

NEO-EXTRACTIVISMO Y DERECHOS TERRITORIALES EN LA ORINOQUIA Y AMAZONÍA VENEZOLANA

Neo-extractivism and territorial rights in the Orinoco and
Amazonian regions of Venezuela

Luis Llambí

Profesor del Postgrado en Antropología,
Centro de Antropología. Investigador titular del
Instituto Venezolano de Investigaciones
Científicas (IVIC); Coordinador del
Laboratorio de Estudios Rurales y Agrícolas del
IVIC. llambiluis@gmail.com

RECIBIDO: 22.08.16 / ACEPTADO: 19.11.16

Resumen

Los conflictos territoriales por el control de la tierra y los recursos naturales han sido una constante histórica en América Latina; a inicios del siglo XXI, nuevos procesos de transformación rural territorial están ocurriendo en el continente. El principal objetivo de este artículo es generar una agenda teórica y de investigación focalizada en el análisis de estos procesos. Primero, se abordan los planteamientos teóricos que han surgido en la literatura para distinguir las políticas identificadas como “extractivistas” durante el siglo XX, en contraste con las identificadas como “neo-extractivismo” en el siglo XXI. Segundo, con base en un enfoque de derechos humanos, se analiza el surgimiento y consolidación del “neo-extractivismo” en Venezuela - ideológicamente concebido como estrategia inevitable para el crecimiento económico en países ricos en recursos naturales -, para centrarnos luego en su expresión en las regiones de la Orinoquia y la Amazonía venezolana, y particularmente en sus impactos negativos sobre los territorios indígenas. Finalmente, en las conclusiones se extraen lecciones del caso analizado, con el objetivo de proponer nuevas agendas de políticas públicas para superar el “neo-extractivismo”.

Palabras clave: territorio, conflicto, neo-extractivismo, Estado, Venezuela

Abstract

The territorial conflicts over the control of lands and natural resources have been a constant in Latin American history; at the beginning of the 21st century, new processes of rural territorial transformation are taking place in the continent. The main objective of the paper is to generate a theoretical and research agenda focused in the analysis of these processes. First, the theoretical arguments which have emerged in the literature to distinguish the policies identified as “extractivism” during the 20th century are analyzed in contrast to the emergence during the 21st century of those labelled as neo-extractivism. In the second part, based on a human rights approach, the emergence and consolidation of “neo-extractivism” in Venezuela is analyzed, ideologically conceived as an unavoidable strategy for achieving economic growth in countries rich in natural resources, focusing on the Orinoco and Amazonian regions, and particularly their negative impacts on the indigenous territories. Finally, in the conclusions some lessons are derived from the case study, with the objective of proposing new agendas of public policies to overcome neo-extractivism.

Key words: territory, conflicts, neo-extractivism, state, Venezuela

INTRODUCCIÓN

Los conflictos por el control de la tierra y los recursos naturales han sido una constante histórica en América Latina. A inicios del siglo XXI, sin embargo, nuevos procesos de transformación de los territorios rurales están teniendo lugar en el continente como resultado tanto de la reestructuraciones económicas globales como de las políticas públicas implementadas por los gobiernos nacionales. Estos procesos han reavivado viejos y abierto nuevos conflictos sociales y ambientales, cuyas implicaciones para la evaluación y la implementación de las políticas territoriales a escala sub-nacional es necesario analizar.

Hasta fechas recientes, la literatura académica sobre los acaparamientos de tierras y territorios casi exclusivamente se enfocaba en los procesos de transformación de las relaciones agrarias, entendidas como la modificación de los derechos de propiedad y uso sobre los suelos con miras a la producción de alimentos y materias primas agrícolas para los mercados nacionales e internacionales. Se trata de una literatura que dio origen a un largo debate sobre la superioridad o no de la gran escala versus la pequeña escala en la

agricultura, pero que resulta de menor relevancia en el actual contexto latinoamericano.

El principal objetivo de este artículo es generar una agenda teórica y de investigación empírica focalizada en el análisis de los procesos de apropiación de territorios y extracción de recursos biofísicos (agrícolas, mineros, energéticos, etc.) más recientes en América Latina, pero que no se refieren exclusivamente a los procesos agrarios. Se trata de procesos en los que principalmente participan poblaciones y comunidades de diversos orígenes étnicos, socioeconómicos y culturales.

Por lo tanto, los objetivos del artículo no son sólo de índole académico sino también normativos. Con base en un enfoque de derechos humanos, se busca identificar los factores jurídicos, burocráticos y político-ideológicos que están incidiendo tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas y más concretamente en las fronteras extractivas de la Amazonía y sus territorios limítrofes.

En la primera parte se abordan los planteamientos teóricos que han surgido en la literatura que permiten distinguir las políticas públicas identificadas como “extractivistas” implementadas por los estados latinoamericanos durante todo el siglo XX, en contraste con el surgimiento en algunos países latinoamericanos durante el siglo XXI de las políticas denominadas “neo-extractivistas”. En la segunda parte, con base en un enfoque de derechos humanos, se identifican los vínculos entre los marcos legales internacionales, la legislación nacional y las políticas de demarcación territorial, y los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas. Luego, se presentan las líneas principales de la evolución reciente de la economía venezolana y se analizan los actuales procesos de implementación de políticas neo-extractivistas en la Orinoquía y la Amazonía venezolana, así como sus potenciales impactos tanto para las poblaciones y comunidades indígenas y sus derechos territoriales, como para los ecosistemas de las regiones boscosas del sur de Venezuela. Por último, se extraen algunas lecciones del caso venezolano, con el objeto de proponer el diseño y la implementación de agendas tanto de políticas públicas como de reivindicaciones alternativas, particularmente en los territorios indígenas.

¿TIERRAS O TERRITORIOS? LOS NUEVOS PROCESOS DE EXTRACCIÓN DE RECURSOS BIOFÍSICOS POR DESPOSESIÓN DE LOS DERECHOS TERRITORIALES

Los actuales procesos de acaparamiento territorial en América Latina por parte de agentes externos tienen sus raíces en la experiencia colonial. Con posterioridad a la década de 1990, la confluencia de varias crisis globales (financieras, ambientales, energéticas y alimentarias) y, en particular, las tendencias al alza de los precios de los recursos naturales en los mercados internacionales, dieron origen a nuevos procesos de inversión en actividades extractivas de recursos naturales sin mayor procesamiento y valor agregado, tanto por empresas transnacionales como por los gobiernos de algunos países preocupados por la reducción de sus ingresos debido a las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales de los productos que constituían sus principales fuentes de divisas. Esto muestra lugar la dependencia de la matriz productiva neo-extractivista respecto de la dinámica de los mercados globales de materias primas, por lo que tiende a mantener y reforzar la vulnerabilidad económica de las economías nacionales.

