FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

TÍTULO DE LA TESIS:

Litio, ambiente y desarrollo en la segunda década del siglo XXI; relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en los territorios de Argentina, Bolivia y Chile

AUTORA:
Pía Marchegiani

DIRECTOR:
Dr. Alejandro Pelfini

FECHA:
4 de octubre de 2023

Resumen

En esta investigación indagamos sobre las narrativas de desarrollo y las estrategias que se despliegan en Argentina, Bolivia y Chile para aprovechar la oportunidad que significa contar con cerca del 58% de las reservas de litio en sus salares de altura, mineral revalorizado como insumo central de las baterías de automóviles eléctricos. En un contexto de avance de la economía verde para dar respuesta a la crisis climática y ecológica global –que ha desatado una nueva batalla geopolítica por controlar el suministro de este mineral clave–, también nos preguntamos por los conflictos socioambientales y procesos territoriales que se desarrollan en torno a la instalación (o en su caso, extensión) de proyectos de extracción de litio, como espacio central por su potencial para modificar y/o resignificar las políticas.

Entendemos que estas estrategias que se desarrollan a lo largo de la segunda década del siglo XXI se encuentran influenciadas no solamente por este contexto geopolítico y la posición de actores globales, sino que también por los horizontes y las narrativas de desarrollo, y por los intereses de los distintos actores en los procesos de definición y negociación de las políticas a distinto nivel. Estos horizontes llevan implícita una visión respecto a los minerales y a su rol en el debate de desarrollo, y divisan un papel para el Estado, el mercado y la sociedad. Los minerales pueden ser percibidos como recursos naturales o commodities, como recursos estratégicos, o como bienes comunes. En la mirada ortodoxa, prima la visión del mercado, en tanto en las posiciones neodesarrollistas el Estado ocupa un rol primordial, y en los horizontes posdesarrollistas la visión de la sociedad, de carácter más horizontal, prepondera; prescindiendo en ocasiones hasta del Estado mismo. Se analizan las aplicaciones prácticas de estos horizontes, describiendo las políticas sobre litio, los intereses de distintos actores y el espacio para lo ambiental.

La evidencia generada en base a 75 entrevistas y varias visitas de campo, nos permite verificar, distinto a lo que se suponía, que la cuestión ambiental ocupó más espacio en Chile que en Argentina o Bolivia. En los procesos territoriales identificamos vínculos preponderantes entre dos de los tres ámbitos sociales fundamentales: además, se busca sustituir al otro actor dando lugar al

concepto de gobernanza “sustitutiva”. El mercado y la sociedad civil tienden a reemplazar al Estado en contextos neoliberales, el Estado y el mercado tienden a reemplazar a la sociedad en contextos neodesarrollistas, y el Estado y la sociedad civil al mercado en contextos que buscan explorar el “posdesarrollo”. Esta forma de gobernanza “sustitutiva” se encuentra directamente asociada al modelo de acumulación neoextractivista que prima en la región.

Palabras clave:

Litio - ambiente – desarrollo – gobernanza sustitutiva

Summary

In this research, we analyze the development narratives and strategies deployed in Argentina, Bolivia and Chile to take advantage of the opportunity of having nearly 58% of lithium reserves in their high altitude salt flats. This mineral is valued as a central input for electric car batteries. In the context of the advance of the green economy in response to the global climate and ecological crisis, which has unleashed a new geopolitical battle to control the supply of this key mineral, we also ask look at socio-environmental conflicts and territorial processes that develop around the installation (or extension) of lithium extraction projects. These conflicts and processes constitute a central space due to their potential to modify and/or re-signify policies.

We understand that the strategies developed throughout the second decade of the 21st century in the three countries are influenced by this geopolitical context and the position of global actors, as well as by the horizons and narratives of development, and the interests of the different actors in the different processes of definition and negotiation of policies at different levels. These horizons imply a vision of minerals and their role in the development debate, and envision a role for the state, the society and the market. Minerals can be perceived as natural resources or commodities, as strategic resources, or as common goods. In an orthodox view, the market vision prevails, while in neo-developmentalist positions the State occupies a primordial role, and in the post-development horizons the vision of society (of a more horizontal nature) prevails. Sometimes even disregarding the State itself. The practical applications of these horizons are analyzed, describing lithium policies, the interests of different actors and the environmental space.

The evidence generated on the basis of 75 interviews and several field visits, allows us to verify, contrary to what was assumed, that the environmental issue occupied more space in Chile than in Argentina or Bolivia. In the territorial processes, we identified preponderant links between two of the three fundamental social spheres: in addition, they seek to substitute the other actor, giving rise to the concept of "substitute" governance. The market and civil society tend to replace the State in neoliberal contexts, the State and the market tend to replace society in neodevelopmentalist contexts, and the State

and civil society tendo to replace the market in contexts that seek to explore "post-development". This form of "substitute" governance is directly associated with the neo-extractivist model of accumulation that prevails in the region.

Key words:
Lithium – environment – development – substitutive governance

Resumo

Nesta pesquisa, investigamos as narrativas e estratégias de desenvolvimento implantadas na Argentina, na Bolívia e no Chile para aproveitar a oportunidade de ter cerca de 58% das reservas de lítio em suas salinas de alta altitude, um mineral que foi revalorizado como um insumo central para baterias de carros elétricos. No contexto do avanço da economia verde em resposta à crise climática e ecológica global - que desencadeou uma nova batalha geopolítica pelo controle do fornecimento desse mineral fundamental -, também nos perguntamos sobre os conflitos socioambientais e os processos territoriais que se desenvolvem em torno da instalação (ou ampliação) de projetos de extração de lítio, como um espaço central para seu potencial de modificar e/ou ressignificar políticas.

Entendemos que essas estratégias que estão sendo desenvolvidas ao longo da segunda década do século XXI são influenciadas não apenas por esse contexto geopolítico e pela posição dos atores globais, mas também por horizontes e narrativas de desenvolvimento e pelos interesses dos diferentes atores nos processos de definição e negociação de políticas em diferentes níveis. Esses horizontes carregam implicitamente uma visão dos minerais e de seu papel no debate sobre o desenvolvimento, além de preverem um papel para o Estado, a sociedade e o mercado. Os minerais podem ser vistos como recursos naturais ou commodities, como recursos estratégicos ou como bens comuns. Na visão ortodoxa, prevalece a visão de mercado, enquanto nas posições neodesenvolvimentistas o Estado ocupa um papel primordial, e nos horizontes pós-desenvolvimentistas prevalece a visão da sociedade, de caráter mais horizontal, às vezes até desconsiderando o próprio Estado. As aplicações

práticas desses horizontes são analisadas, descrevendo as políticas de lítio, os interesses dos diferentes atores e o espaço ambiental.

As evidências geradas com base em 75 entrevistas e várias visitas de campo nos permitem verificar, ao contrário do que se supunha, que a questão ambiental ocupou mais espaço no Chile do que na Argentina ou na Bolívia. Nos processos territoriais, identificamos vínculos preponderantes entre duas das três esferas sociais fundamentais: além disso, elas buscam substituir o outro ator, dando origem ao conceito de governança "substituta". O mercado e a sociedade civil tendem a substituir o Estado em contextos neoliberais, o Estado e o mercado tendem a substituir a sociedade em contextos neodesenvolvimentistas, e o Estado e a sociedade civil tendem a substituir o mercado em contextos que buscam explorar o "pós-desenvolvimento". Essa forma de governança "substituta" está diretamente associada ao modelo neoextrativista de acumulação que prevalece na região.

Palavras-chave:

Lítio - meio ambiente - desenvolvimento - governança por procuração

Agradecimientos

El presente trabajo surge de un profundo interés por los procesos territoriales alrededor de la extracción de litio, a raíz del cual hace más de una década combino investigación académica y activismo, lo que demandó un importante ejercicio de reflexividad para separar mis distintos roles y miradas.

Agradezco enormemente Dr. Alejandro Pelfini, por haberme acompañado como director de tesis en este proceso, y haber sido lo suficiente paciente y generoso para guiarme en cada paso. Al equipo del Global Studies Programme con quienes compartí importantes debates e intercambié puntos de vista, en particular a Gastón Fulquete por su incondicional apoyo y sus siempre constructivas sugerencias. A mis compañeros de doctorado con quienes siempre aprendí mucho y me alentaron en todo momento a seguir adelante. En especial a Mariana Tapia, Beatriz Busaniche, Diana Medina, Laura Waisbrod, Vladimiro Verre, Albano Blas Vergara.

A las personas que hacen mi querido FARN, espacio del que formé parte toda esta década de trabajo, por su apoyo incondicional a este proyecto de tesis, que muchas veces demandó mucha de mi energía. En particular a Andrés Nápoli, María Marta de Paola, Danae Tzicas, Ariel Slipak, Laura Castillo Díaz, Leandro Gómez, Ana Di Pangracio y Daniel Ryan.

