanto erradicar la corrupción como superar la de-

pendencia en la exportación de las materias primas. Eso no ocurrió, tal como se comentó en otros capítulos. Eso generó un profundo desencanto que hasta Noam Chomsky, a quien nadie puede calificar de conservador, afirmaba ya en 2015 que cuando el PT conquistó el poder tenía muchas oportunidades en promover ese cambio, pero la corrupción fue tan grande que sacrificó esas opciones y se desacreditó a sí mismo. Agrega que algo similar ocurrió en Venezuela, donde el país no logró liberarse de la dependencia petrolera.<sup>5</sup>

Bajo ese tipo de situaciones se alimenta la idea que toda la política de alguna manera está comprometida. La encuesta de Latinobarómetro (2016) refleja la muy delicada situación de los bajísimos niveles de aceptación que tienen los actores políticos. En efecto, consultados sobre la confianza en instituciones, aparece en el primer lugar la Iglesia (con el 69% de personas que le asignan mucha o algo de confianza), seguida por personas del entorno del trabajo, individuos pobres o un connacional. La policía, el gobierno, el congreso y el poder judicial apenas están en el nivel de un tercio de respaldos, mientras los partidos políticos sólo reciben el 22% de respaldos, el mismo nivel que una telefonista en una central de información.

Es entendible advertir que en esta situación puede haber muchas exageraciones, ya que es imposible que casi todo el mundo político esté envuelto en la corrupción. En ese sentido es muy importante la advertencia de Adamvosky (2016) a raíz del aluvión de denuncias de corrupción en Argentina contra las administraciones Kirchner o el manejo de los efectos de los Panamá Papers para el Gobierno actual de Macri. Adamvosky (2016) señaló que la prensa propició un “festival de denuncias dando cámara a cualquiera y publicando historias sin ninguna fuente confiable, de modo que la sociedad ha perdido el modo de identificar cuáles son hechos de corrupción reales y cuáles operaciones de prensa” (Adamvosky, 2016).

Está claro que no puede sostenerse que todos los políticos sean corruptos, ni que todos los extractivismos estén envueltos en ese tipo de prácticas. No se puede generalizar; una institución en sí misma no

es corrupta, y sin duda estamos ante actos de individuos que buscaban beneficios personales. Sin dejar de reconocer todo eso, lo que aquí se pone en evidencia es que los extractivismos están montados en una institucionalidad que no necesariamente apunta al bien común, y de esa manera contribuye a una dinámica política que es muy permeable a la corrupción. Y esas interacciones estrechas entre esas dos prácticas tienen una multiplicidad de consecuencias que al final de cuentas culminan deteriorando la democracia y el campo de la política. La tolerancia a los casos de extrahecciones, donde los extractivismos descansan en todo tipo de violaciones de los derechos, muestra cómo se naturaliza la obliteración de la justicia. Esta es posiblemente una de las situaciones extremas en esa anulación de la política.

Dicho de otro modo, la corrupción extractivista es tanto una expresión como una causa de la disfunción de la democracia. Afecta su desempeño pero a la vez erosiona la misma idea de la política y la democracia como los mejores medios para atender el bien común.

## Notas

- 1 Arco Minero del Orinoco y fin de ciclo en Venezuela, Emiliano Terán Mantovani, Alai Quito, 17 agosto 2017: <https://goo.gl/6ha9sC>
- 2 Un ejemplo de Perú ilustra esta situación: el economista conservador Miguel Santillana alertó que las movilizaciones frente a la minería son las que están deteniendo las inversiones (y no el declive global en precios y demanda de *commodities*), nombró a personas e instituciones que a su vez de manera difusa vinculó con conspiraciones, terrorismo, carteles de narcotráfico, etc. Por ejemplo en Buenos Días Perú, 6 abril 2015, Lima, video en: <https://goo.gl/1viBPc>; en *Canal N* con J. de Althaus, 2 abril 2015, Lima, video en: <https://goo.gl/9tfmtr>
- 3 Álvaro García Linera critica a izquierda “deslactosada” que le hace juego al neoliberalismo, A. Nacumba, *El Ciudadano*, Quito, 29 septiembre 2015: <https://goo.gl/1QshG9>
- 4 La Rioja: Beder Herrera y su doble discurso sobre la minería a cielo abierto, *La Política on Line*, Buenos Aires, 11 enero 2012: <https://goo.gl/hXuL5W>
- 5 La corrupción fue tan grande en Sudamérica que se desacreditaron a sí mismo y desperdiciaron grandes oportunidades, entrevista a Noam Chomsky, *Perfil*, Buenos Aires, 27 octubre 2015: <https://goo.gl/392Vkz>



## Capítulo 10

---

### Tendencias y alternativas

A lo largo de los capítulos anteriores se han recorrido las distintas facetas que muestran las asociaciones entre los extractivismos y la corrupción. Los casos registrados en América del Sur en los últimos años justifican la importancia y los impactos que han tenido. Es ahora posible avanzar hacia algunas conclusiones generales que sinteticen los análisis ensayados desde distintos marcos conceptuales, para plantear algunas tendencias emergentes destacadas.

#### **Tendencias de una íntima asociación**

El abordaje de las principales tendencias debe tener presente la definición de corrupción que se ha seguido en esta obra (cuadro 10.1.). Ella es particular ya que no solo incluye los componentes usuales, tales como los actos ilegales para buscar un beneficio propio, sino que además incorpora la alegalidades. A su vez, apunta a dejar en claro que los perjuicios son tanto sociales —como pueden ser los efectos económicos o políticos— pero también ambientales, como ocurre con la destrucción de la Naturaleza. Son por lo tanto prácticas que expresan justicias sociales y ambientales.

