

Extractivismo, pandemia y profundización de las desigualdades: flexibilización socioambiental y afectación de las comunidades indígenas y campesinas de Chile y Perú

Marina G. Mendoza*

Resumen: La pandemia desatada por la expansión mundial del virus SARS-CoV-2 visibilizó y profundizó un conjunto de desigualdades pre-existentes en la región latinoamericana.

En Chile y Perú, en particular, la necesidad de garantizar la continuidad de las actividades extractivistas y la priorización del funcionamiento económico erosionaron la calidad de vida de las comunidades indígenas y campesinas que se encuentran en las zonas geoestratégicas de interés para el sostenimiento de este modelo de acumulación.

Este artículo propone una doble vía de análisis. La primera se orienta a describir y comparar las medidas estatales de abordaje de la crisis socio-sanitaria que aplicaron los gobiernos de Chile y Perú y que afectaron a las actividades extractivas. La segunda pretende analizar la incidencia de estas actividades en los derechos humanos, socioambientales y socioeconómicos de las comunidades indígenas y campesinas durante la instauración de medidas de aislamiento.

Palabras clave: extractivismo, crisis sociosanitaria, derechos socioeconómicos, comunidades indígenas, campesinado

Abstract: The pandemic unleashed by the global spread of the SARS-CoV-2 virus made visible and deepened a set of pre-existing inequalities in the Latin American region. In Chile and Peru, particularly, the need to guarantee the continuity of extractive activities and the prioritization of economic functioning eroded the quality of life of the indigenous and peasant communities that are in the geostrategic areas of interest for the sustainability of this model of accumulation. This article proposes a two-way analysis. The first is aimed at describing and comparing the state measures to address the social and health crisis applied by the governments of Chile and Peru and that affected extractive activities. The second seeks to analyse the incidence of these activities on the human, socio-environmental and socioeconomic rights of indigenous and peasant communities during the introduction of isolation measures.

Keywords: extractivism, socio-sanitary crisis, socio-economic rights, indigenous communities, peasantry

* Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. E-mail: marinagmendoza@gmail.com.

Entre la pandemia y las impugnaciones al modelo neoliberal

Cuando la pandemia de coronavirus se expandió por el territorio latinoamericano, Chile atravesaba un período de crisis política sin precedentes. La declaratoria de estado de catástrofe en materia de salud el 18 de marzo de 2020 (Decreto 104) y las restricciones a la circulación, junto con el despliegue de las Fuerzas Armadas en las calles el 22 de marzo y la imposición del toque de queda, funcionaron, en buena medida, como un *continuum* de la respuesta gubernamental a la protesta. La rebelión popular iniciada en octubre de 2019 apuntaba precisamente contra los cimientos del modelo neoliberal: un sistema educativo y de salud privatizado y excluyente,¹ un sistema político cerrado que obstaculiza la participación popular y un Estado cuya primera reacción ante la disidencia es la militarización del orden público.

Esta impugnación al modelo neoliberal, arraigado en la Constitución pinochetista de 1980, demandó el comienzo de un proceso refundacional que definiera nuevas bases de consenso: en octubre de 2020, el 80 por ciento del pueblo chileno se manifestó a favor de modificar la Constitución. Tras ser postergadas en cuatro ocasiones debido a la situación sanitaria, el 15 y 16 de mayo de 2021 se desarrollaron las elecciones de convencionales constituyentes destinadas a elegir a los 155 integrantes del cuerpo encargado de redactar la nueva carta magna. Estos comicios ratificaron el descontento popular frente a las coaliciones gobernantes que se sucedían en el poder desde el retorno a la democracia y evidenciaron la apuesta por los frentes surgidos al calor de las manifestaciones desarrolladas sobre todo

en la capital del país. La gestión gubernamental de la pandemia, con una priorización del funcionamiento económico antes que un esquema preventivo, profundizó el malestar social.

En Perú, las manifestaciones de impugnación al modelo neoliberal y el pedido de revocación de la Constitución fujimorista desplegados hacia fines de 2020 tuvieron como punto de inflexión la destitución del entonces presidente Martín Vizcarra² por «incapacidad moral permanente» y su reemplazo por un presidente —Manuel Merino— y un gabinete percibidos como ilegítimos. Estos cambios se produjeron en el marco de la crisis sanitaria que afectó a un sistema de salud profundamente debilitado por la baja inversión (el 5 por ciento del PBI, la segunda menor de la región). Luego de la declaratoria de estado de emergencia nacional el 15 de marzo de 2020 (Decreto Supremo 044-2020-PCM), se tornaron evidentes las consecuencias de las medidas neoliberales impuestas por el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), continuadas y ampliadas por sus sucesores: la generación de un sistema de salud privatizado; una presencia estatal selectiva dominada por la fragmentación regional irresuelta que prioriza la costa por sobre la selva y la sierra; una ciudad capital colapsada por el crecimiento demográfico y la falta de agua potable, y un sistema laboral flexibilizado y con elevadas tasas de informalidad —más del 70 por ciento de la población económicamente activa— (Díaz Cassou *et al.*, 2021).

