



Capítulo 7

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.

Lecciones de África y Latinoamérica

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela
y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

*The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and
Latin America*

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total
o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

CAPÍTULO 7

EL DESARROLLO BASADO EN EXTRACTIVOS Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO

*Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes*

1. INTRODUCCIÓN

Este libro se ha enfocado en la evolución institucional y la economía política de la gestión pública en contextos de abundancia de extractivos. No hemos discutido de manera explícita las consecuencias de estas políticas sobre el desarrollo, específicamente en términos de desigualdad, pobreza, exclusión política, violencia y medio ambiente. Sin embargo, la idea de que existe una correlación entre la dependencia de los recursos naturales y un bajo nivel de desarrollo sí ha estado presente de manera implícita a lo largo de toda nuestra discusión. En este capítulo, procederemos a revisar la evidencia que apunta en esta dirección.

Nuestra principal preocupación aquí es el «desarrollo sostenible». «Desarrollo», para nosotros, es un concepto que se refiere a más que el simple crecimiento, ya que implica la creación de capacidades que posibiliten un acceso más equitativo a los beneficios de dicho crecimiento. «Sostenibilidad» es una noción que incluye distintos componentes: medioambientales, políticos, sociales y económicos. A pesar de que hemos abordado estos temas de forma indirecta, explorarlos a profundidad hubiera excedido el alcance de este libro. Hemos decidido, por lo tanto, enfocarnos en la equidad, factor crucial para la sostenibilidad política y social. En términos económicos, la equidad es también la variable

que se ve directamente amenazada por la presencia de extractivos, los que suelen generar un escenario en el que pocos ganan y la mayoría pierde. Los extractivos tienden a distorsionar los acuerdos distributivos, consolidando un patrón nocivo para el futuro. El aspecto más vulnerable de la equidad en un contexto de extractivos se da entre grupos, lo que se conoce también como desigualdad «horizontal». Hemos tomado también en cuenta la violencia y la forma en que esta afecta la igualdad, intentando incorporar un ángulo medioambiental o político cuando resulte relevante.

Es en virtud de esto que, además de discutir los efectos directos de los extractivos a un nivel micro, hemos organizado los capítulos previos de manera que nos permitan explorar cómo la dependencia de extractivos deforma las instituciones y afecta la eficiencia de las políticas públicas, y cómo este escenario minimiza las posibilidades de alcanzar un desarrollo sostenible. Como se demuestra en diversos estudios, el desarrollo dependiente de extractivos tiende a acentuar la desigualdad y, en sociedades heterogéneas, las desigualdades horizontales o entre grupos. Los capítulos anteriores han demostrado que los extractivos tienen un efecto dañino y perverso sobre la institucionalidad y las estrategias de desarrollo nacional, a la vez que representan enormes retos de gestión en sí mismos. Es posible evaluar bajo una misma óptica la desigualdad, la exclusión política, la violencia y la degradación ambiental, así como la forma en que estos factores interactúan entre sí. La economía política de este tipo de desarrollo tiende a debilitar los elementos que se *necesitan* para alcanzar y sostener un desarrollo realmente inclusivo y con miras hacia el futuro, debido a que los extractivos suelen ocasionar de forma directa desigualdad, conflicto y daño medioambiental, en un contexto en el que las instituciones, de por sí ausentes y deficientes, se vuelven más necesarias que nunca. Es un arma de doble filo: mayor demanda, por un lado, y deformación de la oferta, por otro. (Es importante notar aquí que la economía política hubiese sido más saludable si la oferta y la demanda se expresaran de forma más tradicional: el problema en estos casos suele ser que la demanda efectiva de instituciones «correctas» no existe o, por lo menos, no en una forma

que sea capaz de generar algún tipo de reacción. Por lo general, *necesidad* y oferta se mueven en direcciones opuestas).

Hemos revelado cómo, una y otra vez, una diversificación precaria y débil suele engendrar deficiencias institucionales. Los casos de Perú y Bolivia son especialmente ilustrativos de este punto. Es cierto que sin medidas adicionales que logren revertir la tendencia de labor intensiva en capital, las políticas de diversificación por sí solas no lograrán aumentar el empleo. Sin embargo, la oferta laboral es una condición necesaria de la equidad: sin diversificación, no es posible siquiera imaginar la creación de empleos al margen del sector extractivo.

Adicionalmente, los extractivos suelen estar asociados a la falta de transparencia, a la confusión del sector público y privado y, con frecuencia, a la corrupción. Si bien ninguno de estos factores está indefectiblemente asociado con la desigualdad o los conflictos, las probabilidades de que estén vinculados son altas, como demuestran nuestros casos de estudio, especialmente en el caso de Níger y Nigeria. Otra característica común a estos casos es el centralismo, que suele debilitar las políticas populares y de base que podrían ayudar a generar una estrategia de desarrollo distinta; Botsuana ejemplifica esta dinámica a la perfección. También hay círculos viciosos, como el conflicto causado por la creciente desigualdad entre grupos, que impone necesidades institucionales en las mediaciones o motiva a que se destinen recursos para fines represivos. La dificultad para construir consensos en sociedades heterogéneas puede también obstaculizar o manipular la participación civil, especialmente cuando existe una tradición de políticas clientelistas, como sucede en el caso peruano. Esta relación se agrava mientras mayor haya sido la desigualdad entre grupos al inicio de la explotación de extractivos.

Esta ineptitud institucional se enfrenta a los ya conocidos problemas microeconómicos. El impacto directo de las actividades extractivas en una determinada región nunca es neutral en términos distributivos. La explotación de recursos naturales y la presencia de agentes externos reconfigura la organización política de las comunidades locales y ocasiona

problemas de gobernabilidad que afectan diversos ámbitos de la vida comunitaria. La explotación de extractivos suele generar una necesidad de redefinir lo que significa tener un derecho legal sobre la tierra. El problema de la tenencia del territorio afectado por la explotación mineral suele ocasionar tensiones, especialmente cuando la única manera en que este ha sido resuelto en el pasado ha sido a través de leyes tradicionales o arreglos informales, como suele ser el caso de África subsahariana. En América Latina, la historia de expropiaciones y trabajo forzado pesa en cualquier discusión sobre tierras hoy en día. El capítulo sobre el caso peruano ha hecho esto evidente. Resulta muy tentador para los gobiernos centrales subvertir arbitrariamente los esquemas tradicionales de tenencia de tierras, exacerbando a veces de manera cínica las divisiones internas de la comunidad, especialmente en áreas que ya se encuentran fragmentadas y dañadas social o étnicamente.

La compensación legítima que las comunidades pueden exigir no se limita a asuntos meramente territoriales o a los ingresos agrícolas a los que deben renunciar. Las actividades extractivas suelen tener otros efectos negativos, como daño medioambiental o, de manera mucho más compleja, desigualdades sociales producto de los *shocks* estructurales a la economía local. Las poblaciones locales son inseparables de una serie de identidades y prácticas sociales, especialmente en las zonas rurales (Polanyi, 2001). Por ejemplo, en Níger, la explotación de óxido de uranio amenaza con acelerar el declive de la ganadería pastoral y eliminar las antiguas costumbres nómadas a las que están vinculadas ciertas jerarquías sociales. Para las poblaciones afectadas, el fin de la ganadería pastoral representa no solo el fin de una actividad económica, sino el abandono forzado —y, consecuentemente, doloroso— de su cultura, así como la pérdida de un antiguo orden social. Todo esto puede generar frustración e indignación moral entre quienes se perciben a sí mismos como los perdedores en el nuevo sistema distributivo.

Una fuente adicional de conflicto proviene de la distribución de los beneficios locales que generan las industrias extractivas. La población

local no siempre puede ocupar puestos que demandan trabajadores especializados, por lo que debe conformarse con empleos de menor ingreso. Pero incluso cuando existen recursos humanos locales, las compañías prefieren contratar trabajadores de otras zonas, reclutándolos entre los clientes de élites extranjeras o ajenas a la zona. Este último aspecto nos remite a la difícil situación de los gobiernos locales en las zonas productoras de minerales, usualmente una compleja combinación de líderes tradicionales desempoderados, poderes externos diseñados para preservar los intereses del gobierno central e intentos más o menos sinceros de responder a las demandas de la población.

A un nivel más amplio, es posible que los extractivos generen desigualdad entre grupos si es que las autoridades que controlan la distribución de las rentas deciden utilizarlas como una herramienta política para empoderar ciertos grupos específicos y desempoderar a otros; o si, independientemente de sus fines políticos, la distribución de rentas no logra corregir las desigualdades generadas por dichos sistemas económicos, es decir, si no se da ningún tipo de intervención correctiva. Como este libro demuestra, los políticos nigerianos suelen participar en el debate sobre la distribución de la riqueza natural, reconociendo sus diversos matices y haciendo uso de su autonomía relativa dentro del sistema federalista. En contraste, el debate es todavía incipiente en el engorroso y altamente centralizado sistema político de Níger, herencia de sus épocas como colonia francesa. Botsuana, por su parte, ha seguido un camino distinto, buscando, en teoría, que las rentas beneficien a la sociedad en general. Debido al proyecto postcolonial que deliberadamente impuso la dominación Tswana sobre las minorías étnicas en nombre de la «unidad nacional», las divisiones internas no son realmente reconocidas en ese país.

En Chile, el reducido tamaño de las comunidades (usualmente indígenas y principalmente agrícolas) afectadas por la explotación de extractivos ‘invisibiliza’ los conflictos redistributivos y las desigualdades a los ojos del sistema político. En Perú, el Estado se ha dedicado a comprar una situación de «paz» en beneficio de los inversionistas extranjeros,

aplicando un sistema de generosa distribución económica que excede la capacidad de gasto de las instituciones locales y que genera resentimiento en las regiones no productivas. En Bolivia, el gobierno se enfrentó a conflictos y problemas político-económicos cuando las áreas extractivas dejaron de estar en la sierra para reubicarse en las zonas bajas del país.

Finalmente, hay algo que decir sobre los casos en los que la *ausencia* relativa de conflicto es palpable en un contexto de riquezas minerales y dependencia. De hecho, la naturaleza y realidad geográfica de los recursos influye sobre la posibilidad de que dichos conflictos se desarrollen o no. En otras palabras, los conflictos sociales parecen reducirse o aplacarse cuando los recursos se extraen de un número limitado de minas en zonas relativamente despobladas. En contraste, en las zonas de alta densidad poblacional y que padecen de carencias estructurales serias y problemáticas, las cosas se dan de manera muy distinta.

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera, discutimos nuestros casos de 'éxito', preguntándonos en qué medida pueden ser considerados como tales al evaluar su desarrollo y si es que sus (nada sorprendentes) problemas en términos de equidad, sostenibilidad y condiciones medioambientales pueden decirnos algo sobre los retos de gestionar la presencia de extractivos. En la segunda parte, aplicamos la misma óptica a nuestros casos de 'fracaso relativo', aunque aquí la dificultad reside en establecer el escenario contrafáctico. ¿Podemos realmente afirmar que un escenario alternativo sin extractivos hubiera sido mejor o peor para el medio ambiente? Es aquí donde debemos reconocer nuestras limitaciones, aunque una investigación que tome en cuenta ejemplos no vinculados a los extractivos debería poder establecer un contrafáctico plausible.

2. LOS CASOS DE 'ÉXITO' RELATIVO: CHILE Y BOTSUANA

Hay muchos motivos por los que Chile puede ser considerado más exitoso que nuestro segundo caso de estudio, Botsuana. La principal diferencia entre estos países radica en el alcance y la profundidad de la diversificación

que se ha llevado a cabo en Chile, a pesar de sus décadas de dependencia de extractivos. La diversificación ha generado en las regiones mayor diversidad y desarrollo, así como industria concentrada en Santiago, la capital del país. La presencia regional de actores que promueven la industrialización ha ayudado a extender los beneficios de la minería, aunque el nivel de desigualdad todavía es alto, con un coeficiente de Gini de 52 (tabla 1). Las desigualdades políticas también han sido notables a lo largo del tiempo, sobre todo si tomamos en cuenta la naturaleza centralista y verticalista del sistema político y la forma en que este es utilizado. ¿Qué vino primero?, ¿cuál es la causa y cuál el efecto?, ¿y qué podemos aprender acerca de la generación de desarrollo sostenible basado en extractivos?

En nuestra opinión, el desarrollo temprano de instituciones coherentes y efectivas y la presencia de un Estado fuerte en Chile fue crucial para asegurar una distribución económica inicial relativamente buena (una ventaja que se perdió con el tiempo, como explicaremos más adelante). Pero, incluso en este escenario, las desigualdades entre grupos existían y fueron, de hecho, creadas y agravadas principalmente por un sector extractivo que no tomamos en cuenta aquí: la industria maderera. La ausencia relativa de conflictos mineros no puede ser atribuida a algún tipo de solución nacional política o social, sino a una serie de elementos geográficos contingentes y accidentales. De hecho, durante un periodo importante de tiempo, aparecieron conflictos relacionados a la minería y los sindicatos. El desarrollo inicial de las instituciones impulsó el comercio y la industria del país desde mediados del siglo XIX, un momento excepcionalmente temprano en la historia. Desde los años sesenta en adelante, hubo una importante presencia de actores *nacionales* que promocionaron el desarrollo *local* en Chile. Con relación al medio ambiente, Chile no fue bendecido como Botsuana con una situación relativamente benigna: el impacto que la extracción de cobre tiene sobre el agua y la tierra es bastante mayor al de la industria de diamantes (lo que se hace evidente cuando consideramos que solo han operado cuatro minas de diamantes en todo el territorio de Botsuana), y para aumentar su valor

el cobre es procesado en fundidoras, lo que ha generado un grave problema de contaminación. Sin embargo, también aquí, el desarrollo institucional temprano ayudó a que, desde los años noventa, las autoridades estatales tomaran con mayor seriedad la protección del medio ambiente.

La tabla 1 evidencia que hoy en día Chile tiene el ingreso per cápita más alto de nuestros seis países de estudio, con un porcentaje bastante reducido de la población por debajo de la línea de la pobreza (15%) y el mejor ranking de ‘desarrollo humano’. El nivel de corrupción percibido es igualmente bajo y ubica a Chile en la ubicación 25 más baja a nivel global, mientras que Bolivia se encuentra en el puesto 120. Sin embargo, la desigualdad es alta: el coeficiente de Gini se ubica a mitad de camino entre nuestros otros dos casos de estudio latinoamericanos. Aun así, investigaciones recientes sugieren que los altos niveles de desigualdad chilenos son un fenómeno posterior a la década del sesenta. Durante buena parte de los inicios del siglo XX la desigualdad se redujo, lo que se puede explicar gracias al buen sistema educativo del país, así como por el éxito relativo de la industrialización y otros aspectos de la diversificación económica, como demostraremos más adelante (Rodríguez Weber, 2011; Bértola & Ocampo, 2011; Thorp, 2012). En otras palabras, el mismo fenómeno —un Estado relativamente coherente y políticas públicas— que facilitó un manejo relativamente positivo de los extractivos, también propició una desigualdad menor a la de países vecinos que se encontraban en situación similar con respecto a los extractivos. Las características iniciales de la industria también ayudaron: el estímulo de los nitratos para la agricultura y economía local fue importante, como también lo fue la necesidad de mano de obra remunerada para trabajar en los despoblados territorios incorporados, contexto que permitió aumentar los sueldos a la población (Rodríguez Weber, 2011; Palma, 1979; Ortega, 2005).

