

Apuntes 87 (2020). doi: 10.21678/apuntes.87.1348

Bebbington, A., Abdulai, A. G., Bebbington, D. H., Hinfelaar, M., & Sanborn, C. (2019). *Gobernanza de las industrias extractivas: política, historia, ideas*. Lima: Universidad del Pacífico. 352 pp.

El libro *Gobernanza de las industrias extractivas* aborda lo que Tilly (1984) denominaría «grandes estructuras, largos procesos y enormes comparaciones». Centrándose en la comparación de dos casos latinoamericanos (Perú y Bolivia) y dos casos africanos (Zambia y Ghana), los autores ofrecen un análisis enriquecedor sobre los factores externos que afectan el cambio institucional en la gobernanza de las industrias extractivas y las implicancias de esta influencia en los patrones de inclusión social, política y económica que se despliegan.

Los cuatro países analizados comparten economías históricamente vinculadas a la explotación intensiva de sus recursos naturales por más de un siglo: desde finales del XIX hasta inicios del siglo XXI. Todas estas economías comparten además antecedentes coloniales en la explotación de estos recursos, y los autores destacan la persistente condición de dependencia de sus economías al sector primario, pese a los cambios institucionales que se intentaron y las oportunidades que se abrieron. El libro busca explorar los factores que inciden en obstaculizar la constitución de una gobernanza exitosa de las industrias extractivas.

El libro se organiza en seis capítulos. En el primero de ellos, se exponen las ideas centrales del marco conceptual que organiza el análisis de los casos, para luego desarrollar en los cuatro subsiguientes los casos específicos de Perú, Bolivia, Zambia y Ghana. Cada uno de ellos se inicia con un recorrido histórico de los acuerdos políticos identificados en estos países, principalmente desde la década de 1990, para desarrollar en seguida sus implicancias en los tipos de instituciones creadas alrededor del manejo de sus recursos. Se concluye con hallazgos finales que comparan las similitudes encontradas entre los cuatro países. A lo largo de todos sus capítulos, el libro pone un énfasis especial en los efectos que tienen las características de los acuerdos políticos dominantes y del conflicto sociopolítico sobre el tipo de gobernanza de los recursos naturales que se produce en cada uno de estos países.

Un concepto clave en el análisis es el de *holding power*, que se refiere al poder que tienen las élites y/o grupos de actores involucrados en acuerdos políticos para influir en las condiciones bajo las cuales surgen las instituciones y normas concernientes a la gobernanza de las industrias extractivas. El énfasis en los estudios de caso no está tanto en el diseño de las instituciones, sino en entender cómo el surgimiento institucional está marcado por relaciones de poder que dan forma a arreglos desiguales que organizan la

distribución de ganancias y oportunidades entre todas las partes involucradas en los acuerdos. Adicionalmente, a través del concepto de metaacuerdos, el análisis brinda una perspectiva enriquecedora que subraya la importancia de la dimensión temporal de estos arreglos políticos, los cuales perduran más allá de los Gobiernos de turno, y de su dimensión geográfica, que se expresa en proyectos territoriales en los que se construyen espacio geográficos específicos relacionados con la riqueza natural.

Por otro lado, la posibilidad de cambio y de desequilibrios de poder dentro de estos acuerdos políticos también es tomada muy en cuenta en este libro. La revisión de los cuatro países permite a los autores reconocer la susceptibilidad de estos arreglos cuando surgen ideas y actores influyentes en la escena pública que cuestionan la legitimidad de la organización y el reparto de las oportunidades políticas y económicas que otorga la explotación de los recursos. Así, se dota de protagonismo a la política contenciosa que rodea la extracción de recursos naturales, y al poder de las ideas de «nación», «soberanía» y «unidad nacional», alrededor de estos recursos, para proponerlos como propulsores importantes del surgimiento y declive de poderosos actores que intervienen en la gobernanza de las industrias extractivas.