Delimitada la corrupción, resulta que si ocurren en los extractivismos no depende de hechos casuales ni es una problemática reciente. Por el contrario, es intensa y tiene una larga historia que comienza en el período colonial y llega a nuestros días. En la actualidad

está presente en todos los países, incluso en aquellas naciones que tienen los indicadores de la más baja incidencia de la corrupción.

De la misma manera, se registraron casos de corrupción en todas las variedades de extractivismos (minería, hidrocarburos, agropecuaria, forestal, pesca, etc.). No existe ningún tipo de recurso natural que sea inmune, sino que parecería que esta problemática depende más de la intensidad y modo de apropiación.

La corrupción extractivista también se encuentra 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. Consecuentemente, se registran casos en todos los regímenes de propiedad y acceso a los recursos. Esto incluye emprendimientos privados (nacionales o internacionales), estatales, mixtos, cooperativos, e incluso tradicionales (como la minería informal o ilegal que además de presenta como tradicional).

#### Cuadro 10.1 Concepto de corrupción

La corrupción corresponde a prácticas 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.

La incidencia de la corrupción en los extractivismos tampoco está restringida espacialmente, ya que hay casos que afectan a los enclaves así como a sus cuencas de soporte o redes de conexión. También puede ocurrir 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.

Así como los extractivismos son un caso particular de apropiación de recursos naturales subordinados a la globalización, la corrupción en esos emprendimientos también queda teñida por las particu-

laridades de ese tipo de interacción con el ambiente. 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.

**Cuadro 10. 2**  
**Resumen de algunas de las principales vinculaciones**  
**entre extractivismos y corrupción**

- Presente en todos los sectores extractivos
- Afecta a los enclaves extractivos, sus cuencas de soporte y redes de conexión, y se registra a lo largo de toda la evolución de los emprendimientos (desde fases iniciales al abandono)
- Ocurre en todos los países sudamericanos
- Aprovecha todo tipo de canales y vínculos (sobornos, cohecho, prevaricación, etc.)
- Discurre tanto en la ilegalidad como la alegalidad, y además opera en reducir el campo ilegal aumentando la cobertura de las alegalidades
- La corrupción discurre en interacciones mediadas por el capital, la información y el poder
- Se la encuentra bajo distintos regímenes de propiedad y acceso a los recursos naturales (privado, estatal y mixto)
- Afecta a todo tipo de actores (políticos, empresariales, periodistas, comunarios, etc.)
- Puede organizarse en complejas redes con actores que ocupan distintos espacios políticos y sociales
- Hay partidos políticos que aprovecharon la corrupción desde los extractivismos para financiarse
- Penetra y divide comunidades indígenas y campesinas
- Debilita, limita o impide la visibilización, contención y gestión de los impactos locales sociales y ambientales de los extractivismos
- Contribuye a evitar la penalización por incumplimientos en exigencias sobre salud, ambiente, empleo, información y participación.
- Alimenta efectos derrame que naturalizan la violación de derechos de las personas y la naturaleza (extrahecciones)
- Genera consecuencias desproporcionadamente más negativas sobre comunidades locales, especialmente indígenas o campesinas.
- Sirve a regímenes políticos hiperpresidencialistas que recortan o debilitan la democracia

Entre esos atributos distintivos se cuentan, por ejemplo, que son prácticas de corrupción que contribuyen a la pérdida de bio-

diversidad, contaminación, y una amplia gama de efectos sociales, como desplazamiento de comunidades, afectación de su salud y calidad de vida, pérdida de economías locales, etc. Ocurre una pérdida de patrimonio natural del cual no hay una vuelta atrás, y las transformaciones sociales pueden ser muy profundas. Eso explica la necesidad de incluir esta dimensión ambiental en cualquier definición de corrupción que sea aplicable a los extractivismos.

A su vez, los recientes 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. La megaminería a cielo abierto o el ingreso a territorios amazónicos en búsqueda de petróleo parecería que sólo pueden ser aprobados 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.

De todos modos es necesario volver a advertir que es improcedente establecer una correspondencia automática, tal como concluir 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 entre ambos. En particular podría señalarse que los extractivismos de muy alta rentabilidad son relevantes en promover y sostener prácticas de corrupción. 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. El cuadro 10.2. resume varios de estos puntos y otros que describen esa asociación a manera de resumen de algunos de los principales hallazgos en esta obra.

Los casos examinados en el presente libro incluyen tanto los llamados como “pequeña” y “gran” corrupción, así como la corrupción

“económica” y “política”. Estos distintos tipos están todos asociados o contenidos entre ellos, y no es muy útil una separación tajante.

Todo tipo de actores pueden estar afectados por esta problemática; no hay excepcionalidades de clase o de posiciones. De la misma manera, todo tipo de ámbitos pueden estar comprometidos, sin duda los espacios empresarial y político, pero también otros, como la justicia, policía, medios de comunicación e incluso las comunidades locales. Estos actores en algunas condiciones se organizan en redes, que pueden ser más o menos complejas en cuanto al número de participantes y su estructura.

Cuando se examinan esas redes surge que la corrupción, al menos en los extractivismos, no está basada solamente en el tráfico de dinero. En ella también hay flujos de información, y a su vez todo está envuelto en relaciones de poder.

Esta situación permite justificar la definición de trabajo de corrupción que se ha usado en esta obra. Los abordajes conceptuales convencionales, que priorizan la corrupción política o a los actores ubicados dentro de la función pública, son limitados. El examen de los ejemplos en este libro indica que la corrupción ocurre tanto en la esfera pública como la privada, y que no toda está restringida a intercambios de favores por dinero.