Sin embargo, después de los años sesenta, el coeficiente de Gini dio un giro negativo, homologando a Chile con el resto de sus pares latinoamericanos. A pesar de esto, el cambio en el patrón de equidad después de los sesenta es más una consecuencia de la economía política

Tabla 1. Indicadores de desarrollo para los seis países, 2009-2010

	PBI per cápita 2009, \$2,000	Valor agregado en la industria, % PBI	Valor agregado en manufactura, % PBI	Pobreza (% por debajo de la línea de la pobreza)	Designación (Gini)	Ranking en el IDH (169 países)	Ranking de percepción de corrupción (180 países)
Botsuana	4082	39,6	4,2	30,6 (2003)	61,0 (2003)	98	37
Bolivia	1192	36,2	14,4	60,1 (2007)	57,3 (2007)	95	120
Chile	6083	42,1	12,7	15,1 (2009)	52,1 (2009)	45	25
Níger	173	17,1 (2003)	6,4 (2003)	59,5 (2007)	34,0 (2007)	167	106
Nigeria	506	40,7 (2007)	2,6 (2006)	54,7 (2004)	42,9 (2004)	142	130
Perú	2913	34,1	14,0	34,8 (2009)	47,9 (2009)	63	75

Fuentes: Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial); PNUD (2011); Transparencia Internacional (2009).

del periodo que siguió al gobierno de Salvador Allende —el reajuste estructural de Pinochet y la globalización— que de la dependencia de la minería en sí, si bien el *boom* minero de las últimas dos décadas ha cimentado la economía chilena sobre la base de sus recursos naturales, al igual que sucede en el resto de nuestros casos de estudio.

Las desigualdades entre grupos no estaban ausentes del contexto general de desigualdad que, hasta hace pocas décadas, parecía estar reduciéndose. En Chile, los españoles homogenizaron a los pueblos precolombinos bajo una sola categoría: «indios». Con el tiempo, las personas de sangre mestiza se convirtieron en ‘chilenos’ y el apelativo de ‘indios’ quedó reservado casi exclusivamente a los mapuches del sur, conocidos oficialmente hasta hace poco como araucanos. Para mediados del siglo XIX, los grupos indígenas que habitaban el Valle Central habían ‘desaparecido’ para convertirse en fuerza de trabajo para la poderosa economía agrícola.

Los mapuche, sin embargo, controlaban un recurso natural crucial —el bosque—, por lo que su sometimiento resultaba «necesario». El Estado fue progresivamente imponiéndose sobre ellos y la campaña final de «pacificación» de los militares se llevó a cabo durante el ciclo del nitrato, cuando los mapuches fueron finalmente confinados a comunidades (Bengoa, 1985). La presencia del Estado y ‘buena gobernanza’ en los bosques del sur significaba la imposición de la ley y el orden a fin de asegurar los derechos de propiedad que se iban a entregar a nuevos industrialistas —de sexo masculino—, preferiblemente extranjeros de la raza blanca superior.

El proyecto nacional del Estado chileno pretendía incorporar a los «indios» a través de la educación y mediante la creación de un sistema ferroviario. Sin embargo, a la fecha, la brecha educativa todavía existe. El nivel de analfabetismo entre los mapuches es de 9%, peor que el de los demás grupos indígenas, y bastante más alto que el 4% que existe entre los no indígenas (INE-Orígenes, 2002, p. 71). El problema de las tierras no se volvió a tocar sino hasta hace muy poco. La reforma agraria llevada a cabo por la Democracia Cristiana durante los años sesenta había dejado

de lado a los mapuche. El gobierno de Unidad Popular implementó una nueva reforma, pero esta fue luego deshecha por Pinochet a fin de garantizar los derechos de propiedad en las plantaciones privadas de pinos y otras similares, lo que estableció la base del nuevo modelo de desarrollo basado en recursos naturales. No hubo mayor debate al respecto, ya que la dictadura hizo buen uso de su ‘monopolio sobre el uso de la violencia’.

Bajo la Concertación, la reforma agraria redistribuyó 120 000 hectáreas al pueblo mapuche. Los censos nacionales entre 1996 y 2006 demuestran que la pobreza entre la población indígena disminuyó de 35% a 19%, reduciendo a casi la mitad la brecha económica entre la población indígena y la no indígena¹. Sin embargo, las múltiples ramas de olivo ofrecidas por la Concertación a los mapuches no se tradujeron en un estilo de gobierno más flexible. El Estado continuó aplicando la ley anti-terrorismo del gobierno de Pinochet (Ley 18314) frente a los casos de violencia, por lo que los líderes indígenas involucrados en actos violentos contra la propiedad privada se enfrentaron a cortes militares en las que eran juzgados como terroristas (Human Rights Watch, 2004; Yañez & Aylwin, 2007). Hemos profundizado sobre cómo distintos gobiernos manejan las desigualdades entre grupos, ya que de no tomar esto en cuenta la ausencia aparente de conflictos comunitarios en el sector del cobre podría sugerir éxito en el ámbito del desarrollo sostenible. Ahora debemos considerar primero si es que esta ausencia de conflicto en la minería ha sido real y, además, en el caso de que lo haya sido, por qué ha sido así y qué podemos extraer de esto para nuestra investigación.

¿Por qué entonces la minería en el norte ha estado relativamente libre de conflicto o, más adecuadamente, de enfrentamientos visibles? La respuesta es bastante sencilla: la reducida población local. La contaminación viaja por el agua de los ríos y el consumo de agua subterránea puede verse afectado en áreas bastante extendidas, pero las minas de cobre del norte han estado

¹ La pobreza entre los grupos no indígenas se redujo de 23% a 13% durante ese mismo periodo.

casi siempre ubicadas en zonas libres de población local. Esto tuvo como consecuencia directa que los campos mineros, cuna de la organización entre trabajadores, cobraran mucha importancia. El importante movimiento sindical que se desarrolló durante los ciclos del nitrato y el cobre sí generó conflictos, así como la brutal represión a los trabajadores, lo que tuvo consecuencias tanto reales como simbólicas. A comienzos del siglo XX, las huelgas en Santiago y los puertos de Iquique y Valparaíso fueron reprimidas por la Marina y el Ejército, dejando un saldo de varios muertos. En 1937, la Ley de Seguridad del Estado amplió el poder del Estado para mantener bajo control las políticas populares (Angell, 1972). La dictadura de Pinochet debilitó los sindicatos y fortaleció el aparato estatal. En pocas palabras, un Estado fuerte también ha significado poderes represivos fuertes a lo largo de toda la historia republicana del país.

Aquí debemos recalcar nuestra impresión de que un nivel inusual de diversificación —y, en particular, una diversificación que beneficiaba a las regiones— ha contribuido a que Chile evidencie menos tensiones que los demás casos y a que sus ciudadanos gocen de —históricamente, aunque no en la actualidad—sueldos más equitativos.

Una generalización simplista del mal holandés nos podría llevar a pensar que la minería siempre desincentivará la agricultura de valor agregado y la industrialización. Chile ejemplifica cómo la minería puede a veces ayudar a inyectar dinamismo en el capitalismo local. Siguiendo la pista de la rica documentación de Luis Ortega, sabemos hoy en día que la opinión popular sobre el ‘desarrollo hacia afuera’ chileno del siglo XIX, que caracterizó a la era posterior a la guerra, exageró la ausencia de vínculos domésticos, especialmente los industriales (Ortega, 2005, pp. 245-347). Esto se aplica tanto al primer ciclo del cobre (desde la década de 1830 hasta 1878) como al ciclo del nitrato (1878-1920). Para cuando la gran industria del cobre empezó a liderar la economía (desde los años veinte en adelante), el desarrollo industrial ya había pasado por distintas etapas, dejando un legado de bases productivas e influencia política (Palma, 1979; Ortega, 2005; Muñoz, 1968).

La minería también ayudó a financiar el desarrollismo estatal. Como muestran las figuras 1 y 3 del capítulo 2, la minería representaba más del 80% de las exportaciones para el periodo entre 1880 y 1973 (con excepción de los años de crisis global), lo que permitió la importación de bienes de capital y contribuyó con entre 10 y 20% de los ingresos fiscales en las décadas previas a la nacionalización. En 1939, la corporación del desarrollo CORFO (Corporación del Fomento de la Producción) fue financiada —en parte gracias a los intereses industriales— con un impuesto especial que se impuso sobre el cobre. Si bien la misión original de CORFO era la reconstrucción y electrificación, después se expandió para incluir el financiamiento de las fundidoras Paipote (1952) y Ventanas (1964), con el objetivo de fomentar la minería doméstica a pequeña escala.

Sin embargo, lo que nunca fue —y esto es crucial para nuestras conclusiones sobre políticas públicas— es un modelo realmente descentralizado. Como hemos visto en el capítulo 2, debido a las reformas nacionales de las décadas de 1830 y 1920, las autoridades locales fueron asignadas por y respondían al presidente de la República. La industrialización del siglo XX estuvo subvencionada por el Estado y fuertemente influenciada por estas condiciones. El desarrollo regional era relativamente bueno, pero esto fue gracias a la importante presencia local de cuerpos del gobierno central, especialmente la propia CORFO.

Podemos ilustrar este importante punto con un reciente caso emblemático de la descentralización productiva chilena (caracterizada por un Estado central fuerte y regiones débiles) que nos resulta especialmente útil pues se refiere a un pueblo minero: Rancagua. Ubicado a solo noventa kilómetros al sur de Santiago, Rancagua está construido alrededor de El Teniente, mina propiedad de CODELCO. Antes del *boom* privado de los años noventa, El Teniente era la operación subterránea más grande del mundo y el segundo depósito después de Chuquicamata. A mediados de los noventa, CORFO, a través de su división pro microempresarial, Sercotec, apoyó la asociación de pequeñas firmas metalúrgicas y abogó

en su favor frente a CODELCO para que se crearan vínculos productivos locales (Angell, Lowden & Thorp, 2002, pp. 144-150)².

Extractivos y medio ambiente

Las zonas en las que se han concentrado las actividades mineras en Chile han sido casi siempre áridas o semi-áridas. En las segundas, se han registrado ciertos conflictos vinculados a la agricultura y el medio ambiente³; en las primeras, en cambio, gracias a la ausencia de pobladores locales y al escaso poder político de los indígenas del norte, los conflictos han sido escasos.

Si bien los estándares de las actividades industriales han mejorado gracias a la globalización y a ciertos cambios políticos, el aumento de la minería ha empeorado la contaminación y agravado la escasez de agua en las últimas dos décadas. Durante los años setenta y ochenta, las autoridades de CODELCO no solo carecían de cualquier tipo de conciencia medioambiental, sino que se enfrentaban a serias restricciones presupuestarias: llevar a la práctica una filosofía «verde» no se encontraba entre sus prioridades, no a menos, en cualquier caso, que la productividad estuviese en riesgo. Sin embargo, el *boom* minero de los años noventa elevó los estándares medioambientales: las transnacionales que operaban en el país presionaron en esta dirección y CODELCO comprendió la necesidad de adoptar una postura más ecológica (Orihuela, 2011). Para el final de la dictadura, los principales problemas medioambientales del país estaban asociados a las operaciones de cinco fundidoras estatales (Lagos, 1990). El primer gobierno de la Concertación decidió no privatizar CODELCO (ni ENAMI, dueño de las fundidoras más pequeñas) y decidió en cambio

² Los intentos de CORFO por establecer vínculos entre los pequeños negocios y la minería a gran escala, privada o estatal, no siempre han tenido un desenlace positivo, como sucedió en el norte de Antofagasta (Angell, Lowden & Thorp, 2002, pp. 144-150).

³ Un caso emblemático ha sido el de Los Pelambres (200 km al norte de Santiago), empresa manejada por un importante conglomerado doméstico que se ha enfrentado la fuerte oposición de los agricultores del valle.

ofrecerle respaldo político, recursos económicos y asegurar un manejo profesional de primer nivel. Una nueva encarnación del Estado fuerte logró disminuir la contaminación, aunque también tomó la decisión de no priorizar las buenas prácticas en las zonas al norte de Santiago, debido a la baja densidad poblacional. En Chiquiticama, hasta hoy la principal operación minera de Chile, la solución a la que se recurrió frente al problema de las fundidoras y la contaminación generada por la minería a tajo abierto fue clausurar el viejo pueblo minero, que fue trasladado a la ciudad cercana a Calama (Orihuela, 2011).

En conclusión, el modelo de crecimiento chileno basado en recursos naturales, incluso tomando en cuenta todas sus virtudes, ha generado exclusión, desigualdad entre grupos, violencia étnica y degradación medioambiental, así como instituciones estatales que tienen como función manejar y reprimir los problemas asociados con estas características. A pesar de los importantes progresos de las últimas dos décadas, las brechas de oportunidad económica son todavía preocupantes y la participación política ciudadana es mínima. El que algunos de los aspectos más característicos de la desigualdad generada por la presencia de extractivos —como una diversificación débil y violencia comunitaria— hayan sido menores a lo que podría haber sido predicho por el modelo general puede ser explicado por la coherencia inicial del desarrollo institucional que precedió al *boom* de los extractivos y por la solidez sostenida de las fuerzas que empujan el desarrollo institucional. La ubicación de los principales recursos mineros también ha ayudado.

El caso de Botsuana

Hasta hace poco, se consideraba que Botsuana no solo había tenido un manejo exitoso de su industria de diamantes, sino que había logrado extender el desarrollo generado por la industria extractiva a un alto porcentaje de su población. La impresión general era que la homogeneidad de la sociedad de Botsuana había propiciado una forma de crecimiento

pacífico. Sin embargo, consideramos que, en términos de distribución de ingresos y equidad, los resultados han sido bastante pobres. Las altísimas rentas extractivas han permitido, e incluso alentado, entre la población de Botsuana, una dependencia generalizada del Estado y sus provisiones, a expensas de la empresa privada y del desarrollo de un estilo de vida sostenible. Las desigualdades entre grupos se hacen evidentes cuando reconocemos que la población no es tan homogénea como aparenta ser. Las políticas que claramente empeoran la desigualdad y la primacía de lo urbano —para beneficio de la cultura Tswana— pueden ser por lo menos parcialmente atribuibles al compromiso del Estado de asegurar un ambiente favorable para la inversión de la industria extractiva.

Por un largo tiempo, estas desigualdades no fueron tan evidentes o, en muchos casos, no fueron plenamente reconocidas debido al deseo que existía de una mayor unidad nacional y el orgullo que esta posibilidad genera entre la población. Es difícil señalar una razón tangible para este silencio generalizado, que se mantuvo a lo largo de casi toda la era post-independencia. Parece haber cierta evidencia de que existía una incomodidad extendida que desincentivaba la oposición entre la población, desanimándola de cuestionar un gobierno que parecía estar dando tanto al país. Al mismo tiempo, el gobierno no dudaba en condenar cualquier tipo de oposición pública y desacreditarla como si se tratase de expresiones subversivas y obstáculos a la armonía nacional. El resultado era una dinámica ciertamente ‘paternal’ de respeto y sumisión.