A las comunidades y organizaciones de Argentina, Bolivia y Chile quienes muy afectuosamente me abrieron las puertas a sus mundos y visiones, y permitieron, que esta investigación tuviera atravesada por sus realidades y experiencias. Asimismo, a miembros de organizaciones, gobiernos y empresas que me prestaron sus puntos de vistas para complementar la mirada.

A los intercambios con las comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, Alicia Chalabe y Agustina Roca por permitirme ver otros lados de los problemas y los temas.

A colegas a quienes a lo largo de este tiempo me crucé en distintos espacios y con intercambios y reflexiones contribuyeron de uno u otro modo a enriquecer mi mirada: A Bárbara Goebel, Bruno Fornillo, Melisa Argento, Ramón Moralez Balcazár, Bárbara Jerez, Deborah Pragier, Federico Nacif, Patricia Marconi, Louisa Parks, Elisa Morgera, Cristian Flores Fernández y Soledad Cubas.

No menos importante, resulta el agradecimiento a mis amigas/os, y a mi familia que me acompañaron y alentaron en este proceso, especialmente a Matthias, por su inagotable paciencia y a las dos integrantes Alba y Lea que se sumaron en el camino.

Índice

1. Introducción 1

1.1 Apartado metodológico 21

2. La carrera global por el litio 30

2.1 La importancia de contar con un mineral clave para la transición energética 30

2.2 Sudamérica y la extracción de recursos naturales: entendiendo las posibilidades y limitantes para cumplir un rol distinto 34

2.2.1 ¿Hacia la multipolaridad (2003-2013)? Nuevos ejes de acumulación, actores y tendencias 36

2.2.1.1 Nuevos actores del capitalismo global: las economías emergentes 37

2.2.1.2 La capacidad tecnológica como eje dinamizador de la acumulación 39

2.2.1.3 El retorno de debates sobre desarrollo y de la presencia de los Estados 42

2.2.2 La tendencia se revierte ¿hacia la desglobalización? 44

2.3 El litio en detalle 47

2.3.1 Cualidades, usos y aplicaciones 47

2.3.2 El mercado del litio 50

2.3.2.1 Demanda global 50

2.3.2.2 Oferta: un panorama general sobre reservas y recursos 53

2.3.3 La cadena de valor de litio 57

2.3.3.1 La extracción a partir de salmueras 58

2.3.3.2 Los restantes eslabones 64

3. Sudamérica y el debate del litio 71

3.1 Una región con horizontes de desarrollo en disputa 71

3.1.1 El progresismo: la vuelta del Estado y las nuevas demandas sociales 72

3.2.2 La reacción liberal conservadora (2015/7-2019/20): ¿Más mercado, menos sociedad? 83

3.2.3 Compatibilizar ambiente y desarrollo: ¿es posible para la actividad minera? 86

3.2 Opciones y alternativas de desarrollo 95

3.3.1 Ortodoxia 99

3.3.2 Nuevo Desarrollismo o Neodesarrollismo 101

3.2.3 Posdesarrollo 111

3.3 Opciones para pensar el litio: enfoques y políticas en disputa 120

3.3.1 La visión sobre los minerales 122
3.3.2 Especialización primaria y obtención de una mayor renta 124
3.3.3 El encadenamiento productivo: lograr el ansiado valor agregado 126
3.3.4 El aporte crítico del posdesarrollo 130
3.3.5 Relaciones entre actores del Estado, el mercado y la sociedad 131
4. Argentina 138
4.1 Un país de escasa tradición minera 138
4.1.1 Breve caracterización del sector minero 140
4.1.2 Litio ¿es esta vez distinto? 145
4.1.2.1 Ubicación, reservas y extracción de litio 145
4.1.2.2 Son días de litio y rosas: las esperanzas de la minería de litio 147
4.2 Las iniciativas vinculadas al litio 149
4.2.1 Primeras iniciativas: el foco en las baterías (2010-2015) 149
4.2.2 ¿Hacia las ventajas comparativas? Qué cambió con Cambiemos (2015-2019) 160
4.2.3 ¿Retomando el camino hacia las baterías? 166
4.3 La minería de litio a nivel subnacional 170
4.3.1 Estrategias de intervención territorial minera: contradicciones y desdoblamiento de procesos 170
4.3.2 La limitada discusión ambiental en el proceso de EIA 174
4.3.3 Consultas y participación: relaciones entre empresas y comunidades 181
4.3.3.1 Características y problemas de los intercambios 181
4.3.3.2 Demanda social: Entre preocupaciones ambientales y el temor a perder los potenciales beneficios 187
4.3.3.3 El rol del Estado: ausencia de representantes de gobierno 189
4.3.3.4 Resultados de las interacciones 191
4.4 Discusiones sobre desarrollo 193
5. Bolivia 210
5.1 La relación histórica de Bolivia con sus recursos naturales 210
5.1.1.1 El caso de los hidrocarburos; efervescencia social y nuevos actores políticos 216
5.1.2 El nuevo siglo: el MAS y la refundación del Estado 219
5.1.2.1 La Refundación del Estado 219
5.1.2.2 Desarrollo y recursos naturales 222
5.2 El litio como política de Estado 225
5.2.1 La decisión de lograr un proyecto estatal 226

5.2.2 Estrategia de industrialización 231
5.2.2.1 La relación con los actores del mercado 238
5.2.2.2 Aspectos ambientales 243
5.3 Aspectos subnacionales 250
5.3.1 La cuestión territorial ¿Acceso al territorio vs acceso al salar? 251
5.3.2 Demandas de mayor participación 257
5.3.3 Transparencia y control social 262
5.4 Discusiones sobre desarrollo 264
6. Chile 275
6.1 La minería en Chile 275
6.1.1 Chile y sus minerales 275
6.1.1.1. El gobierno militar y las condiciones de estabilidad económica 277
6.1.1.2 La vuelta a la democracia y las condiciones de estabilidad política 279
6.1.3 Debates abiertos sobre minería 280
6.2 El caso del litio 281
6.2.1 Litio en los salares de Chile 281
6.2.2 Una visión particular nacida en dictadura 282
6.2.3 Salar de Atacama y un acceso limitado a los salares 288
6.2.3.1 De la Sociedad Chilena del Litio a Albemarle 290
6.2.3.2 SQM 291
6.2.4 Intentos por modificar el status quo 293
6.2.4.1 Los Contratos Especiales de Operaciones de Litio y el escándalo de SQM 293
6.2.4.2 La Comisión Chilena del Litio y sus aportes al debate 296
6.3 Dinámicas subnacionales 299
6.3.1 Relaciones sociales en el Salar de Atacama 300
6.3.1.1 Comunidades locales y sus principales demandas sociales 300
6.3.2 Conflictos con la actividad minería y su evolución 306
6.3.2.1 Primeras relaciones entre empresas y comunidades 306
6.3.2.2 Cambios de rumbo: estrategias y relaciones entre actores . 311
6.3.3 Las instituciones estatales, ¿las grandes ausentes? 322
6.4 Discusiones sobre desarrollo 328
7. El litio en el Cono Sur: puntos en común y diferencias 343
7.1 Tres trayectorias, varios rumbos 343
7.1.1 Visiones del litio: distintos grados y roles 347

7.1.2 El rol del Estado, del mercado y de la sociedad en los horizontes de desarrollo del litio 352
7.2 Procesos territoriales 366
7.2.1 El marco jurídico-institucional de acceso a los salares 366
7.2.1.1 La propiedad de las minas y la forma de explotación 367
7.2.1.2 La propiedad de la tierra: alcance, posturas y tensiones 370
7.2.2 Contexto temporal de los proyectos 375
7.2.3 Actores sociales 378
7.2.3.1 Composición y capacidades 378
7.2.3.2 Demandas sociales y estrategias 382
7.2.3.3 Reflexiones sobre lo ambiental 388
7.2.4 Empresas. Intereses, reacciones y elementos para la discusión 393
7.2.5 El Estado actuando a nivel local 398
7.3 Elementos comunes 401
8. Comentarios finales 410
8.1 Las narrativas de desarrollo como campo de disputa y tensiones 410
8.2 Las narrativas de desarrollo llevadas a la práctica 417
8.3 Vínculos bipartitos y sustitución de actores y funciones en los procesos territoriales 420
8.4 El lugar de lo ambiental en la discusión del litio (lo declarativo y lo práctico) 432
8.5 Principales aportes y limitaciones del estudio. Investigaciones futuras 441
9. Bibliografía 448
10. Anexo 476