La corrupción en los extractivismos se despliega tanto en el campo de las ilegalidades como de las alegalidades. Es más, puede decirse que es un factor más que empuja por reducir el campo de las ilegalidades para aumentar el de las alegalidades. Se generan así zonas grises que ofrecen mayores oportunidades para mantener tanto a los extractivismos como a la corrupción.

Por todas estas razones, debe reconocerse que la corrupción genera injusticias apelando a prácticas irregulares, incorrectas e ilegítimas.

## Política y empresas

Como se ha precisado varias veces, no todas las empresas en esos sectores están comprometidas con prácticas corruptas. También hay que reconocer que la 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.

Pero cuando eso ocurre en 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. Esto contribuye a los efectos derrame que alteran el desempeño del Estado y el marco de derechos para sostener, proteger y ampliar los extractivismos.

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.

Esas asociaciones pueden adquirir una arquitectura muy compleja, con múltiples relacionamientos entre un gran número de actores político partidarios y funcionarios estatales, tal como muestran los casos de Brasil. Se expandieron más allá de un pequeño núcleo de individuos hasta abarcar centenas de políticos, impusieron una estructura propia dentro de una enorme empresa estatal petrolera, estrecharon sus vínculos con el mundo empresarial, y se beneficiaron mutuamente a costa de severos perjuicios para la sociedad. Como puede verse, redes de ese tamaño requieren grandes sumas de dinero, y no puede descartarse que ese fuese uno de los factores para insistir con profundizar los extractivismos. Fue una estructura que, además, se mantuvo por años, y eso indica que eran más estables de lo esperado y contaron con una

importante cobertura política y judicial. Pero además indican que se han transnacionalizado, no en el sentido de exportar un modelo de corrupción, pero sí aprovechando las opciones que ya existían en países vecinos para lograr ventajas empresariales propias.

Esa penetración en la política y el Estado, incluso al nivel de capturarlos como por ejemplo se argumenta para países como Perú, distorsionan las 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.

Es impactante que la corrupción en los extractivismos ocurriera bajo gobiernos de muy distinta orientación política, y que en cualquiera de ellos comprometiera a importantes actores de la vida partidaria, como presidentes, vicepresidentes, ministros o destacados legisladores. Bajo el liberalismo, el comunismo, la socialdemocracia y otras muchas otras variedades políticas, “en cada uno de ellos la corrupción tiene una coloración particular”, como señala Tortosa (2013), para agregar que eso mismo ocurre “en los países petroleros latinoamericanos que usan la retórica del “socialismo del siglo XXI” como Venezuela, Bolivia o el Ecuador y practican el extractivismo (una política económica basada casi únicamente en la extracción de recursos naturales), muy *corruptógena*”.

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 modos de la política

Se ha intentado lidiar con la problemática de la corrupción de muchas maneras. Buena parte de las medidas apelan a reforzar el marco normativo, por ejemplo mejorando los controles, aumentando

las sanciones, etc. Estas son vías para incrementar las posibilidades de detectar la corrupción, haciendo que esas prácticas sean mucho más riesgosas, y que en caso de ser descubiertas, reciban penas más severas. Esto se ha complementado con otras medidas como elevar los sueldos a ciertos funcionarios públicos, introducir reformas fiscales, cambios en las regulaciones sobre empresas, etc. Finalmente, también se está construyendo lentamente una normativa supranacional que evite el tráfico ilegal o lavado de dinero (aspectos discutidos en el capítulo 8).

Más allá de todos esos intentos, la corrupción sigue presente, erosiona la democracia, y con ello a la idea misma de política. Y varios efectos derrame de los extractivismos también deterioran la calidad de la democracia. O sea que ambos operan potenciándose mutuamente. Esto explica la invocación de la imagen de una espiral de articulaciones entre corrupción y extractivismos donde distintos hechos se asocian entre ellos, tales como los sobornos que alteran un estudio de impacto ambiental, los que obstruyen 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. De esa manera se generan espirales que confluyen hacia la conformación de políticas del extractivismo corrupto (Figura 9.1.).

Estas inciden sobre la estructura y función del Estado, empobrece la reflexión y diseño de políticas públicas al privilegiarse intereses específicos en lugar del bien común, descompone estructuras dentro de partidos políticos, y hasta puede afectar los modos por los cuales se ganan los votos en cualquier elección.

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, mientras que a la vez son los que padecen directamente sus impactos locales.

Posiblemente el caso extremo ocurre con las llamadas extrahecciones, cuando los derechos de las personas y de la Naturaleza



son violados sistemáticamente en los extractivismos, sin que desencadene un masivo rechazo nacional. Es más, por momentos parece como si la vida política en las capitales hubiese naturalizado las extrahecciones que ocurren en los confines del propio país. Es una actitud que recuerda a los que asumen que la corrupción es imposible de erradicar, y que por ello se debe convivir con ella.

Es necesario subrayar la creciente gravedad que reviste la penetración de la corrupción extractivista en el seno de las comunidades locales. Especialmente en los emprendimientos bajo grandes inversiones o alta rentabilidad, el pago de sobornos o el otorgamiento de favores penetra en distintos actores locales. Esas comunidades están a la vez continuamente bombardeadas por mensajes sobre las bondades del mercado, la necesidad de hacer negocios propios, la utilidad de los instrumentos económicos, las enormes rentas que generan los extractivismos, etc. Los gobiernos cristalizan esos discursos en distintos instrumentos de compensación económica a nivel local (pagos de bonos, coparticipación en impuestos, obtener ayudas monetarias desde las empresas, etc.). De esta manera la racionalidad economicista fluye en el seno de esos grupos locales, aumenta el individualismo y la competencia, y se destruyen las redes de solidaridad y reciprocidad local. Esas condiciones son favorables para la penetración de la corrupción.