A pesar de ello, hasta fechas recientes, la mayor parte de la literatura académica sobre el acaparamiento de tierras continuó enfocándose en los procesos de transformación de las relaciones agrarias, entendidas como modificaciones en los derechos de propiedad y uso de los suelos para la producción agrícola orientada principalmente al consumo doméstico y en menor grado a los mercados nacionales e internacionales. No obstante, la búsqueda de un hilo conductor coherente entre los "macro-procesos" (estructurales) y los "micro-procesos" (territoriales o sub-nacionales) supone la gradual elaboración de una matriz conceptual capaz de explicitar las posibles relaciones causales entre los diversos componentes económico-políticos, culturales y ambientales de estos procesos a diferentes escalas territoriales.

En un contexto de mercados globales desregulados, la adquisición de recursos territoriales para las prácticas extractivas generalmente han ocurrido mediante la compra de derechos y/o arriendos a largo plazo de tierras supuestamente públicas, sin tomar en cuenta los derechos de sus anteriores propietarios (o usuarios) ni de sus impactos sobre los ecosistemas locales.

Una de las principales consecuencias de estos procesos –en el mediano o largo plazo– es que el acaparamiento de territorios no sólo tiende a la reducción o incluso el freno del crecimiento económico de los países extractivistas, sino también a generar conflictos debido a la desposesión de sus legítimos usuarios o propietarios.

Pero, ¿cómo conceptualizar estos procesos y quiénes son sus principales actores?; ¿qué papel desempeñan actualmente los gobiernos de la región?; ¿qué políticas públicas se han diseñado para permitir el acceso de los capitales transnacionales (y nacionales) a territorios social y ecológicamente vulnerables?; ¿cuáles han sido los efectos directos de esas políticas en el bienestar de las poblaciones que habitan en dichos territorios y cuáles sus efectos indirectos sobre los recursos naturales?

Las respuestas a estas preguntas requieren no sólo de la profundización de los planteamientos teóricos sino también del análisis a mayor profundidad de los procesos históricos que han tenido lugar en la América Latina en los últimos años.

El extractivismo, según Acosta (2010) es “una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años (...) Unas regiones fueron especializadas en la extracción y producción de materias primas, es decir de bienes primarios, mientras que otras asumieron el papel de productoras de manufacturas. Las primeras exportan naturaleza, las segundas la importan (...)”. (Acosta, 2010: 25).

El extractivismo no sólo se limita a los minerales o al petróleo, sino que se extiende a los recursos agrarios, forestales, pesqueros, y en general, de materias primas que son transformadas en productos de mayor contenido tecnológico por los países industrializados, para luego ser vendidas mucho más caras en los mercados internacionales.

Las políticas neo-extractivistas difieren fundamentalmente del extractivismo anterior, por el papel protagónico que otorgan al Estado en los procesos productivos, a través de empresas estatales o a través de mecanismos de regulación y tributación, lo que supuestamente debería permitirles la obtención de un porcentaje mayor de ingresos públicos que servirían para la implementación de programas sociales y de interés público; a su vez, esto les otorgaría un cierto grado de legitimidad.

En este sentido, un Estado rentista es aquel cuyo presupuesto en gran medida depende de fuentes externas de ingreso (rentas provenientes de la exportación de petróleo o de otras materias primas, por ejemplo), lo que lo diferencia de los estados que principalmente dependen de los impuestos pagados por sus ciudadanos. Los estados rentistas, según esta definición, se caracterizarían por políticas que generan incentivos para la búsqueda de rentas sin efectivos mecanismos de redistribución por parte de sus supuestos beneficiarios, fenómeno que con frecuencia tiende a prácticas de corrupción y patronazgo por quienes detentan el poder político.

Así, el Estado al ser propietario de la mayor parte de las divisas que ingresan al país decide unilateralmente el tipo de cambio, lo que le permite controlar los flujos tanto del comercio interno como externo. Para los estados rentistas, cuyos ingresos fiscales dependen más del tipo de cambio que de los impuestos que pagan los contribuyentes, el tipo de cambio no suele determinarse por la conveniencia o no de apoyar la competitividad cambiaria de las exportaciones, sino por la necesidad de ingresos fiscales.

Más grave aún, desde la perspectiva de los derechos humanos, la distribución de la renta por los estados rentistas tiende al surgimiento de sistemas de gobierno vinculados a prácticas de clientelismo, lo que le permite neutralizar presiones mediante sistemas de manejo cada vez más discrecionales de sus ingresos.

En las dos últimas décadas, la principal justificación normativa de la adopción de la matriz productiva neo-extractivista por algunos gobiernos latinoamericanos ha sido la posibilidad de financiar políticas públicas con el objetivo de contribuir a superar las desigualdades sociales y, en particular, incrementar sus inversiones en servicios públicos.

De hecho, durante las coyunturas globales de auge de precios de los hidrocarburos, el crecimiento de los ingresos fiscales de los países petroleros permitió incrementar el gasto social y ampliar la base de apoyo a los proyectos públicos. No obstante, cuando la cotización de los hidrocarburos en los mercados internacionales se desplomó, también cayeron los ingresos fiscales y los gobiernos que dependían de esas rentas vieron muy mermada tanto su capacidad de financiamiento como sus márgenes de maniobra política.

Nuevamente según Acosta (2010), actualmente en América Latina, el auge del neo-extractivismo se ha justificado con base en argumentos económicos y políticos similares:

Los gobiernos, presionados por las urgencias cotidianas, más aún en época de crisis, buscan ampliar sus ingresos forzando las actividades extractivas. A través de este esfuerzo esperan poder atender muchas de las largamente postergadas demandas sociales y, por cierto, consolidarse en el poder recurriendo a prácticas clientelares e inclusive autoritarias. (Acosta, 2010: 7).

Para Gudynas (2009), más claramente aún, si bien el “progresismo” latinoamericano ha generado un extractivismo de nuevo tipo tanto por algunos de sus componentes como por la combinación de viejos y nuevos atributos, no han ocurrido cambios sustanciales en las estructuras de acumulación. Por lo que, argumenta, el neo-extractivismo mantiene una inserción internacional subordinada y funcional a la globalización del capitalismo transnacional y de

hecho “no sólo mantiene, sino avanza la fragmentación territorial, con áreas relegadas y enclaves extractivos asociados a los mercados globales” (Gudynas, 2009: 25).

Por lo tanto, aunque desde posturas nacionalistas se procura un mayor acceso y control por parte del Estado sobre los recursos naturales, los autores críticos señalan los peligros de extranjerización y control de los recursos naturales por parte de las empresas transnacionales, a cambio supuestamente de conseguir algunos beneficios para toda la colectividad nacional. Para lograrlo, el Estado capta - o intenta captar - una mayor proporción del excedente generado por los sectores extractivos a fin de combatir la pobreza y promover el crecimiento económico.