Ahora, sin embargo, las desigualdades son más difíciles de ignorar o tolerar, sobre todo debido a que el país es cada vez más consciente de sus problemas políticos. De hecho, con los años, este «omertà» (o código de silencio) se está quebrando gracias a la educación de los botsuaneses y a su cercanía al discurso global sobre la democracia y derechos civiles. Las personas se sienten con mayor derecho a poner ciertos temas sobre la mesa y a involucrarse en debates sobre sus derechos y obligaciones como ciudadanos. A menos de que esto venga acompañado de un esfuerzo por asegurar que los beneficios del crecimiento sean percibidos por toda la

sociedad, el gobierno de Botsuana encontrará cada vez más difícil mantener un control centralizado sobre la población. Buena parte de este esfuerzo deberá estar dirigido a asegurar que la economía local pueda absorber al cada vez mayor número de jóvenes educados y políticamente activos del país.

La tabla 1 muestra los indicadores de desarrollo de Botsuana. El alto nivel de desigualdad, los resultados de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los bajos niveles de industrialización relegan al país en nuestra comparación a una posición no muy favorable. Botsuana solo evidencia un buen desempeño en transparencia y servicios urbanos. El aspecto ambiental también juega a su favor. Si bien su extraordinaria riqueza de diamantes y excepcional trayectoria de gestión han traído múltiples beneficios, estos no han llegado a la mayoría de la población rural. Durante buena parte de los años ochenta y noventa, así como del nuevo milenio, casi la mitad de la población se encontraba bajo la línea nacional de pobreza de un dólar diario y con una expectativa de vida de 35 años, mientras que el coeficiente de Gini del país se ubicaba entre los más altos del mundo (más de 60). La situación ha mejorado en años recientes: la expectativa de vida hoy es más cercana a los 50 años. El desempleo se ha mantenido en alrededor del 20% desde comienzos de los noventa⁴. Para el 80% de la población, la agricultura —especialmente la crianza de ganado y los cultivos de subsistencia— todavía representa el principal medio de vida. Sin embargo, el país depende casi completamente de la Unión Aduanera de África Austral (SACU-Southern African Customs Union) para importar alimentos, debido a que solo alrededor del 4% del territorio nacional es cultivable.

Si bien todo esto bastaría para explicar el bajo desempeño de Botsuana, la situación se vuelve incluso más grave si tomamos en cuenta que se estima

⁴ «Poverty in Botswana Persists Despite Growth». *Inter Press Service*, 15 de enero de 2007. En <<http://www.ipsnews.net/2007/01/challenges-2006-2007-poverty-in-botswana-persists-despite-growth/>>.

que el 23,9% de la población de entre 15 y 49 años padece de VIH/SIDA (UNAIDS, 2008). Bajo el mandato del presidente Mogae (2000-2008), un programa cofinanciado por el gobierno y donantes internacionales empezó a abastecer a la población de tratamientos antirretrovirales de manera gratuita. El gobierno ha logrado responder a esta epidemia gracias a la riqueza generada por la reinversión de las rentas minerales, aunque no ha podido hasta ahora reducir el ritmo de contagio (Lange, 2004, p. 277).

Al mismo tiempo, se ha institucionalizado un inmenso Estado de bienestar⁵ que cubre la educación, el empleo, el abastecimiento de servicios sociales como el sistema de salud, y programas de reducción directa de la pobreza que se basan en un sistema integral de redes de seguridad⁶. La redistribución de los ingresos producidos por la industria de diamantes en programas sociales se ha visto favorecida por el tamaño reducido de la población de Botsuana, que resulta en una mayor inversión per cápita del gobierno y de los servicios sociales. Si bien la política de reinvertir las reservas mineras en el sistema público es positiva, el desarrollo nacional ha estado caracterizado por un acercamiento paternalista que se enfoca principalmente en la provisión de servicios e infraestructura, como se evidencia en el capítulo 3⁷. En lugar de estimular el desarrollo de capacidades y el emprendimiento privado, el Estado se ocupa de prácticamente todo. Representa entre 30 y 40% del empleo formal entre 1980 y 2005, pero a la vez cubre casi cualquier otra actividad (Siphambe, 2007). Esta situación no es necesariamente negativa en sí misma, pero

⁵ Las redes de seguridad social incluyen paquetes de comida para la población más pobre, programas de nutrición suplementaria para grupos vulnerables y estudiantes de primaria, programas de subsidio como un sistema de pensiones y fondos para veteranos de la II Guerra Mundial, abastecimiento de comida, educación y protección a huérfanos, cuidado en casa para pacientes terminales y programas para aliviar los efectos de las sequías.

⁶ «Poverty Tarnishes Sparkle of Botswana Diamonds». *The Monitor*, 19 de octubre de 2009. En <<http://mg.co.za/article/2009-10-15-poverty-tarnishes-sparkle-of-botswana-diamonds>>.

⁷ Comunicación personal con D. Tibe, el representante adjunto de la FAO en Botsuana, en Gaborone, el 11 de agosto de 2009.

sí nos hace preguntarnos qué sucedería si los diamantes no pudieran continuar sosteniendo la economía nacional.

Más aun, el impacto de las medidas de bienestar no ha sido universal. Las desigualdades entre grupos son graves, si bien los grupos discriminados son proporcionalmente pequeños. Con la independencia, la construcción del Estado en Botsuana provocó la marginalización de los grupos étnicos no Tswana. En un país cuyo nombre se traduce como «Tierra de los Tswana», cuyo idioma nacional aparte del inglés es el setswana, y cuya tipología cultural se conoce oficialmente como Tswana, no resulta sorprendente que se presente como y sea considerado un «monolito étnico» (Van Binsbergen, 1992, p. 1).

Sin embargo, aunque no existen cifras oficiales sobre la composición étnica de la población de Botsuana, algunos estimados realizados por observadores independientes afirman que los no Tswana representan el 20% de los 1,7 millones que conforman el país (Good, 2008). Después de la colonia, se asumió una política explícita de «tswanaización» para promover el nacionalismo cultural. Esto fue percibido por el gobierno como una medida necesaria para lograr la unidad nacional después de la independencia (Werbner, 2002, p. 676). Como resultado, las minorías de Botsuana han sido víctimas de una subordinación legislativa e ideológica que percibe la diferencia como una amenaza potencial a la unidad y al desarrollo del país (Nengwekhulu, 1989, p. 6)⁸. La discriminación étnica incluye desigualdad en el acceso a las tierras y gobiernos tribales, una política educativa y administrativa que privilegia el uso del setswana en detrimento de otras lenguas e impide la participación de las minorías en la vida política y cívica, una representación desigual en el Consejo de Jefes, y aislamiento social y psicológico constante (Nyamjnh, 2003, p. 244).

⁸ En tiempos más recientes, algunas de las políticas estatales han sido sometidas a un severo escrutinio, poniendo en riesgo la previamente impecable imagen de Botsuana como parangón de la democracia y la justicia social.

Quienes han experimentado la peor marginalización y discriminación han sido los Basarwa (también conocidos como los San). Habitantes del desierto del Kalahari, los Basarwa ha estado sometidos a los que algunos califican como un «largo y profundo sometimiento» por parte del gobierno⁹. Las políticas de reubicación forzada del gobierno, que fueron puestas en práctica a fines de los años noventa después de que este decidiera dejar de proveer servicios públicos (escuelas, abastecimiento hídrico, pensiones y seguridad social) a las zonas más remotas del desierto (la reserva de fauna del Kalahari central) han sido duramente criticadas. El traslado más reciente ocurrió entre 1997 y 2002, cuando varios cientos de Basarwa fueron reubicados en asentamientos en los que cazar y recolectar alimentos resulta casi imposible, medida que los ha vuelto dependientes de las magras ayudas del gobierno (Taylor, 2003, pp. 224-226). La mayoría de Basarwa están obligados a permanecer en estos limitados espacios, que funcionan básicamente como canteras de mano de obra barata para los granjeros y ganaderos más ricos. Muchos críticos, especialmente en la comunidad internacional, han denunciado que estas acciones del gobierno responden al interés del gobierno por promover el Kalahari como un destino turístico y como zona de potencial interés para la industria de diamantes, incluso a pesar de que el área fue originalmente diseñada para proteger a los habitantes humanos y animales de la región (Taylor, 2003, p. 225). La posición oficial del gobierno es que abastecer de bienes y servicios a zonas tan remotas era muy caro y a la larga insostenible, y que la reubicación busca ofrecer a los pobladores una solución que los acerque a los estándares de la vida moderna.

Las desigualdades políticas también son graves. El presidente no es oficialmente responsable frente al Parlamento o cualquier otra institución, y está sujeto únicamente a su propio juicio. Los presidentes de Botsuana hasta ahora no han abusado de esta seria deficiencia institucional, pero la preocupación general es que no existen mecanismos que permitirían

⁹ Intercambio personal con K. Good, en octubre de 2006.

mantener potenciales excesos a raya si es que un gobernante más autocrático llegase al poder¹⁰.

Lo que complica aún más esta situación es el hecho de que las reservas probadas de diamantes no parecen asegurar hasta el momento que sea posible sostener la situación actual. En 2009, la demanda se redujo debido a que la crisis financiera global afectó la demanda de diamantes en el mundo. En consecuencia, cientos de trabajadores perdieron su empleo cuando la mina Damtshaa y la mina Orapa N° 2 anunciaron que suspenderían sus operaciones durante un año. En palabras de un economista local, «el impacto se sentirá principalmente entre las organizaciones y proyectos que dependen del financiamiento estatal, principalmente porque la mayoría de los ingresos nacionales provienen directamente de la minería. Los ingresos generados por la industria minera en 2009 serán mucho menores, lo que ocasionará una reducción del gasto público»¹¹.

Evidentemente los diamantes no son los únicos responsables de esta situación. En el momento de su independencia, el país era excepcionalmente pobre y carecía de salida al mar y recursos. Su minúscula población y su inmensa extensión geográfica harían que la diversificación fuese difícil en cualquier escenario contrafáctico imaginable. A fin de cuentas, sin embargo, la configuración Estado-sociedad creada en los años que siguieron a la independencia es muy delicada y excesivamente dependiente de un modelo económico precario que se basa en un único recurso mineral y una economía altamente centralizada.

La literatura ha asumido que el desarrollo se ha extendido gracias a un sistema saludable de derechos de propiedad (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001). Sin embargo, considerando la heterogeneidad de la población y la gravedad de las desigualdades entre la población rural y la urbana, esta visión no resulta enteramente adecuada. En Botsuana,

¹⁰ Comunicación personal con T. Lucas, del *Botswana Congress Party*, en Gaborone, 2009.

¹¹ «Botswana: Diamonds don't guarantee jobs forever». *IRIN Humanitarian News Analysis*, 12 de marzo de 2009. En <<http://www.irinnews.org/report/83423/botswana-diamonds-don-t-guarantee-jobs-forever>>.

al igual que en muchos países alrededor del mundo, si bien la vida en las ciudades y en los pueblos ha mejorado significativamente desde la independencia, las zonas rurales suelen mantener niveles altísimos de pobreza, debido a una distribución desigual de los ingresos y al hecho de que la mayoría de las actividades económicas y políticas se desarrollan lejos del campo. Las condiciones de vida de los habitantes rurales no se han visto realmente afectadas por el proceso de modernización. Si bien cierta evidencia señala que algunas minorías se han visto más beneficiadas que otras debido al favoritismo que los Tswana gozaron después de la independencia, el problema real se ubica en el eje urbano-rural. De hecho, los ganaderos rurales se convirtieron en figuras cruciales en el nuevo escenario político post-independencia (DuToit, 1995, p. 44). En la independencia se tomó la «decisión consciente» de posponer todo desarrollo rural para concentrarse en la explotación mineral (Picard, 1987, p. 236). Los únicos intereses rurales incluidos en el proceso de desarrollo estaban limitados a las élites ganaderas y comerciales, excluyendo a los más afectados por los cambios en la economía agrícola, los campesinos y agricultores de subsistencia. En 1973, el gobierno comisionó una consultoría sobre desarrollo rural. El informe sobre desarrollo rural concluyó que el sistema tradicional de tenencia de tierras del país era incompatible con los métodos de la ganadería moderna, recomendando en cambio la privatización de la tierra (Chambers & Feldman, 1973). El informe condujo a la aprobación de una serie de estrategias agrícolas que alteraron radicalmente el sistema ganadero. La política tribal de tierras de pastoreo de 1975, por ejemplo, se trataba en realidad de una iniciativa de privatización masiva de tierras. Bajo su directiva, el sistema de tenencia de tierras de Botsuana, hasta ese momento bajo control comunitario, fue eliminado en función de la propiedad privada (Molomo, 1989, p. 66). La política de desarrollo tierras cultivables, en cambio, pretendía mejorar los métodos de cultivo y fortalecer la técnica y calidad de los productos agrícolas. Aunque originalmente estaba dirigida a pequeños productores, las élites ganaderas forzaron una reconfiguración de sus objetivos de manera que el enfoque se alejó, gradual pero sostenidamente, de los granjeros a pequeña

escala para beneficiar a las unidades agrícolas de mediano y gran tamaño (Picard, 1987, pp. 259-263). El resultado fue que la población rural más pobre quedó completamente desvalida frente a la asistencia adicional que recibieron los hacendados. Si bien la historia de los Basarwa representa un caso extremo que se refiere a una población relativamente pequeña y aislada (alrededor de 60 000 personas), todos los centros rurales se vieron perjudicados.

Al mismo tiempo, algunos de los factores que explican la falta de impacto socioeconómico han ayudado a mantener un récord medioambiental positivo: las minas de diamantes a tajo abierto no han generado mayores problemas en las zonas de baja densidad poblacional y las técnicas de extracción física y mecánica, en lugar de química, ha impedido que se desarrollen los problemas de contaminación y de aguas residuales que suelen caracterizar la extracción de minerales. La legislación reciente, que incluye la ley de minas y minerales y que exige evaluaciones de impacto y establece estándares medioambientales aparenta funcionar, y el historial de transparencia del gobierno parece sugerir que no representará un motivo adicional para cuestionar el «éxito botsuanés».

En conclusión, el manejo exitoso de las relaciones entre Botsuana y de Beers y las ganancias de la industria de diamantes han permitido una sustantiva inversión en bienestar. Sin embargo, el estímulo de la inmensa riqueza ha generado, como suele suceder, una dependencia excesiva del Estado y ha impedido que se construya un desarrollo independiente a los diamantes. Las desigualdades entre grupos, que se hacen evidentes al mirar debajo de la superficie, se han visto agravadas por la expansión de los extractivos. Los más golpeados por la modernización del Estado fueron precisamente aquellos que eran percibidos como incapaces de participar del proyecto de desarrollo. Esto incluye a los Basarwa, así como a la población rural en general, que hasta el día de hoy representa casi la mitad de los habitantes de Botsuana. Para más del 70% de la población, la agricultura, y especialmente la ganadería, continúa siendo la principal fuente de vida. Los pequeños agricultores, sin embargo, son continuamente marginados

por los ganaderos a gran escala, la mayoría de los cuales pertenecen a élites políticas y empresariales que, aunque residen en las ciudades, mantienen haciendas de gran tamaño debido a la importancia social que estas les confieren (en Botsuana el ganado es todavía un símbolo de estatus). Claramente, la acumulación de riquezas en manos de una minoría es una situación generalizada. A pesar de una trayectoria de crecimiento fenomenal a nivel macroeconómico, los desahucios han contribuido a agravar las desigualdades sociales.