Se llega así a los casos donde algunos comunarios aceptan dinero a cambio de tolerar la contaminación, un alcalde que termina sirviendo a los intereses empresariales, un líder sindical que protege al empresario en lugar de velar por la salud y seguridad de los trabajadores, y así sucesivamente. 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. Por esta dinámica es que la definición de corrupción aplicable a los extractivismos también debe ser aplicable a los actos que rompen con los mandatos morales de las comunidades, y no está solamente enmarcada en la legalidad formal.

Esos hechos, además de servir a sostener los extractivismos, generan fracturas y divisiones en el seno de comunidades o movimientos sociales. Una situación más grave ocurre con quienes deciden sumarse a actividades extractivistas ilegales sabiendo que necesitan de la corrupción para llevarlas adelante. Es el caso de una empresa que obtiene un permiso ambiental por medios espurios pero también el de los mineros de oro en la Amazonía que saben perfectamente que su actividad es ilegal y contaminante.

Sea en un nivel u otro, esa penetración de la corrupción, de los favores económicos o políticos, hacen que se implanten los extractivismos en múltiples localidades. Pero como de todos modos hay numerosos grupos locales que los rechazan, se termina acentuando la conflictividad. Por lo tanto, la corrupción también debe ser entendida como un coadyuvante de la conflictividad y violencia en los extractivismos.

Son factores como estos, operando a varios niveles, que hacen que una vez que los extractivismos quedan vinculados a alguna práctica corrupta, se penetran en la vida política y toda su institucionalidad. Ese tipo de aprovechamiento de los recursos naturales, en lugar de ser una fuente de recursos para el desarrollo y el fortalecimiento político, se convierte así en un riesgo político de degradar la democracia o amparar injusticias. Estamos ante prácticas que son ilegítimas e irregulares, tanto en un plano formal (ilegalidad y alegalidad) como en la dimensión moral socialmente aceptada.

## **Desarrollo y alternativas**

Es común que se piense que la corrupción es un obstáculo al desarrollo. Bajo esa idea, la recuperación de la senda del desarrollo debería incluir entre sus componentes algunos tipos de medidas para enfrentar la corrupción. Esto es parte de una concepción que concibe que el desarrollo es un proceso benéfico que se topa con obstáculos y entre ellos estaría la corrupción. También es parte de esas ideas entender que los extractivismos son necesarios para el de-

sarrollo en tanto alimentan el crecimiento económico. Por ejemplo, en Perú, en la aguda historia de la corrupción de Quiroz (2013, p. 38) se advierte que bajo ésta se logran “ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos, y la distorsión de políticas e instituciones”. Sin duda que la corrupción impide llevar adelante diversos emprendimientos, desvía dineros públicos, distorsiones las políticas públicas y deja desamparados a amplios sectores ciudadanos.

Sin embargo, los distintos aportes de los estudios críticos sobre el desarrollo muestran que la corrupción seguramente es consustancial a las diferentes modalidades de desarrollo. Esto es muchas veces reconocido con otro lenguaje en nuestro continente, diciendo que la corrupción es propia del capitalismo, mientras que en otras regiones, como en las naciones que estuvieron bajo el control soviético o en la China actual regentada por un partido comunista, se percibe que los socialismos reales también padecen en ese problema. Por este tipo de razones es más adecuado reconocer que esta 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 convencionales actuales generan condiciones de posibilidad a los extractivismos, inhiben la

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

Se refuerzan de esa manera esas raíces culturales que nutren creencias y expectativas sobre las riquezas naturales en el continente y la necesidad de explotarlas a toda costa, o incluso mitos tales como pensar que una nación es en su esencia minera.

Esto tiene consecuencias importantes al buscar alternativas a los extractivismos o en el combate de la corrupción. Por ejemplo, en 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 en los países sudamericanos vecinos, muestra que los extractivismos estatales repiten los impactos sociales y ambientales y tampoco han sido inmunes a la corrupción. Esto deja en claro que apostar a cambios entre variedades de extractivismos no resuelve la problemática de fondo.

Todo esto lleva a concluir que 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 alegaldades 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.

Los desarrollos convencionales se muestran incapaces de resolver la corrupción o los extractivismos, y sólo logran imponer algunos cambios instrumentales, casi siempre ocasionales, y usualmente incapaces de resolver los problemas de fondo. Por lo tanto, los caminos de solución a esta problemática consisten en diseñar y ejecutar estrategias postextractivistas.

## Transiciones postextractivistas

Las llamadas transiciones postextractivistas postulan un conjunto de políticas, estrategias y acciones para, por un lado revertir los efectos más dañinos de ese tipo de actividades, y por otro lado, paulatinamente desmontar la dependencia extractivista promoviendo otros sectores. Observando en la región, se encuentra que en Perú distintas organizaciones han sido pioneras en explorar esos caminos (véase Alayza y Gudynas, 2011; más información sobre estas ideas en Gudynas, 2013b, 2015). No es el objetivo aquí elaborar en detalle esas alternativas, pero es apropiado señalar algunos componentes que están directamente relacionados con la problemática de la corrupción.

El programa postextractivista reclama imponer medidas urgentes para detener los impactos más graves de los extractivismos, especialmente los que se describen como violaciones a los derechos (extrahecciones). Obviamente ese propósito incluye acciones para detener la corrupción, ya que éste es uno de los factores que posibilitan la violencia local de los extractivismos y el incumplimiento con la salvaguarda de los derechos.

