

Escalada autoritaria en Perú

Extractivismo, discriminación racial y democracia

Roger Merino

Universidad del Pacífico

info@extractivism.de | www.extractivism.de



| The Author

Dr Roger Merino, Dr. Roger Merino, Universidad del Pacífico, es Profesor asociado de la Escuela de Gestión Pública y trabaja con el impacto del extractivismo minero y agrícola en los paisajes locales, la forma en que los pueblos indígenas y las comunidades locales desafían las operaciones extractivas y cómo las políticas y estructuras estatales se ven afectadas y transformadas por el extractivismo. Fue investigador en www.extractivism.de.

DOI: 10.17170/kobra-202306238290

Extractivism Policy Brief is an Open Access online publication downloaded freely at www.extractivism.de. Readers are free to share, copy, and redistribute this document in any medium or format for any purpose, even commercially, according to the [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 Germany \(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Conditions imply that no changes are made to the text, and writers and the www.extractivism.de project are referenced correctly as the original. Extractivism Policy Briefs publish on social-economic, cultural, political, and timely topics concerning extractivism in both regions. Extractivism.de team is responsible for reviewing, fact-checking, editing, and publishing the final policy briefs. The opinions expressed in each publication are exclusive of the respective authors and do not necessarily reflect the views of the project. Extractivism.de cannot be held liable for any consequences concerning a policy brief following its publication.

© Extractivism.de, 2023, All rights reserved.

IN SHORT

EN

- The current political crisis in Peru manifests long-standing social discontent over historical ethnic, class and environmental inequalities that are largely created and supported by the extractivist model.
- Traditionally, extractivism has developed in the country in a localized authoritarian manner. Emergency decrees suspending fundamental rights and guarantees and opening spaces for the disproportionate use of public force happened only in particular zones of social conflict.
- Extractivism has imposed itself within racist imaginaries rooted in how society is territorially distributed. These imaginaries depoliticize specific rural communities by recognizing only as a valid political agenda their struggle against poverty and welfare and nothing else.
- The current crisis is not an authoritarian turn but the escalation of a regime that has already been authoritarian for racialized and excluded sectors of society.

DE

- Die derzeitige politische Krise in Peru ist Ausdruck bestehender Unzufriedenheit über soziale Ungleichheiten.
- Extraktivismus in Peru steht in engem Zusammenhang mit Autoritarismus. Notstandsdekrete, die Grundrechte und -garantien außer Kraft setzten und Raum für den unverhältnismäßigen Einsatz politischer Gewalt öffnen, ist auf spezifische Territorien begrenzt.
- Extraktivismus hat sich innerhalb rassistischer Vorstellungen durchgesetzt, die in der territorialen Verteilung der Bevölkerung wurzeln. Diese Vorstellungen entpolitisieren ländliche Gemeinschaften, indem sie nur ihren Kampf gegen Armut und Wohlfahrt als gültige politische Agenda anerkennen.
- Die gegenwärtige Krise ist keine autoritäre Wende, sondern die autoritäre Eskalation eines Regimes, das für rassifizierte und exkludierte Teile der Gesellschaft bereits autoritär war.

FR

- La crise politique au Pérou est la manifestation d'un ancien ressentiment social vis-à-vis des inégalités historiques ethniques, de classe et environnementales qui sont en grande partie créées et soutenues par le modèle extractiviste.
- L'extractivisme s'est traditionnellement manifesté dans le pays de manière autoritaire et localisée. Des décrets d'urgence suspendant les droits et garanties fondamentaux et permettant un usage disproportionné de la force publique ont seulement lieu dans des zones de conflit social.
- L'extractivisme s'est imposé dans le cadre d'imaginaires racistes enracinés dans le modèle de distribution territoriale de la société. Ces imaginaires dépolitisent des communautés rurales spécifiques. Il reconnaît comme seul agenda politique possible la lutte contre la pauvreté et l'assistanat, et rien d'autre.
- La crise actuelle n'est pas un tournant autoritaire mais l'escalade d'un régime qui a déjà été autoritaire pour les secteurs racialisés et exclus de la société.

ES

- La actual crisis política en el Perú es una manifestación del prolongado descontento social respecto a las desigualdades históricas de carácter étnico, de clase y ambiental, y que han sido en gran medida creadas y soportadas por el modelo extractivista.
- El extractivismo en el país se ha desarrollado como un autoritarismo localizado porque en las zonas de conflicto ha estado acompañado de decretos de emergencia que suspenden derechos y garantías básicas, abriendo espacios para el uso desproporcionado de la fuerza pública.
- El extractivismo también se ha impuesto con imaginarios racistas afincados en el territorio. Este imaginario busca despolitizar a las comunidades al solo reconocer como agenda válida la lucha contra la pobreza y el asistencialismo.
- La actual crisis no constituye un giro autoritario sino el escalamiento de un régimen que ya era autoritario para sectores racializados y excluidos.

Introducción: un país marcado por el extractivismo y la desigualdad social

El Perú era hace no mucho tiempo un ejemplo de desarrollo económico bajo el libre mercado. El país logró un crecimiento económico positivo entre los años 2000 y 2019 y pudo reducir la pobreza monetaria a pesar de que más del 70% de la población trabaja en la informalidad (INEI, 2020a), grandes segmentos sociales tienen bajo acceso al agua potable y otros servicios esenciales (INEI, 2020b), y la conflictividad social es persistente. Mientras que los analistas a favor del libre mercado señalan que el éxito del “milagro peruano” se debió al modelo económico, los críticos señalaban que se debió sobre todo al *boom* de las materias primas y la alta demanda de China.

Lo cierto es que esta imagen se quebró rápidamente en los últimos años. El Perú fue uno de los países más afectados por la pandemia del COVID-19 debido a una salud pública deficitaria (Horton, 2021). Hoy vive una crisis política sin precedentes en la región, al menos en las últimas décadas: en los últimos 6 años, el país ha tenido 6 presidentes. Los mandatarios han sido sometidos a varios procesos de vacancia presidencial, dos presidentes renunciaron, uno disolvió legalmente el Congreso. Hoy, un nuevo gobierno de transición bajo la Presidencia de Dina Boluarte es repudiado por la mayoría de la población y se enfrenta a protestas generalizadas mientras busca imponerse a través de medidas autoritarias.