En consecuencia, en nuestros dos casos de «éxito» relativo, la equidad y la participación civil no fueron características de dicho «éxito». En Chile, la inversión en las instituciones y la tradición de un gobierno fuerte permitieron mantener las tensiones existentes a raya. Botsuana todavía padece del bajo empleo que se suele asociar con la presencia de extractivos; Chile, algo menos, debido a sus políticas activas y su extensión geográfica.

Una característica adicional en los dos casos, que será muy llamativa cuando revisemos los casos de «fracaso» relativo, es el hecho de que en ambos países la centralización de los ingresos de los extractivos en manos del gobierno central permitió que fuesen usados para sostener el sistema político con relativa discreción, impidiendo así que se desarrollaran las intensas y perturbadoras tensiones regionales que sí se dan en otros países. El reducido número de minas en Botsuana y el aislamiento relativo de las mismas en Chile también ha permitido evitar el comportamiento abiertamente rentista y manipulador que sí se manifiesta en los casos que observaremos a continuación.

3. LOS CASOS DE «FRACASO»

Si bien la tarea de evaluar nuestros casos de «fracaso» no es muy compleja, constituye un aspecto imprescindible de la evaluación de los extractivos. En todos los casos existe abundante documentación sobre la manera en que los extractivos fomentan la corrupción, la confusión entre lo público y lo privado y la pobre o inexistente diversificación de la economía,

así como la desigualdad en términos generales, además de las graves consecuencias medioambientales que acarrearán. No es posible afirmar que dichos resultados son peores de lo que hubiesen sido si se tratase de un recurso distinto; sin embargo, debido a los considerables ingresos generados por la industria extractiva, lo razonable sería esperar un resultado *mejor*. Necesitamos, entonces, documentar la actual situación en toda su gravedad y explorar de qué manera la «deformación institucional» a lo largo del tiempo ha acarreado y empeorado estos resultados. Sostenemos que, sin lugar a dudas, estas consecuencias han sido negativas y que podemos rastrear las debilidades institucionales, y el sistema político que permitió estas fallas, directamente hasta los incentivos perversos que genera la abundancia de recursos minerales.

Nigeria

Los síntomas del fracaso en una serie de dimensiones abundan en el caso de Nigeria, y ocasionan desigualdades sociales cada vez mayores. Como indicamos en el capítulo 6, Sala-i-Martin y Subraim (2003) han calculado que el PBI per cápita de Nigeria en el año 2000 era aproximadamente el mismo que en 1970. Aun así, la proporción de la población que sobrevive con menos de un dólar diario se duplicó durante el mismo periodo. Sin embargo, entre 1965 y 2000, el ingreso per cápita del petróleo aumentó de \$33 a \$325 y, al mismo tiempo, la desigualdad en los ingresos explotó. En 1970, los ingresos del 2% de los nigerianos que más dinero ganaban equivalían a los ingresos del 55% de los que menos ganaban combinados. La tabla 1 ubica a Nigeria en relación a los demás países: si bien la desigualdad es menos extrema que en Latinoamérica (o que en Botsuana), continúa siendo bastante alta, con un valor de 43 en el coeficiente de Gini. Asimismo, su lugar en el ranking de desarrollo humano es muy bajo y el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional ubica a Nigeria en el último lugar de nuestros seis casos.

La corrupción es un problema central en este caso de estudio. La manera en que el petróleo ha empujado a las élites a la dependencia y al gobierno central a utilizar los ingresos del petróleo para moderar y mantener las desigualdades entre grupos regionales ha sido abordada a profundidad en el capítulo 6. La corrupción endémica es una manifestación clara de los comportamientos rentistas que favorece la especialización petrolera y que suelen relegar al país al final del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Después de la guerra de Biafra, los inesperados ingresos del petróleo de comienzos de los años ochenta trajeron consigo nuevas oportunidades para la corrupción. Las empresas multinacionales que buscaban asegurarse licencias en el país contribuyeron activamente con esta situación. Emergió una nueva clase de cleptócratas dramáticamente desconectada de las necesidades de la sociedad (Falola & Heaton, 2008).

Ayogu (2000) ha desarrollado una forma de evaluación económica que mide la importancia de la influencia política sobre las decisiones de inversión y ha identificado un claro favoritismo por el norte del país, esto es, la región de la que proviene la mayor cantidad de líderes nacionales desde la independencia. Sin embargo, esto no se ha traducido en una mayor riqueza de las zonas norteñas. Las transferencias de dinero han beneficiado, principalmente, intereses privados. Cuando el general Abacha, gobernante militar de Nigeria, murió en 1998 después de cuatro años encabezando el gobierno, se estimó que él y su familia se habían apropiado de alrededor de 2,2 billones de dólares, en su mayoría ocultos en arcas de bancos suizos¹². Las prácticas predatorias continuaron después de su gobierno militar, beneficiando por lo bajo a las élites y ayudándolas a manipular el sistema electoral en su beneficio (Bach, 2004).

Después del auge del petróleo en los años setenta, este se convirtió en un obstáculo para resolver la difícil «cuestión nacional» nigeriana.

¹² «Swiss court orders retrial of Nigeria's Abba Abacha», *BBC News*, 20 de setiembre de 2011. En <<http://www.bbc.com/news/world-africa-14992084>>.

Como evidencia el capítulo 6, se intentó preservar la identidad nacional (y asegurar la supervivencia de quienes ocupaban los puestos de poder) a través del diseño gradual y *ad hoc* de «fórmulas de distribución de los ingresos del petróleo». Las fórmulas han evolucionado hacia una centralización de las rentas cada vez mayor y un sistema distributivo que toma en cuenta la dependencia entre los distintos sectores de la Federación y el gobierno central. Esta lógica, acompañada de un aumento sustancial del gasto militar, buscaba prevenir el resurgimiento de las preocupantes amenazas separatistas. Fue un recurso para institucionalizar las desigualdades horizontales de una manera formal que asegurara la solidaridad económica y política. Sin embargo, esta idea, en apariencia generosa, no recibió mayor apoyo popular, especialmente entre los habitantes del Delta del Níger. Muchos de ellos se sintieron despojados de una riqueza que percibían como suya (Akindele, Olaopa & Obiyan, 2002).

A nivel local, este esquema distributivo y las circunstancias de la extracción petrolera han despertado la oposición sostenida de los habitantes del Delta del Níger, donde el activismo no violento ha mutado en militancia. Desde 2009, la elección de Goodluck Jonathan, los programas de amnistía para los combatientes irregulares y las promesas de un mejor trato a las comunidades que albergan las instalaciones extractivas han permitido que las tensiones locales se apacigüen, si bien solo de manera precaria. Sin embargo, años de violencia y corrupción han consolidado una economía criminalizada que todavía no ha podido ser desterrada, por lo que la situación se mantiene altamente volátil.

El telón de fondo del descontento en el Delta del Níger es un desastre humano y ecológico. A pesar de que la región produce el equivalente a un quinto de las necesidades energéticas de los Estados Unidos, casi la mitad de los 28 millones de habitantes del Delta del Níger sobreviven con menos de un dólar al día. La expectativa de vida entre la población es de menos de 45 años; uno de cada diez niños muere antes de cumplir los cinco años (PNUD, 2006a). Esta situación se explica si observamos el *modus operandi* del sector extractivo. La contaminación causada por la explotación petrolera

ha afectado severamente la pesca y la agricultura comercial, principales actividades de los pantanos del Delta del Níger y de las que dependen los sistemas económicos y sociales de la mayoría de las comunidades. El mal estado de los oleoductos y el sabotaje al que son continuamente sometidos generan fugas de hidrocarburos al medio ambiente tan grandes que podrían haber llenado —entre 1999 y 2004— cuatro tanques superpetroleros (Watts, 2007). Conseguir agua potable se ha vuelto una tarea cada vez más difícil. La falta de instalaciones de perforación obliga a los operadores a quemar un tercio del gas natural que se extrae junto con el petróleo, que es más lucrativo que el gas. Las promesas de las autoridades de terminar con la quema de gases residuales todavía no se han convertido en realidad. Las enormes cantidades de carbono liberadas a la atmósfera han ocasionado infecciones respiratorias, enfermedades cutáneas y lluvias ácidas que afectan las tierras cultivables (PNUD, 2006a).

A comienzos de los años noventa, el intelectual y activista Ken Saro-Wiwa se enfrentó a la extracción petrolera en defensa del grupo étnico de los Ogoni, una comunidad de 500 000 miembros que habita el estado de Rivers. El Movimiento por la Supervivencia del Pueblo Ogoni (MOSOP, por sus siglas en inglés) publicó una declaración de derechos que incluía demandas de compensación por los desastres ecológicos causados por la explotación petrolera de Shell en el territorio Ogoni y exigía una redistribución más justa de los ingresos de los hidrocarburos. Aunque MOSOP era un movimiento no violento que logró atraer a muchísimos seguidores, fue despiadadamente reprimido por fuerzas de seguridad explícitamente conectadas a Shell que aplicaron sangrientas medidas punitivas¹³. En 1995, Saro-Wiwa fue arrestado bajo cargos falsos y ejecutado en la horca junto con otros ocho activistas. La ronda de movilizaciones que siguió a su ejecución fue bastante más violenta.

¹³ «Nigeria: Ogoni land after Shell». *Africa Briefing*, 54, 18 de setiembre de 2008. International Crisis Group. En <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/nigeria/B054-nigeria-ogoni-land-after-shell.aspx>>.

La militancia Ijaw ha canalizado el descontento Ogoni desde fines de los años noventa hasta la relativa tregua de 2009. La «Declaración Kaiama», resultado de un intenso diálogo entre los grupos civiles Ijaw, hacía eco de la declaración de derechos de los Ogoni y abogaba por el control de los recursos y la autodeterminación. Nuevamente el Estado respondió con violencia, incluso después de la transición hacia la democracia. En noviembre de 1999, Odi, comunidad Ijaw de 15 000 habitantes, fue atacada por fuerzas armadas; las mujeres de la población fueron sistemáticamente violadas y cientos de personas fueron asesinadas (Human Rights Watch, 1999). Si bien menos violentos, episodios similares protagonizados por las fuerzas de seguridad de Nigeria fueron documentados por organizaciones de derechos humanos durante los años noventa y comienzos del cambio de siglo. En muchos casos, las acciones de las compañías petroleras pueden considerarse indirectamente responsables de esta situación.

Algunas de las víctimas de la violencia fueron representantes de la industria petrolera o del gobierno. Esta violencia podía ser inter o incluso intracomunal, si bien siempre vinculada a las actividades extractivas¹⁴. Como solo las llamadas comunidades indígenas pueden acceder a los beneficios de la explotación petrolera, las nuevas oportunidades materiales agudizaron las tensiones entre los potenciales beneficiarios, que apelaban a sus antecedentes históricos en la zona. En una detallada monografía, Ukiwo (2006) detalla cómo los conflictos violentos entre grupos Ijaw, Itsekiri y Urhobo, que se desarrollaron en Warri entre 1997 y 2004, no fueron la expresión de un odio inter étnico ancestral, sino que estaban directamente vinculados a la creación de gobiernos locales y a su lucha por la autonomía y el acceso a las rentas de la industria¹⁵. Se podría afirmar

¹⁴ Comunicación personal con Thomas Horn Hansen.

¹⁵ «En el contexto de las demandas de los grupos interesados, el proceso de creación de los gobiernos locales se volvió cada vez menos transparente y parecía que los gobernantes militares otorgaban gobiernos locales de manera clientelista a ciertos grupos. Esta situación alienó a algunos grupos que sentían que habían sido excluidos de los distintos ejercicios

que la etnización de la política nigeriana es el resultado combinado de la importancia constitucional de la indigenidad y los efectos polarizantes de la competencia por inmensos recursos.

La competencia intergrupala ha sido aprovechada con fines electorales. Paralelamente al aumento del descontento nacionalista y medioambiental, los militantes fueron víctimas de manipulación política después de la transición democrática de 1999, especialmente durante los periodos electorales de 1999, 2003, 2007 y 2011. Durante cada una de estas elecciones, las luchas territoriales entre los partidos políticos (incluyendo al partido oficialista) organizaron bandos que recibieron armas, beneficios materiales o la autorización informal para comerciar ilegalmente distintos productos (incluyendo el petróleo) a cambio de «movilizar», usualmente de manera coercitiva, al electorado (Human Rights Watch, 2008). Las promesas fallidas, las interrupciones en la distribución de los sobornos y las luchas por la supremacía entre los grupos rivales contribuyeron a que se utilizara sostenidamente la violencia para defender intereses regionales.

Finalmente, hay un flujo constante de dinero del petróleo entre las compañías petroleras y los jóvenes de las «comunidades anfitrionas», término dado a las localidades que albergan la infraestructura extractiva y que pueden acceder a compensación financiera. En 2005, un ejecutivo de Chevron reconoció que «los hombres jóvenes y desempleados de la comunidad recibían salarios como trabajadores fantasmas a cambio de hacer absolutamente nada, aunque algunos de ellos solían estar

de gobiernos locales y que los nuevos gobiernos locales no cumplían con sus metas de autodeterminación y desarrollo. Es en este contexto que la creación de nuevos gobiernos locales desató conflictos violentos entre grupos étnicos y comunales» (Ukiwo, 2006, p. 32). El conflicto entre los Ijaws, Itsekiris y Urhobos dejó varios cientos de muertos entre 1997 y 2004, y terminó solo después de intensa presión de las fuerzas militares nigerianas («*Rival delta militia leaders agree peace amid security crackdown*». IRIN, 1 de junio de 2004. En <<http://www.irinnews.org/report/50088/nigeria-rival-delta-militia-leaders-agree-peace-amid-security-crackdown>>).

involucrados en amenazas, extorsiones e interrupción de las operaciones¹⁶. Esta práctica fue confirmada por Zalik (2004), así como por investigaciones recientes de grupos de activistas (Amunwa, 2011). El pensamiento cortoplacista solo ofrece un remedio temporal para el descontento, además de que fomenta nuevos resentimientos entre los grupos excluidos de los beneficios otorgados por las empresas, alimentando un ciclo interminable de demandas y violencia. La misma lógica puede aplicarse a las difíciles negociaciones entre las autoridades y los combatientes que renunciaron a la lucha armada amparados en el programa de amnistía que se inició en 2009. Es muy posible que los pagos por permanecer en casa (*'sit-at-home fees'*, como son conocidos popularmente) (Adunbi, 2010), tengan un efecto meramente temporal. Aun así, no llegan a los rangos más bajos de los grupos insurgentes ni ayudan a adoptar un estilo de vida más pacífico a las personas que han aprendido a socializar a través de las armas.