Recordemos que no se exige impedir la agricultura o prohibir todo tipo de minería, sino que este programa se refiere a una salida de la dependencia de los extractivismos como estrategia de exportación masiva de recursos naturales como materias primas. Por esto se postulan acciones que en paralelo a las de emergencia, introducen distintos cambios en los marcos normativos y la economía nacional, para reducir el gran peso de los extractivismos promoviendo y apoyando otros sectores productivos. Esto requiere el concurso de medidas que se oponen a la corrupción, como por ejemplo desmontar subsidios injustificados o asegurar evaluaciones de impacto ambiental que no puedan torcerse por el cohecho o el tráfico de influencias. De la misma manera, la diversificación productiva requiere anular los blindajes que recubren a los sectores extractivos para que puedan conocerse sus reales impactos sociales y ambientales.

Estas y otras son medidas que permiten controles e intervenciones de la ciudadanía tanto sobre el mercado como el Estado, y que sirvan para anular la delegación hiperpresidencialista por medio de una democratización radical. Es posible de esta manera generar políticas públicas que sean legítimas y justas, y eso en sí mismo es uno de los más importantes antidotos con la corrupción.

Como puede verse, los postextractivismos abordan a la vez los impactos locales y los efectos derrame, y por ello buscan remontar el debilitamiento de la política como un todo. Es que la política, en su amplio sentido, como un debate público, genuinamente preocupado por la justicia social y ambiental, sigue siendo el marco indispensable para revertir esa íntima asociación entre extractivismos y corrupción.

# Bibliografía

- Acosta, A. 2009. *La maldición de la abundancia*. CEP y Abya-Yala, Quito.
- Acosta, A. y J. Cajas Guijarro. 2018. *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. CAAP, Quito.
- Ades, A. y R. Di Tella. 1997. The new economics of corruption: a survey and some results. *Political Studies* 45: 496-515.
- . 1999. Rents, competition, and corruption. *American Economic Review* 89 (4): 982-993.
- Adamovsky, E. 2016. El debate sobre la corrupción en Argentina. *Nueva Sociedad* (edición digital), junio. <https://goo.gl/t7tgSy>
- Alayza, A. y E. Gudynas (eds.). 2011. *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú*. Cepes, RedGE y Claes, Lima.
- Arango Jaramillo, M. 1985. *El proceso del capitalismo en Colombia*. Editorial J.M. Arango, Bogotá.
- Ayo, D. 2016. *¿Qué hay detrás de la CAMCE? Nuevo patrón*. Fundación Vicente Pazos Kanki, La Paz.
- Bardhan, P. 1997. Corruption and development: a review of issues. *Journal Economic Literature* 25: 1320-1346.
- Balán, M. 2014. Surviving corruption in Brazil: Lula's and Dilma's success despite corruption allegations, and its consequences. *Journal Politics Latin America* 6 (3): 67-93.
- Bhattacharyya, S. y R. Hodler. 2010. Natural resources, democracy and corruption. *European Economic Review* 54: 608-621.
- Bjorvatn, K. y T. Søreide. 2014. Corruption and competition for resources. *International Tax Public Finance* 21: 997-1011.
- Black, J. 2003. *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford University Press, Oxford.
- Boehm, F. 2015. Democracy and corruption. *Dimensión Empresarial* 13 (2): 75-85.

- Boggs, C. 2000. *The end of politics. Corporate power and the decline of the public sphere*. Guilford Press, New York.
- Bonasso, M. 2011. *El mal. El modelo K y la Barrick Gold*. Planeta, Buenos Aires.
- Brunner, P. y H. Rechberger. 2003. *Practical handbook of material flow analysis*. Lewis, Boca Raton.
- Bull, M.J. y J.L. Newell. 2003. *Corruption in contemporary politics*. Palgrave, Hampshire.
- Bulte, E. y R. Damania. 2008. Resources for Sale: Corruption, Democracy and the Natural Resource Curse. *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 8 (article 5): 1-28.
- Burgis, T. 2015. *The looting machine*. Public Affairs, Nueva York.
- Carvalho, C. 2016. Lava-Jato já suspendeu 16 projetos em seis países. O Globo, Rio de Janeiro, 21 diciembre 2016. <https://goo.gl/9X2HPh>
- Cepal. 2017. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Documento informativo. Cepal, Santiago.
- Corrigan, C.C. 2014. Breaking the resource curse: Transparency in the natural resource sector and the extractive industries transparency initiative. *Resource Policy* 40: 17-30.
- Dahlström, C. 2015. Bureaucracy and corruption, pp. 110-120. En: “*Routledge handbook of political corruption*” (P.M. Heywood, ed.). Routledge, Londres.
- Damania, R. 2002. Environmental controls with corrupt bureaucrats. *Environment and Development Economics* 7: 407-427.
- Damania, R., P.G. Fredriksson y J.A. List. 2003. Trade liberalization, corruption, and environmental policy formation: theory and evidence. *Journal Environmental Economics and Management* 46: 490-512.
- Defensoría del Pueblo. 2017. Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficiencia del Estado. Defensoría del Pueblo, Informe 001, Lima.
- Dieguez, C. 2016. A onda. *Piauí*, 118: 18-28. Rio de Janeiro.
- Durand, F. 2015. Poder político y gobierno minero. *Cuadernos de Cooperación* N° 1, Lima.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam, Lima.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Juegos de poder. Política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Oxfam, Lima.
- Elliott, K.A. (ed.). 1997. *Corruption and the global economy*. Institute International Economics, Washington DC.
- Fanon, F. 1965. *Los condenados de la tierra*. Fondo Cultura Económica, México.