El argumento central de este *Policy Brief* es que la actual crisis es una manifestación del prolongado descontento social respecto a las desigualdades históricas de carácter étnico, de clase y ambiental, y que han sido en gran medida creadas y soportadas por el modelo de desarrollo extractivista. De esta forma, no se trata de una crisis de partidos políticos ni las protestas responden meramente a un interés en mayor redistribución económica o a una agenda anticorrupción. Más bien, ellas son el resultado de la exclusión permanente de agendas políticas que ponen en cuestión el mito del progreso basado materialmente en el extractivismo de recursos naturales. Así pues, lo que hay

que discutir es la profundidad y el carácter determinante de la estructura del extractivismo y cómo ésta se manifiesta no sólo en la política, sino también en la economía, la sociedad y la cultura.

El Perú ha sido históricamente un escenario clave para la extracción global de recursos naturales. Durante la colonización, la extracción minera de oro y plata enriqueció a las potencias europeas. En el siglo XVIII, las exportaciones de guano contribuyeron a la agricultura en el Norte y en el siglo XIX la exportación de caucho desde la Amazonía peruana fue crucial para el desarrollo industrial extranjero. Perú sigue siendo hoy un país profundamente extractivo. Al 2020, las mayores exportaciones del país fueron cobre (22.8%), oro (15.9%), productos vegetales (alrededor del 10%), gas de petróleo (3.48%) y zinc (2.5%) (MIT, 2022). Sus principales destinos fueron China, Estados Unidos y Europa, con los cuáles el Perú tiene tratados de libre comercio. Además, el país también está en el centro de la transición energética pues tiene recursos naturales esenciales para la sustitución de los hidrocarburos. Es un líder mundial en la exportación de cobre (Seck et al., 2020) y descubrimientos recientes sugieren que en los próximos años será un exportador importante de litio y minerales raros (Lèbre et al., 2020).

El desarrollo extractivo ha generado y profundizado diversas desigualdades en el país. La minería durante la colonia implicó el traslado forzado de grupos indígenas desde zonas agrícolas hacia zonas mineras, generando fracturas sociales y culturales (Dell, 2010). Durante la época del caucho, la explotación de este recurso en la Amazonía derivó en el trabajo forzado de comunidades nativas, quienes fueron sometidos a condiciones de esclavitud hasta el primer cuarto del siglo pasado (Barclay, 2010). Desde la independencia en 1821, los descendientes de europeos - la clase criolla -, tomaron las riendas del país, promoviendo la expansión de las haciendas agrícolas sobre territorio indígena. Recién en los años sesenta del

siglo pasado se implementó una reforma agraria que buscó redistribuir la tierra a favor de los campesinos. Esta reforma, sin embargo, hasta hoy es cuestionada por los sectores económicos más privilegiados, quienes la acusan de causar el sub-desarrollo en el área rural y detener el progreso del país (Mayer, 2009). Estos sectores, además, han sido los dominantes en la clase política. Es importante subrayar que hasta la Constitución de 1979 buena parte del Perú rural fue excluida del sistema político porque los iletrados no estaban habilitados para sufragar.

En el nuevo milenio, varios países de la región bajo gobiernos progresistas reformaron su modelo extractivista hacia lo que se denomina “neo-extractivismo”, privilegiando el uso de la renta extractiva para financiar programas sociales y reconociendo derechos culturales y ambientales (Gudynas, 2021; Burchard & Dietz, 2014). En el Perú, más bien, se profundizó el modelo extractivista clásico, consolidando las políticas que impulsó el gobierno autoritario y neoliberal de Alberto Fujimori (Bury, 2005). Fujimori dio un autogolpe de estado en 1992 y logró aprobar una nueva constitución política pro libre mercado en 1993. Impulsó las privatizaciones de empresas públicas y flexibilizó la regulación para recibir inversiones extranjeras y promover la minería, la explotación petrolera y agroindustria. Al mismo tiempo, logró desactivar grupos terroristas como Sendero Luminoso, aunque la estrategia contra-terrorista tuvo un alto costo en materia de derechos humanos, incluyendo prisión injusta a cientos de personas, abuso del poder militar-policial y el uso de fuerzas paramilitares - prácticas que ya venían de los gobiernos previos de Alan García (1985 – 1990) y Fernando Belaunde (1980 – 1985). Así, se calcula que el conflicto armado interno dejó 69.280 víctimas y 79% de ellas eran personas indígenas (Comisión de la Verdad, 2003).

Con la caída de Fujimori en el año 2000 surgió una nueva promesa para remover las desigualdades sociales. Esto requería concretar dos transiciones: la transición a la democracia y la consolidación de una sociedad postconflicto, que supere los legados del conflicto armado interno. Para ello, la transición liderada por Valentín Paniagua puso en la agenda la reivindicación de la democracia y los derechos humanos, así como el reemplazo de la Constitución de 1993. Pero esta agenda no se concretó. Sectores económicos que veían a la constitución como un candado para el libre mercado se opusieron férreamente al cambio constitucional. Además, la democracia fue deslegitimándose poco a poco debido a que los gobiernos siguientes se involucraron con la megacorrupción en grandes proyectos de infraestructura justificados en la necesidad de integración comercial para exportar materias primas. Como resultado, todos los presidentes post-Fujimori elegidos democráticamente sufrieron prisión preventiva, medidas restrictivas de la libertad o persecución judicial. Al mismo tiempo, el informe de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación (2003) ha sido permanentemente repudiado por grupos de derecha que reivindican la actuación de las fuerzas públicas durante el conflicto armado y promueven la “mano dura” para enfrentar la conflictividad social. A pesar de ello, los conflictos socio-ambientales aumentaron significativamente en las zonas mineras y petroleras debido al boom de los *commodities*.