Sin embargo, es importante reconocer que en los países que han adoptado políticas neo-extractivistas, algunos grupos poblacionales tradicionalmente marginados han experimentado una relativa mejoría gracias a cambios en la distribución de los ingresos petroleros o mineros; al mismo tiempo, es posible afirmar que, al menos hasta el presente, no existen evidencias de una radical redistribución social en los países que han adoptado las políticas neo-extractivistas en América Latina.

Por otra parte, como resultado de la adopción de un modelo general de crecimiento económico neo-extractivista, la masiva explotación de los recursos naturales no renovables ha favorecido el surgimiento de formas de gobernanza vinculadas a la capacidad del Estado para negociar con las empresas transnacionales una mayor o menor participación en las rentas mineras o petroleras.

Para Weiss y Bustamante (2008), “el Estado, atravesado por múltiples contradicciones internas forma parte del problema debido a diferentes factores: excesivo control político, déficits en la implementación de las políticas, etc.” (Weiss y Bustamante, 2008:19).

Álvarez (2013) sostiene que “(El Estado), al ser el propietario del 95% de las divisas que entran al país, estas se convierten (...) a una tasa de cambio oficial que unilateralmente define el gobierno. Esto le permite controlar los flujos de comercio interno y externo. Pero el Estado rentista cuyo ingreso fiscal depende más de la tasa de cambio que de los impuestos que pagan los contribuyentes, la tasa de cambio no suele determinarse por la conveniencia de apoyar la competitividad cambiaria de las exportaciones, sino por la necesidad de ingresos fiscales”. (Álvarez, 2013: sp.).

Según Acosta (2010), “la maldición de la abundancia de recursos naturales” generalmente está vinculada a la maldición del autoritarismo y al fortalecimiento de una cultura clientelar que permite neutralizar presiones a través de un manejo cada vez más discrecional de los ingresos, por lo que en las economías neo-extractivistas (petroleras o mineras), la presencia del Estado como eje de regulación central tiende a configurar una estructura y una dinámica política autoritaria. Este tipo de ejercicio político, frecuentemente es legitimado judicialmente por los gobiernos en su afán de mantenerse en el poder a fin, supuestamente, de acelerar el conjunto de reformas estructurales que desde su perspectiva ideológica son definidas como indispensables para transformar estructuralmente la sociedad en la búsqueda supuestamente del bienestar colectivo.

Acosta también señala que los efectos de estos conflictos afectan también a los gobiernos territoriales. Los proyectos económicos de las organizaciones sociales locales y las entidades públicas sub-nacionales tienden a estar en riesgo ya que la extracción de recursos minerales tiende a ser considerada como prioritario por encima de cualquier otra actividad de generación de riqueza. Lo cual en última instancia determina la imposibilidad de implementar planes y proyectos elaborados participativamente, con base en los conocimientos del territorio y los criterios culturales de las poblaciones locales.

Adicionalmente, la mayoría de los análisis académicos críticos al neo-extractivismo latinoamericano argumentan que, incluso si uno de los resultados de implementación del modelo neo-extractivista fuera el logro de algún grado de redistribución social, el balance definitivo de sus inversiones no sólo tiende a generar graves impactos ambientales en los ecosistemas intervenidos, sino también serios retrocesos en la democratización del Estado, a la vez que incrementa la dependencia económica nacional de los mercados globales.

Del mismo modo, los ocasionales auges de precios de los recursos naturales en los mercados globales tienden a enmascarar tanto la real dinámica de esos mercados, como sus perspectivas de sostenibilidad en el largo plazo, a la vez que contribuyen a la profundización de las crisis ambientales globales.

LEGISLACIÓN Y DERECHOS TERRITORIALES EN EL MODELO NEO-EXTRACTIVISTA

Los recientes procesos de acaparamiento territorial, particularmente en los territorios boscosos o selváticos de América Latina, involucran a poblaciones

que disponen de derechos de propiedad, frecuentemente consuetudinarios (es decir, no formalizados legalmente) sobre los recursos y servicios del ambiente biofísico (la "naturaleza").

En general, para los indígenas no existen diferencias sustanciales entre los conceptos de territorio, tierras y hábitat, ya que consideran la totalidad del espacio donde se desarrolla su vida física y cultural como una misma unidad territorial. Por esta razón, los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y de sus miembros, se extienden sobre todos los recursos biofísicos que están sobre tanto en la superficie como en el subsuelo. Tanto las tierras como los recursos naturales del suelo y subsuelo son concebidos como espacios vitales, con carácter sagrado, para la existencia física de cada pueblo, en los que implementan la producción y reproducción material y espiritual de su existencia con base en sus derechos colectivos.

A diferencia de las normas jurídicas escritas y legalizadas por los estados nacionales, las normas de derecho consuetudinario de cada territorio están constituidas por reglas de juego no escritas, pero que suelen ser obedecidas por todos los habitantes del territorio.

La legalización jurídica de estos derechos consuetudinarios tiende a abrir espacios institucionales que permiten constituirse a los actores territoriales en "sujetos de derecho", proporcionando instrumentos para fortalecer sus reivindicaciones.

En los países que han adoptado políticas neo-extractivistas, aunque sus legislaciones nacionales puedan garantizar tanto los derechos territoriales de sus habitantes como la protección de sus ecosistemas frágiles, a las escalas territoriales sub-nacionales las políticas públicas no sólo están generando graves impactos ambientales, sino también hacen caso omiso de los derechos territoriales supuestamente garantizados por los marcos normativos nacionales.

Existen dos importantes marcos legales internacionales referentes a los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas: el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Undrip, por sus siglas en inglés) de 2007, Declaración que fue el primer instrumento jurídico internacional que reconoció tanto el derecho de los pueblos indígenas a la auto-determinación en el marco de los estados nacionales como a sus derechos territoriales.

Ambos documentos son los principales instrumentos de derecho internacional que tratan en forma exclusiva y vinculante los derechos de los pueblos indígenas a tomar decisiones colectivas y autónomas sobre los territorios que ancestral o tradicionalmente han ocupado. Ambos sin embargo, requieren superar múltiples dificultades de índole política y jurídica para la efectiva implementación de las políticas públicas y proyectos que de ellos emanan.

Esto ha dado origen a diferentes formas de interpretación de las normas jurídicas internacionales arriba mencionadas. De hecho, en los países que las han ratificado, las organizaciones indígenas se han pronunciado claramente por su inmediata implementación política a fin de defender sus derechos territoriales. Por el contrario, los gobiernos, tienden a interpretarlas como formas de compartir información de lo ya hecho, y no como procesos dirigidos a cumplir una serie de normas previas para regular las futuras intervenciones en los territorios involucrados.