- FAO. 2016. *El estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. FAO, Roma.
- Fierro Morales, J. 2012. *Políticas mineras en Colombia*. ILSA, Bogotá.
- Flores U., C., C. Quiñones H., E. Baca T. y J. de Echave. 2017. *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero a la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verrde*. Oxfam, Propuesta y CooperAcción, Lima.
- Foster, J.B. y F. Magdoff. 2009. *The great financial crisis. Causes and consequences*. Monthly Review Press, New York.
- Gandarillas G., M. A. 2015. La libertad de asociación en uno de los países más democráticos (y extractivistas) del mundo. *PetroPress* 35: 30-40. Cochabamba.
- GFI (Global Financial Integrity). 2017. *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014*. Global Financial Integrity, Washington DC.
- Giraldo R., J. y J.C. Muñoz M. 2012. *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. EAFIT y Proantioquia, Medellín.
- Girling, J. 1997. *Corruption, capitalism and democracy*. Routledge, Londres.
- Global Witness. 2017. *Defenders of the Earth. Global killings of land and environmental defenders in 2016*. Global Witness, Londres.
- González S., J. 2016. Paraguay: el “nuevo rumbo” apura el acaparamiento de tierras campesinas e indígenas al cumplir sus tres años. *Informe Especial*, BASE IS, Asunción, No. 5.
- Griffith-Jones, S., J.A. Ocampo y J.E. Stiglitz (eds.). 2010. *Time for a visible hand. Lessons from the 2008 world financial crisis*. Oxford University Press, New York.
- Grompone, R. 2000. Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social, pp. 77-174. En: “*El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*”. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Grossman, G.M. y E. Helpman. 1994. Protection for sale. *American Economic Review* 84 (4): 833-850.
- Gray, C.W. y D. Kaufmann. 1998. Corruption and development. *Finance & Development*. IMF, 35: 7-10.
- Gudynas, E. 2013a. Izquierda y progresismo: la gran divergencia. ALAI, Quito, 23 diciembre. <https://bit.ly/2JMbB5k>
- \_\_\_\_\_. 2013b. Postextractivismo y alternativas al desarrollo desde la sociedad civil, pp. 189-221. En: “*Alternativas al capitalismo colonialismo del siglo XXI*” (M. Lang, C. López y A. Santillana, comps.). Abya-Yala y Fundación R. Luxemburg, Quito.

- \_\_\_\_\_. 2015. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. 1a ed, Cedib y Claes, Cochabamba / 2a ed. RedGE, PDTG y CLAES, Lima.
- \_\_\_\_\_. 2016. Natural resource nationalisms and the compensatory state in progressive South America, pp. 102-117. En: “*The political economy of natural resources and development*” (P.A. Haslam y P. Heidrich, eds.). Routledge, Londres.
- Gumucio, R. 2005. Chile: corrupción y poder. *Polis* 12. <https://goo.gl/gh-dDW6>
- Gupta, A. 1995. Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined State. *American Ethnologist* 22 (2): 375-402.
- Haller, D. y C. Shore (eds). 2005. *Corruption. Anthropological perspectives*. Pluto Press, Londres.
- Heidenheimer, A.J. y M. Johnston (ed.). 2002. *Political corruption: concepts and contexts*. Transactions Publishers, New Brunswick.
- Hellman, J.S., G. Jones y D. Kaufmann. 2000. ‘Seize the State, Seize the day’: State capture, corruption, and influence in transition. EBRD y World Bank, *Working Paper* No. 2444. <https://goo.gl/hEHL6L>
- Heywood, P.M. (ed.). 2015. *Routledge handbook of political corruption*. Routledge, Londres.
- Holmes, L. 2015. *Corruption. A very short introduction*. Oxford University Press, Oxford.
- IMF. 2016. Corruption: costs and mitigations strategies. *IMF Discussion Note*, SDN/16/05.
- Isham, J., M. Woolcock, L. Pritchett y G. Busby. 2005. The varieties of resource experience. Natural resource export structures and the political economy of economic growth. *World Bank Economic Review* 19: 141-174.
- Jain, A.K. 2001a. Corruption: a review. *Journal Economic Surveys* 15 (1): 71-121.
- \_\_\_\_\_. (ed.). 2001b. *The political economy of corruption*. Routledge, Londres.
- Johnston, M. 1996. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal* 48 (149): 321-335.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Syndromes of corruption: wealth, power and democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Kamphuis, C. 2012. Foreign investment and the privatization of coercion: a case study of the Forza Security Company in Peru. *Brooklin Journal International Law* 37 (2), article 5. <https://bit.ly/2HGBwsC>
- Kimerling, J. 1996. *El derecho del tambor*. Abya-Yala, Quito.
- Kimerling, J. 2006. *¿Modelo o mito? Tecnología de punta y normas internacionales en los campos petroleros de la Occidental*. Flacso y Abya-Yala, Quito.
- Kurer, O. 2005. Corruption: an alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies* 53: 222-239.
- Lambdsdorff, J.G. 2002. Corruption and rent-seeking. *Public Choice* 113: 97-125.
- Latinobarómetro. 2015. Informe 1995-2015. Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2016. Informe 2016. Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2017. Informe 2017. Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2018. Informe 2018. Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- Lazar, S. 2005. Citizens despite the State: everyday corruption and local politics in El Alto, Bolivia, pp. 212-228. En: “*Corruption. Anthropological perspectives*” (D. Haller y C. Shore, eds.). Pluto Press, Londres.
- Lindgren, J. 2003. The theory, history, and practice of the bribery-extortion distinction. *Univ. Pennsylvania Law Review* 141: 1695-1740.
- Makaran, G. 2016. La figura del llunk’u y el clientalismo en la Bolivia de Evo Morales. *Revista Antropologías Sur* 5: 33-47.
- Marquette, H. 2003. *Corruption, politics and development. The role of the World Bank*. Palgrave, New York.
- Marshall, I.E. 2001. A survey of corruption issues in the mining sector. MMSD, IIED y WBCSD, *Working Paper* 15.
- Mauro, P. 1995. Corruption and growth. *Quarterly Journal Economics* 110 (3): 681-712.
- Mendoza, A. y J. de Echave. 2016. *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. CooperAcción y Oxfam, Lima.
- Montinola, G. y T. Jackman. 2002. Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 32 (1): 147-171.
- Morales A., M. (comp.) 2015. *Fondo Indígena. La gran estafa. Denuncias y propuestas de los pueblos indígenas*. Conamaq Orgánico, La Paz.
- Morales Q., M. 2009. Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública* 18 (2): 205-252.
- Mujica, J. 2005. Estrategias de corrupción. Poder, autoridad y redes de corrupción en espacios locales, pp. 133-160. En: “*Vicios públicos. Po-*