Sin embargo, si algo ha permanecido constante en la historia de crisis política, económica y social del país es el extractivismo. A continuación, explicaremos dos pilares socio-políticos que sostienen este modelo: el autoritarismo y el racismo. Finalmente, explicaremos cómo estos pilares se han redimensionado en la actual crisis política.

| Extractivismo como autoritarismo de baja intensidad

La cuestión democrática siempre ha estado presente en la discusión sobre extractivismo. Además de estancamiento económico en otros sectores (la llamada enfermedad holandesa), alta vulnerabilidad a shock externos y clientelismo, estudios sobre “la maldición política de los

recursos” y el estado rentista encontraron una correlación entre la dependencia en la industria extractiva y la consolidación de regímenes que ya son autoritarios (Ross, 2001; Wiens, 2014). Algunos estudios abordan el nexo entre la dependencia extractiva y regímenes autocráticos

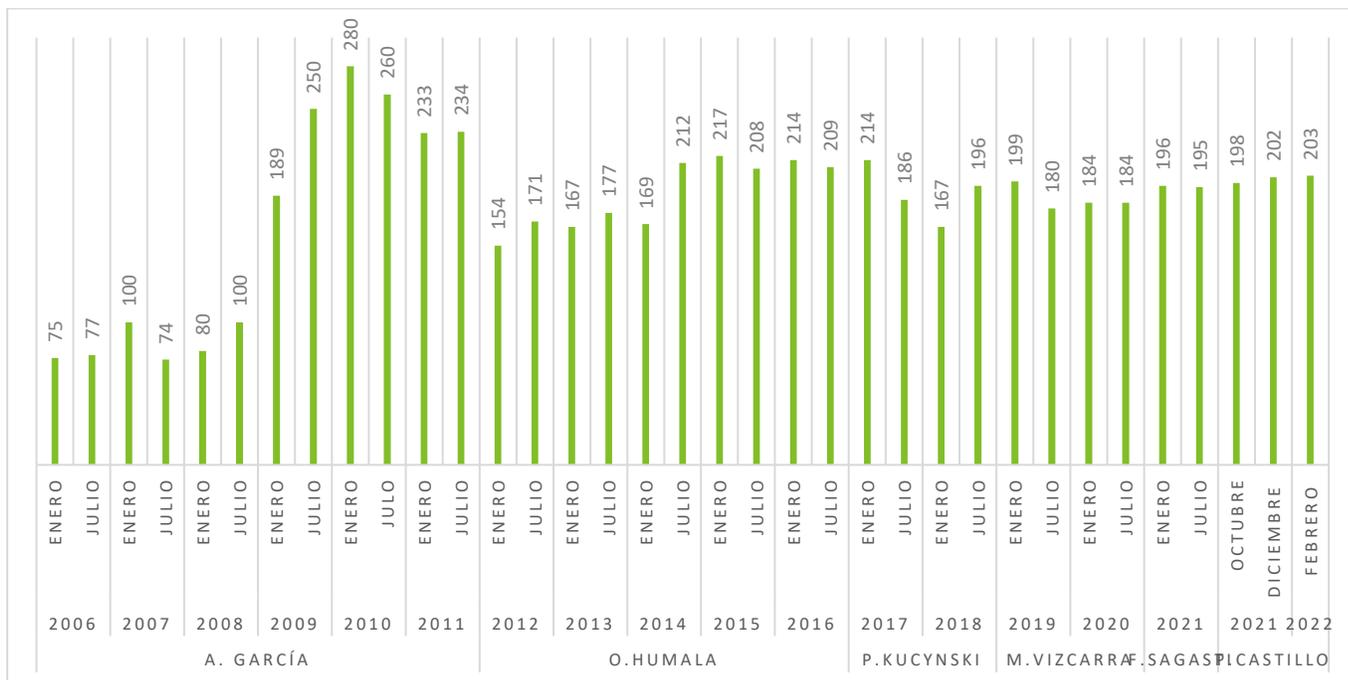
centrándose en los incentivos que genera en la competencia electoral, ya sea recurrir a canales no institucionales para ganar elecciones o para mantenerse en el poder (Wantchekon, 2002). Otros encuentran que el incremento en la dependencia extractiva no tiene efectos en el régimen democrático: la “maldición política de recursos” sería una historia sobre la persistencia autocrática y no sobre los orígenes de la autocracia (Wiens, 2014).

La cuestión democrática en esta literatura se enfoca en la competencia electoral, no poniendo mucho énfasis en cómo gobiernos elegidos democráticamente pueden utilizar medidas autoritarias para imponer proyectos extractivos dentro de la democracia formal. La literatura sobre ecología política (Svampa, 2015; Arsel et al., 2016) aborda el tema indirectamente al enfocarse en los profundos impactos ambientales y sociales de los proyectos extractivos, generando un déficit en derechos humanos y participación. Pero carece de una visión más

general sobre cómo el extractivismo debilita las bases del sistema democrático. El caso del Perú es un ejemplo emblemático para analizar este proceso.

El Perú se caracteriza por tener un número alto y persistente de conflictos sociales relacionados a las industrias extractivas. La Defensoría del Pueblo identifica un promedio de 190 conflictos sociales cada mes desde al menos los últimos 15 años¹. Además, el 70% de estos conflictos son de carácter socio-ambiental. De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, un conflicto socio-ambiental es la situación que surge a consecuencia de los diferentes intereses y motivaciones que poseen los diferentes actores sociales involucrados en una circunstancia ambiental, la cual puede estar vinculada a la escasez, el deterioro o la privación de los recursos naturales (SINIA, 2019).

Figura 1: Número de conflictos sociales en Perú (2006-2022)



Fuente: Defensoría del Pueblo/ Cooperación.