En resumen, el caso nigeriano evidencia claramente cómo las inmensas recompensas del petróleo han agravado e incitado un juego político en el que algunos deben perder para que otros puedan ganar, diseñado para perpetuar las desigualdades económicas y políticas entre los grupos de un electorado fragmentado. La desconfianza mutua entre las élites que se disputan el poder nacional se combina con su condescendiente y uniforme ignorancia sobre las aspiraciones y derechos de la población de las zonas petroleras. Estos elementos evitan la aparición de instituciones capaces de mantener el daño medioambiental bajo control o fomentar la transparencia. El comportamiento de las empresas ha contribuido a esta situación. La secuencia de activismo, militancia y violencia que esta ha desencadenado constituye un círculo vicioso que empeora aún más las desigualdades políticas y económicas del país.

¹⁶ «Oil giant admits aid policies helped fuel violence». *IRIN*, 4 de mayo de 2005. En <<http://www.irinnews.org/report/54244/nigeria-oil-giant-admits-aid-policies-helped-fuel-violence>>.

Níger

En 2009, Níger ocupaba el último lugar del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. La pobreza es endémica: un 62% de la población sobrevive con menos de un dólar diario. La tasa de mortalidad infantil es de 81 por cada 1000 nacidos vivos; la expectativa de vida alcanza con dificultad los 51 años. El crecimiento del PBI ha sido fuertemente volátil, reflejando la vulnerabilidad del sector agrícola frente a las circunstancias climáticas. La mitad del PBI proviene del sector primario: 40% del sector servicios y el 10% restante del sector industrial, lo que incluye las actividades mineras.

Este grado de desigualdad y pobreza, sin embargo, no es el resultado directo del auge de los recursos naturales que hemos estudiado a lo largo de este libro. El uranio, materia de importancia estratégica económica para Francia, poder colonial de Níger y tutor poscolonial, ha tenido un impacto sustancial sobre las estrategias adoptadas por las élites para perpetuarse en el poder y muy poco sobre la economía en general, excepto durante los cortos periodos de auge. A nivel local, sin embargo, la explotación de uranio ha acelerado la destitución política y económica de las poblaciones del norte, especialmente de los Tuaregs.

Como se hizo evidente en el capítulo 6, el grupo étnico de los Tuareg había sido ya oprimido durante la Colonia e incorporado a regañadientes a un electorado manejado por un centro administrativo física y étnicamente remoto. Su gran tragedia fue que su territorio era rico en uranio, recurso que en los años que siguieron al auge del precio del petróleo se volvió cada vez más estratégico para el antiguo poder colonial. Y el poder colonial se trataba, específicamente, de Francia, país inclinado a mantener una firme presencia sobre sus ex colonias como forma de, entre otras cosas, asegurar su independencia energética. El resultado fue que la represión fue parte del control militar francés de las fuerzas del orden de Níger, a cargo de mantener a raya las aspiraciones de autonomía de los Tuareg. La historia de Níger tiene un matiz profundamente político; si bien los indicadores socioeconómicos nacionales —mortalidad infantil, acceso a la salud, educación, agua potable— son alarmantes según estándares

internacionales, la comparación entre las provincias a nivel subnacional no evidencia ningún tipo de sesgo adverso a Agadez, región donde se explota el uranio. En realidad, Agadez tiene un mejor desempeño que sus homólogos del sur en casi todos los ámbitos. Sin embargo, el crítico debilitamiento de las formas indígenas de gobierno que se llevó a cabo durante la Colonia y la era postcolonial, consolidado después de que iniciara la extracción de uranio, aumentó el descontento entre los sectores de la sociedad Tuareg que perdían fuerza política. La imposición de formas externas de gobierno generó desconfianza, evasión, escapes y, menos frecuentemente, expresiones de resistencia armada.

Pero si bien los Tuareg no son más pobres que en otros lugares, es indiscutible que han sufrido el impacto negativo de la explotación de uranio. Este implica una distribución desigual de empleo entre las poblaciones indígenas, las pobres condiciones laborales de los subcontratistas y de los trabajadores temporales del operador francés AREVA, los riesgos a la salud causados por el polvo radioactivo en el pueblo minero de Arlit y el agotamiento del agua fósil para uso exclusivo de la industria extractiva¹⁷. Otros problemas incluyen los permisos de explotación emitidos por las autoridades en zonas de pastoreo centrales a la antigua economía política y cultura ganadera de los Tuareg. Sin embargo, es importante recordar que la oposición al centro político entre las poblaciones del norte antecede a la explotación de uranio. Si bien la explotación de uranio posiblemente

¹⁷ Desafortunadamente, todos estos fenómenos, si bien bastante plausibles, no han sido nunca cuantificados. Los periodistas y activistas antinucleares han ofrecido información bastante fragmentada sobre la presencia de desechos radioactivos y sobre la falta de un monitoreo riguroso de enfermedades pulmonares o cáncer en los hospitales patrocinados por AREVA en Arlit. El que no se haya realizado nunca un estudio independiente al respecto ha hecho que los activistas agreguen opacidad intencional a su larga lista de sospechas. La evidencia existente ha sido reunida por Dixon (2010). La ausencia de información independiente y de transparencia es otra prueba de la actitud despectiva que las compañías multinacionales suelen adoptar en zonas que explotan lejos de sus oficinas centrales. En lo que respecta a la transparencia de las transferencias monetarias vinculadas a la explotación de uranio, Níger se ha integrado recientemente a la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva y generó sus primeras cifras en 2010.

reforzó el arraigado resentimiento de las poblaciones locales hacia las autoridades centrales del país, difícilmente fue su causa.

Hemos visto que el abandono social, político y económico de los Tuareg es un proceso que ha generado brotes recurrentes de resistencia armada. A fines de la década de 1980, la lucha armada volvió a empezar, esta vez atacando el centralizado régimen post-independencia que operaba desde la capital sureña de Niamey. Esta ola de conflicto de baja intensidad se detuvo a mediados de los años noventa y reinició en 2007. Como veremos a continuación, el resurgimiento de la violencia política en ese año estuvo explícitamente conectado con la explotación de uranio.

Los Tuareg, llamados antiguamente ‘jefes del desierto’ —donde controlaban las actividades comerciales de largas distancias y pastorales (camellos, burros y cabras)—, organizados en distintas tribus nómadas o semi nómadas bajo el firme control de la casta de ‘guerreros’ nobles, perdieron casi toda su hegemonía política durante el siglo que siguió a la ocupación francesa del Sahara. En 1917, en el contexto de la Primera Guerra Mundial y poniendo en práctica la clásica estrategia de ‘divide y reinarás’, los franceses lograron derrotar la revuelta que había agrupado a algunos Tuareg bajo el mando de Kaocen y evitaron de esta forma cualquier movilización adicional.

Al momento de crear las estructuras administrativas de la colonia, Francia promovió a una élite educada que provenía principalmente del sur de Níger y especialmente, de los grupos étnicos Djerma y Songhay¹⁸ (ver capítulo 6). Este favoritismo puede explicarse, en parte, por la reticencia

¹⁸ Un punto de vista esclarecedor sobre las supuestas características psicológicas de los grupos étnicos de Níger y su utilidad para la colonia se encuentra en el testimonio del oficial colonial francés Maurice Abadie en 1927: «Los Djermas son el grupo más inteligente y activo de todo el Sudán (territorio colonial hoy conocido como Mali), son buenos *tirailleurs* (tiradores de hostigamiento), los mejores de toda la colonia (Abadie, 1927, pp. 116-117). Los Tuaregs, por el contrario, eran considerados menos obedientes y el testimonio de Abadie resalta su *ethos* militar: están «siempre armados» y «la fuerza es finalmente el único argumento capaz de salvaguardar la paz y mantener a los Tuaregs bajo control» (Abadie, 1927, p. 169).

de las comunidades Tuareg de enviar a los niños de sus castas nobles a la escuela (Rasmussen, 1992). Esto generó, durante la independencia, a comienzos de los años sesenta, la exclusión de los Tuareg de los puestos públicos (Grégoire, 2001), situación que se vio agravada por la desventaja demográfica de los Tuareg frente a otros grupos étnicos de Níger, producto de un diseño de fronteras que los dejó desperdigados entre cinco territorios nacionales: Níger, Mali, Alto Volta (ahora Burkina Faso), Argelia y Libia. Si bien las cifras no están libres de controversia, encuestas demográficas recientes estiman que los Tuareg constituyen el 10% de la población de Níger, mientras que los Hausas representan más del 50% de la población y los Djerma-Songhay, alrededor del 20%¹⁹ (República de Níger, 2007).

Estos problemas políticos iban de la mano con un acelerado declive económico. El ganado de los pastores Tuareg se redujo considerablemente después de la derrota militar de Kaocen (Triaud, 1993) y recibió otro duro golpe con las sequías de las décadas de 1970 y 1980. La apertura de nuevas rutas comerciales, por aire o por agua desde las metrópolis costeras del Golfo de Guinea (Brachet, 2004; Grégoire, 2001), que obligaban a grandes sectores de la población a abandonar sus modos de producción nómades, afectó gravemente sus jerarquías internas. El abandono parcial de las caravanas y de las actividades nómades hizo que los nobles y sus jefes tributarios, dueños de camellos por excelencia, perdieran el prestigio y la influencia política que ejercían sobre sus subalternos dentro del esquema tradicional (artesanos y esclavos unidos a sus familias). Otra consecuencia importante de los problemas económicos fue la migración de la juventud de origen Tuareg a ciudades de los países vecinos. Argelia o Libia (Tamanrasset, Ghat, Sabha, etcétera). La mayoría permaneció subempleada, lo que les ganó el apelativo de *ishumar* (de la palabra francesa *chômeur*, es decir, desempleado). Esta destitución coincidió cronológicamente con el aumento del uranio en los mismos territorios que los jóvenes Tuareg abandonaban en masa. Como Grégoire (2001)

¹⁹ El resto de la población se divide entre Fulanis, Kanuris, Arabs, Tubus y Gourmantchés.

ha señalado, la industria del uranio atrajo a trabajadores asalariados ajenos a la zona, reforzando el sentimiento local de que se estaba llevando a cabo una «segunda colonización».

Evitando la alienación cultural total, los migrantes Tuareg del movimiento *teshumara* (esto es, la identidad creada en el exterior por los *ishumar*) desarrollaron una forma de nacionalismo igualitario y revolucionario que promovía la rebelión armada de manera explícita y potente (Belalimat, 2003; Lecocq, 2004). Con la ayuda de Libia, los *ishumar* se convirtieron en la vanguardia del movimiento rebelde que se formó a fines de los años ochenta. Si bien los insurgentes promovían y buscaban el federalismo, no era todavía claro lo que sucedería con las ganancias del uranio. Lo que sí lograron fue la descentralización, la creación de municipalidades y la promesa de recibir el 25% de los ingresos que eran producidos localmente, promesa que nunca fue validada. El incumplimiento de las promesas y el nuevo *boom* del uranio, así como las olas de prospecciones y rumores (posteriormente confirmados) de que se emitirían nuevos permisos de exploración y explotación, hicieron que una nueva generación de *ishumar* Tuareg decidiera aliarse con figuras públicas y movilizarse una vez más a finales de la primera década del 2000. Esta vez, los insurgentes se aseguraron de posicionarse como prioridad en la agenda los acuerdos distributivos de las rentas del uranio, como explica Guichaoua (2011).

Esta nueva ola de insurgencia no logró prácticamente nada, debido a que sus líderes fueron cooptados por acuerdos privados²⁰. Sin embargo, el reciente cambio de régimen en Níger y el ascenso de las élites democráticas—incluyendo a un primer ministro Tuareg—pueden haber abierto nuevas oportunidades de arreglos socialmente inclusivos.

²⁰ Este resultado había sido anticipado por uno de los gerentes de AREVA: «Esta rebelión terminará como siempre terminan todas: le daremos dinero a los líderes más problemáticos y se calmarán. Y si necesitamos hacerlo de nuevo en diez años, entonces lo haremos de nuevo; ese no es un problema» (entrevista con un gerente de AREVA, París, 19 de diciembre de 2007).

En resumen, las nuevas oportunidades no han logrado todavía traducirse en un cambio real, por lo que los Tuareg continúan padeciendo una grave desigualdad política entre grupos, directamente relacionada con la presencia de uranio en sus territorios y la importancia estratégica de dicho mineral, así como al legado dejado por la presencia de las fuerzas de seguridad francesas. Si bien hemos sido precavidos en lo que respecta a los escenarios contrafácticos, no parece absurdo sugerir que, sin el uranio, el pueblo Tuareg se hubiera enfrentado a un gobierno central menos obstinado por mantener el control exclusivo de la provincia del norte.

Perú

El principal aporte del caso peruano a nuestro argumento reside en el análisis histórico de cómo la dependencia de extractivos ha influido sobre la economía política del manejo de dichos extractivos y las debilidades y sesgos del desarrollo institucional del país en una forma negativa para el desarrollo sostenible.

En el caso peruano, el fracaso se hace evidente en el empeoramiento de las desigualdades políticas, sociales y económicas entre grupos, en la incapacidad de manejar los problemas coyunturales y en la distancia del tipo de desarrollo que podría contribuir a revertir las desigualdades entre grupos. Hemos descubierto que la experiencia peruana no ha tenido resultados favorables sobre el desarrollo y que esto puede ser atribuido, en gran medida, a la abundancia de recursos naturales. Este es el predecible resultado de su historia, posteriormente agravado por la coincidencia con el nuevo *boom* de los minerales y el giro neoliberal, tanto interno como externo. Políticamente, sin embargo, las consecuencias han sido 'sostenibles' en un contexto de dominación y exclusión política: si bien las desigualdades políticas se encuentran en el corazón del problema, es el camino económico el que las sostiene. Revisaremos brevemente la evidencia de desigualdad, para luego ofrecer un resumen de cómo se han

configurado históricamente las instituciones relevantes para la desigualdad, específicamente para la desigualdad entre grupos.

La tabla 1 muestra el grado de desigualdad, con un coeficiente Gini de ingreso de hogares de 34,8 (cifra que algunos expertos señalan como muy baja (Mendoza, Leyva & Flor, 2011; Mendoza, 2011)). La tabla 2 evidencia que la desigualdad es muy fuerte entre grupos: la población ‘indígena’ es más pobre y analfabeta que sus pares ‘no indígenas’, especialmente en el caso de las mujeres²¹ (Thorp & Paredes, 2010, cap. 3). Es difícil establecer una conexión directa entre extractivos y desigualdad, pero, como demostraremos más abajo, la riqueza de recursos en el Perú y las estructuras geográficas y sociales del país han tenido un rol clave en la creación de un contexto de desigualdad.

Durante la Colonia, la desigualdad, especialmente entre grupos, ya se encontraba instaurada. Toda la lógica colonial giraba en torno a la explotación de extractivos, y la subyugación de la población indígena, así como la creación de desigualdades entre grupos según su etnicidad eran cruciales para el funcionamiento económico y político del sistema, basado en la explotación exitosa de los extractivos. De esta forma, se consolidó la superposición de desigualdades étnicas y de clase que domina la cultura peruana desde entonces. Como explicamos en la introducción, en trabajos anteriores encontramos que el aspecto grupal de la desigualdad es crucial para explicar la violencia política y repercute sobre la sostenibilidad, las políticas de sostenibilidad y la construcción de un camino capaz de reforzarse a sí mismo, sea en dirección a la sostenibilidad o lo contrario, o incluso en la de una ‘desigualdad sostenible’ (Thorp & Paredes, 2010).