- der y corrupción” (O. Ugarteche, comp.). Casa Estudios Socialismo y Fondo Cultura Económica, Lima.
- Navarro A., R y C. Rivera M. 2013. Evaluación ambiental en Chile: falencias y tensiones dentro del Estado. *Revista CLAD Reforma y Democracia* 55: 173-192.
- O’Donnell, G. 2010. Revisando la democracia delegativa. *Casa del Tiempo, México*, 31: 2-8.
- OECD. 2014. *Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Paris. <https://goo.gl/pYgcQC>
- Olken, B.A. y R. Pande. 2012. Corruption in developing countries. *Annual Review Economics* 4: 479-509.
- ONDS. 2013. Conflictos sociales y corrupción en el Perú. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Presidencia del Consejo de Ministros, Willaqniki No. 13.
- Orrego, C. 1999. Corrupción: modelos y factores determinantes. *Revista Ciencia Política* 20 (1): 96-125.
- Ortega, G. 2016. *Agronegocios vs Agricultura campesina*. Resistir y producir, pp. 18- 23. En: “*Con la soja al cuello 2016*” (M. Pallau, coord.). BASE IS, Asunción.
- Pardo Becerra, L.A. 2013. La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia, pp. 143-191. En: “*Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*”. Contraloría General República, Bogotá.
- Pasquino, G. 1994. Corrupción política, pp. 377-379. En: “*Diccionario de Política*” (N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, eds.). Siglo XXI, México.
- Pellegrini, L. y R. Gerlagh. 2005. Corruption, democracy, and environmental policy. An empirical contribution to the debate. *Journal Environment & Development* 15 (3): 332-354.
- Pendergast, S.M., J.A. Clarke y G.C. van Kooten. 2011. Corruption, development and the curse of natural resources. *Canadian Journal Political Science* 44 (2): 411-437.
- Persson, A., B. Rothstein y J. Teorell. 2013. Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance* 26 (3): 449-471.
- Podestá, A., M. Hanni y R. Martner. 2017. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe. *Macroeconomía y Desarrollo*, N° 183, CEPAL, Santiago.

- Poole, D. 2005. Los dos cuerpos del juez: comunidad, justicia y corrupción en el Perú de los neoliberales, pp. 57-79. En: "Vicios públicos. Poder y corrupción" (O. Ugarteche, comp.). Casa Estudios Socialismo y Fondo Cultura Económica, Lima.
- Posner, R.A. 2009. *A failure of capitalism. The crisis of '08 and the descent into depression*. Harvard University Press, Cambridge.
- Quiroz, A.W. 2006. Redes de alta corrupción en el Perú: poder y venalidad desde el virrey Amat a Montesino. *Revista Indias* 66 (236): 237-248.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Historia de la corrupción en el Perú*. IEP, Lima.
- Robbins, P. 2000. The rotten institution: corruption in natural resource management. *Political Geography* 19: 423-443.
- Robinson, J.A., R. Torvik y T. Verdier. 2006. Political foundations of the resource curse. *Journal of Development Economics* 79: 447-468.
- Rose-Ackerman, S. 1975. The economics of corruption. *Journal Public Economics* 4: 187-203.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Corruption: a study in political economy*. Academic Press, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_. 2004. The challenge of poor governance and corruption. Copenhagen Consensus Challenge Paper. <https://goo.gl/8qQFt6>
- \_\_\_\_\_. (ed.) 2006. *International handbook on the economics of corruption*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Ross, M.L. 2001. Does oil hinder democracy? *World Politics* 53: 325-361.
- Rothstein, B. y A. Varraich. 2017. *Making sense of corruption*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Russi, D., A.C. González-Martínez, J.C. Silva-Macher, S. Gilifum, J. Martínez Alier & M.C. Vallejo. 2008. Material flows in Latin America. A comparative analysis of Chile, Ecuador, Mexico, and Peru, 1980-2000. *Journal Industrial Ecology* 12 (5/6): 704-720.
- Rutherford, D. 2002. *Routledge Dictionary of Economics*. Routledge, Londres.
- Sachs, J.D. & A.M. Warner. 2001. The curse of natural resources. *European Economic Review* 45: 827-838.
- Samaniego, P., M.C. Vallejo y J. Martínez-Alier. 2017. Commercial and biophysical deficits in South America, 1990-2013. *Ecological Economics* 133: 62-73.
- Serrano, H. 2013. Caso Chevron-Texaco. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