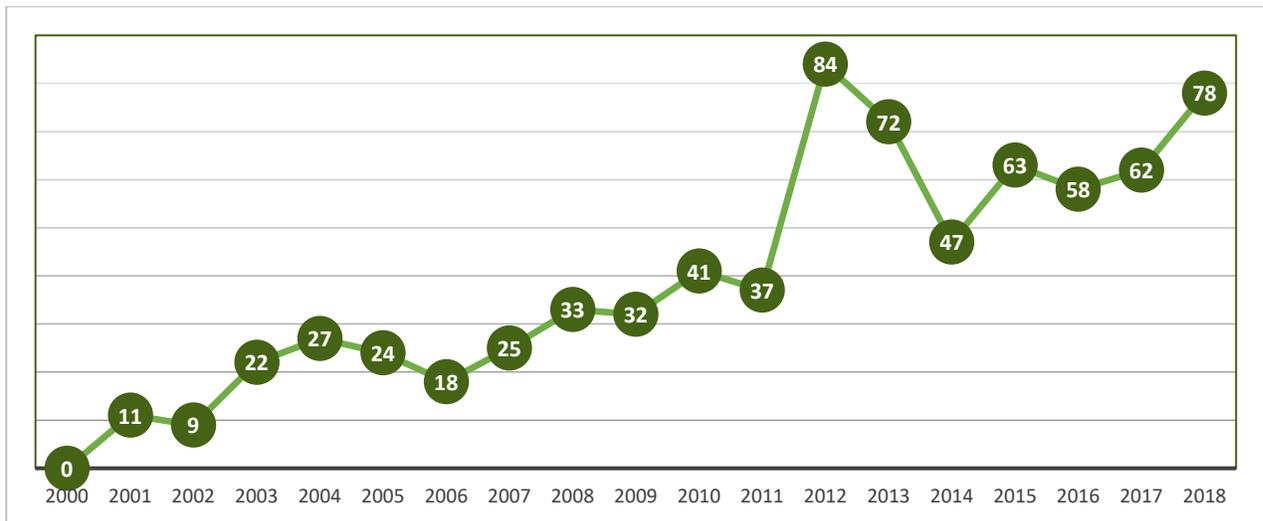
¹ Los reportes de la Defensoría del Pueblo están disponibles en su web institucional:

https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/.

Para que las industrias extractivas puedan operar, los distintos gobiernos nacionales han recurrido a decretos de emergencia sobre orden interno, suspendiendo derechos y garantías básicas en las zonas de conflicto. Durante el periodo 2000-2018 se han emitido 272 decretos de esta naturaleza (Tafur & Quesada, 2020). Estos decretos se han emitido a la par de lo que se conoce como la “criminalización de la protesta”. Con esta práctica estatal, los líderes de movimientos sociales son hostigados y acusados de diversos delitos, desde extorsión y secuestro

hasta terrorismo (Merino y Quispe, 2021). Por ejemplo, el conflicto conocido como El Baguazo ocurrido en el departamento de Amazonas que concluyó en la trágica muerte de 34 personas entre policías y manifestantes en junio del 2009, derivó en procesos penales contra 53 líderes indígenas acusándolos de homicidio calificado. Por años, la fiscalía exigió cadena perpetua contra ellos, pero al final todos fueron absueltos por la Corte Suprema (Merino, 2020).

Figura 2: Evolución de los decretos de emergencia en Perú de 2000 a 2018



Fuente: Tafur & Quesada, 2020.

En esas zonas de conflicto, las manifestaciones han dado lugar al ejercicio desproporcionado de la fuerza pública, generando un número alto de muertos y heridos. Luego de revisar la base de datos proporcionada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH, 2023), la organización de derechos humanos más importante del país, identificamos que en el periodo 2009-2022 se registraron 128 muertes vinculadas a conflictos socio-ambientales, la mayoría en regiones como Amazonas, Arequipa, Cajamarca y Puno. Activistas y abogados de derechos humanos señalan que el marco legal ha facilitado este ejercicio desproporcionado al limitar la responsabilidad de los agentes públicos, al habilitar a las fuerzas armadas a ayudar en el orden interno y permitir a las empresas la firma de convenios con la policía para que actúen como agentes de seguridad privados (Saldaña y Portocarrero, 2017).

Esto muestra que un punto saliente de la democracia peruana es la movilización social. Una movilización fragmentada y criminalizada, pero activa. Es decir, la política a los márgenes del estado. Es posible afirmar que este descontento no ha podido ser canalizado por las vías institucionales porque el sistema político es excluyente. Aunque el 25% de la población se considera de orígenes indígenas (INEI, 2017), no existe en el Congreso Nacional escaños específicos para los pueblos indígenas y estos, más bien, están sub-representados. Cuando alcaldes provinciales o gobernadores regionales canalizan demandas de reconocimiento de derechos indígenas o limitan o cuestionan la política extractiva, sus ordenanzas son judicializadas por el gobierno nacional y terminan siendo excluidas porque escapan de las competencias sub-nacionales. Este es el caso, por ejemplo, de las ordenanzas de los gobiernos regionales de Cajamarca y Loreto que buscaban reconocer legalmente la existencia de naciones

indígenas² y proteger las cabeceras de cuenca frente a la expansión minera.³

En suma, en el Perú, las actividades extractivas, mayormente localizadas en las zonas rurales del país, no pueden entenderse sin su conexión con los conflictos sociales, la represión y la baja representación política de las comunidades afectadas. Así, es posible decir que el extractivismo se ha desarrollado gracias a la imposición de un autoritarismo de baja intensidad: localizado y minimizado, pero letal. Localizado porque las acciones

autoritarias se enfocan en determinados ámbitos territoriales considerados críticos para desarrollar actividades extractivas. Minimizado porque estas acciones han sido normalizadas bajo la idea de luchar contra la criminalidad o la necesidad de instaurar el orden público. Al final, esto afecta la convivencia democrática porque grandes segmentos ciudadanos son considerados como enemigos públicos sin derecho a tener voz sobre los asuntos que los afectan directamente.

| Extractivismo como racismo

Debido al profundo legado colonial de exclusión y menosprecio a la población indígena y la estratificación de la sociedad sobre la base de la etnicidad, el Perú hoy sigue sufriendo de un racismo estructural establecido desde su formación como país. Con la Ley de Consulta Previa del año 2011 se crea por primera vez una base de datos de Pueblos Indígenas, en la que se determina que 51 pueblos son amazónicos y 4 andinos (Ministerio de Cultura, 2022). Estos pueblos están organizados en comunidades campesinas y nativas que son las más excluidas y pobres del país. De acuerdo con el Ministerio de Cultura, el 54% de la población indígena amazónica no tiene acceso a agua y saneamiento mientras que en el caso de la población de habla hispana este porcentaje llega al 11% (Ministerio de Cultura, 2018). Además, sus territorios son frecuentemente afectados por daños ambientales asociados con el extractivismo. Por ejemplo, un estudio identificó que entre los años 2000 y 2019 se registraron 474 derrames en los lotes petroleros de la Amazonía y el Oleoducto Norperuano, afectando en la mayoría de casos territorios indígenas (León y Zúñiga, 2020).