El Convenio 169 de la OIT señala que “la utilización del término ‘tierras’ (...) deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”, por lo cual los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas y de sus miembros, se extienden no sólo sobre la superficie terrestre y sobre los recursos naturales que están sobre dicha superficie, sino también sobre el subsuelo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también valoró positivamente la incorporación legislativa de un concepto amplio de los territorios indígenas, incluyendo “no solo los espacios ocupados físicamente, sino también aquellos que son utilizados para sus actividades culturales o de subsistencia, tales como las vías de acceso” (CIDH 2007: sp.).

También conocido como CPLI por las siglas de “consentimiento previo, libre e informado”, el Convenio 169 obliga dentro de un plazo razonable, a informar sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en los territorios tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas y que puedan afectarles ambiental o culturalmente, planteando para ello diferentes mecanismos que van desde la simple consulta hasta otras instancias más participativas. Asimismo, reconoce a los pueblos indígenas el derecho “a participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernen, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado”.

La escasez de auténticas consultas constituye el origen de innumerables conflictos entre los pueblos indígenas, los gobiernos y las empresas públicas y privadas; por ejemplo, los problemas de implementación son particularmente notorias en los procesos de demarcación territorial. Un importante conjunto de dificultades de índole jurídica están vinculadas a la fragmentación de los territorios, en particular en las tierras colectivas, lo que ha facilitado las transacciones de compra-venta de tierras establecidas con base en las normativas institucionales vigentes, propiciando la privatización de los recursos del subsuelo, incluso en áreas supuestamente protegidas por el Estado. Esto ha dado origen en diferentes países tanto a una creciente resistencia de los pueblos y comunidades indígenas contra la ocupación de sus territorios, como demandas para ser tomados en cuenta tanto en los planes y proyectos gubernamentales como a los proyectos de inversión de las empresas extractivas transnacionales.

En resumen, según estas normas internacionales, los derechos de los pueblos indígenas abarcan el territorio como un todo, lo que contrasta con el enfoque de la legislación pública en los estados latinoamericanos, según la cual los estados nacionales son los propietarios del subsuelo, enfoque que en muchos casos conduce a planteamientos jurídicos contrarios a los derechos territoriales como la existencia de tierras desocupadas o vacías, o al planteamiento de que la ocupación informal no les confiere derechos legales alas poblaciones y comunidades indígenas.

EL CASO DE VENEZUELA: DEL EXTRACTIVISMO PETROLERO AL NEO-EXTRACTIVISMO MINERO

En el año 1935, con la muerte del dictador Juan Vicente Gómez se origina un gran debate político sobre el modelo de crecimiento económico que debía ser construido en Venezuela. Arturo Uslar Pietri, escritor y político venezolano, publicó un artículo titulado “La siembra del petróleo”, en el que propuso un modelo de crecimiento económico basado en la activa intervención del Estado mediante la entrega de concesiones territoriales a las empresas extranjeras con el objetivo de que las rentas que esto generara fueran redistribuidas para el desarrollo de otras actividades productivas.

En 1958, los principales partidos políticos de la época firmaron el Pacto de Punto Fijo como un convenio marco tanto para la adopción de reglas de juego democráticas como de un modelo de desarrollo, basado en tres principales componentes: la regulación por el Estado del crecimiento económico

mediante una política de sustitución de importaciones; la redistribución de las rentas petroleras mediante políticas distributivas; la construcción de una democracia pluralista mediante la consolidación de un sistema pluri-partidista capaz de canalizar las demandas de los diferentes sectores sociales.

Para 1974, además de nacionalizaciones iniciales en subsectores estratégicos como el gas, el gobierno decidió la nacionalización tanto de la producción como del comercio de los hidrocarburos, todo esto enmarcado en un incipiente proceso de industrialización.

En 1989, la adopción de políticas neoliberales por el presidente Carlos Andrés Pérez reveló que gran parte del incipiente proceso de industrialización había estado vinculado a la distribución de las rentas petroleras. Durante todo el período de auge rentístico extractivista, la “siembra del petróleo”, el principal mecanismo a través del cual el Estado distribuyó la renta petrolera, fue la venta indirecta de divisas mediante tipos de cambio sobrevaluados y controles directos a los precios domésticos. Estas políticas que se mantuvieron en el tiempo debido a la capacidad del Banco Central para importar un flujo permanente de mercancías en compensación de la venta de divisas por debajo de su valor de mercado.

A fines de la década de 1990, sin embargo, el creciente descontento de gran parte de la población con un sistema político cada vez más elitista y corrupto planteó la necesidad de generar un sistema político con mayor participación ciudadana y control democrático en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En 1998, Hugo Chávez llegó al poder con la plataforma ideológica anti-neoliberal de la Revolución Bolivariana. En ese momento, la economía venezolana era ya una de las más dependientes de importaciones de toda América Latina por lo que uno de los principales fundamentos normativos de los gobiernos bolivarianos, hasta el presente, ha sido la reivindicación de la soberanía nacional sobre el petróleo, con el objetivo tanto de destinar un creciente porcentaje de renta petrolera a la inversión social, como la gradual construcción de un modelo de producción socialista.

Un importante hito histórico ocurrió en noviembre 2001, cuando el gobierno decretó una Ley Habilitante a fin de legalizar 49 decretos, lo que dio inicio a un largo proceso de confrontación con los principales grupos económicos, quienes perciben la mayoría de los decretos como ataques generales a la propiedad privada. En 2002, a fin de evitar la fuga de capitales, y en 2003, en el marco tanto de un paro de los obreros petroleros como de un intento de golpe de Estado, el gobierno estableció un tipo de cambio fijo,

complementado por estrictos controles de cambio, la fijación por el Estado de los tipos de interés así como crecientes controles sobre el comercio exterior. Adicionalmente, con el objetivo de proteger a la población más pobre, se decretaron controles de precios tanto de los alimentos básicos como de las divisas, a fin de abaratar las importaciones y controlar la inflación resultante. Estas medidas, que supuestamente iban a ser temporales, se convirtieron en permanentes, dando lugar a un “mercado negro” para la mayoría de los bienes básicos.

En 2004, el alza de precios de los hidrocarburos en los mercados globales condujo a una rápida apreciación del tipo de cambio. En ese nuevo contexto, la sobrevaloración de la moneda local se convirtió en el mecanismo central del gobierno para la transferencia de los beneficios de las rentas petroleras a la población. En 2005, sin embargo, la cotización del petróleo comenzó a declinar en los mercados globales, por lo que cayeron los ingresos petroleros. En este nuevo contexto, el gobierno vio muy mermados tanto su capacidad de financiamiento como sus márgenes de maniobra política.