Índice de tablas

Tabla 1: Diferentes etapas y características de los períodos de globalización 47
Tabla 2: Importancia relativa de la minería en la economía: exportaciones y PBI 91
Tabla 3: Comparación entre elementos centrales de los distintos horizontes de desarrollo 119
Tabla 4: Principales hitos del desarrollo del proyecto de Sales de Jujuy... 180
Tabla 5: Síntesis de los principales hallazgos del caso argentino 203
Tabla 6: Principales elementos del proceso territorial en el Salar de Olaroz-Cauchari 206
Tabla 7: Listado de plantas proyectadas en la estrategia de litio boliviana 242
Tabla 8: Síntesis de los principales hallazgos del caso boliviano 270
Tabla 9: Principales hallazgos del proceso territorial en el Salar de Uyuni 272
Tabla 10: Cronología de la regulación para la explotación del litio en Chile 287
Tabla 11: Síntesis de los principales hallazgos del caso chileno 336
Tabla 12: Principales elementos del proceso territorial en el Salar de Atacama 339
Tabla 13: Distintas visiones del litio en Argentina, Bolivia y Chile 350
Tabla 14: Rol del Estado, el mercado y la sociedad en la visión del litio en los tres países 365
Tabla 15: Marcos legales comparativos sobre propiedad de las minas y de la tierra 374
Tabla 16: Espacios de discusión y preocupaciones ambientales 391
Tabla 17: Principales salares del mundo y sus características 476
Tabla 18: Comparación de la visión de la minería en distintos horizontes de desarrollo 476
Tabla 19: Preguntas orientadoras nivel nacional 478
Tabla 20: Preguntas orientadoras caso subnacional 479
Tabla 21: Clasificación de la demanda social 481
Tabla 22: Personas entrevistadas (Argentina, Bolivia, Chile) 481

Índice de Figuras

Figura 1: La cadena de valor del litio..... 58
Figura 3: Ubicación del proyecto de Sales de Jujuy y las comunidades.... 182
Figura 4: Salar de Atacama y las operaciones en curso 289
Figura 5: Línea de tiempo para el proceso territorial en Chile 377
Figura 6: Línea de tiempo para el proceso territorial en Argentina 377
Figura 7: Línea del tiempo para el proceso territorial en Bolivia 378
Figura 8: Esquema metodológico conceptual 478

1. Introducción

La extracción y el procesamiento de los recursos naturales es antigua como la propia historia de la civilización. Para América Latina, desde la conquista, y aún antes de la consolidación de los estados-nacionales, la extracción de recursos naturales resultó central para su economía y configuró las relaciones sociales en las sociedades de la región.

La provisión de recursos naturales permitió la inserción en la economía mundial. En un marco de fuerte dependencia de extracción de recursos naturales como llave para la participación de las relaciones económicas internacionales, la relación de la sociedad con la naturaleza se ha orientado principalmente a su sobreexplotación y dominio (Burchardt, 2014).

En cambio, el procesamiento de recursos naturales ha sido mucho menor y permanece como uno de los grandes desafíos en la actualidad. A pesar de los distintos matices, diferencias entre contextos político-económicos, y períodos históricos específicos en los que se intentó revertir este panorama, la extracción de recursos naturales resultó la base y continuó siendo el principal sustento del desarrollo de los Estados latinoamericanos durante gran parte del siglo XX e inicios del XXI.

Para distintos autores, en la nueva fase del capitalismo globalizado del siglo XXI, caracterizado por transformaciones en las dinámicas de acumulación global, en la que se redefinen articulaciones entre distanciación y comprensión de dimensiones espaciales y temporales (Jessop, 2003), la capacidad tecnológica para procesar información y generar conocimiento resultan centrales. Para Castells, quien denomina a esta fase del capitalismo globalizado como informacionalismo, poseer capacidades de procesar información y generar conocimiento redundarán en mayor productividad, competitividad, eficiencia y comunicación Así, la débil capacidad productiva y competitiva de América Latina podrá mejorarse si se logra crear valor a través de la capacidad tecnológica, organizativa y cultural para la producción y procesamiento de conocimiento e información (2005).

¿Puede América del Sur cumplir un rol distinto en la economía globalizada del siglo XXI? ¿Tiene la capacidad de generar productos de alto valor agregado para participar en el intercambio global? En ese caso, ¿respecto a qué productos o insumos podría proveer este valor diferencial?

El reciente re descubrimiento del litio, cuyas 58% de las principales reservas en salmueras se encuentran en América del Sur, en el mal llamado triángulo del Cono Sur compuesto por Argentina, Bolivia y Chile, que en realidad se trata de la región Atacama, invita a replantearse algunos de estos interrogantes.

El litio es un metal color plateado, que se deforma fácilmente y posee rápida oxidación (Ströbele-Gregor, 2015). Al ser el más ligero de todos los metales y fácilmente maleable, puede ser transformado en diversas formas y tamaños. Además de ello, lo distintivo de este mineral es que resulta un muy buen almacenador de energía.

Justamente por estas características, se ha vuelto uno de los insumos claves para las baterías de artículos electrónicos, así como para baterías de vehículos a propulsión eléctrica (híbridos, eléctricos puros); asimismo, facilita la adopción de energías alternativas ya que posibilita la acumulación de energía derivada de fuentes renovables, cuyo principal problema es que no pueden ser largamente almacenadas.

Estas características y usos específicos, resignifican su demanda –que ha crecido significativamente en la segunda década del nuevo siglo–, y dan cuenta de que la misma seguirá en ascenso motorizada cada vez con más fuerza por la producción de baterías de distinto tipo.

Las estimaciones de la demanda difieren según quién la realice, los objetivos que la misma persiga, y la metodología utilizada. De acuerdo a la revisión de distintos cálculos realizado en el 2015 por Perotti y Coviello en base a estimaciones de distintas fuentes, para las posiciones más optimistas el aumento de la demanda llegaría a un 207%; en tanto para posiciones más conservadoras este aumento se sitúa entre un 72 y 115% (Perotti y Coviello, 2015). Específicamente, para el segmento de automóviles eléctricos, se espera que representen el 79% del consumo de litio al 2030 (Cochilco, 2020). Sin embargo, hacia el final de la década y tras la pandemia y el conflicto en Ucrania, estos números aumentaron significativamente.

Por ejemplo, en un plazo temporal más amplio, para el grupo del Banco Mundial la producción de los minerales para la transición energética, entre los que se incluye al litio, deberán aumentar en un 500% hasta el 2050 para avanzar en la implementación de energías renovables acorde a la reducción de la temperatura global suficiente para los desafíos climáticos[1]. En tanto, para que Europa llegue a la neutralidad de emisiones para el 2050, un estudio llega a cuantificar la necesidad de contar con hasta 35 veces más de litio, implicando un aumento de un 3500% (Gregoir y van Acker, 2022).

Las baterías ion-litio, que ya son utilizadas en la actualidad en distintos aparatos electrónicos y medios de transportes como vehículos terrestres (automóviles, bicicletas) y desde hace menos tiempo aéreos (aviones) y fluviales y marítimos (barcos) (Ströbele-Gregor, 2015), son quienes impulsarán la demanda en las próximas décadas.

De esa manera, frente al desafío que genera el Cambio Climático para la comunidad global, y dentro los esfuerzos dirigidos a superar la dependencia en los combustibles fósiles –tanto en la generación de energía como en el abastecimiento de los medios de transporte–, se espera que el litio juegue un papel fundamental. El sector energético es responsable de aproximadamente 73,2% de las emisiones de GEIs (Ritchie, 2020), y que alrededor del 95% de la energía utilizada por los medios de transporte a nivel global provenía de fuentes fósiles hace una década (Montenegro, 2010).

En el abastecimiento de este mineral estratégico se comenzó a desplegar un nuevo capítulo de la batalla geopolítica, en la que las principales potencias despliegan sus distintas estrategias para abastecerse de este mineral. En un contexto de la llamada "nueva guerra fría" entre EEUU y China, el objetivo de estas dos potencias, pero también de la Unión Europea se centra en lograr el dominio sobre toda la cadena de suministro desde las minas hasta las fábricas de estas nuevas tecnologías dominantes (Riofrancos, 2022) e insertas en narrativas supuestamente ecológicas, también denominadas de

[1] Ver comunicado de prensa del Banco Mundial N°2020/186/EEX; disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/05/11/mineral-production-to-soar-as-demand-for-clean-energy-increases (última visita: 28 de mayo de 2021)

economía verde y que suelen implicar una suerte de “lavado verde” o de “greenwashing”.

Esta carrera lleva a que se tomen una serie medidas como nuevas extracciones en sus propios territorios, y una novedad respecto a la estrategia neoliberal del offshoring (deslocalización) de extracción y fabricación de baterías en el Sur Global. Así, especialmente en Europa y EEUU que ven el control de China sobre la cadena de suministro como una amenaza, se promueve la extracción en sus fronteras, así como la producción de baterías y vehículos eléctricos, mediante incentivos a las empresas transnacionales. Estos procesos van acompañados del crecimiento de la protesta en sus regiones (Riofrancos, 2022) y de nuevas regulaciones.

¿Pueden los recursos naturales como el litio generar riqueza más allá del valor de sus exportaciones? ¿Tienen los gobiernos en Sudamérica la capacidad de aprovechar las oportunidades que les presenta el mineral “maravilla” del siglo XXI? ¿Podrán aportar a colaborar en desafíos ambientales globales como el cambio climático, sin generar pérdidas irreparables en sus propios ecosistemas y en la forma de vida de las comunidades que dependen de estos ecosistemas?