El libro plantea varios hallazgos. En esta reseña se destacan dos. Por un lado, están las nítidas consecuencias ligadas a los patrones de dependencia que tienen estos países de los ciclos de precios de los *commodities*, a pesar de que a los países latinoamericanos y africanos los separan historias, procesos y culturas muy diferentes. Los capítulos en su conjunto muestran claramente la fuerte y, muchas veces, similar influencia de los mercados globales de *commodities* sobre la política nacional, el margen de acción y la disposición de las élites nacionales, y sobre el surgimiento y colapso de actores nacionales y subnacionales que intervienen en los acuerdos. Así, el análisis de este libro es enriquecedor en la medida en que expone cómo, en países tan distintos, los niveles relativos de *holding power* e inclusión en los acuerdos prevalecientes van a poseer un carácter dependiente de factores transnacionales. De hecho, los efectos de la crisis de los precios de los *commodities* en la década de 1980 para Bolivia y Zambia, y el impacto de la reprivatización de la industria extractiva sobre las políticas de gobernanza adoptadas en el Perú y Ghana en la década de 1990, son una clara muestra de ello.

Por otro lado, rescatamos la relevancia que da el libro al rol de las ideas de los grupos excluidos sobre los arreglos políticos en el conflicto político y el desequilibrio del *holding power*. En particular, en todos los capítulos, se expone cómo las ideas sobre la nación, la unidad nacional y la soberanía nacional interactuaron con las características materiales de los recursos, lo cual ha tenido fuertes implicancias sobre la gobernanza de estos recursos y

de la política en general. En ese sentido, este libro hace una valiosa contribución al debate de las industrias extractivas, pues reintroduce la significación ideológica que se tiene sobre los recursos naturales en cada país como una variable importante en la creación de espacios de conflicto y oportunidades que pueden socavar los arreglos de poder establecidos. Bolivia y Zambia, por un lado, fueron países que experimentaron una gobernanza de sus recursos muy influida por ideas nacionalistas sobre la naturaleza de estos recursos naturales, lo cual, durante el despegue del nuevo ciclo de bonanza en la década de 1960, dio lugar al creciente poder de influencia que tuvieron los trabajadores mineros en el occidente boliviano y el Cinturón de Cobre zambino, respectivamente. Del mismo modo, en Ghana y el Perú, la expansión de la frontera minera y de petróleo, motivada por el alza de precios globales de los *commodities*, promovió el surgimiento de actores políticos subnacionales con ideas de reivindicación y autonomía capaces de dotarlos de *holding power* e incidir en el debate sobre la gobernanza de los recursos.

En síntesis, este libro representa una importante contribución al debate sobre el cambio institucional en la gobernanza de las industrias extractivas al analizar el fenómeno desde la perspectiva del poder y las condiciones políticas que preceden e influyen en dicho cambio. Sin embargo, extrañamos un análisis de cambios persistentes, es decir, el origen de divergencias entre los países después de todos esos años. ¿Se crearon rutas diferentes en ciertos aspectos, en algunos países? La pregunta de si Bolivia y el Perú, por ejemplo, emergieron de las crisis de la década de 1980 con trayectorias similares o diferentes es una pendiente; así como si los acuerdos redistributivos de la década de 2000, tan diferentes en los dos países, tienen que ver con las formas en que se desplomaron los arreglos políticos previos. Estas son preguntas que este libro nos deja para reflexionar sobre los efectos de la explotación de recursos naturales en el desarrollo nacional. Además, este libro también nos desafía a pensar en cómo crear una gobernanza sostenible e incluyente de los recursos naturales en un contexto sujeto a permanentes pugnas por el poder y a cambios constantes por el carácter fluctuante del mercado global de *commodities*, y por el ingreso continuo de nuevos actores nacionales y subnacionales con agendas propias en los arreglos políticos.

Maritza Paredes
Pontificia Universidad Católica del Perú
maritza.paredes@pucp.pe

Referencias

Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Russell Sage Foundation.