Un legado del periodo colonial fue que la desigualdad entre indígenas y no indígenas aumentó, expresándose en formas de discriminación y en prejuicios que eran centrales al modelo social y económico, ya que ambos demandaban la subyugación de la población indígena y su categorización como ser inferior. Con la Independencia, el giro ‘liberal’ no fue más que

²¹ Las comillas señalan la arbitrariedad de la definición de etnicidad.

Tabla 2. Perú: porcentaje de familias según nivel de pobreza^a, grupo social del jefe del hogar y niveles individuales de alfabetización^b

	'Indígenas'		'Mestizos'		'Blancos'		Total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Extrema pobreza		24,1		5,8		1,8	19,5
Pobreza (no extrema)		29,3		22,2		7,2	27,3
No pobres		46,6		72,0		91,0	53,2
Total		100,0		100,0		100,0	100,0
Alfabetismo 15+	Hombres		Hombres		Hombres		
	91,7	75,6	98,2	95,1	99,1	99,5	

^a Gasto de hogares per cápita.

^b Una discusión a profundidad sobre los problemas metodológicos de esta tabla, y específicamente sobre la definición de etnicidad, se encuentra en Thorp y Paredes, 2010, capítulo 3.

Fuente: Barrón (2008) e información adicional proporcionada por Barrón.

superficial. Enfrentada a la necesidad de obtener y controlar una fuerza de trabajo barata y servil, la explotación de la población indígena continuó siendo vital para la economía de exportación, centrada en la costa y en detrimento de la sierra, por lo que la geografía contribuyó a reforzar la desigualdad política, social y económica. Las desigualdades entre grupos se afianzaron gracias a la geografía y, si bien estaban alineadas con las necesidades del sector extractivo, no fueron directamente agravadas por este, ya que la población indígena no era la mano de obra de la explotación de guano, que utilizaba esclavos importados. Indirectamente, sin embargo, la economía política que se consolidó en esa época no ayudó a mejorar las desigualdades entre grupos.

Las décadas que siguieron estuvieron marcados por nuevos periodos de auge vinculados a distintas materias primas, no solo extractivos, y ayudaron a consagrar la idea de que el Perú podía sostenerse sobre una base de materias primas. A lo largo de este periodo, hubo un efecto directo sobre la desigualdad, específicamente en las comunidades indígenas aledañas y su forma de vida, a través de las condiciones de trabajo en las minas y, de manera más amplia, el efecto sobre la productividad de la tierra y el ganado, y sobre los recursos hídricos. Las operaciones de la Cerro de Pasco Copper Corporation en los Andes centrales durante cincuenta años son un buen ejemplo de ambos. En 1930, el daño hecho por la fundidora a las tierras de cultivo era tan grave que la compañía se vio eventualmente obligada a comprar un porcentaje de la tierra dañada. Los campos de trabajo eran una fuente constante de injusticia y explotación (DeWind, 1977; Orihuela, 2011). Algunos de los ingresos generados por la minería sí lograron traducirse en mayor educación para la población indígena, que empezó a ser percibida como una amenaza que debía ser ‘civilizada’. Esto podría haber tenido repercusiones positivas, pero el fracaso en atacar las estructuras de poder y los prejuicios locales significó que los logros de la alfabetización en la sierra fueron muy bajos. Los niños y niñas rurales sufrían en los colegios y eran fácilmente desmotivados. La calidad de la educación era muy baja y habían otros

problemas. Las niñas indígenas podían ser víctimas de abuso sexual (Thorp & Paredes, 2010).

Podemos identificar los efectos negativos que tiene la desigualdad entre grupos sobre las instituciones que se requieren para construir un desarrollo basado en extractivos. Siempre es difícil elaborar un argumento sobre algo que no ha sucedido, pero consideramos que la ausencia y la omisión pueden ser elementos cruciales de la economía política. La participación política era extremadamente baja, resultado de la interacción entre exclusión, prejuicio, internalización de la inferioridad y la naturaleza clientelista del sistema político, sobre todo a nivel local. Los servicios sociales también se vieron profundamente afectados por el fracaso en modificar el sistema de poder. Pero este es un análisis tentativo y, por lo tanto, especulativo, que necesita de un mayor trabajo comparativo.

La exclusión responsable de dichas presiones estaba, en su sentido más amplio, vinculada al modelo dependiente de las exportaciones, tanto agrícolas como extractivas. El no modificar las estructuras de propiedad de tierras era indirectamente parte del compromiso de ‘evitar problemas’, pero también reflejaba el poder de la élite de terratenientes, que no se vio afectada de ninguna manera por el modelo. Estas presiones sociales se empezaron a sentir en las zonas rurales, expresándose en protestas campesinas y nuevos niveles de movilización (Paredes, 2010). En las siguientes dos décadas, sin embargo, las estructuras políticas y las instituciones sociales y económicas que existían no permitieron resolver adecuadamente la necesidad de un nuevo modelo: gobiernos de izquierda, derecha y centro lucharon por encontrar una ruta coherente con una base política adecuada, fracasando todos en el intento²². Mientras tanto, la violencia política continuó alimentándose de la frustración creciente hasta finalmente explotar; mantenerla bajo control se convirtió en la agenda principal del gobierno. Los intentos de estimular el crecimiento sin contar

²² El análisis y documentación detrás de esto se encuentran en los capítulos 7 y 8 de Thorp y Paredes (2010) y Paredes (2010).

con una base institucional previa añadieron la hiperinflación a la violencia política. De manera predecible, no se lograron grandes progresos en los elementos que hemos identificado como el núcleo de la vulnerabilidad en un contexto de desarrollo perverso y conflictivo: las instituciones necesarias para lograr una mayor diversificación, un desarrollo local más exitoso, la existencia de responsabilidades claras y un consenso construido en torno a un manejo a gran escala equitativo.

La violencia no era étnica, sino el producto de desigualdades horizontales, en el sentido en que esto permitió a agentes externos aprovecharse del sentimiento de injusticia y carencia de las poblaciones indígenas. Como se sabe, la actividad de Sendero Luminoso y la represión de las Fuerzas Armadas resultaron en la muerte de 70 000 personas y en el aislamiento efectivo de un tercio del país durante el conflicto. Consideramos que esto afianzó la tendencia a centralizar, tanto en políticas específicas como a nivel institucional, debido a que los viejos prejuicios vinculados a la sierra, a la selva y a la población indígena se vieron reforzados por la coyuntura²³. La violencia también se relaciona con la capacidad institucional de diversificación, ya que la falta de capacidades en los gobiernos locales difícilmente podía ser resuelta a la vez que los alcaldes locales estaban siendo asesinados. Si bien la introducción de elecciones democráticas de alcaldes y representantes locales en 1963 había sido un avance en la dirección correcta, el efecto real de las estructuras democráticas formales era muy reducido, debido al miedo, la desconfianza y la falta de capacidades y recursos.

Las probabilidades de mejorar el desarrollo local en zonas mineras tampoco podían aumentar en un contexto en el que la inversión en la sierra era impensable. Los efectos a largo plazo de la falta de inversión en la agricultura de la sierra o en la industria rural hacían que fuese muy

²³ La ecuación indígena=terrorista era absolutamente falsa, como demostró la Comisión de la Verdad y Reconciliación, pero resultaba una ecuación demasiado fácil de hacer, considerando el legado institucional que hemos detallado.

difícil elaborar planes de desarrollo local realistas: la nueva ‘libertad’ de las municipalidades resultaba irreal en vista de la falta de capacidades y recursos.

La desigualdad alimentaba la violencia y ‘exigía’ el aumento del gasto policial y militar, así como mayor represión. Estas desigualdades se explican no solamente por un patrón de dependencia de extractivos, sino también al hecho de que los extractivos forman parte de un modelo que deja de lado a la sierra y que a veces incluso son la razón primordial de esa situación. Así, la dependencia de extractivos evita el desarrollo institucional que podría haber contrarrestado un efecto negativo sobre la equidad; asimismo, la naturaleza heterogénea de las desigualdades fue responsable de la débil respuesta de las fuerzas que podrían hacer contrapeso: si existía organización, esta no era suficiente como para penetrar un sistema público clientelista y discriminatorio²⁴.

Con relación a la sostenibilidad, el desarrollo institucional ha permitido algunos avances en términos medioambientales. A nivel ejecutivo, sin embargo, la situación es muy distinta, ya que hemos descubierto que la regulación y el monitoreo han sido sostenidamente deficientes y que esto ha estado directamente vinculado a los brotes de violencia. La respuesta a esta violencia, sin embargo, fue represiva, en lugar de constructiva: el compromiso de no ‘causar problemas’ del que hablamos anteriormente. Los esfuerzos del Defensor del Pueblo —sorprendente innovación progresista en la escena institucional del Perú de Fujimori— demostró ser alentadora, con su monitoreo de los ‘puntos críticos’ y gracias al nivel de reconocimiento y respeto público con el que contaba (Bebbington y otros, 2007; Echave y otros, 2009; Orihuela, 2011).

Con la extraordinaria victoria de Ollanta Humala en las elecciones de 2011, hay una nueva sensación de apertura y la posibilidad de romper con el pasado. Pero detener la tendencia histórica según la cual

²⁴ Ver los casos de estudio de acción colectiva reportados en Muñoz, Paredes y Thorp (2007).

la dependencia de extractivos empeora las desigualdades entre grupos no será tarea fácil.

Es todavía muy pronto para evaluar los resultados de este periodo: lo que sí podemos señalar es que la economía política está diseñada de manera extremadamente nociva para el crecimiento, un diseño que no se deriva de manera monocausal de la dependencia de extractivos, pero en el que dicha dependencia ha ejercido un rol formativo a lo largo del tiempo. El mismo efecto han tenido las desigualdades sobre los incoherentes movimientos políticos que se han enfrentado al sistema. La constante imposibilidad política de proveer una voz coherente a las frustraciones que provocadas por dichas debilidades institucionales ha sido demasiado importante y excede los límites de este capítulo, si bien lo hemos desarrollado en otras instancias. Si las movilizaciones de los años sesenta en adelante hubiesen encontrado un canal para derivar en un movimiento progresista, capaz de negociar e influenciar en la política, entonces quizá la historia reciente del Perú hubiese sido distinta. Hemos identificado la forma en que las debilidades de la izquierda y la incoherencia de los partidos políticos tradicionales expusieron al país a la violencia política, lo que a su vez agravó las desigualdades entre grupos. Hoy, las posibilidades y las manifestaciones explícitas de violencia son todavía muy altas.

El efecto de la desigualdad sobre la coherencia institucional imprescindible para una adecuada gestión de los extractivos se sugiere aquí de manera general. La debilidad e incoherencia de la acción colectiva a nivel local es en gran medida el producto de una sociedad heterogénea en la que la discriminación y el prejuicio, así como la internalización de dichas taras, abundan. Sin embargo, los vínculos causales directos son más difíciles de reconocer. Dicha tarea demanda una reflexión más profunda y, sobre todo, una investigación comparativa

Bolivia

La historia boliviana, al igual que la peruana, ha demostrado cómo la dependencia de extractivos puede afectar los procesos de formación del Estado, así como el diseño y eficacia de las instituciones, tema que hemos discutido en el capítulo 4. Sin embargo, lo que resulta interesante sobre el paralelismo entre estos dos países es cómo una historia común y un modo similar de inserción en la economía internacional han generado una mayor demanda de igualdad política y de equidad entre grupos en el caso boliviano. Aun así, los indicadores de desigualdad entre grupos socioeconómicos no son sustancialmente distintos. Aquí demostramos cómo patrones extractivistas similares generaron resultados políticos específicos sobre la desigualdad y explicamos dichas divergencias basándonos en las diferencias entre sus respectivas historias coloniales y en la ubicación de las minas y de la población de cada país. A pesar de esto, sobre la base de lo analizado en los capítulos 4 y 5, consideramos que la dependencia de extractivos formó en ambos casos instituciones débiles. Sin embargo, la incompetencia y debilidad de las áreas cruciales para la diversificación y para el desarrollo de modos de subsistencia alternativos no fueron los únicos factores que jugaron en contra de las radicales pretensiones redistributivas del gobierno del MNR que siguió a la Revolución de 1952. La dependencia de la mono exportación de minerales también desempeñó un rol crucial en este escenario, ya que el bajo desempeño del estaño obligó al gobierno revolucionario a seguir una dirección más ortodoxa, situación que se vio agravada por la influencia internacional sobre la diversificación y las estrategias coloniales de la época. Hoy en día, resulta profundamente irónico que dichas políticas hayan contribuido a estimular la fuerza política de la región oriental, que, gracias a la emergencia del petróleo y el gas se convertiría en el nuevo centro extractivo. Es decir, otra característica usual de la dependencia de minerales —las probabilidades de que la presencia de un recurso estratégico sea distinta entre las regiones— complica el desarrollo de políticas que podrían favorecer la igualdad debido al efecto que tiene sobre la economía política del país.

Cuando consideramos la desigualdad política, vemos que el gobierno de Evo Morales representa y simboliza un grado de presencia y peso político para la población indígena bastante más sólido que el que existe en Perú, consecuencia de una serie de decisiones y tradiciones a lo largo del tiempo. En Perú, el gobierno de Ollanta Humala no afirma representar específicamente a la población indígena, si bien propone acabar con la desigualdad, tomando ciertas medidas en esa dirección, especialmente en lo relacionado a la consulta previa de las comunidades afectadas por la minería u otros proyectos similares. Sin embargo, todavía falta que sus logros demuestren que esto representa una subversión de las severas desigualdades políticas históricas.

En la tabla 1, vemos cómo la desigualdad general en Bolivia es todavía muy severa, similar y mayor a la de nuestros otros casos latinoamericanos de estudio. La tabla 3 demuestra que, al igual que en el caso peruano, buena parte de la desigualdad se da entre grupos. 60% de la población indígena, según una de las posibles definiciones de indígena, es extremadamente pobre, comparada al 28% de los hogares no indígenas. Como en el Perú, las mujeres indígenas constituyen el grupo más afectado, con un índice de alfabetización de 66% frente a un 90% entre los indígenas hombres o 94% de las mujeres no indígenas.

En ambos casos, el rol histórico de los extractivos ha sido paralelo. Los dos países fueron uno solo durante el periodo colonial: «Alto Perú» y «Bajo Perú», por lo que el impacto de la búsqueda de estos preciosos metales era idéntico, incrustado tanto en la subyugación indígena como en la forma en que clase y etnicidad se superponen en la desigualdad, característica que, según hemos visto, ayuda a perpetuar dicha desigualdad. Sin embargo, existen algunas diferencias. El desplazamiento y destrucción de las comunidades que sucedió en el Bajo Perú fue bastante mayor que el que se dio en el Alto Perú. Esto tuvo como consecuencia que los caciques, indígenas ‘nobles’ que actuaban como agentes de poder local y que ejercían dicha influencia en el Bajo Perú, perdieran parte de su legitimidad. Las comunidades aymara exigieron a sus caciques rendir cuentas y ejercer

Tabla 3. Bolivia: porcentaje de hogares según grado de pobreza, grupo social del jefe del hogar^a y niveles individuales de alfabetización^b

	Indígenas		No indígenas		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Extrema pobreza		60,5		27,8	37,5	
Pobreza (no extrema)		15,8		24,8	22,4	
No pobres		23,6		47,4	40,0	
Total		100,0		100,0	100,0	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alfabetización (15+)	90,5	66,2	98,2	94,2	95,8	85,0

^a Según el ingreso per cápita por hogar.