Responder estas preguntas no es una tarea sencilla ya que las posibilidades dependerán en gran parte de las decisiones que tomen respecto al mineral y las políticas que se delineen en consecuencia. Estas decisiones se verán a la vez afectadas por el marco de oportunidades y limitantes que presente el contexto global y los intereses de actores globales de peso; las visiones respecto al mineral, así como las alianzas que se pudieran trazar, y las negociaciones internas en cada uno de los tres países que poseen litio en América del Sur.

En ese sentido y si bien Argentina, Bolivia y Chile han avanzado sus estrategias para aprovechar las oportunidades que presenta el litio, han tomado distintas sendas, perfilándose cada uno de una manera diversa.

Estos caminos que se han divisado en cada uno de los países, no son siempre unívocos. Se encuentran influenciados por los distintos horizontes o narrativas de desarrollo. Nos referimos a la noción de horizonte o narrativa de desarrollo, que serán utilizadas indistintamente, para aludir al conjunto de

ideas implícitas o explícitas que se tienen en una sociedad determinada, en un momento dado, respecto a cómo se deben articular los aspectos sociales, económicos y culturales, así como los roles que deben adquirir los distintos actores de la sociedad para lograr algún ideal de sociedad.

En la actualidad, en el momento político-histórico en que nos encontramos, se identifican a grandes rasgos tres horizontes o narrativas de desarrollo con vigencia en la región. Cada una de ellas a su vez entiende al litio –su rol y su momento– como al papel para el Estado, la sociedad y el mercado de manera diversa. A su vez, esta discusión se encuentra intrínsecamente ligada a los debates sobre modernidad, las formas y definiciones necesarias para lograr una sociedad moderna, como noción opuesta a la de sociedad tradicional. La problematización misma del concepto de sociedad moderna diferencia también a estos distintos horizontes. Al interior de estas tres grandes categorías se agrupan enfoques de distintas corrientes pero que a su vez tienen en común un conjunto central de premisas que las diferencian con más fuerza de las otras dos corrientes.

Estos horizontes son tipos-ideales y no necesariamente categorías que pueden hallarse de manera pura en la realidad, mucho más compleja y dinámica. En la práctica, pueden encontrarse elementos de distintos horizontes, de manera combinada. Pese a ello, resultan sumamente útiles para describir y explicar algunos aspectos vinculados a lo que sucede en la región en torno al litio.

Esta concepción difiere de aquella de los imaginarios sociales que plantea Barandiarán como como herramientas para identificar las distintas posiciones que caracterizan las visiones sobre minería, desarrollo, Estado y sociedad respecto al litio (2019), o aquella de discursos que utilizan Voskoboynik y Andreucci como forma de analizar la legitimización de las actividades extractivas en un contexto que tiende a encuadrarlas como "verdes" o benevolentes respecto a su impacto ambiental (2021).

Centrada en la construcción colectiva que permite a individuos entender un mundo social y cultural de manera específica, los imaginarios pueden reflexionar sobre y constituir nuevas identidades. Mediante ellos se puede re-imaginar ideas de ciudadanía y nación (Barandiarán, 2019). Las narrativas u horizontes contienen algunos elementos en común con estas

visiones, pero difieren en gran medida ya que no buscan contribuir al debate de ciudadanía e identidades, sino al cómo se piensan y orientan las políticas a implementarse.

Si bien las narrativas de desarrollo son muchas veces vehiculizadas mediante discursos, las narrativas son a su vez, categorías más amplias, que combinan elementos, ideas y debates no necesariamente integrados a discursos entendidos desde una óptica emanada del pensamiento de Foucault como mecanismos de poder-conocimiento que regulan una sociedad. Así y pese a que coincidimos en que los discursos construyen determinada realidad, legitiman el conocimiento luego como "verdad", y deslegitiman conocimientos subyugados (Feindt y Oels, 2005 en Voskoboynik y Andreucci, 2021), al concentrarse la concepción de Voskoboynik y Andreucci en la estrategia discursiva utilizada para legitimar determinada decisión (i.e. los proyectos extractivos) (2021), quedan fuera elementos centrales para discutir las narrativas de desarrollo, entre ellos, la visión respecto al mineral (commodity, recurso estratégico, recurso común), el rol de actores del Estado, mercado y la sociedad, la discusión de beneficios, la institucionalidad preexistente, el campo de las estrategias y políticas en particular.

De todas maneras, como el foco en las narrativas tiene puntos de contactos tanto con las ideas de los imaginarios como de los discursos, se integrarán reflexiones en torno a ellos cuando resulte de relevancia.

Entonces, y más allá de los imaginarios que en un sentido amplio pueden discutir y construir identidad, y los discursos pueden ser empleados como estrategias de legitimación de las decisiones de aprovechar el litio, consideramos que esas narrativas u horizontes que implican visiones sobre el mineral, sobre qué hacer con él, y cómo hacerlo (el con quiénes, y para quiénes, aludiendo a las relaciones entre actores y a los acuerdos y negociaciones posibles), resultan categorías más amplias que los discursos y más estrechas (o distintas) de esos imaginarios si se dirigen a aspectos de construcción de identidad. Estas narrativas, pueden a su vez orientar los discursos que en un terreno de dinámicas relaciones sociales y de poder, pueden necesitar (o no) legitimarse.

En esta investigación se busca discutir y explicar cómo desde el plano de las visiones sobre el mineral en cuestión se llevan a cabo políticas y estrategias por parte de los gobiernos de turno que responden a una forma de pensar y concebir el desarrollo, y las relaciones dinámicas entre actores del mercado, Estado y la sociedad. Así la visión sobre el litio puede ser utilizada en el campo de constitución y disputa de las políticas específicas y procesos de negociación sobre el mineral.

Entonces, en primer lugar, nos encontramos con la narrativa de la ortodoxia, expresión que utilizamos para aludir a la concepción que, como el propio término lo indica, se constituye como lo generalmente aceptado, esto es, el *mainstream*, y a su vez se centra en el conjunto de visiones de pensamiento económico clásico derivadas de autores como Adam Smith, David Ricardo o John Stuart Mill, que hoy continúan teniendo actualidad y son integradas en los horizontes y narrativas de desarrollo en la región. Así, aportes como la importancia del crecimiento económico, la división internacional del trabajo y la libre competencia (Smith), o la ley de las ventajas comparativas (Ricardo) se asientan sobre aspectos cuantitativos de la economía no dejando espacio a otras dimensiones.

Los postulados centrales de esta visión ortodoxa de la economía se centran en la racionalidad económica. Se sostiene que el mercado es una institución eficiente que puede coordinar el sistema económico y corregir sus fallas. Alude a un Estado mínimo, con funciones específicas y limitadas. Al mismo tiempo, las instituciones deben garantizar la propiedad, los contratos y el buen funcionamiento del mercado que promueve automáticamente el desarrollo (Bresser- Pereira, 2007). Esta posición tuvo su auge con el neoliberalismo y el paquete de medidas del Consenso de Washington, que a través de distintas políticas e instrumentos expandieron estas ideas a la globalización neoliberal a finales de siglo pasado.

Asimismo, esta concepción se integra en las discusiones de horizontes de desarrollo desde una visión convencional de desarrollo ligada a los aspectos económicos en los que el progreso lineal centrado en una economía eficiente y rentable permite transitar de estadios “inferiores” a “superiores” de desarrollo (Gudynas, 2012). El desarrollo actúa como discurso

homogeneizante vinculado a conceptos como la modernidad, el crecimiento y la productividad. Permanece la idea de un Estado subordinado al mercado o instancias de regulación supra-nacional. La naturaleza es percibida como un recurso inagotable (Svampa, 2012).

Así, la mirada de la ortodoxia se vincula a lo que Nicola Miller asocia con la respuesta tecnocrática del modelo capitalista de modernidad, que implica una aceptación acrítica de la narrativa impuesta desde afuera (visión de norte América y Europa occidental) (2008). El progreso se asocia fuertemente al plano económico y también a los ideales morales. Esta visión tecnocrática de la modernidad fue compartida por intelectuales de distinta tradición, y resultó dominante como ideal en la mayoría de la región en gran parte del siglo XX (especialmente a inicios de siglo).

En segundo lugar, encontramos a la narrativa que denominamos neodesarrollismo, a cuyo interior existen a su vez elementos y aportes distintos, pero que poseen una mirada heterodoxa respecto de las recetas económicas para el desarrollo, así como la perspectiva que incorpora las relaciones de poder centro-periferia.

Las contribuciones dentro de este gran horizonte de referencia reconocen, en disonancia con las miradas neoclásicas, que las economías periféricas no confluyen necesariamente hacia el mismo nivel de desarrollo de las economías centrales. Los diversos enfoques de este horizonte, poseen en común algunos elementos como la visión del mundo centro-periferia, la inserción en la economía mundial y el énfasis en la industrialización (Cortés Gutiérrez, 2011).