La mayoría de conflictos socio-ambientales y los fallecidos por esos conflictos se han dado en diversas regiones del país en las cuales habitan pueblos indígenas y comunidades campesinas. Según los reportes del Observatorio de Conflictos Mineros (2022; 2023), la

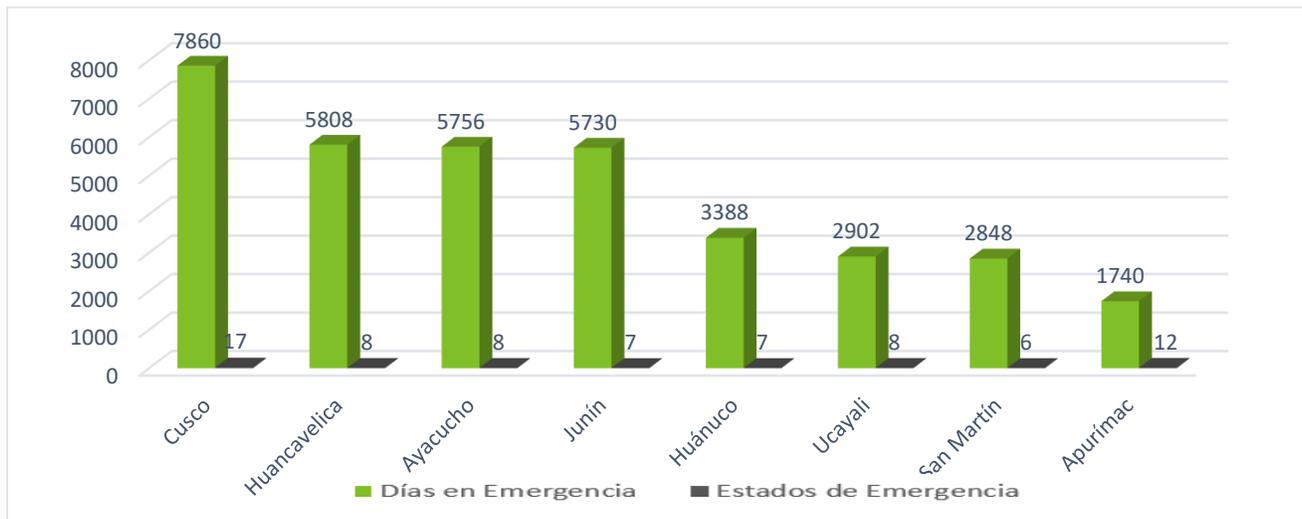
conflictividad social en el sector macro sur, que incluye a Cusco, Apurímac y Puno ha concentrado el 31.7% de los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo. Por su parte, en el sector macro norte, constituido por regiones como Loreto, Ancash, Piura, Cajamarca y Amazonas, se ha concentrado en promedio el 42.6% de conflictos. Como veremos, existe una correlación entre extractivismo, conflictos socio-ambientales y sectores racializados. Es decir, sectores sobre los que se imponen ideas y prejuicios racistas. Cuando la racialización está arraigada en el espacio, *“when place becomes race”* en palabras de Sherene Razack (2002), tenemos lo que la ecología política llama “zonas de sacrificio” (Valdivia, 2015), espacios cuyos habitantes pueden ser sujetos a desplazamiento, degradación ambiental, corrosión social en aras del crecimiento económico general.

Por ejemplo, los estados de emergencia antes citados han estado situados, en su gran mayoría, en zonas rurales donde hay mayoritariamente pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso del Cusco, se declararon 17 estados de emergencia en distintas áreas rurales entre los años 2000 y 2018, con una duración total de 7860 días de suspensión de derechos y garantías (Tafur & Quesada, 2020). Muchos de estos estados de emergencia se han impuesto en distritos de la provincia de La Convención, en donde habitan comunidades Quechuas, Kichwa y Matsigenka y,

² Ordenanza Regional Nº 010-2016-GR.CAJ-CR del Gobierno Regional de Cajamarca del 25 de noviembre de 2016 y Ordenanza Regional Nº 014-2017-GRL-CR del Gobierno Regional de Loreto del 14 de diciembre de 2017. Ambas ordenanzas fueron controvertidas a través de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

³ Ordenanza Regional Nº 036-2011-GR-CAJ-CR, Gobierno Regional de Cajamarca, del 5 de diciembre de 2011. El 17 de abril de 2012, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad.

Figura 3: Decretos de emergencia por departamentos territoriales del 2000 al 2018



Fuente: Tafur & Quesada (2020).

en general, en Cusco el 76.1% de la población se autoidentifica como parte de una población indígena (Ministerio de Cultura 2020). El extractivismo no solo se impone con medidas autoritarias sino también con imaginarios racistas afincados en los territorios. Desde el gobierno nacional, los gremios empresariales y muchos medios de comunicación de la capital Lima, se tiende a concebir a las comunidades con una serie de características peyorativas. Así, bajo esta mirada, serían ignorantes, incapaces de comprender los beneficios de las actividades extractivas y, por ello, manipulables por ONGs ambientalistas; o incluso intrínsecamente violentistas al recurrir a la toma de carreteras u ocupación de infraestructura de las empresas (Gonzales, 2018). Estas ideas justifican acciones públicas dirigidas permanentemente a estos grupos. Esas acciones van desde establecer mesas de diálogo para convencerlos de las “bondades de las actividades extractivas” y recoger sus necesidades, hasta la criminalización de las protestas, acusándolos incluso de realizar acciones terroristas por tomar carreteras (Dunlap, 2019). En suma, los campesinos quechuablantes, aymaras o nativos amazónicos son imaginados como sujetos empobrecidos, carentes de liderazgo político o poder de decisión cuya única agenda reconocible y aceptable es la redistribución económica para salir de la pobreza.