^b La definición de etnicidad utilizada aquí se vincula a la lengua materna. La tabla no es directamente comparable a la tabla 2, debido a la dificultad de definir a la población indígena y a la no indígena. La clasificación 'mestizo' no existe en los registros bolivianos. En Perú, la lengua materna no es un criterio adecuado para definir la etnicidad: si bien en Bolivia también es una guía imperfecta, es más precisa que en el caso peruano. Para una discusión a mayor profundidad sobre este tema, ver Thorp & Paredes, 2010. Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia; Encuesta de Hogares, Bolivia, 2007.

un rol más representativo, para lo que posteriormente demostraron no estar preparados²⁵. Más aún, el impacto del colapso demográfico fue menos desastroso allí que en el Bajo Perú (Cook, 1981).

Hay otro aspecto que ha moldeado las desigualdades políticas de manera distinta en cada país. Con respecto al Perú, el capítulo 5 nos ha demostrado cómo el centro de poder económico y político del periodo que siguió a la Independencia estaba ubicado en la costa, por lo que el resto del país, incluyendo a la mayoría de la población indígena, fue efectivamente marginado. En Bolivia esto fue imposible. La capital política se mudó de Sucre a La Paz, pero en ambos lugares estuvo siempre rodeada de poblaciones indígenas. La combinación de estos factores con la relativa vitalidad política de la comunidad favoreció la negociación de la distribución de los beneficios de la industria extractiva, estrategia radicalmente distinta a la de la trayectoria política y de la economía política del Perú. Como ha descrito Gray Molina (2007), se asumieron una serie de concesiones frente a la población de bajos recursos con el fin de mantener la estabilidad y una cierta paz relativa. Un claro ejemplo de esto fue el gobierno de David Toro durante la década de 1930, cuando se introdujo la sindicalización obligatoria de las asociaciones de productores.

El misterio es por qué una demanda tan fuerte por una mayor equidad tuvo resultados tan limitados en términos de beneficios materiales. Como demuestra el capítulo 4, la respuesta reside principalmente en la debilidad del tipo de desarrollo institucional que podría haber facilitado una incorporación más real. Dichas debilidades fueron resultado tanto de los extractivos y sus efectos como del reducido tamaño del país y su ausencia de litoral marino, pues el país perdió su acceso al mar como consecuencia de una guerra por recursos. Como sostiene el capítulo 4, el aislamiento relativo del siglo XIX dejó un gobierno central débil,

²⁵ Serulnikov (2006) muestra cómo la rebelión Chayanta de 1780, al norte de Potosí, estaba en contra de los caciques y sus normas sobre el control del acceso a los recursos.

incapaz de unir o controlar las élites regionales. Como resultado, las élites regionales se volvieron cada vez más autónomas. El único motivo por el que el conflicto no aumentó es porque las políticas de negociación permitieron el uso clientelista de las rentas del estaño. La consecuencia, sin embargo, fue el daño a la economía política de las políticas públicas. Esto generó una presencia débil del Estado, así como la ausencia de una diversificación e infraestructura que permitiera la redistribución de los beneficios del estaño, lo que agravó cada vez más la desigualdad y disminuyó las posibilidades de que emergiera una voz capaz de lograr mayores ganancias materiales.

La Revolución de 1952 estuvo impulsada por fuerzas que emergieron de la catástrofe de la Guerra de Chaco, una combinación del descontento entre los trabajadores de la industria del estaño, los grupos que se habían reunido en el congreso indígena de 1945 y miembros de las élites frustrados por la preponderancia de las élites mineras en la jerarquía de poder. Con la revolución, llegó una clara voluntad política de cambiar la situación de desigualdad existente, incluso dentro de un grupo tan diverso de actores. Sin embargo, el débil legado institucional no permitió que dicha voluntad se tradujera en resultados: de hecho, algunos de los resultados concretos incluso contribuyeron a empeorar la desigualdad.

El MNR asumió diversas estrategias para terminar con la desigualdad: voto nacional, reforma agraria, nacionalización de las minas y el desarrollo de la región oriental de Bolivia («la marcha al oriente», una estrategia de colonización y desarrollo de la agricultura). El sufragio nacional fue casi inmediato y constituyó un paso necesario e importante en la promoción de la equidad política, mejorando la situación de la población indígena al eliminar el requisito de ser alfabeto para poder votar, si bien la verdadera participación política, como sabemos, requiere más que eso. La nacionalización generó ingresos para el gobierno y empoderó a los trabajadores indígenas mediante la participación de la COB en el gobierno, aunque con graves consecuencias sobre el nivel de eficiencia, como ha demostrado

Paredes en el capítulo 4. Sin embargo, la reinversión de los ingresos era todavía deficiente, ya que dependía de manera crucial del diseño y calidad de las instituciones, y este era, justamente, el talón de Aquiles, en especial de la reforma agraria, pero también de los esfuerzos de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que debía ser el principal agente de diversificación y proveedor de modos alternativos de subsistencia.

Las políticas de desarrollo rural del gobierno pretendían lograr la apertura de la región oriental del país y empoderar a la población indígena-campesina con la reforma agraria. Sin embargo, la reforma agraria permitió a las élites de Santa Cruz apropiarse y consolidar sus territorios: los proyectos de colonización estatales, generosamente financiados gracias a la colaboración internacional, fracasaron (cfr. Zondag, 1956, p. 339)²⁶ debido a la falta de apoyo social y técnico, y era fácil que se apropiaran de los terrenos abandonados conforme las poblaciones regresaban a la sierra. La CBF era un instrumento demasiado débil para sus propósitos²⁷. La consecuencia fue que, si bien la reforma agraria de la sierra sí logró cambiar el sistema de tenencia de tierras, no permitió a los nuevos dueños construir modos de vida viables.

Las dificultades económicas del MNR, la caída de los precios del estaño, la incompetencia burocrática y las presiones y expectativas sociales propiciaron un despertar temprano de la agenda progresista. Esto motivó la decisión de aceptar la ayuda de los Estados Unidos, lo que a su vez llevó al Plan de Estabilización de 1956 y al Plan Triangular de 1961 (Dunkerley, 1984). Estas duras políticas ortodoxas afectaron a las minas, de por sí perjudicadas por la falta de inversiones, y a la ya dudosa coherencia de la coalición detrás del gobierno del MNR, derrocado por un golpe en 1964. Los gobiernos militares que siguieron al del MNR lograron mantener

²⁶ Los proyectos estatales fallaron, pero la migración espontánea aumentó y permitió una agricultura viable.

²⁷ Ver Paredes (2013, cap. 4) y Zondag (1956, p. 228) sobre los limitados fondos que recibió la CBF.

su solvencia presupuestal en gran medida gracias al alza sostenida de los precios del estaño. Las políticas de desarrollo estaban orientadas hacia los programas de infraestructura y colonización de las zonas del oeste que contribuían con el desarrollo de las industrias petroleras y agrícolas. La mayor parte de este desarrollo fue posible gracias a la adquisición de créditos externos, lo que llevó a un rápido aumento de la deuda externa boliviana (Mayorga & Gorman, 1978).

En consecuencia, durante los años siguientes, el sector agrícola en el área de Santa Cruz aumentó para incluir el cultivo de café, algodón, arroz y azúcar, empleando a migrantes, usualmente estacionales, tanto en granjas de gran tamaño como en pequeñas. Para fines de los años setenta, las nuevas políticas pro mercado propiciaron un *boom* de exportaciones que dependía cada vez más de las nuevas élites del Este, principalmente soya, pero cada vez más coca y también cocaína. Para el cambio de siglo, la soya representaba el 13% de las exportaciones y el 43% de las zonas cultivadas nacionales, aunque traía sus propios problemas de deforestación y mal uso de la tierra (Soruco, Plata & Medeiros, 2008, cap. 3).

La crisis de la deuda y el colapso del mercado de estaño llevaron eventualmente a la «Nueva Política Económica» (NPE) de 1985 durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada. Esta política reconocía la crisis absoluta de la minería en los Andes y el colapso del modelo extractivo dependiente del estaño y concentrado en la sierra.

Con el colapso de la industria de estaño y el aumento de la actividad desregulada y a pequeña escala en el sector minero, se terminaron las probabilidades de que cualquier daño medioambiental severo causado por la minería pudiese ser solucionado, controlado o, incluso, monitoreado. Al igual que en Perú, la minería en Bolivia actuó en contra del desarrollo sostenible, afectando el medio ambiente y los modos de vida de la población indígena, si bien es cierto que en ambos países existe un problemático déficit de información. El agua fue el recurso más afectado: tanto por la contaminación de los ríos y su efecto sobre la salud y la agricultura como por la enorme cantidad de agua que se necesita para procesar

los minerales²⁸. Además, en ambos casos, la fundición de los minerales también causa contaminación aérea. El tercer elemento importante ha sido la pérdida de tierras (más fuerte en Perú que en Bolivia).

Según el viejo modelo, el Estado y sus clientes corporativos eran los agentes principales de las llamadas «políticas de adaptación» y de la economía nacional en general. En el nuevo contexto, aparecieron nuevos agentes: actores rurales, como los cocaleros, y los emprendedores informales de El Alto (Zavaleta, 2011; UNDP, 2006). Como el nuevo modelo se sostenía gracias a los principios del mercado libre en el contexto de un Estado extremadamente débil, algunas de estas nuevas fuerzas pueden haber motivado una reducción de las desigualdades entre grupos al aprovecharse de la economía informal, del contrabando y de la evasión de responsabilidades fiscales²⁹. Sin embargo, la desigualdad y la pobreza se agravaron, forzando a la población a migrar y produciendo el escenario en el que emergió Evo Morales.

Paralelamente, como en el resto de América Latina desde 1990 en adelante, hubo un nuevo aumento de la actividad y una mayor conciencia de la sociedad civil sobre el medio ambiente y el abuso contra las poblaciones marginales. Las ONG aparecieron en escena como agentes activos y de monitoreo. El sector público respondió tanto a esta presión como a la de las organizaciones multilaterales: en 1992, se aprobó la Ley del Medio Ambiente. Pero la ejecución, sorprendentemente, fue severamente deficiente. La evaluación realizada en 2010 por la Liga del Medio Ambiente (LIDEMA) se refiere todavía a las ‘debilidades crónicas’

²⁸ Preston (2012) discute cómo los cambios tecnológicos desde la década de 1980 han empeorado la contaminación de los ríos.

²⁹ El análisis por edades de las cifras de alfabetismo de la Encuesta de Hogares 2002 que realiza Espinoza demuestra que entre los 15 y 29 años, la diferencia por grupo étnico ha desaparecido casi completamente (Gray-Molina, Yáñez & Espinoza, 2007). Las pirámides socioeconómicas de 1976 y 2001 realizadas por Espinoza demuestran la evolución de la estructura de empleo que sugiere movilidad social entre los jóvenes migrantes multiculturales.

de los instrumentos de monitoreo y control, y al trabajo científico necesario para un mejor control medioambiental (p. 21).

Un importante reto para Evo y su gobierno es el creciente desbalance regional que se ha fortalecido con el descubrimiento y exploración de nuevas fuentes de petróleo y gas, ubicadas principalmente en Santa Cruz. Las nuevas políticas de extractivos representan un quiebre absoluto con el pasado. Las antiguas políticas de negociación han sido interrumpidas y resultan hoy problemáticas. Las zonas bajas se ven a sí mismas como agentes de su propio éxito y consideran que esto asegura sus derechos sobre los recursos que se encuentran en su región. Se ha construido una nueva dinámica de acomodación. Esto implica que no existen las bases necesarias para desarrollar políticas públicas sólidas, capaces de modificar la desigualdad generada por el nuevo modelo extractivo. Lo peor es que, hoy en día, el legado de desigualdad dejado por los extractivos ha motivado un nacionalismo vinculado a los recursos naturales bastante simplista y que ignora los problemas planteados en este libro sobre las dificultades de revertir una historia de discriminación y de bajo acceso a oportunidades de ingresos. En este contexto, la informalidad aparece como una solución.

Paralelamente, si bien el potencial daño medioambiental de los hidrocarburos recibe cada vez mayor atención, tanto nacional como internacional, no han podido aún generar respuestas adecuadas³⁰.

El gobierno de Morales no ha logrado responder al problema de los proyectos de desarrollo en territorio indígena. Mientras esto se escribía (octubre de 2011), las protestas contra una autopista que atravesará el Parque Nacional Isiboro Sécore y territorios indígenas y la respuesta represiva del Estado han iniciado una nueva etapa en las relaciones entre el Estado boliviano y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos indígenas. Las organizaciones indígenas temen

³⁰ El reporte de LIDEMA de 2010 enumera las principales amenazas medioambientales en Bolivia. De las primeras siete, seis provienen de la minería o hidrocarburos (p. 23).

que la pista empeorará ya las alarmantes tendencias de deforestación, colonización territorial desregulada y desplazamiento de las comunidades indígenas que habitan las zonas. Desde 2005, el estado boliviano ha mantenido un discurso proactivo en defensa de los derechos de las comunidades indígenas en torno a la necesidad de respuestas eficientes al cambio climático y sobre el reconocimiento del derecho al agua y otros recursos. El Estado también ha hecho importantes esfuerzos por incorporar estos principios en la Constitución de 2009 y las leyes nacionales, incluyendo la Ley de Derechos de la Madre Tierra. Pero la posibilidad de una nueva autopista ha generado dudas sobre la capacidad del Estado boliviano de respetar los compromisos asumidos y de realizar un proceso de consulta que permita obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus territorios y otros recursos.

4. CONCLUSIONES

Hay muchas razones por las que los países no logran seguir una ruta libre de conflictos hacia el desarrollo sostenible. Una base extractiva puede hacer que sea particularmente difícil, si bien Chile ha sido un caso especialmente positivo al momento de evaluar distintos escenarios de desarrollo. Aunque hace manifiesto el vínculo entre extractivos y desigualdad entre grupos (más en el caso de la industria maderera que en la minería), pareciera que las sólidas y antiguas instituciones chilenas y las fuerzas políticas que lograron su creación sí generaron algunas mejoras en la distribución de ingresos, esto es, por lo menos hasta que las fuerzas de la globalización, las políticas de ajuste y las complejidades políticas de los periodos de Allende y Pinochet empezaron a tener un impacto sobre el escenario. Sin embargo, ninguno de estos factores fue realmente causado por la presencia de cobre en territorio chileno. Como en Botsuana, las instituciones que han ayudado en el manejo de los extractivos han estado bajo el control del gobierno central, lo que no ha ayudado a mejorar la igualdad política

(en realidad ha afianzado la desigualdad en el sector), si bien no podemos atribuir este problema a la dependencia de extractivos.