Estas condiciones tuvieron un impacto visible en el manejo de la crisis sociosanitaria, pues obstaculizaron la implementación de las medidas de higiene, la adscripción al régimen de teletrabajo, la reducción de la circulación y la atención hospitalaria. De allí que se produjera el colapso de las unidades de cuidados intensivos, la escasez de oxígeno y el registro, a fines de 2020, de una de las tasas de mortalidad más altas del mundo (Viale, 2021).

¹ El 78 por ciento de la población chilena se encuentra dentro del sistema público de salud y solo obtienen atención gratuita personas carentes de recursos o beneficiarios de la pensión básica solidaria, mientras que los demás afiliados deben solventar a través de sus salarios la atención de salud en función de su nivel de ingresos (Castiglione, 2019).

² Exvicepresidente de Pedro Pablo Kuczynski, quien presentó su renuncia a la presidencia horas antes de ser destituido por el Congreso en marzo de 2018.

Continuidad operacional y flexibilización de los estándares socioambientales

En ambos países las consecuencias de la pandemia de coronavirus fueron alarmantes por la conjunción de tres elementos: una priorización del funcionamiento del mercado sobre la salud de la población, un sistema de salud privatizado solo accesible para una minoría y un Estado que exhibe su cariz represivo ante las manifestaciones de disidencia, en especial aquellas que atentan contra el funcionamiento macroeconómico.

Frente a la desaceleración general del comercio internacional que siguió al cierre de fronteras, los países exportadores de materias primas, en especial de minería metálica, como Chile y Perú, que dependen para su sostenimiento de las divisas generadas por este intercambio, desplegaron una serie de medidas tendientes a sostener los índices de producción.

La disputa se estableció entre el cumplimiento irrestricto de los protocolos de aislamiento y el cese de actividades como método preventivo de la propagación del virus y la pérdida de las ganancias generadas por las industrias extractivas. El Gobierno de Piñera retrasó la imposición de una cuarentena estricta para priorizar el funcionamiento económico, mientras que el de Vizcarra impuso medidas preventivas de distanciamiento en todo el territorio nacional.

En torno a la minería de cobre, rubro en el cual son competidores directos, Chile no solo tuvo un buen desempeño durante el período de restricción a la circulación más agudo por la decisión gubernamental de habilitar la continuidad operacional de las mineras, sino que la producción cerró solo un 1 por ciento por debajo de los índices prepandémicos (Consejo Minero de Chile, 2021).

El Gobierno peruano, si bien optó por el cese de operaciones de algunas compañías mineras, sobre todo durante los meses de abril y mayo de 2020, cuando la producción exhibió una caída cercana al 33 por ciento respecto al año 2019 (Minem, 2021), para el mes de julio más del 90 por ciento de las empresas mineras habían recuperado su plena capacidad productiva (Viale, 2021). El sector de los hidrocarburos, y, en especial, el petróleo, experimentó una caída mucho más severa que la minería.

Vinculada con la primera estrategia, la definición de las actividades extractivas como esenciales fue fundamental para garantizar la continuidad del modelo. El Gobierno de Piñera estableció que las empresas agroalimentarias, silvícolas y forestales se mantuvieran en funcionamiento. El de Vizcarra, por su parte, declaró la minería como servicio esencial el 17 de marzo (Oficio 059-2020-EF/10.01) y estableció las disposiciones que debían cumplimentarse para continuar las operaciones.

La tercera estrategia consistió en flexibilizar los estándares sociales y ambientales, modalidad que ya se había implementado en ambos países en el contexto de la caída de los precios internacionales de los *commodities* (circa 2013-2014) que generó la contracción de la demanda china de estos y otros bienes primarios exportados por los países de la región.

En Chile, el Gobierno de Piñera se negó a firmar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú, Ley 27.566), por considerar que este marco normativo podría condicionar la institucionalidad ambiental chilena, generar «incertidumbre jurídica» y exponer al país a «controversias internacionales» (Cueto, 2020).