En este imaginario, la responsabilidad de las crisis es encuadrada sobre los gobiernos regionales y locales,

proyectados como incapaces por no invertir el impuesto o canon que reciben directamente de las industrias extractivas de forma eficaz, y así atender las demandas sociales de los pobres. Esto explica al mismo tiempo que justifica la limitada presencia del gobierno nacional en los territorios sub-nacionales y su renuncia a planificar el desarrollo. Al limitarse solo a distribuir el presupuesto, los funcionarios de la capital están a la espera de que los gobiernos locales compitan para que demuestren quién es el más eficiente en gastar el dinero público. Esto, además, genera un estigma tanto a nivel de gobierno - el gobierno nacional técnico y capaz versus los gobiernos sub-nacionales incapaces -, como sobre los sectores sociales populares que no tendrían más demandas que el asistencialismo estatal.

Pero, en realidad, las demandas ciudadanas en el contexto de estos conflictos no solo son por redistribución de la renta. Las carencias sociales y de servicios públicos explican el descontento generalizado, pero no el desencadenante de las protestas. El argumento aquí es que la demanda central en esencia es política, anti-centralista y antirracista. Las comunidades buscan tener voz en la deliberación pública, ser reconocidos como iguales y ser interlocutores válidos. No son necesariamente agendas anti-extractivistas, son agendas que buscan tener un espacio de decisión en la gobernanza del modelo de desarrollo socioeconómico, tanto a nivel local, regional, como nacional.

Pero los estigmas sociales proyectan falsamente a las comunidades protestantes como carentes de agencia política (manipuladas e ignorantes) o poseedoras de una agencia política inaceptable (terroristas). Entonces, vivir cerca de un megaproyecto extractivo, ser campesino o indígena, implica, en la mayoría de los casos, tener una

ciudadanía recortada: ser un pobre que debe contentarse con la promesa de un gobierno más eficaz en proveer servicios públicos, o un pobre rebelde que debe ser aplastado por ser un peligro terrorista.

| Extractivismo como autocracia en potencia

Cuando Pedro Castillo, un rondero, campesino, profesor rural cajamarquino, fue elegido Presidente de la República en el año 2021, los sectores más excluidos del país se vieron por primera vez representados en el más alto cargo público. El país venía de sucesivas crisis de gobierno debido a los vínculos de corrupción del establishment político con la empresa transnacional Odebrecht y las constantes tensiones entre el Congreso y el Ejecutivo (Merino, 2018). Una elección democrática se supone que abriría el camino para salir de la inestabilidad política.

Así, Castillo llegó al gobierno con un partido de izquierda tradicional, que reivindicaba consignas clásicas de soberanía de recursos naturales y estatización, alejado de una agenda progresista de derechos sociales, culturales y ambientales. Pero la promesa de representación de los sectores sociales históricamente excluidos y que venían ejerciendo su agencia política a los márgenes del estado, era suficiente tanto para que esos sectores lo defiendan como para que los sectores opositores que veían peligrar “el modelo” lo aborrezcan. Castillo realmente no fue un gran peligro para el estatus quo: no cambió los grandes pilares de la economía, incluyendo a la tecnocracia en el Ministerio de Economía y el Banco Central de Reserva, tampoco impulsó grandes reformas de redistribución económica o de regulación ambiental y social. Sin embargo, un factor clave para entender la tremenda oposición anti-Castillo fue la configuración de un gobierno en gran medida anti-elitista desvinculado de los grupos de poder económico y capaz de representar intereses que podrían cuestionar o retardar la lógica extractiva.

Los intentos de removerlo del poder comenzaron desde el inicio de su mandato. Castillo fue acusado sin fundamento de fraude electoral y grupos de derecha intentaron invalidar la votación rural (Merino, 2021). Cuando esta empresa fracasó, siguieron interpelaciones constantes a

sus ministros en el Congreso, tres procesos de vacancia presidencial (una suerte de juicio político o *impeachment*) y una acusación de traición a la patria por haber sugerido darle salida al mar a Bolivia. Castillo contribuyó a justificar estos embates al hacer alianzas con personajes cuestionables y nombrar personas involucradas a escándalos de corrupción en cargos públicos, con el evidente fin de pagar favores políticos y asegurar votos en el Congreso. Para diciembre del 2022, frente a un nuevo proceso de vacancia, Castillo intentó un golpe de estado inverosímil (pues carecía de poder real para realizarlo) y le dio al Congreso la causal que buscaban para vacarlo, esta vez de forma legal. No obstante, es posible decir que, desde el inicio de su corto mandato (julio 2021 – diciembre 2022), sus contrincantes políticos jugaron al límite de la democracia. La población rural estaba convencida que a su representante no lo habían tratado de forma democrática (López, 2022).

Así, cuando Castillo fue finalmente depuesto del poder en 7 de diciembre de 2022, los sectores sociales que lo apoyaban empezaron a protestar de forma sostenida contra el gobierno de su exvicepresidente, Dina Boluarte, quien asumió el mando en alianza con los grupos de derecha y extrema derecha que perdieron las últimas elecciones. Consideramos que, con este régimen, el autoritarismo de baja intensidad se ha convertido en un autoritarismo sin adjetivos. La violencia localizada, marginal y soterrada de antes se ha generalizado a nivel nacional con decretos de emergencia, cientos de detenciones irregulares, heridos y decenas de muertos en protestas. En dos meses de iniciado el gobierno, ya hay más de 60 muertos en protestas y se cuentan más de 1200 heridos (Amnistía Internacional, 2023). Además, se denuncian detenciones ilegales masivas y se viene desarrollando una estrategia de criminalización por terrorismo (conocido como “terruqueo”) a todos los que

critican al régimen y se solidarizan con las protestas (Gómez, 2023).