En agosto de 2005, el presidente Chávez presentó al país el “Plan Siembra Petrolera con visión 2030”. El principal objetivo del Plan era certificar los ingresos generados por la Faja Petrolífera del Orinoco, incrementando las reservas totales de Venezuela, bajo el supuesto de que el país al contar con las mayores reservas petroleras a escala mundial contaría con un creciente flujo de ingresos en un plazo de tiempo considerable. Esto a pesar de que la producción había descendido considerablemente, debido a la declinación de las áreas tradicionales de producción, en un período en el que casi todos los demás países petroleros estaban elevando su producción a fin de aprovechar los altos precios en los mercados globales. En ese contexto, el Estado venezolano decidió diversificar las exportaciones, lo que significó la consolidación de China como segundo destino después de Estados Unidos, aunque el monto global exportado cayó debido tanto al incremento del consumo interno como al contrabando de extracción (cfr. Ramírez, 2016).

Mientras los precios del petróleo se mantuvieron altos y la renta petrolera fue abundante, el presidente Chávez suspendió la explotación del oro y el carbón –que consideraba altamente contaminantes. En 2008, sin embargo, debido al inicio de la crisis financiera y la caída de los precios del petróleo en los mercados mundiales, la reducción del nivel de reservas en divisas del fisco venezolano obligó a una drástica devaluación del bolívar. Por lo que a partir de esa fecha, el oro surgió como alternativa para compensar la caída en las reservas internacionales.

En 2012, los precios del petróleo descendieron desde un pico de US\$ 100 por barril hasta US\$ 44 en promedio en 2015, lo que significó una pérdida de ingresos externos del Estado y un déficit fiscal de aproximadamente 17% del PIB, que temporalmente logró ser financiado con deuda externa y emisión monetaria por parte del Banco Central de Venezuela.

Para ese año, en plena campaña electoral para su reelección, el presidente Chávez, al presentar su programa de gobierno planteó tanto la continuidad como el reforzamiento de la economía extractivista en los siguientes términos:

nuestra política petrolera debe ser revolucionaria, lo cual tiene que ver con quién captura la renta petrolera, cómo se capta y cómo se distribuye. No cabe duda que debe ser el Estado quien controle y capture la renta petrolera, con base en mecanismos que maximicen su valor, para distribuirla en beneficio del pueblo, procurando el desarrollo social integral del país, en condiciones más justas y equitativas. (Hugo Chávez Frías, junio 2012, Programa de gobierno).

En ese segundo plan si bien se planteaba la problemática ambiental como un eje central del programa, también se enfatizaba la necesidad de explotación de los recursos mineros con el objetivo de “contruir un modelo económico-productivo eco-socialista”, aunque haciendo la salvedad de la necesidad de establecer una relación “equilibrada” entre los objetivos económicos y la protección de la naturaleza a fin de garantizar tanto el aprovechamiento racional de los recursos como la defensa de la soberanía del Estado sobre ellos.

No obstante en octubre de 2014, al desplomarse los precios de los hidrocarburos en los mercados mundiales, el gobierno bolivariano devaluó nuevamente la moneda a fin de expandir la oferta de bienes en los mercados domésticos, a la vez que generaba deuda como medida de corto plazo para financiar sus gastos. La drástica caída de los precios de los hidrocarburos incidió tanto en el incremento de la inflación como en la escasez y reventa irregular de alimentos y otros bienes de consumo subsidiados por el Estado¹. A fines de 2015, a pesar de más de diez años de altos precios de los hidrocarburos, la sociedad venezolana experimentaba una inflación de tres dígitos, bajos niveles de producción particularmente agrícola y largas colas a fin de comprar los bienes cuyos precios habían sido controlados por el estado.

¹ En octubre 2015 se estimaba que unos seis millones de personas estarían involucradas en diversas formas de comercio ilegal de productos básicos, particularmente medicinas y alimentos.

El hecho es que la política cambiaria ha generado una variedad de mecanismos no legales para la distribución de las rentas generadas por el Estado, en particular, la adquisición de dólares en el mercado negro, lo que ha generado una aguda distorsión entre los precios y los valores. Además de los múltiples casos que han sido detectados de cobro de precios especulativos por parte de las empresas privadas y de desvío de divisas hacia los depósitos de mercancías *offshore*, existen también evidencias de manipulación de información a fin de permitir la expansión de importaciones fraudulentas, lo que se considera es una de las principales causas del incremento de la inflación y de la escasez de bienes de consumo en el país. Estos casos han sido catalogados por el gobierno como elementos de una “guerra económica” del sector privado contra el Estado.

EL NEOEXTRACTIVISMO MINERO Y LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN VENEZUELA.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece que “es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro ...)toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado” (artículo 127, CRBV). En el artículo 128 señala que “El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana” y adicionalmente en el artículo 129 plantea que “Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural”.

En su Capítulo Octavo denominado “*De los derechos de los pueblos indígenas*”, incluyó tres artículos de especial relevancia para la problemática abordada en este artículo:

Artículo 119. “El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida”.

Artículo 121. “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto”.

Artículo 123. “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades”.

En 1999, después de aprobada la Constitución, la Asamblea Nacional aprobó varias leyes con el objetivo de desarrollar jurídicamente los derechos de los pueblos indígenas. Adicionalmente, en 2001 se ratificó el Convenio 169 de la OIT, se puso en vigencia la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y las Tierras de los Pueblos Indígenas (LDPI) y en 2005 se aprobó la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (Lopci).

El artículo 11 de la Lopci estableció que:

“toda actividad susceptible de afectar directa o indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas deberá ser consultado con los pueblos y comunidades involucrados (...) Toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales y cualquier tipo de proyectos de desarrollo a ejecutarse en hábitats y tierras indígenas estará sujeta al procedimiento de información y consulta previa, conforme a la presente ley”. El artículo 25 establece que “el Estado reconoce y garantiza el derecho originario de los pueblos y comunidades indígenas a su hábitat y a la propiedad colectiva de las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan (...)

Por último en el artículo 54 se establece que:

“El aprovechamiento por parte del Estado de los recursos naturales propiedad de la Nación en el hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas está sujeto a la consulta previa (...), la cual debe ser suficientemente informada, fundamentada y libremente expresada por dichos pueblos...”

En 2001, la mencionada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas dictaminó la creación de una Comisión de Demarcación del Hábitat y las Tierras de los Pueblos Indígenas; en 2005 la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (Lopci) identificó los procesos de demarcación como las políticas cuyo objetivo era implementar los derechos territoriales indígenas. En particular, el artículo 41 de la Lopci obliga al Estado a no realizar ni permitir desalojo alguno de sus tierras en disputas mientras dure el proceso de demarcación de los territorios indígenas.

La Ley de Demarcación, en su artículo número 1, establece que: “Esta Ley tiene por objeto regular la formulación, coordinación y ejecución de las políticas y planes relativos a la demarcación (...) a los fines de garantizar el derecho a las propiedades colectivas de sus tierras consagradas en la Constitución”.

En su artículo 2 precisa que “se entiende por hábitat indígena la totalidad del espacio ocupado y utilizado por los pueblos y comunidades indígenas en el cual se desarrolla su vida física, cultural, espiritual, social, económica y política”.

La Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat de los Pueblos Indígenas de 2001 y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005, que dos años más tarde resultaron en la creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (Minpi), constituyeron importantes avances para el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas por el estado venezolano. La defensa de los derechos humanos y la diversidad cultural de los pueblos indígenas fueron los principales objetivos de la creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (Mippi). Dicho Ministerio se ha caracterizado por un enfoque asistencialista que, en poco, corresponde a un enfoque de derechos humanos, así como por su carencia de una visión estratégica que oriente el diseño e implementación de sus políticas.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente de 2006, en su artículo 41 sostiene que:

“Los pueblos indígenas y comunidades locales tienen el derecho y el deber de participar en la formulación, aplicación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y local susceptibles de afectarles directamente en sus vida, creencias, valores, instituciones y bienestar espiritual y en el uso de las tierras y hábitat que ancestralmente ocupan y utilizan colectivamente”.

Por último, el Decreto 6070 con rango, valor y fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal de 2008 también establece el control previo ambiental y la obligación de consulta a los pueblos indígenas.

Por lo tanto, según la Constitución y las leyes aprobadas posteriormente, Venezuela ratificó los compromisos adquiridos para el cumplimiento de la normativa internacional existente hasta el momento, al reconocer los derechos originarios de los pueblos indígenas sobre sus hábitats y la propiedad colectiva de las tierras que ancestralmente han ocupado.

No obstante el importante reconocimiento jurídico de estos derechos colectivos, la implementación en la práctica a las escalas territoriales subnacionales no ha resultado en grandes avances, estimándose que menos del 5% del total de los territorios que se calcula pertenecerían a los pueblos y comunidades indígenas del país han sido demarcados.

La implementación de esos derechos se ha visto en gran medida limitada debido a un conjunto de dificultades financieras, jurídicas y políticas. Por

ejemplo, la escasez de recursos financieros asignados por el Estado, discursos políticos contrarios a la demarcación que hacen referencia a la seguridad nacional, la ausencia de procedimientos efectivos para la aplicación de las normas jurídicas, y el otorgamiento de permisos y de financiamiento para la construcción de infraestructuras a las empresas mineras.

Como resultado, a diecisiete años de aprobación de la Constitución, sólo se han titulado 40 comunidades indígenas; por otra parte, el Estado sólo ha reconocido el uso y disfrute de las tierras y hábitats de algunas comunidades, pero no sus derechos de propiedad y uso. De hecho, el derecho a la propiedad colectiva de los territorios sigue siendo una cuestión jurídica aún no resuelta por el Estado, a pesar de que la Ley contempla el otorgamiento de títulos de propiedad colectiva.

Se debe tener en cuenta que la diferencia entre un tipo de titulación y otro es sumamente importante, ya que titular comunidades desagregadamente no le permite a los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio cabal de sus derechos como entes o sujetos colectivo, a la vez que obstaculiza todas sus posibilidades de alcanzar los niveles de autonomía previstos por la propia Constitución.

Resulta particularmente preocupante constatar que dieciséis años después de haber sido aprobada la Constitución de 1999, aún no se ha creado ninguna Circunscripción Territorial Indígena (CTI) para la demarcación de los territorios indígenas, como planteaba el texto constitucional, lo que revela la existencia de las múltiples dificultades jurídicas, técnicas y políticas que esta política enfrenta tales como la superposición de los territorios entre los diferentes grupos étnicos; la imposición de los criterios de propiedad del estado; los déficits de información, etc.

Caballero (2007) expresa que:

Los títulos que se han entregado han sido sólo a comunidades indígenas, ninguno ha sido otorgado a un pueblo indígena. Los títulos otorgados no son de propiedad colectiva sino documentos que parcialmente conceden la posesión colectiva de las tierras que ocupan los indígenas. La noción de propiedad colectiva sigue siendo una cuestión legal y política no resuelta por el Estado. Para los indígenas las tierras han sido de uso y disfrute colectivo y las han compartido sin delimitaciones fijas. Para el Estado los espacios de uso colectivo que podrían convertirse en propiedades colectivas aún no han sido claramente prescritos.

Por lo tanto, las políticas públicas implementadas durante el período analizado no están encaminadas a superar el modelo económico neo-extractivista, como tampoco a promover alternativas realmente sostenibles ambiental y

socialmente preservando la riqueza que significan la diversidad biofísica y socio-cultural de los territorios del sur de Venezuela.

El avance en la implementación de las políticas que derivan tanto de las normas del derecho internacional como nacional ha sido sumamente restringido, generando incluso resultados contrarios. Existe un importante déficit de mediaciones institucionales y legislativas entre las normativas internacionales, las constituciones nacionales, las políticas públicas y su efectiva implementación. Este es el caso por ejemplo, del derecho a la consulta previa libre e informada (CPLI) establecida por el Convenio 169 de la OIT y ratificado por la mayoría de las constituciones latinoamericanas, incluida la Constitución venezolana de 1999. En particular, existen notorias contradicciones entre los principios generales pautados por la Constitución de 1999 de Venezuela, las leyes sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y más recientemente, las disposiciones jurídicas para la construcción del programa de inversiones “Arco Minero del Orinoco”.

En general, los órganos jurídicos del estado nacional manifiestan grandes dificultades para detectar y supervisar las irregularidades a escalas territoriales sub-nacionales debido tanto a vacíos de información (y/o geo-referenciación), como sobre el estatuto legal de las tierras (el reconocimiento de la titulación, por ejemplo) y los conflictos de límites o de uso. En particular, al no tomar en cuenta que la dependencia de los proyectos territoriales de los intereses políticos pueden conducir a su politización, o al asistencialismo, lo que los hace vulnerables tanto al clientelismo como a la corrupción.

El resultado ha sido una creciente burocratización como resultado de la duplicación de funciones con otros entes gubernamentales, y un exagerado crecimiento de sus inversiones, con muy poca coordinación interinstitucional y sin otorgar suficiente jerarquía a los temas verdaderamente cruciales como la demarcación territorial. Esto se ha debido, en gran medida, a un enfoque que obvia la visión de las comunidades para la solución de sus propios problemas, ejecutando proyectos que por lo tanto carecen de pertinencia cultural. El resultado último ha sido una profundización de las relaciones clientelares con las comunidades, con fines abiertamente electorales y políticos, obviando los liderazgos locales y generando divisiones y conflictos en las comunidades. Lo que en parte también se debe a la desarticulación del movimiento indígena y a su carencia de una agenda propia a fin de monitorear y hacerle seguimiento a las políticas y proyectos del estado.