Así, se destaca el estructuralismo latinoamericano, recordando los aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el que se sostenía que las principales diferencias con las economías centrales se relacionaban en que las economías periféricas en primer lugar, estaban centradas en la producción de bienes primarios y poseían escasa diversidad productiva; en segundo lugar, poseían una dispar producción sectorial y mano de obra ilimitada con ingresos próximos a la subsistencia; en tercer lugar, su estructura institucional –Estado, sector agrario y empresario – no poseía una tendencia hacia el progreso técnico y la inversión.

Esta estructura socioeconómica era muy diferente de aquella de las economías centrales (Bielschowsky, 2009).

A pesar que la industrialización había sido la propuesta para superar la pobreza y reducir la brecha entre el centro y la periferia, la misma enfrentaría desafíos vinculados a la estructura socioeconómica de la región.

La década del setenta presentó un momento de quiebre en estas visiones, recibiéndose severas críticas tanto desde su interior como externas. Las mayores provinieron de la perspectiva de la teoría o teorías de la dependencia, a veces en forma de ruptura y otras de complementariedad (Cortés Gutiérrez, 2011).

Si bien la teoría de la dependencia también buscaba explicar las causas del subdesarrollo en la región, y compartía con la perspectiva cepalina la visión del sistema mundo entre centro y periferia, iba un paso más allá y ponía en discusión los conceptos de desarrollo y subdesarrollo como dos visiones distintas (Schaposnik, 2017).

Al considerar que el subdesarrollo no antecede al desarrollo, sino es una causa del mismo, discute con enfoques de la teoría de la modernización que justamente propugnaban lo opuesto: un proceso lineal de un progreso que ineludiblemente hacía que las sociedades transitaran de situaciones de menor desarrollo a mayor desarrollo.

Desde otro punto de vista, centrado más en el análisis de los aspectos políticos vinculados a las decisiones económicas, y al rol del Estado, hallamos aportes denominados desarrollismo, y más actualmente neodesarrollismo.

La denominación de neodesarrollismo como horizonte de desarrollo es caracterizado por autores como Bresser- Pereira como un conjunto de propuestas de reformas institucionales y políticas económicas para que naciones de desarrollo medio al inicio del Siglo XXI como Brasil puedan gradualmente alcanzar a los países desarrollados (2007). El vocablo neo permite diferenciarse del desarrollismo de mitad de siglo pasado, con actualizaciones que son más de índole conceptual que expresiones prácticas, señala Katz (2014). Pese a la dificultad de conocer sus tesis centrales, se destacan cinco aspectos: la necesidad de promover la intervención del Estado para salir del sub-desarrollo ya que no hay mercados fuertes sin Estados fuertes, la política económica como aspecto central del crecimiento, el retorno

de la industrialización, la reducción de la brecha tecnológica y la imitación del fenómeno exportador del Sudeste Asiático (Katz, 2014).

Este discurso comienza a emerger en la región, principalmente en Argentina, como una estrategia nacional de desarrollo que se distingue de políticas económicas que caracterizaron al período anterior. Se establece como tercer discurso entre el discurso del nacional-desarrollismo de las décadas del 40-70 (y distorsiones populistas) y la ortodoxia (Bresser- Pereira, 2007).

Sus puntos de contacto con las experiencias desarrollistas de mitad del Siglo XX se centran en el rol del Estado como garante del mercado y las condiciones generales de acumulación de capital. Requiere un Estado fuerte con capacidad de acción; como instrumento de la acción colectiva. Sin embargo, el nuevo desarrollismo se diferencia de experiencias anteriores en varios aspectos, muchos de ellos relacionados con la coyuntura capitalista global actual y el aprendizaje de experiencias previas. Los autores ponen su énfasis en distintos aspectos.

Bresser-Pereira enfatiza diferencias respecto al proteccionismo, con una mirada selectiva –para proteger a la exportación de valor agregado - y no indiscriminada, la política cambiaria, con énfasis en el equilibrio fiscal, y la inversión en sectores estratégicos, garantizando luego las condiciones de competencia para el sector privado en otros sectores, que ya tiene capacidad y recursos suficientes (2007).

Katz agrega un par de diferencias más, vinculados a la forma de llevar a cabo la industrialización y las alianzas con sectores dominantes. Así, en tanto en su versión tradicional el desarrollismo buscaba revertir la heterogeneidad estructural de las economías agro-exportadoras y con deterioro en los términos de intercambio mediante la industrialización, en el neodesarrollismo se propician estos procesos de industrialización de la mano del propio sector del agro-negocio. Entonces, se diluyó el antiguo conflicto con la oligarquía exportadora, es más, la agro-exportación transformada a partir del modelo neoliberal le permitirá hacerse de las divisas para la re-industrialización. Asimismo, no da respuesta a los problemas de falta de trabajo y trabajo de calidad derivadas de las nuevas tecnologías. Espera resolver viejas tensiones expuestas por la heterodoxia (i.e. relaciones centro-

periferia; deterioro de los términos de intercambio), mediante el manejo de variables cambiarias, financieras y presupuestarias, con mayor énfasis en la administración del tipo de cambio (2014).

En su crítica, además de encontrar indefiniciones, imprecisiones y contradicciones, lo que más le preocupa a Katz es que cada que se identifica alguna tensión en el neodesarrollismo, se resuelve en favor de la clase capitalista, en alianza a empresas transnacionales y en detrimento de la fuerza laboral (2014).

Así, como la ortodoxia puede ser entendida a la luz de esta aceptación acrítica a la modernidad, podríamos ubicar a las discusiones sobre neodesarrollismo en la búsqueda de formas alternativas a la modernidad. Por un lado, no existe rechazo manifiesto a la razón, el progreso y la connotación económica de los mismos. Por el otro, sí existen cuestionamientos e intentos de lograr mayor emancipación política, como nos lo muestran las experiencias de los gobiernos progresistas de inicios de siglo XXI, aunque como señalan Katz (2014) y Svampa (2012), desde distintos puntos de vista, no exenta de contradicciones.

En tercer lugar, encontramos al conjunto de ideas que conforman el posdesarrollo, que se ubica en un tercer momento del debate sobre desarrollo como discurso cultural crítico al desarrollo que emerge en la década de los ochenta y noventa (el primero se refiere a la teoría de la modernización de los 50 y 60 y el segundo a las teorías de la dependencia de los 70 y 80) (Escobar, 2005).

Posee un enfoque posestructuralista en términos de Foucault, centrándose en el análisis del discurso, conceptos e ideas, así como también las estructuras institucionales y prácticas (Gudynas, 2012). No busca proponer otro concepto de desarrollo sino hacer visibles los usos de esos conceptos a países fuera del mundo eurocéntrico. Desde esta escuela de pensamiento se suelen dirigir preguntas a conocer por qué, con qué medios y cómo se crearon y utilizaron conceptos centrales del discurso de desarrollo como “Tercer Mundo”, o “subdesarrollo”, identificándose el aparato institucional a través del cual se desplegó el discurso, con mecanismos como la profesionalización y la institucionalización a través de distintas redes de organizaciones, y con exclusión de voces, perspectivas y opiniones de

justamente las personas y colectivos a los que suponía beneficiar (Escobar, 2005).

Se diferencia de aquellos enfoques que proponen alternativas de desarrollo buscando modificar o reparar la forma de desarrollo contemporánea, pero manteniéndose dentro del debate fundacional del desarrollo. Las alternativas al desarrollo en cambio cuestionan sus bases ideológicas y fundacionales (Gudynas, 2012). Su mayor fuerza se centra realizar preguntas y críticas allí donde otras escuelas de pensamiento quedan cortas.

Realiza una fundada crítica a la modernidad que define la condición de lo "moderno" en una acepción amplia y representada por el pensamiento europeo: existe un modelo que debe ser universalizado; existen culturas modernas y no modernas. Este proceso se fundamenta en el poder y establece la forma única en que debe ser entendido el mundo, dejando visiones distintas afuera (Gudynas, 2012).

Además, se nutre del concepto de colonialidad, que a diferencia del colonialismo que se da en el campo fáctico de prácticas y procesos de dominación, se lleva a cabo en el campo de las narrativas. Allí, quedan en evidencia las disputas epistémico-políticas sobre el sentido. Existen aspectos que se presentan como realidad social objetiva y existente – habiendo logrado sedimentarse en la realidad social de cuerpos, prácticas e instituciones – pero que no dejan ver que en qué medida han sido contaminados por ideas y creencias de un sector dominante. Allí es donde a través del uso de la fuerza y la fuerza razón se construyen verdades monopolizando lo válido y verdadero (Machado Aráoz, 2014).