En Perú, el incumplimiento de la consulta previa a las comunidades indígenas —ya visible antes de la pandemia—, la presión empresarial para reducir las tasas de regalías —sobre todo en el sector petrolero— y las medidas destinadas a atraer inversores extranjeros (Viale, 2021) constituyen algunos de los elementos que afectaron los derechos humanos, socioambientales y socioeconómicos de las comunidades indígenas y campesinas que habitan en las zonas de interés geoestratégico para el sostenimiento del modelo extractivista. En una línea similar, se advierte una flexibilización de los procedimientos para otorgar derechos de exploración y explotación minera e hidrocarburífera,⁴ así como la extensión de los plazos de subvenciones (Monge, 2020) para evitar la huida de los inversores hacia mercados más competitivos.

¿Medidas extraordinarias o aprovechamiento de la crisis para flexibilizar derechos?

Si bien en ambos países las consecuencias de la pandemia alcanzaron a toda la sociedad, las comunidades indígenas y campesinas vieron mermada aún más su posibilidad de acceder al sistema de salud, seguridad social y estabilidad económica y laboral. Esto ocurrió, en buena medida, por la persistencia de elementos estructurales en ambas unidades nacionales, tales como la exclusión indígena del proyecto de nación, la fragmentación regional y la centralidad en la costa limeña y la zona del valle central chileno, así como la priorización del funcionamiento económico heredado del modelo neoliberal impuesto entre las décadas de 1970 y 1990, por sobre la salud de la población.

Asimismo, mientras se exigía el respeto de las medidas de aislamiento y restricción de la circulación que afectaron las economías de autosubsistencia indígena (pesca, recolección de frutos, cultivo de alimentos de subsistencia en chacras) y los circuitos de venta informal (sobre todo en las grandes urbes peruanas) y minorista (obstaculizando, al mismo tiempo, la obtención de ganancias a partir de las ventas de estos productos), a las grandes industrias extractivas situadas en territorios arrasados por las inequidades se las autorizó para continuar produciendo.

Estas desigualdades, sin embargo, son expresión de una suerte de *continuum* del modo en que las Administraciones gubernamentales de ambos países han garantizado la consolidación del modelo extractivista desde el inicio del boom de los commodities (circa 2003) en detrimento de los derechos humanos, socioeconómicos y socioambientales de pueblos indígenas y campesinos. Esto, al menos, en tres planos: la securitización del modelo de desarrollo y la militarización de las zonas geoestratégicas a pesar de la exacerbación de la conflictividad con las comunidades indígenas y campesinas; la flexibilización ambiental y el establecimiento de «marcos de seguridad jurídicos» para retener a los inversores extranjeros y garantizar la competitividad de estos países como plaza de inversiones segura para el capital internacional; la persistencia de elementos neoliberales, a pesar de las revueltas populares, que excluyen a vastas mayorías del acceso a la salud, a un empleo estable o a la posibilidad de continuar generando ingresos a partir de las economías de autosubsistencia. ▀

³ Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios 29.785, aprobada en 2011.

⁴ En especial los decretos supremos 019-2020-EM y 020-2020-EM, que simplifican los procedimientos (Viale, 2021).

Referencias

- Castiglione, R., 2019. «¿El ocaso del “modelo chileno”?». *Revista Nueva Sociedad*, 284, noviembre-diciembre, pp. 4-14.
- Consejo Minero de Chile, 2021. *Chile mantiene liderazgo mundial en producción de cobre gracias a continuidad operacional*. Disponible en: <https://consejominero.cl/prensa/chile-mantiene-liderazgo-mundial-de-cobre-gracias-a-continuidad-operacional/>, consultado el 4 de enero de 2022.
- Cueto, J. C., 2020. «Acuerdo de Escazú: El polémico rechazo de Chile al primer gran pacto medioambiental de América Latina y el Caribe». BBC News Mundo (23 de septiembre). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54263916>, consultado el 4 de enero de 2022.
- Díaz Cassou, J., M. C. Deza y K. Moreno, 2021. *Perú: Desafíos del desarrollo en el post-COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Peru-Desafios-del-desarrollo-en-el-post-COVID-19.pdf>, consultado el 4 de enero de 2022.
- Minem (2021). *Ventas de minerales metálicos impulsan la economía nacional*. Boletín Minero. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2021/BEM%2002-2021.pdf>
- Monge, C., 2020. *Coronavirus y petróleo en América Latina: La urgencia de la diversificación económica y la transición energética*. Natural Resource Governance Institute. Disponible en: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/coronavirus_y_petroleo_en_america_latina_-_la_urgencia_de_la_diversificacion_economica_y_la_transicion_energetica.pdf, consultado el 4 de enero de 2022.
- Viale, C., 2021. *Perú: Evaluación actualizada del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de los recursos naturales*. Natural Resource Governance Institute. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/peru-evaluacion-actualizada-del-impacto-de-la-pandemia-del-coronavirus>, consultado el 4 de enero de 2022.