Es posible argumentar también que el racismo antes mencionado se ha redimensionado. Si bien toda crítica al gobierno cae en la sospecha de “promover el terrorismo”, los más afectados son los sectores racializados de siempre. La mayor brutalidad policial-militar se ha dado en las provincias. Según Amnistía Internacional (2023), los departamentos con población mayoritariamente indígena concentran el 80% de las muertes totales registradas desde el inicio de la actual crisis: “la evidencia apunta a que las autoridades habrían actuado con un marcado

Democracia extractivista

El caso del Perú sugiere que medir la democracia en términos de competencia electoral e índices macro de separación de poderes y derechos humanos es insuficiente para comprender el profundo déficit democrático respecto a sectores históricamente racializados y excluidos. Para estos sectores, el extractivismo se ha desarrollado como autoritarismo de baja intensidad porque se ha impuesto sobre las aspiraciones ciudadanas, generando costos sociales y ambientales considerados marginales en la evaluación general del desempeño democrático del país. El extractivismo en el país también se ha expresado como racismo porque ha estado acompañado de imaginarios que vinculan una ciudadanía recortada a determinados ámbitos territoriales considerados, en esencia, como sacrificables por el bienestar económico nacional.

Por ello, el extractivismo ha dado lugar a un régimen político en el que la democracia está subordinada a la extracción intensiva de recursos naturales. Esta democracia extractivista tiene cuatro elementos básicos y como tales no son anecdóticos o marginales, sino persistentes y centrales en la forma cómo el Perú ha desarrollado su convivencia (anti)democrática.

En primer lugar, el régimen se caracteriza por un **déficit de derechos humanos**, expresado en una división desigual de las garantías fundamentales en el territorio. A nivel macro, la democracia puede considerarse a lo más deficitaria, pero nadie duda de su vigencia. Pero a nivel micro, en las

sesgo racista, ensañándose contra aquellas poblaciones históricamente discriminadas”. Y cuando los protestantes llegaron a Lima, los estigmas los convirtieron automáticamente en enemigos públicos. Las colectas para apoyar a estos protestantes son denunciadas penalmente como financiamiento al terrorismo. Se denuncian detenciones arbitrarias contra dirigentes por el solo hecho de ser críticos al gobierno (Red Muqui, 2023). Mientras toda disidencia puede ser potencialmente criminalizada y reprimida, los muertos, heridos y detenidos los cuentan en gran medida los sectores rurales y racializados.

“zonas de sacrificio”, los derechos constantemente recortados por decretos de emergencia y la ciudadanía se encuentra sustancialmente reducida por imaginarios racistas.

En segundo lugar, el régimen se caracteriza por un **déficit de representación política sub-nacional**. Esto se ve en la ausencia de escaños específicos para la población indígena y rural en el Congreso, así como en la ausencia de mecanismos que permitan que los gobiernos locales y regionales puedan representar adecuadamente los intereses de sus comunidades. El sistema está organizado de tal forma que establece candados legales para frenar iniciativas de gobiernos locales y regionales consideradas potencialmente anti-extractivas.

En tercer lugar, el régimen se caracteriza por un **déficit en la gobernanza democrática**. Los gobiernos subnacionales son percibidos como receptores de canon y son evaluados “objetivamente” por el nivel de ejecución de su presupuesto. Sin embargo, esto ha implicado la renuncia del gobierno nacional a establecer mecanismos de planificación territorial relevantes y canales de diálogo que permitan alcanzar objetivos comunes nacionales y sub-nacionales.

En cuarto lugar, si bien estos déficits democráticos tienen incidencia a nivel sub-nacional son las bases de una **autocracia en potencia**. La democracia extractivista en el Perú no impide la competencia electoral formal, pero

deteriora la convivencia democrática al profundizar las desigualdades sociales, normalizar los estigmas raciales y perpetuar la exclusión de agencias políticas que podrían cuestionar ese modelo de desarrollo.

*

En conclusión, cuando estas agencias logran trasladarse al ámbito nacional, aunque sea de forma incompleta, insustancial y precaria como sucedió con Castillo, la democracia formal y sus prácticas de exclusión entran en contradicción. La reacción categórica de las élites políticas y económicas para removerlo del poder y su éxito final desencadenó una suerte de gesta popular por ejercer en

términos materiales el derecho a tener derechos políticos y a expandir la actual imaginación política hacia espacios inimaginables o aborrecibles para el establishment, como el impulso de un proceso constituyente popular. En este escenario, el autoritarismo y el racismo escalan pues ya no se trata solo de reprimir algunos focos localizados considerados anti-desarrollo. No es un “giro autoritario”, no es una “transición al autoritarismo”. En verdad, es el escalamiento de un autoritarismo territorializado que pasa de ser soterrado, marginalizado y localizado a ser abierto, generalizado nacionalmente e institucionalizado. Aquí empieza a aparecer la autocracia en plenitud, sin atenuantes.

| Agradecimientos

Agradezco a Mar Pérez, representante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, por permitirme el acceso a su base de datos. También agradezco a Adriana Castro por su apoyo en la recolección de información y elaboración de los gráficos.

| Referencias

Aministía Internacional (Febrero 16, 2023). Perú: La represión letal del Estado es una muestra más del desprecio hacia la población indígena y campesina. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/02/peru-lethal-state-repression/>

Arsel, M., Hogenboom, B. & Pellegrini, L. (2016). The Extractive Imperative and the Boom in Environmental Conflicts at the End of the Progressive Cycle in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 877-879.

Barclay, F. (2010). La asociación pro indígena y las atrocidades del Putumayo. Una misión auto restringida. *Boletín Americanista*, LX (60), 143-163.

Burchardt, H. & Dietz, K. (2014). (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third world quarterly*, 35(3), 468-486.

Bury, J. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and planning A*, 37(2), 221-239.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). Informe Final. Tomo I. Lima: CVR. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) (2023). Base de datos.