EL NEO-EXTRACTIVISMO MINERO EN LA ORINOQUIA Y LA AMAZONÍA VENEZOLANA

En el marco de la crisis económica y política que afectaba a Venezuela en los primeros años de la década pasada, el Plan de la Nación 2007-2013 también identificó a las inversiones en el extractivismo minero como la solución temporal a la crisis al sostener que “las potencialidades mineras con que cuenta el país, fundamentalmente en la región de Guayana, se convierten en una potencialidad estratégica para encaminar al país hacia la soberanía nacional, a la vez que permite sentar las bases para contribuir con el desarrollo económico y social de la Nación”.

De hecho, en su acápite 3.3.5.4., el Plan específicamente mencionó el desarrollo del Arco Minero del Orinoco, con base en unidades de gestión territorial con potencial minero para la coordinación de las políticas territoriales, sociales y económicas.

Así, en 2011, en sintonía con el enfoque neo-nextractivista de las políticas públicas, el presidente Chávez aprobó el decreto N° 8.413 que creó un órgano administrativo denominado “Arco Minero del Orinoco”, con el objetivo de que las potencialidades mineras con que cuenta el país, fundamentalmente en la región de Guayana, se conviertan en una potencialidad estratégica para encaminar al país hacia la soberanía nacional, a la vez que permita sentar las bases para contribuir con el desarrollo económico y social de la Nación (Plan de Desarrollo Minero y Plan de Desarrollo Económico y Social, 2014-2020).

En 2012, en el “Plan de la Patria para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019”, Hugo Chávez, en su condición de candidato a la reelección presidencial, planteó claramente por primera vez la necesidad de ampliar la frontera extractiva minera a fin de financiar tanto el proceso de crecimiento económico como las transformaciones sociales requeridas por el país.

En febrero de 2012, como una segunda etapa del programa de inversiones, el gobierno firmó un conjunto de convenios con el gobierno de la República Popular China para la realización de un “Mapa minero de Venezuela”, cuyo objetivo era la certificación y cuantificación de las principales reservas de minerales del país, con énfasis en los territorios al norte y sur del Orinoco.

Es importante destacar aquí también que el Plan de Trabajo presentado por la empresa transnacional china Citic Construction contemplaba la construcción de veintisiete campamentos, la mayoría de los cuales estaban ubicados en los territorios de los pueblos indígenas, sin que el gobierno nacional hubiera

cumplido con la obligación constitucional y legal de realizar procesos de consulta previa, libre e informadas.

Adicionalmente en 2014, se firmó el decreto 8415, que creaba la “Comisión Presidencial para la protección, el desarrollo y y promoción integral de la actividad de minería lícita en la región de Guayana” como órgano administrativo del Sistema Nacional de Planificación del Arco Minero del Orinoco. Decreto que inmediatamente fue denunciado por los pueblos indígenas del estado Amazonas a través de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (Coiam), identificándolo como un potencial ecocidio y etnocidio.

Por último, el 24 de febrero de 2016, el presidente Maduro mediante el decreto 2248, creó la “Zona de Desarrollo Estratégico del Arco Minero del Orinoco”², con base en la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria, estableciendo las llamadas “Zonas Económica Especiales”, cuyo objetivo es la atracción de capitales extranjeros mediante la creación de de “ventajas comparativas” como exenciones tributarias y la flexibilización laboral en territorios económicos específicos. Todo esto justificado con el argumento de que “la actividad tendrá como base los principios del ecosocialismo y el respeto a las culturas originarias”.

El Programa Arco Minero del Orinoco contempla la explotación de alrededor de 200 millones de toneladas de oro, diamante y coltán. El plan ha sido presentado a 150 empresas transnacionales y nacionales para la explotación de una zona de 111.843 km² del territorio venezolano.

En el acto, el Ministro para Petróleo y Minería recordó que la exploración de esta área es una de las líneas trazadas por el presidente Hugo Chávez quien “veía con claridad como el Arco Minero se iba a constituir en una palanca extraordinaria para el desarrollo del país, por lo que lo incluyó en el Plan de la Patria” (cfr. Presidente Maduro activó el Arco Minero del Orinoco, 24 de febrero de 2016). Según Terán (2014), sin embargo:

El Programa de Inversiones Arco Minero del Orinoco; y, en particular, el convenio para su implementación con la República Popular China, plantea un grave riesgo

-
- 2 El programa “Arco Minero del Orinoco”, abarca unos 111.844 km² (un 12% del territorio nacional), con el objetivo de otorgar concesiones de explotación de mineras a unas 150 empresas, e incluye un plan de inversiones a través de una serie de proyectos conjuntos entre Pdvsa (la empresa estatal de petróleo), la empresa china CiticConstruction, y la CVG (Corporación Venezolana de Guayana).

de re-primarización de la economía debido a la necesidad de la economía china de asegurar los proveedores de energía y materias primas baratas que requiere su propio programa de crecimiento industrial (:5).

El territorio del Arco Minero constituye el hábitat tradicional de los pueblos y comunidades indígenas pertenecientes a los grupos étnicos Warao, E'Ñepa, Hoti, Pumé, Mapoyo, Akawayo, Kariña, Piaroa, Pemón, Ye'kwana y Sanemá.

Diversos macro-proyectos neo-extractivistas vinculados al Arco Minero del Orinoco se encuentran actualmente en ejecución o en fase de diseño, para la explotación de minerales como carbón, oro, coltán, uranio, diamantes, mercurio, niobio, tantalio, vanadio, etc., lo que ha generado un serio conflicto entre las organizaciones que representan a los pueblos y comunidades indígenas de la Orinoquia y la Amazonía con el gobierno venezolano.

El Decreto del Arco Minero del Orinoco viola los artículos 119 y 120 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierra de los Pueblos Indígenas de 2001, y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005. Además, el Ejecutivo Nacional no consultó el Decreto con los pueblos y comunidades indígenas afectados, según lo señalado por la normativa de Consulta Previa, Libre e Informada del Convenio 169 de la OIT, tal como lo obliga el Art. 120 de la Constitución y el artículo 11 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, “de buena fe” y “en el idioma” de cada uno de ellos.

CONCLUSIONES

En general, según la literatura latinoamericana reciente (cfr. Acosta, 2016; Borras Jr., 2015; Gudynas, 2016), las cuentas nacionales de las economías neo-extractivistas no contabilizan los costos ambientales, por lo que sólo contabilizan el crecimiento productivo de la explotación intensiva de los recursos sin tomar en cuenta sus impactos negativos tanto sobre los procesos biofísicos como sobre las poblaciones territoriales, y particularmente las indígenas.

Las políticas neo-extractivistas, argumentan sus críticos, han tendido a la consolidación de estados rentistas por gobiernos que aunque se identifican a sí mismos como progresistas, diseñan e implementan políticas que en la práctica tienden a legitimar dichas inversiones y sus negativos resultados sociales y ambientales. Más aún, las políticas neo-extractivistas, además de generar esquemas altamente transnacionalizados, han dado paso también a procesos

de acaparamiento de territorios, incluso en aquellos países cuyas constituciones garantizan los derechos territoriales de las poblaciones locales.