Las corrientes del Posdesarrollo utilizan conceptos como el *Consenso de los Commodities*, la acumulación por desposesión o el maldesarrollo para aludir a distintos aspectos de las relaciones de poder y dominación actuales. El primero de ellos describe la forma en que se instala un nuevo sistema de dominación centrado en los elevados precios de las materias primas sostenido por la demanda de los países centrales y emergentes. El segundo de ellos, explica la forma en que operan los procesos económicos de apropiación de recursos trayendo aparejadas dinámicas de desposesión o despojo de bienes y territorios. Así, se pasa de la acumulación por explotación, padecida

históricamente por movimientos gremiales y sindicales, a la acumulación por desposesión de territorios de minorías y comunidades que poseen las materias primas de este nuevo orden imperante. El tercero, remite a la insostenibilidad social, económica, cultural y política del desarrollo actual.

Otro de los elementos principales que posee el conjunto de enfoques de posdesarrollo es la construcción de conceptos alternativos a aquellos hegemónicos, como el Buen Vivir. Así el Buen Vivir se presenta entonces como una propuesta no elaborada, que se inspira en los saberes del pasado ancestral y se construye colectivamente, mirando al futuro. Recupera conceptos y prácticas de pueblos ancestrales y resistencias al colonialismo, al tiempo que renueva la crítica con nuevas y viejas demandas sociales del siglo XXI. Surge desde la periferia social de grupos marginados (Acosta, 2012). Esta visión cosmocéntrica tiene consecuencias prácticas ya que al ser sagrada la Naturaleza, las personas deben tomar de ella solo lo necesario para vivir, porque ella puede privar a los humanos de su sustento si es mal tratada. Se expresa una visión de satisfacción respecto a un ideal comunitario que se nutre de su propia producción. En el trabajo y la producción está integrada la noción de lo colectivo –que no representa la suma de lo individual –, el bienestar y la celebración (Prada Alcoreza, 2012).

Como alternativa al desarrollo propone una nueva economía basada en principios de solidaridad y sustentabilidad. Apunta a construir otro tipo de relaciones de producción, intercambio, consumo, cooperación y acumulación. Desde la sustentabilidad plantea el respeto de los ciclos ecológicos y busca asegurar la satisfacción de las necesidades de hoy, sin comprometer las futuras (Acosta, 2012).

Por otra parte, estas narrativas llevan implícita una visión respecto a los minerales y su rol en el debate de desarrollo; que adquiere particularidades en el caso del litio debido a sus características, usos y situación actual de evolución de su demanda.

Los minerales pueden ser percibidos desde el punto de vista ontológico como recursos naturales. En su concepción más tradicional implica que estos elementos que proporciona la naturaleza gratuitamente pueden ser convertidos en bienes, mediante procesos de transformación de

distinta índole. Lo que diferencia a los recursos naturales de los no naturales es el concepto del trabajo y el valor agregado por la mano de obra productiva (e industrial). Para Reboratti a los recursos naturales que se ofrecen a las personas sin hacer nada a cambio, se agregan recursos de distinto tipo como los humanos, tecnológicos o financieros para lograr el producto deseado (1991, p. 16). Estos recursos naturales son transformados por la necesidad humana: "un elemento cualquiera de la naturaleza es un recurso en tanto y en cuanto sea visualizado como tal por parte de la sociedad." (1991, p. 55). De este último elemento se asocia a la discusión de la valorización que hace que un recurso natural adquiera interés para una sociedad en un determinado momento. Así, a través de la mirada histórica los distintos recursos naturales fueron adquiriendo importancia para las distintas sociedades, que desarrollaron distintas estrategias para hacerse de aquello que consideraban valioso en un determinado momento. De allí se sientan las bases para la división internacional del trabajo y las visiones de economía moderna. Esta concepción lleva implícita la noción de in-agotabilidad de estos recursos. Asimismo, en su versión más aggiornada se encuentra el concepto de los commodities, en la cual el sistema financiero internacional, y su sistema de precios es quien asigna valor a estos recursos, más allá de la asignación de valor en términos de trabajo, precio, intercambio.

Así también los minerales pueden ser considerados como recursos estratégicos. De acuerdo a Fornillo existen condiciones suficientes y necesarias para recibir esta denominación. Respecto de su valor, es suficiente para que un recurso natural pueda ser estratégico reunir alguna de las siguientes condiciones: 1) ser clave para la producción capitalista; 2) ser clave para mantener la hegemonía regional y mundial; 3) ser clave para la economía verde o el posdesarrollo. Respecto de su disponibilidad, es necesario que estos recursos sean: 1) escasos o relativamente escasos; 2) insustituible o difícilmente insustituible; 3) desigualmente distribuido. Para que esta definición adquiera sentido práctico es necesario que exista un protocolo de investigación-acción que dé cuenta de su situación actual y proyección (2014, 2014a).

Por último, los minerales también pueden formar parte de la noción de bienes comunes, concepción derivada de los movimientos sociales y alter-

mundistas. Esta visión remite a un orden social alternativo en el que priman otros valores y visiones asociadas a los bienes, entre ellos: el uso colectivo, la democracia directa, la cooperación por sobre la competencia, y las connotaciones ético-políticas en las que los bienes adquieren valores más allá de la cuantificación económica. Los bienes comunes pueden ser definidos como aquellos que "por su carácter de patrimonio natural, social, cultural, pertenecen al ámbito de la comunidad y poseen un valor que rebasa cualquier precio". Por ello, deben mantenerse fuera del mercado (Svampa y Viale, 2014, p. 34/35).

Así también, estos distintos horizontes de desarrollo perciben de distinta manera a la relación entre Estado-mercado-sociedad; le otorgan distinta relevancia y rol a cada uno de estos conjuntos de actores. En grandes líneas se puede decir que en las visiones ortodoxas prima la visión del mercado, en tanto en las posiciones neodesarrollistas el Estado ocupa un rol primordial, y en las posdesarrollistas la visión de la sociedad, de carácter más horizontal prescindiendo en algunas concepciones hasta del Estado mismo.

De todas formas, en ninguno de los casos existe un solo ámbito social, sino más bien se trata negociaciones entre los tres, con preponderancia o roles preponderantes para alguno/s sobre otros. Así, esta discusión tiene estrecha relación con la noción de gobernanza, entendida como una visión idealizada que asume una simetría entre actores del Estado, el mercado y la sociedad; y que si bien, emerge de contextos del Norte Global, y es utilizada instrumentalmente para restar protagonismo al Estado, resulta útil para discutir las formas y problemas que adquiere la misma en contextos sociopolíticos específicos. En particular, en América Latina, prima el carácter conflictivo o agonístico en la relación entre actores, y no la consensual o deliberativa como la visión ideal emanada de los Estados de bienestar europeos.

Este trabajo aborda alguno de estos interrogantes respecto al litio, en particular las distintas narrativas de desarrollo que se despliegan a partir de la importancia del litio en la región en el nuevo siglo, y sus aplicaciones prácticas, con principal énfasis en procesos territoriales, para dar cuenta de los distintos conflictos y tensiones emergentes.

Analiza entonces, los principales elementos de los horizontes de desarrollo para el litio en Argentina, Bolivia y Chile, comenzando por identificar y caracterizar la visión predominante respecto al mineral, el rol deseable para actores del Estado, el mercado y la sociedad y el lugar ideal que ocupa lo ambiental en esa narrativa.

Como toda construcción de tipo-ideal, no supone que estos elementos serán encontrados en la realidad sino por el contrario, que habrá contradicciones y combinación de elementos de distintos horizontes. Por ello, incorpora la mirada de las aplicaciones prácticas de estos horizontes describiendo las características que adoptan las principales políticas vinculadas al litio en los tres países involucrando aspectos de la esfera nacional y subnacional, dando lugar a considerar el rol que adquieren los distintos actores del Estado, el mercado y la sociedad en la definición y/o contestación de las políticas, y caracterizando el espacio que ocupan las dimensiones ambientales en estas políticas.

Además, pone especial foco en los procesos territoriales que se desarrollan en torno a la instalación (o en su caso, extensión) de los proyectos de extracción de litio en casos concretos habida cuenta que éste resulta el ámbito primordial de definición o cristalización de las políticas de explotación de litio. Más allá de lo establezca el marco legal institucional en distintos aspectos de las políticas (fiscal, tecnológica, social, ambiental) que se formulan a nivel nacional para aprovechar el momento del litio, y de acuerdo a la propia visión que se tenga del mineral, el anclaje territorial del entorno en el que se encuentran las reservas de litio se constituyen en eslabones centrales para comprender las dinámicas de interacción entre actores, así como el lugar que ocupa la cuestión ambiental en estas discusiones. En los territorios se desarrollan conflictos socioambientales que pueden modificar la aplicación concreta de esas políticas paralizando, re-significando, o dando nuevo contenido a acuerdos preexistentes, y desde allí, a su vez, pueden surgir aspectos que luego puedan convertirse en políticas específicas. Para ello, y antes de realizar el trabajo de campo en cada uno de los tres países, debió identificarse en cada país el proceso territorial de mayor significancia para poder evaluar y analizar en él las relaciones entre distintos actores.