Dell, M. (2010). The persistent effects of Peru’s mining mita. *Econometrica*, 78(6), 1863-1903.

Dunlap, A. (2019). ‘Agro sí, mina NO!’ the Tía María copper mine, state terrorism and social war by every means in the Tambo Valley, Peru. *Political Geography*, 71, 10-25.

Gómez, R. (Enero 6, 2023). El terruqueo, el arma verbal que pone a los manifestantes peruanos en la diana. *El País*.

<https://elpais.com/internacional/2023-01-06/el-terruqueo-el-arma-verbal-que-pone-a-los-manifestantes-peruanos-en-la-diana.html>

Gonzalez, A. (2018). "A Salute to the Bandido": A Political Ecology of Voice Exploration into Peru's Freedom of Voice Surrounding Hydrocarbon Development. *Society & Natural Resources*, 31(6), 649-665.

Gudynas, E. (2021). *Extractivisms: Politics, Economy and Ecology*. Winnipeg: Fernwood Publishing.

Horton, J. (2021). Covid: Why has Peru been so badly hit?. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53150808>

INEI (2017). Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/

INEI (2020a). Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019. *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf

INEI (2020b). Perú: Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico. *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_junio2020.pdf

Lèbre, É., Stringer, M., Svobodova, K. *et al.* (2020): The social and environmental complexities of extracting energy transition metals. *Nature Communications*, 11 (4823).

León, A. y Zúñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo: Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019*. Lima: Oxfam.

López, S. (Diciembre 22, 2022). Tiempos de enorme turbulencia. *La República*. <https://larepublica.pe/opinion/2022/12/22/tiempos-de-enorme-turbulencia-por-sinesio-lopez>

Mayer, E. (2009). *Ugly Stories of the Peruvian Agrarian Reform*. New York: Duke University Press.

Merino, R. (2018). *¿El poder de la Ley o la Ley del Poder? Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: el caso de las APPs*. Buenos Aires: CLACSO.

Merino, R. (2020). Rethinking Indigenous Politics: The Unnoticed Struggle for Self-Determination in Peru. *Bulletin of Latin American Research*, 39(4), 513-528.

Merino, R. (June-July, 2021). Elecciones del bicentenario: racismo electoral y ruptura democrática. *Revista Ideele*

N°298. <https://www.revistaideele.com/2021/06/15/elecciones-del-bicentenario-racismo-electoral-y-ruptura-democratica/>

Merino, R. y Quispe, C. (2021). ¿Héroes, víctimas o villanos? Defensores ambientales, minería y securitización de la Amazonía peruana. *Latin American Law Review*, (7), 101-121.

Ministerio de Cultura (2018). Indicadores de Servicio de Agua. Base de Datos de Pueblos Indígenas. https://bdpi.cultura.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas_internas/items/Acceso%20a%20agua%20alcantarillado%20electricidad%20enaho%202018.pdf

Ministerio de Cultura (2020). Cusco: Cartilla Informativa sobre Pueblos Indígenas. <https://centroderesursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/cusco-cartilla-informativa-sobre-pueblos-ind%C3%ADgenas-origenarios>

Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (2022). 30 *Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (Reporte Primer Semestre 2022)*. Lima.

Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (2023). 31 *Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (Reporte Segundo Semestre 2022)*. Lima.

Razack, S. (2002). *Race, Space, and the Law: Unmapping a White Settler Society*. Toronto: Between the Lines Publishing.

Red Muqui (Febrero 16, 2023). Dictan prisión preventiva a más dirigentes y manifestantes que levantan la voz contra el gobierno. <https://muqui.org/noticias/dictan-prision-preventiva-a-mas-dirigentes-y-manifestantes-que-levantan-la-voz-contra-el-gobierno/>

Ross, M.L. (2001). Does oil hinder democracy? *World politics*, 53(3), 325-361.

Saldaña, J. y Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP*, 79, 311-352.

Seck, G., Hache, E., Bonnet, C., Simoën, M., Carcanague, S. (2020): Copper at the crossroads: Assessment of the interactions between low-carbon energy transition and supply limitations. *Resources, Conservation and Recycling*, 163.

Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) (June 24, 2019). Conflictos Socio-Ambientales. *Ministerio del Ambiente*. <https://sinia.minam.gob.pe/indicadores/conflictos-socioambientales-activos>

Svampa, M. (2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 65-82.

Tafur, A. y Quesada, D. (2020). El Estado de Emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las

normas de emergencia. *Anuario de Derechos Humanos*, 16(2), 205-234.

Valdivia, G. (2015). The Sacrificial Zones of “Progressive” Extraction in Andean Latin America. *Latin American Research Review*, 50(3), 245-253.

Wantchekon, L. (2002). Why do resource abundant countries have authoritarian governments? *Journal of African Development*, 5(2), 145-176.

Wiens, D., Poast, P. & Clark, W.R. (2014). The political resource curse: An empirical re-evaluation. *Political Research Quarterly*, 67(4), 783-794.

EXTRACTIVISM

| The Project

The collaborative research project ***extractivism.de*** links the Universities of Kassel and Marburg. The project scrutinizes the extractivist development model and proposes new economic, political, and sociological conceptions of extractivism. It preliminarily focuses on Latin America and the Maghreb patterns. The project researches the conditions under which these patterns affect the persistence and transformative capacity of extractivism and its respective institutional settings. Finally, it explores how extractivism affects cultural processes and habitual routines and questions under what conditions and how far the development model extends into institution-building and social practice, i.e., everyday life.

The project aims to understand extractive societies not as deviants from the Western trajectory of development but in their own logic and their own particularities. The project, therefore, combines a strong empirical focus with theoretical work. It links both broad field research and data gathering of primary data and the qualitative and quantitative analysis of available secondary sources with a stringent transregional comparison. It develops methods in cross-area studies and investigates whether and why similar patterns of social change emerge in different areas and world regions despite significant cultural, social, or religious differences. Finally, the project intends to translate the findings for politics, society, and development cooperation.

Please visit www.extractivism.de for further information.