- Schramm, M. y M. Taube. 2005. Private ordering of corrupt transactions: the case of the Chinese guanxi networks and their challenge by a formal legal system, pp. 181-197. En: “*The new institutional economics of corruption*” (J.G. Lambsdorff, M. Taube y M. Schramm). Routledge, Londres.
- Shleifer, A. y R.W. Vishny. 1993. Corruption. *Quarterly Journal Economics* 108: 599-617.
- Silverstein, K. 2015. *The secret world of oil*. Verso, Londres.
- Sorkin, A.R. 2010. *Too big to fail*. Penguin, New York.
- SPDA. 2015. *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos*. SPDA (Sociedad Peruana Derecho Ambiental), Lima.
- Sullivan, S. 2002. *Marx for a postcommunist era*. Routledge, Londres.
- Tanzi, V. y H. Davoodi. 2001. Corruption, growth and public finances, pp. 89-110. En: “*The Political Economy of Corruption*” (A.J. Jain, ed.). Routledge, New York.
- Theobald, R. 1990. *Corruption, development and underdevelopment*. MacMillan, Londres.
- TI (Transparency International). 2017. Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro global de la corrupción. Transparency International, Berlín.
- Torsello, D. y B. Venard. 2016. *The anthropology of corruption*. *Journal Management Inquiry* 25 (1): 35-54.
- Tortosa, J.N. 2013. *Corrupción, corregida y aumentada*. Icaria, Barcelona.
- Trebilcock, M.J. y M. Mota Prado. *Derecho y desarrollo*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Unctad. 2013. *Commodities and development report*. UNCTAD, Ginebra.
- Ugarteche, O. y G. Therborn. 2005. A modo de introducción. Para comprender la corrupción ahora: marcos de análisis transversal del fenómeno, pp. 13-54. En: “*Vicios públicos. Poder y corrupción*” (O. Ugarteche, comp.). Casa Estudios Socialismo y Fondo Cultura Económica, Lima.
- UNEP. 2010. *Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials*. International Panel for Sustainable Resource Management. UNEP, Paris.
- Uslaner, E.M. 2005. Trust and corruption, pp. 76-92. En: “*The new institutional economics of corruption*” (J.G. Lambsdorff, M. Taube y M. Schramm). Routledge, Londres.
- Van Roy, E. 1970. On the theory of corruption. *Economic Development and Cultural Change* 19 (1): 86-110.

- Verbitsky, H. 1992. *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Planeta, Buenos Aires.
- Viale, E. 2017. Desidia Veladero: el modelo minero pone en jaque al Estado de derecho, pp. 171-185. En: “*Informe ambiental 2017*” (A. Di Pangracio, A. Nápoli y M.E. Garro Vidal, eds.). FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Buenos Aires.
- Warren, M.E. 2004. What does corruption mean in a democracy? *American Journal Political Science* 48 (2): 328-343.
- \_\_\_\_\_. 2005. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana Ciencias Política y Sociales* 40 (193): 109-141.
- Wiener, R. y J. Torres. 2014. *La gran minería: ¿paga los impuestos que debería pagar?* Latindadd, Lima.
- Wilson, A., F. McMahon y M. Cervantes. 2013. Fraser Institute annual survey of mining companies 2012/2013. Fraser Institute, Vancouver.
- World Bank. 1992. *Governance and development*. World Bank, Washington.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Helping countries combat corruption. The role of the World Bank*. World Bank, Washington.
- \_\_\_\_\_. 2017. *World development report 2017. Governance and the law*. World Bank, Washington.

## Otras publicaciones sobre el debate constituyente en Ecuador y América Latina

*Alberto Acosta y Esperanza Martínez, Editores*

- *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*  
Autores varios
- *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad.*  
Autores varios
- *El mandato ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*  
Eduardo Gudynas
- *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*  
Autores varios
- *Agua. Un derecho humano fundamental*  
Autores varios
- *Soberanías. Una lectura plural*  
Autores varios
- *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*  
Boaventura de Sousa Santos
- *Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*  
José María Tortosa
- *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*  
Ramiro Ávila Santamaría
- *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*  
Autores varios
- *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*  
José Luis Coraggio



- *Mercados de carbono*  
*La neoliberalización del clima*  
Larry Lohmann
- *Buen Vivir Sumak Kawsay*  
*Una oportunidad para imaginar otros mundos*  
Alberto Acosta
- *Transgénicos*  
*Inconciencia de la ciencia*  
Alberto Acosta y Esperanza Martínez  
(compiladores)
- *Descolonización y transición*  
Raúl Prada Alcoreza
- *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir:*  
*Debates e interrogantes*  
Koldo Unceta
- *Indios, negros y otros indeseables*  
Paco Gómez Nadal
- *Ofensiva megaminera china en los Andes*  
William Sacher
- *La Sociedad autónoma*  
*Del Estado tutelar a la nueva utopía*  
Juan Cuvi
- *Potosí, el origen*  
*Genealogía de la minería contemporánea*  
Horacio Machado Aráoz
- *Extractivismo y corrupción*  
*Anatomía de una íntima relación*  
Horacio Machado Aráoz

La corrupción devasta América Latina cual ciclón. Todos los gobiernos latinoamericanos —progresistas y neoliberales— son arrasados por crecientes denuncias que llegan hasta el más alto poder político. Sin embargo, pese a la creciente difusión de estas noticias, pocos son los análisis profundos de este fenómeno político.

La sociedad necesita conocer más sobre esta cuestión, sus entretelones, causas y orígenes. Por eso es importante abrir debates serios y profundos, como los que propone, con mucha lucidez, Eduardo Gudynas en este libro.

El autor encuentra y desmenuza explicaciones estructurales y de fondo a la corrupción, estrechamente atadas a los extractivismos: minero, petrolero, agrario, forestal... Tanto que si pudiéramos escribir una “historia de los extractivismos”, iría a la par con la “historia de la corrupción”. Y la lógica de estos siameses —extractivismos y corrupción— se caracteriza por el autoritarismo y la violencia, rasgos perniciosos para los pueblos y la Naturaleza. Tanto la violencia como la corrupción son condiciones necesarias de los extractivismos y no solo consecuencias de los mismos. Existen fuertes y perversos vínculos de retroalimentación entre todos estos procesos. Y esto quizás porque extractivismo y corrupción sirven a un mismo amo: la acumulación capitalista periférica.

Alberto Acosta