Este trabajo, aborda los siguientes dos objetivos generales y cinco específicos:

1: Discutir las tensiones existentes entre los horizontes de desarrollo en Argentina, Chile y Bolivia alrededor del litio, por un lado, y las políticas y estrategias que se llevan a la práctica, por el otro (objetivo general).

1.1: Identificar y describir la visión sobre el litio, el rol del Estado, el mercado y la sociedad y el lugar que ocupa lo ambiental como elementos centrales de las narrativas de desarrollo alrededor del litio en Argentina, Bolivia y Chile (objetivo específico).

1.2: Analizar las principales políticas y estrategias que se desarrollan para aprovechar el momento del litio en los tres países, resaltando sus aspectos críticos y la relación entre actores en las mismas (objetivo específico).

2: Analizar en tres procesos territoriales que se generaron como consecuencia de la política de aprovechamiento del litio en Argentina, Bolivia y Chile, la relación dinámica entre actores del Estado, el mercado y la sociedad para entender el lugar que ocupan las cuestiones ambientales en los conflictos existentes (Objetivo general).

2.1: Identificar las estrategias de intervención de los Estados y de las empresas en los territorios en que se encuentran los salares dando cuenta de sus distintos contextos político-legales-institucionales de los proyectos extractivos (objetivo específico).

2.2: Describir las demandas sociales que surgieron a partir de estas intervenciones, con énfasis en las preocupaciones ambientales, y las estrategias que utilizan los actores sociales (objetivo específico).

2.3: Explicar las características y consecuencias de los procesos de interacción entre actores a nivel territorial (objetivo específico).

Como principal hipótesis de trabajo se presume que los aspectos ambientales serán mayormente discutidos e integrados en los casos en los que el litio sea visto y entendido tanto como un bien común, o como un recurso estratégico por actores estatales, ya que en estas visiones se dota a los actores sociales o al Estado, respectivamente, y no a actores de ámbitos del mercado,

de la posibilidad de participar y/o de definir el devenir del litio con mayor autonomía, y cuestionar así el supuesto lugar relegado en las definiciones que determina una sociedad global muy interesada en este mineral.

Esta hipótesis supone que las miradas más mercadocéntricas no cuestionan suficientemente el rol de las economías de América del Sur en la división internacional del trabajo, así como tampoco sus aspectos de dependencia y falta de acceso a tecnología como se sostiene desde miradas neodesarrollistas. Tampoco se preocupan sustancialmente por las cuestiones ambientales, ya que no buscan minimizar los impactos ambientales de las operaciones debido a la necesidad de explotar las ventajas comparativas en un mercado global desregulado y en cuya lógica resulta central mostrarse como un terreno atractivo para las inversiones debido a sus menores estándares ambientales.

Estas presunciones, dejan, sin embargo, un espacio para la contestación de estas visiones preponderantes a través de la mirada de los distintos conflictos que se dan en los distintos niveles y tipos de decisión.

Además, supone que existe cierta convergencia entre la narrativa u horizonte de desarrollo que prepondera en cada uno de los tres países, y el conjunto de decisiones principales sobre el uso del litio en la discusión sobre desarrollo de cada uno de los tres países. Este aspecto será también puesto en discusión en este trabajo, aunque de manera secundaria.

Este trabajo a su vez integra más de 75 entrevistas realizadas con distintos actores en cada uno de los tres países a lo largo de casi una década. En el caso de las personas entrevistadas provenientes de grupos de comunidades, muchas personas no son identificadas ya que prefirieron mantener el anonimato como forma de resguardo ante posibles consecuencias y/o represalias por brindar sus puntos de vista. Las principales preguntas que guiaron el análisis en cada uno de los tres países se encuentran en el Anexo, así como el listado de las personas entrevistadas. De todas maneras, al final de este capítulo se agrega un apartado metodológico que da cuenta de las distintas decisiones que se fueron tomando para llevar adelante esta investigación.

La tesis está organizada en ocho capítulos, incluyendo este capítulo introductorio que finaliza con un apartado metodológico en el que se detalla la forma en que se construyó la presente investigación y explicita las distintas decisiones metodológicas a las que se arribó.

En el segundo capítulo se presenta un panorama general sobre la importancia para América del Sur de contar con grandes reservas de litio, un mineral con creciente importancia para los debates de transición energética y que recibe el interés de actores globales de peso en la economía globalizada. Allí, se describen las distintas etapas del sistema económico globalizado, que delimitan el marco de oportunidades y limitantes para que los países de la región puedan llevar adelante sus políticas en relación al mineral. Por ello, se integran también aspectos centrales sobre el mercado del litio, sus características principales y usos, la evolución de su demanda y la oferta, así como también los principales eslabones de la cadena de valor del litio, con foco en los procesos extractivos, y la posición de actores globales de peso en la economía globalizada.

En el tercer capítulo el foco se coloca en América del Sur, una región con horizontes de desarrollo en disputa. Se procede a describir las distintas etapas desde el inicio del nuevo siglo en la se destaca la llegada de gobiernos denominados progresistas o con elementos progresistas que proponen en mayor o menor medida la recuperación del Estado de la mano de reivindicaciones y nuevas demandas sociales. Estas tendencias se comienzan a revertir –sin necesariamente llegar a desvirtuar por completo– a partir del 2013 en las que se dan lo que llamamos reacciones conservadoras. En algunos casos estas reacciones conservadoras también retroceden de la mano de nuevos o renovados gobiernos progresistas. Asimismo, se caracterizan las opciones teóricas que permiten discutir horizontes de desarrollo para la región; presentando los principales elementos, autores y discusiones de la ortodoxia, el neodesarrollismo y el posdesarrollo. Se finaliza el capítulo aplicando la discusión que plantean los horizontes de desarrollo a la minería de litio, dando cuenta de las opciones hacia una mayor captura de la renta, la industrialización o la valoración significativa de la naturaleza.

El cuarto capítulo se aboca al caso de Argentina y se presentan las características de la actividad minera en un país con escasa tradición,

ejemplificando las distintas visiones y políticas que desarrollaron los gobiernos del Frente para la Victoria, y el Frente de Todos, por un lado, y Cambiemos, por el otro. Desde el federalismo argentino se incorpora lo que sucede en la Provincia de Jujuy y se analiza cómo se establece para el caso del proyecto de Sales de Jujuy en el Salar de Olaroz-Cauchari una institucionalidad desdoblada entre el análisis ambiental controlado por el gobierno provincial, por un lado, y la interacción con comunidades en manos de la empresa, por el otro. Se describen e identifican las dinámicas de interacción entre comunidades, empresas y gobierno.

En el quinto capítulo se analiza el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en el que se repasan brevemente con mirada histórica los procesos de nacionalización y privatización de los recursos naturales, así como la situación de exclusión de los pueblos originarios de la política como antecedentes del cambio de paradigma que supuso la llega del MAS al gobierno. Se describen las políticas para la industrialización de los recursos evaporíticos, sus distintas etapas, los re-ajustes en la planificación y se discuten la mirada los distintos actores, y las tensiones y conflictos territoriales en derredor del proyecto de explotación estatal.

El sexto capítulo se adentra en el caso de Chile, y se describe la situación de los recursos naturales con mirada histórica y las particularidades del marco legal-institucional para el litio, que limita el acceso a salares desde la época de la dictadura. Analiza luego las distintas iniciativas que se dieron para modificar la situación: el esfuerzo de la Comisión Chilena del litio en una dirección y el intento por desarrollar contratos específicos (CEOL) en otra dirección. Se integra la discusión de las dinámicas territoriales en el Salar de Atacama, con principal foco en las alianzas entre empresas privadas y las comunidades de Atacama para participar de los beneficios.

El séptimo se trata del capítulo comparativo. En él se contrastan los elementos centrales y características de los distintos horizontes de desarrollo, así como las estrategias y políticas que desplegaron los gobiernos de los tres países, y sus modificaciones por los cambios de gobierno en la década de estudio. Desde el punto de vista de los procesos territoriales se comparan desde la óptica de los actores sociales, sus demandas, capacidades y estrategias, así como las principales políticas de intervención territorial y el

rol de las empresas en donde corresponda. Se identifican no solo el lugar que ocupan los aspectos ambientales en las discusiones de desarrollo sino se analizan y discuten las interacciones entre actores del Estado, mercado y sociedad para cada caso, marcando diferencias, cuando las hay. También se integran las diferencias entre ámbitos nacionales y subnacionales.

La tesis finaliza con una serie de conclusiones reunidas en el capítulo octavo que remiten a las tres cuestiones tratadas, a saber: I) los horizontes o narrativas de desarrollo (su visión respecto al litio), el rol divisado para los distintos actores, y las aplicaciones prácticas de estas narrativas a través de las políticas y estrategias que se desplegaron en torno al litio en los tres países de la región; II) los procesos territoriales en los que se aprueban o extienden los proyectos de extracción de litio, los conflictos socioambientales, y la relación entre actores de distintos ámbitos en instancias formales e informales de interacción; III) el espacio que ocupan las dimensiones ambientales en los procesos territoriales.