Tanto el extractivismo como el neo-extractivismo son estrategias de inversión de capitales, incentivadas o implementadas por los estados nacionales, basadas en la extracción de recursos biofísicos de diferente tipo, que suponen la transformación de los derechos de propiedad y uso de los territorios sub-nacionales para la producción comercial, en detrimento generalmente de sus anteriores propietarios o usuarios. Lo más grave, desde la perspectiva de los derechos humanos que subyace a este artículo, es que el neo-extractivismo anula los planes y proyectos elaborados participativamente y con conocimiento de causa por las poblaciones locales.

Sin intentar en modo alguno minimizar la responsabilidad política de las élites económicas que tradicionalmente gobernaron en Venezuela, ni obviar la complejidad de los procesos de transformación económica y socio-política mediante determinismos económicos, el objetivo de este artículo ha sido identificar aspectos de la economía política de la acumulación de capital rentista que hasta el presente no han sido suficientemente tenidos en cuenta por la literatura académica.

El argumento principal, en relación al caso venezolano, es que las políticas implementadas por los gobiernos bolivarianos han generado una considerable distorsión entre precios y valores, lo que ha dado origen a múltiples oportunidades para prácticas de enriquecimiento ilegales. El actual gobierno ha respondido al deterioro de las condiciones económicas como resultado no sólo de la caída de los precios del petróleo en los mercados mundiales mediante el incremento de los controles de precios, la elevación del salario mínimo y el anuncio de la construcción de nuevos programas sociales que tienden a ser débilmente implementados. Particularmente en sus vínculos con los territorios sub-nacionales, ha promovido el desarrollo de actividades extractivas orientadas a los mercados internacionales, vulnerando directamente los derechos territoriales de las poblaciones rurales y en particular de las poblaciones y comunidades indígenas.

En el actual contexto latinoamericano, los estados centrales toman decisiones de política pública, a la vez que fiscalizan sus decisiones administrativas, pero en general no logran resolver las irregularidades detectadas en la implementación de sus normas a escalas territoriales sub-nacionales.

El fortalecimiento del papel desempeñado por los estados en el diseño e implementación de las políticas públicas, no debería estar en contradicción con la necesidad de plantear cambios fundamentales en sus estructuras

jurídico-políticas a diferentes escalas territoriales. Desde la perspectiva de fortalecimiento de los derechos territoriales de las poblaciones indígenas, una de las reestructuraciones estructurales más urgente es la necesidad de incrementar las capacidades de las instancias de gobiernos sub-nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas relevantes a las diversas escalas territoriales, como también intensificar sus vínculos con las organizaciones de la sociedad civil a diferentes escalas. Es importante por lo tanto, revisar el paradigma burocrático-vertical de gobierno, lo que supone tomar en cuenta tanto la litigación como una forma jurídico-política de defensa de los derechos humanos “desde arriba”, como las prácticas de resistencia por las poblaciones y comunidades “desde abajo”.

En esta línea, el objetivo normativo último del enfoque adoptado en el artículo ha sido el empoderamiento de los actores sociales y de sus organizaciones territoriales. En un contexto democrático, las organizaciones participativas debe estar en capacidad para que los derechos otorgados a los ciudadanos según el marco normativo o constitucional adoptado sean efectivamente implementados. El empoderamiento es la posibilidad de que las reglas de juego no sean impuestas “desde afuera” o “desde arriba”, sino construidas, modificadas y monitoreadas por los actores sociales territoriales y sus organizaciones. En principio, las agencias públicas pueden “nominalmente” reconocer los derechos de los ciudadanos, pero en la práctica, debido a las diferencias de poder, es posible que los actores sociales (y en particular los de los territorios más vulnerables y desprovistos de poder) no estén en capacidad para ejercerlos.

En América Latina, durante las dos últimas décadas, diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales han emergido en varios países como importantes actores en la reestructuración de las instituciones de gobernanza (económica, social y ambiental) a diferentes escalas territoriales. El supuesto es que cuando las poblaciones locales participan en los procesos de transformación económica y están bien informadas, tienden a demandar la rendición de cuentas en los temas que les concierne, lo que en última instancia, puede incrementar la calidad de la gobernanza y sus resultados.

Sin embargo, la movilización ciudadana a través de organizaciones aisladas no es suficiente: las redes sociales son esenciales para el logro de los objetivos planteados por las organizaciones territoriales sub-nacionales y garantizar a través de las movilizaciones sociales que los gobiernos respondan a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Lo que es indispensable a fin de

darle contenido real al empoderamiento y avanzar más allá de los *slogans* políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2016). *Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición*. Claes (Centro Latinoamericano de Economía Social). Montevideo, Uruguay
- Alvarez, V. (2013). “Claves para impulsar un modelo post-extractivista en Venezuela: Aportes para el debate”, ([http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/773/Claves para impulsar un modelo post-extractivista en Venezuela.pdf](http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/773/Claves_para_impulsar_un_modelo_post-extractivista_en_Venezuela.pdf))
- Borras Jr., S. et al. (2015). “Nudos cruciales críticos en Ecuador: dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración territorial del Estado” (documento inédito), s.p.
- Caballero Arias, H. (2007). “La Demaración de Tierras Indígenas en Venezuela”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13(3):
- Carrión, P. (2012). “Consulta previa: legislación y aplicación”, *Cuadernos Democráticos* 4. Quito: CEDA y Fundación Konrad Adenauer, s.p.
- Coiam, (2014). Coiam se pronuncia sobre nueva política minera en Guayana (<http://venezuelaoriginaria.blogspot.com/2014/06/coiam-se-pronuncia-sobre-nueva-politica.html>)
- Gudynas, E. (2016). “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”, *Aporrea* (<http://www.aporrea.org/regionales/a172829.html>) (consultado 21 junio 2016)
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, en Gudynas et al. *Extractivismo, política y sociedad*, 2009:187-225. CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y Claes (Centro Latino Americano de Ecología Social).
- Ramírez, K. (2016). 10 años del plan Siembra Petrolera, El Mundo Economía y Negocios([ww.elmundo.com.ve/firmas/kenneth-ramirez/10-anos-del-plan-siembra-petrolera.aspx](http://www.elmundo.com.ve/firmas/kenneth-ramirez/10-anos-del-plan-siembra-petrolera.aspx)).
- Terán, E. (2014). “Los rasgos del ‘efecto China’ y sus vínculos con el extractivismo en América Latina”, ALAI (América Latina en movimiento online) (<http://www.alainet.org/es/active/71033>).
- Weiss, J. y Bustamente, T., editores (2008). *Ajedrez ambiental: manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación*. FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador., Quito.

Llambí Luis (2016), Neo-extractivismo y derechos territoriales en la Orinoquia y Amazonía venezolana, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, I (2).
Recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/165>