Sin embargo, nuestro argumento en este capítulo ha sido que la preponderancia de los minerales en la base económica de un país sí lo expone a retos particularmente complejos y difíciles de enfrentar. Hemos intentado reconocer los vínculos que enlazan una base extractiva, especialmente de minerales y sus respectivas alzas y caídas, con las dificultades de alcanzar un desarrollo sostenible. Hemos hecho énfasis en la naturaleza de origen puntual de la minería y de los hidrocarburos, y en las ineludibles tensiones distributivas y el daño medioambiental que acarrear. La combinación de estas características y efectos nocivos de los extractivos sobre el desarrollo institucional, y las políticas detrás de las instituciones ha llevado a que a su vez se combinen enormes problemas distributivos y medioambientales con instrumentos políticos especialmente débiles o inapropiados. Hemos visto cómo la naturaleza de las instituciones (su debilidad o perversidad o ambas) ha hecho imposible moderar, y mucho menos evitar, los múltiples peligros que ocurren a pequeña escala cuando aparecen grandes proyectos extractivos. Hemos visto cómo la interacción entre corrupción, instituciones débiles y riqueza engendra dinámicas y círculos viciosos que hacen que parezca imposible preguntarnos por la posibilidad de políticas de desarrollo sostenible; Nigeria ha sido nuestro caso emblemático. Hemos visto cómo, incluso dónde existe fuerza institucional significativa, como en Botsuana, una base extractiva provee incentivos para un fuerte control centralizado que podría llevar a una falta de diversificación y a una creación de empleos insuficiente, generando dudas en torno a la sostenibilidad a largo plazo de un escenario post extractivista.

Los factores de importancia son distintos en cada caso. Las desigualdades regionales inherentes a los extractivos de origen puntual (es decir, que provienen de una locación específica) y las consecuencias que dichas desigualdades tienen sobre el manejo del sector público y los conflictos, han sido cruciales en el caso nigeriano y son cada vez más

importantes en Bolivia. La vulnerabilidad de Níger frente a la presión externa, en combinación con las estructuras políticas internas y su pasado colonial, ha sido el elemento más influyente sobre la desigualdad que padece el pueblo Tuareg. El efecto que tienen los extractivos y otras materias primas sobre las políticas públicas y las instituciones, al debilitar a los agentes e instituciones locales y no poder extender el desarrollo a la mayoría de la población, ha sido una característica central del caso peruano. En Botsuana, la misma influencia ha propiciado el centralismo y el abandono del desarrollo local. En este caso, si el conflicto fue evitado, ha sido en parte gracias a la limitada incidencia local de los recursos. En Bolivia, el modelo político que privilegia la negociación mantuvo las desigualdades socioeconómicas. Hoy, el país se enfrenta a nuevos retos, pero la falta de capacidad institucional impide que se resuelva el legado histórico. En cada caso, mejores intereses políticos y un desarrollo institucional más fuerte y apropiado podrían haber modificado las presiones, tensiones y desigualdades, pero la base de extractivos llevaba a la economía política en la dirección opuesta.

La bibliografía sobre el desarrollo discute algunos de los resultados negativos vinculados a la explotación de recursos naturales: un índice de crecimiento bajo o insostenible, conflictos violentos o guerra civil, un gobierno autoritario, y —en menor grado— daño medioambiental (ver la bibliografía que citamos en el capítulo 1). Encontramos cierta evidencia de los problemas que los extractivos acarrearán sobre el desarrollo que otros investigadores han observado, si bien no hemos intentado explicarlos siguiendo un modelo causal. En cambio, nuestra contribución pretende demostrar cómo los problemas y trampas generados por el desarrollo basado en recursos pueden consolidarse y perpetuarse en la forma en que las instituciones y extractivos interactúan. Las «malas» instituciones hacen que las tendencias negativas del desarrollo basado en recursos sean muy difíciles de revertir.

Si bien la evidencia con la que contamos no nos permite llegar a una conclusión general sólida, la relación entre extractivos y desigualdades

entre grupos ha sido notable. Aquí son también relevantes los problemas medioambientales y los ciclos de conflicto que generan, así como la actual persistencia de la desigualdad, que proviene, en parte, de la interacción de las desigualdades políticas y socioeconómicas, así como del efecto de la violencia y su represión al empeorar la desigualdad entre grupos y dañar las posibilidades de generar estrategias de desarrollo consensuales y participativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, M. (1927). *Afrique centrale; la colonie du Niger*. París: Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales.
- Acemoglu, D., S. Johnson & J.A. Robinson (2001). «How Botswana Did it: Comparative Development in Sub-Saharan Africa». Documento no publicado, Universidad de Harvard.
- Akindele, S. T., O. R. Olaopa & A. S. Obiyan (2002). Fiscal Federalism And Local Government Finance In Nigeria: An Examination of Revenue Rights And Fiscal Jurisdiction. *International Review Of Administrative Sciences*, 68(4), 557-577.
- Adunbi, O. (2010). «Belonging to the (S)oil: Multinational oil corporations, NGOs and Community Conflict in Postcolonial Nigeria». Tesis para optar el grado de PhD, Universidad de Yale.
- Amunwa, B. (2011). *Counting the Costs. Corporations and Human Rights Abuses in the Niger Delta*. Londres: Platform. En <http://platformlondon.org/nigeria/Counting_the_Cost.pdf>.
- Angell, A. (1972). *Politics and the Labour Movement in Chile*. Londres: Oxford University Press.
- Angell, A., P. Lowden & R. Thorp (2001). *Decentralizing Development: the Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.

- Ayogu, M. D. (2000). *The Political Economy of Infrastructure Investments in Nigeria*. Cambridge: Dentro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Bach, D. C. (2004). Inching towards a country without a state: Prebendalism, Violence and State Betrayal in Nigeria. En C. Clapham, J. Herbst y G. Mills, *Africa's Big States* (pp. 47-79). Johannesburgo: Witwatersrand University Press.
- Barron, M. (2008). *Gender and Ethnic Inequalities in Latin America: a Multidimensional Comparison of Bolivia, Guatemala and Peru*. Documento de Trabajo 32, CRISE. Oxford: Universidad de Oxford. En <<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>>.
- Bebbington, A. & otros (2007). *Mining and Development in Peru, with Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Londres: Peru Support Group. Publicado en español con el título *Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Oxfam-IEP-CIPCA.
- Belimat, N. (2003). Qui sait danser sur cette chanson, nous lui donnerons la cadence. Musique, poésie et politique chez les touaregs. *Terrain*, 41, 103-120.
- Bengoa, J. (1985). *Historia del pueblo mapuche: siglos XIX y XX*. Santiago: Sur.
- Bengoa, J. (1999). *Historia de un conflicto: el Estado y los mapuches en el siglo XX*. Santiago: Planeta-Ariel.
- Bértola, L. & J. A. Ocampo (2011). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Brachet, J. (2004). Le négoce caravanier au sahara central: Histoire, évolution des pratiques et enjeux chez les touaregs kel aïr (Niger). *Cahiers d'Outre-Mer*, 57, 117-136.
- Brachet, J. (2007). «Un désert cosmopolite: Migrations de transit dans la région d'Agadez». Tesis doctoral, Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne.

- Chambers, R. & D. Feldman (1973). *Report on Rural Development*. Gaborone: Ministerio de Economía y Planificación, República de Botsuana.
- Cook, D. N. (1981). *Demographic Collapse: Indian Peru 1520-1620*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Echave, J. de & otros (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- De Wind, A. (1977). «Peasants Become Miners: the Evolution of Industrial Mining Systems in Peru». Tesis para optar el grado de PhD, Universidad de Columbia.
- Dixon, A. (2010). *Left in the Dust. AREVA's Radioactive Legacy in the Desert Towns of Niger*. Amsterdam: Greenpeace.
- Du Toit, P. (1995). *State building and democracy in Southern Africa: Botswana, South Africa and Zimbabwe*. Pretoria: HSRC.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the Veins*. London, UK: Verso Editions.
- Falola, T. & M. M. Heaton (2008). *A History of Nigeria*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Good, K. (2008). *Diamonds, Dispossession and Democracy in Botswana*. Johannesburg: Jacana Media.
- Gray Molina, G. (2007). *Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities' 1900-2000*. CRISE Working Paper. Oxford: Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford.
- Gray-Molina, G., E. Yáñez & P. Espinoza (2007). *Horizontal Inequalities in Bolivia: How ethnic and class cleavages endure*. CRISE Working Paper. Oxford: Centro de Investigación en Desigualdad, Etnicidad y Seguridad Humana de la Universidad de Oxford.
- Grégoire, E. (2001). *Touaregs du Niger, Le Destin d'un Mythe*. Paris: Karthala.
- Guichaoua, Y. (2011). Circumstantial alliances and loose loyalties in rebellion making. En Y. Guichaoua (ed), *Understanding Collective Political Violence*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

- Human Rights Watch (1999). *The price of oil: Corporate responsibility and human rights violations in Nigeria's oil producing communities*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2004). *Undue Process: Terrorism Trials, Military Courts, and the Mapuche in Southern Chile*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2008). *Politics as War*. Nueva York: Human Rights Watch.
- INE-Instituto Nacional de Estadística de Chile (2002). *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile. Censo 2002*. Santiago de Chile: INE.
- INE-Instituto Nacional de Estadística de Bolivia & CEPAL-Comisión Económica para Latinoamérica y El Caribe (2007). *Encuesta Nacional de Hogares 2007*. La Paz: INE.
- Lagos, G. (1990). *Un análisis de la situación del medio ambiente en relación con la minería chilena*. Santiago: CIPMA.
- Lange, G. M. (2004). Wealth, Natural Capital, and Sustainable Development: Contrasting Examples from Botswana and Namibia. *Environmental & Resource Economics*, 29(3), 257-283.
- Lecocq, B. (2004). Unemployed intellectuals in the Sahara: The teshumara nationalist movement and the revolutions in Tuareg society. *International Review of Social History*, 49, 87-109.
- LIDEMA-Liga de Defensa del Medio Ambiente (2010). *Estado Ambiental de Bolivia 2010*. En <<http://www.lidema.org.bo>>.
- Mayorga, R. & S. Gorman (1978). National-Popular State, State Capitalism and Military Dictatorships in Bolivia 1952-1975. *Latin American Perspectives*, 5(2), 89-119.
- Mendoza, W. (2011). Perú 2001-2010: «Milagro peruano», pobreza y desigualdad. En E. González de Olarte (ed.) *Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Mendoza, W., J. Leyva & J. L. Flor (2011). La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010. En J. Iguíñiz y J. León (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Molomo, M. (1989). Land Reform and the Tragedy of the Commons in Botswana. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 6(2).
- Muñoz, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*. Santiago: Universidad de Chile.
- Muñoz, I., M. Paredes & R. Thorp (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru. *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Nengwekhulu Ranwedzi, H. (1989). Politics and Multi Party Democracy in Botswana. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 6(2).
- Nyamnjoh, F. B. (2003). Chieftaincy and the Negotiation of Might and Right. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(2), 233-250.
- Orihuela, J. C. (2011). «Journeys toward Sustainable Development: Policy Entrepreneurs and the Rise of the Green State in Chile and Peru». Tesis Doctoral, Universidad de Columbia.
- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión: 1850-1880*. Santiago: LOM.
- Palma, J. (1979). «Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935: Origins and Development of a Process of Industrialization in an Export Economy». Tesis Doctoral, Universidad de Oxford.
- Paredes, M. (2010). En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú. En C. Meléndez y A. Vergara (eds.), *El Perú político en perspectiva comparada*. Lima : Fondo Editorial PUCP.
- Picard, L. A. (1987). *The Politics of Development in Botswana: a Model for Success?* Londres: Lynne Rienner.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon.

- Preston, D. (2012). Household and community responses to mining-related river contamination in the upper Pilcomayo basin, Bolivia. En A. Bebbington (ed.), *Geographies of Development in Latin America*. Londres: Routledge.
- Rasmussen, S. (1992). Disputed boundaries: Tuareg discourse on class and ethnicity. *Ethnology*, 31(4), 351-365.
- República de Níger (2007). *Enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples 2006*. Niamey; Calverton, MD: Institut National de la Statistique-Ministère de l'Économie et des Finances-Macro International Inc.
- Rodríguez Weber, J. E., (2011). Globalización, expansión de la frontera y desigualdad en Chile durante el auge salitrero (1880-1905). *Investigaciones de Historia Económica*, 19.
- Sala-i-Martin, X. & A. Subramain (2003). *Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria*. NBER Working Paper 9804. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Serulnikov, S. (2006). *Conflictos sociales e insurrección en el mundo colonial andino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Siphambe, H. K. (2007). *Growth and Employment Dynamics in Botswana: A Case Study of Policy Coherence*. Working Paper 82. Ginebra: ILO.
- Soruco, X., W. Plata & G. Medeiros (2008). *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz: Fundación Tierra.
- Taylor, I. (2003). As Good as it Gets? Botswana's 'Democratic Development'. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(2), 215-231.
- Thorp, R. & M. Paredes (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Publicado en español por el Instituto de Estudios Peruanos, 2011.
- Thorp, R. (2012). A Historical Perspective on the Political Economy of Inequality in Latin America. En J. Santiso & J. Dayton-Johnson (eds.), *Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Triaud, J. L. (1993). Un mauvais départ: 1920, l'Air en ruines. En E. Bernus, P. Clauzel, P. Boilley & J. L. Triaud, *Nomades et commandants*. Paris: Karthala.
- UNAIDS (2008). En <<http://www.unaids.org/en/CountryResponses/Countries/botswana.asp>>.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006a). *Niger Delta Human Development Report*, 229. Abuja: PNUD.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006b). *La economía boliviana más allá del gas*. Thematic Human Development Report. La Paz: PUND.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Human Development Report (HDR)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ukiwo, U. (2006). «Creation of local government areas and ethnic conflicts in Nigeria: the Case of Warri, Delta State». Ponencia presentada en la Conferencia sobre Descentralización, Federalismo y Conflicto. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE).
- Van Binsbergen, W. (1992). «Botswana's Ethnic Structure: an Abortive Research Proposal». Informe preparado para el Instituto Nacional de Investigación en Desarrollo y Documentación. Gaborone: Universidad de Botswana.
- Watts, M. (2007). Petro-insurgency or criminal syndicate? Conflict and violence in the Niger Delta. *Review of African Political Economy*, 34(114), 635-658.
- Werbner, R. (2002). Challenging Minorities, Difference, and Tribal Citizenship in Botswana. *Journal of Southern African Studies*, 28(4), 671-684.
- Yáñez, N. & J. Aylwin (2007). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígena y el «nuevo trato»*. *Las paradojas de la democracia chilena*. Santiago: LOM.
- Zalik, A. (2004). The Niger Delta: «Petro-violence» and partnership development. *Review of African Political Economy*, 31(101), 401-425.

Zavaleta, D. (2011). «The evolving structures of ethnic appeasement in La Paz, Bolivia». Tesis Doctoral, Universidad de Oxford.

Zondag, C. H. (1956). *Problemas en el desarrollo economico de Bolivia*. La Paz: Departamento del Estado.