1.1 Apartado metodológico

Previo a presentar el abordaje metodológico utilizado en esta investigación, recordamos que este trabajo tiene por objetivos generales discutir las tensiones existentes entre los horizontes de desarrollo en Argentina, Chile y Bolivia alrededor del litio, por un lado, y las políticas y estrategias que se llevan a la práctica, por el otro (objetivo 1); además, busca analizar tres procesos territoriales que se generaron como consecuencia de la decisión de aprovechar el litio en estos tres países, prestando especial atención a la relación dinámica entre actores del Estado, mercado y la sociedad para entender el lugar que ocupan las cuestiones ambientales en los conflictos existentes (objetivo 2).

Para abordar y dar respuesta a estos interrogantes, y poner a prueba la hipótesis planteada, utilizamos una estrategia cualitativa de análisis, que integra la comparación entre casos múltiples con distintos niveles y unidades de análisis. Definido por Yin como una investigación empírica que indaga un fenómeno contemporáneo en su contexto real (2003), los estudios de caso permiten lograr mejores conocimientos respecto de las dinámicas que existen

en un determinado entorno, en nuestro caso el conjunto de relaciones y decisiones en tres países de Sudamérica en torno al litio. Contribuyen a comprender la complejidad de problemas concretos que trascienden los límites disciplinarios (Scholz y Tietje, 2002) A la vez, pueden ser utilizados con múltiples propósitos (i.e. explorar, describir, explicar o generar teoría –Forni, 2010a; Eisenhardt, 1989–).

Son útiles para abordar preguntas de investigación vinculadas al 'cómo' y al 'por qué' de determinados fenómenos, respecto de los cuales el investigador posee escaso o ningún control. Este enfoque permite la utilización de múltiples casos, así como también múltiples niveles de análisis (Yin, 2003; Eisenhardt, 1989). La principal pregunta de investigación se centra precisamente en conocer cómo se desarrollan los procesos de interacción territorial entre distintos actores del Estado, el mercado y la sociedad, y el lugar que ocupa la cuestión ambiental en las distintas negociaciones que se dan en contextos de intervención territorial para aprovechar el momento del litio en Argentina, Bolivia y Chile.

Más allá de lo establezca el marco legal-institucional en distintos aspectos de las estrategias y políticas (fiscal, tecnológica, social, ambiental) que se formule a nivel nacional para aprovechar el momento del litio, y de acuerdo a la propia visión que se tenga del mineral –y la narrativa de desarrollo en la que se inscribe–, el anclaje territorial del entorno en el que se encuentran las reservas de litio se constituyen en eslabones centrales para comprender el fenómeno social de estudio. En los territorios se desarrollan conflictos socioambientales que pueden modificar la aplicación concreta de esas políticas paralizando, re-significando, o dando nuevo contenido a acuerdos preexistentes, y desde allí, a su vez, pueden surgir aspectos que luego puedan convertirse en políticas específicas.

Los estudios de caso, tienen, además, como ventaja –frente al método comparativo– que permiten conocer en profundidad el fenómeno de estudio (Valenzuela, 1998). Por eso, la mirada al interior de lo que sucede en cada uno de los tres países, nos permite conocer en detalle cómo se da la discusión del litio integrando aspectos históricos, económicos, políticos e institucionales, tanto a nivel nacional como subnacional. En un segundo

momento, es que realizamos la comparación en base a similitudes y diferencias.

Se integraron principalmente dos unidades de análisis, y dos niveles de análisis. La primera de estas unidades de análisis, se vinculó a las discusiones sobre el horizonte o narrativa de desarrollo, entendida como el conjunto de ideas sobre qué debe hacer una sociedad dada en un momento determinado para lograr el bienestar de su población, y aplicada a la discusión específica del litio. Se integran allí, por un lado, la discusión de esas orientaciones posibles; por el otro, aspectos de la visión sobre el mineral como commodity, recurso estratégico o bien común, las relaciones o alianzas entre actores del Estado, mercado y sociedad, así como el lugar de lo ambiental en esos debates, en particular, sus aspectos declarativos. Al centrarse esta unidad de análisis en construcciones de tipos-ideales, que se constituye como un marco de referencia, los hallazgos serán analizados a la luz de posibles tensiones o contradicciones en estas categorías, así como la integración de elementos de distintos horizontes. Por ello, y a los fines de ir un paso más allá y ahondar en las posibles tensiones que se puedan dar entre los aspectos de retórica de estos horizontes y la forma en que son puestas en prácticas, la segunda unidad de análisis se vincula al ámbito de las aplicaciones concretas. Allí, se presentan las principales políticas y estrategias vinculadas al litio en los tres países, dando cuenta de los aspectos de extracción, así como –y en menor medida– aquellos que apuestan a sumar valor a la cadena productiva. Estas políticas son fruto de distintos arreglos político-institucionales entre distintos actores de la política en el momento determinado en que fueron consolidados. Se opta por una definición amplia de políticas públicas, como la de Thomas Dye que define a la política pública como todo lo que los gobiernos deciden hacer como lo que deciden no hacer (Dye, 1995).

Asimismo, otro ámbito para analizar las aplicaciones concretas, en particular, se vincula a los modelos de intervención territorial que se dan en los tres países para autorizar y/o en su caso, extender, el avance de los proyectos extractivos. Los casos en los que analizamos en profundidad las relaciones y dinámicas sociales fueron los siguientes tres procesos territoriales: el proyecto de Sales de Jujuy en el Salar de Olaroz-Cauchari en

Argentina; el proyecto de la GNRE/YBL-Llipi en el Salar de Uyuni en Bolivia; y el proyecto de Rockwood/Albemarle en el Salar de Atacama en Chile.

Seleccionamos un caso por país de manera intencional respondiendo a algunos criterios. En primer lugar, buscamos que los procesos de inicio y/o extensión sucedieron en la década estudiada; en segundo lugar, que estuviera en vigor el nuevo marco institucional de derechos de las comunidades (avance de reconocimiento de derechos indígenas y ambientales del Convenio N°169 de la OIT), que más allá de la forma en que fuera aplicado en particular, permitía pensar en nuevos canales de diálogo. En tercer lugar, que pudiera identificarse un proceso de interacción institucional o no institucional de interacción entre actores alrededor de la decisión de establecer un proyecto en particular, que significan una intervención territorial y una modificación sustancial del entorno. En ese análisis se reflejan los principales intereses y demandas de actores, sus estrategias y capacidades, y las características de la conflictividad emergente.

Respecto a los niveles de análisis, se integran elementos del ámbito nacional y el subnacional que, en el caso de argentina, por tratarse de un país federal adquiere mayor complejidad. Se supone que las decisiones a nivel nacional en el campo de las políticas públicas tienen necesarias implicancias en la delimitación de los campos de acción a nivel local al brindar las condiciones y/o restricciones para los proyectos en el territorio. A su vez, los conflictos territoriales tienen o pueden tener consecuencias en las políticas a nivel nacional.

Llegar a este esquema conceptual demandó asimismo un proceso itinerante entre aspectos deductivos e inductivos que permitieron terminar de definir cada unidad de análisis, los distintos niveles de análisis, así como el caso de estudio territorial.

El recorte temporal de la presente investigación se sitúa en la segunda década del siglo XXI en los años que van desde el 2011 al 2020 inclusive. Una particularidad respecto a las dimensiones temporales se vincula que en los procesos territoriales los proyectos extractivos se encontraban en distintos estadios, generando mayores desafíos en los momentos de trazar líneas comparativas.

Así, en un primer extremo de un espectro temporal, se encuentra el caso estudiado en Chile, vinculado a la extensión de la operación de Rockwood-Albemarle, en el cual el dato distintivo, se vincula con la antigüedad de la extracción de litio en el territorio. Con más de 30 años de operación en el Salar, la existencia misma del proyecto hace tanto tiempo es sin dudas un factor determinante en las relaciones entre distintos actores a la hora de tomar decisiones y entablar distinto tipo de diálogos y negociaciones. Si bien las relaciones mutan en el tiempo y la posición de distintos actores se va modificando y adquiere matices, un factor común se vincula al limitado cuestionamiento a la posibilidad de cambio. De esa manera mientras tanto en la visión de las comunidades como del gobierno es más limitada la visión de cambio; la empresa muestra el mayor dinamismo en la intención de cambio. Además, el momento de mayor conflictividad se da al final del período estudiado cuando la otra empresa –competidora de Albemarle– SQM se ve envuelta en serie de escándalos y problemas de distinto tipo.

Luego, tenemos el caso de Argentina, que encuentra si se quiere en un punto medio desde lo temporal entre la situación de Chile y Bolivia. El proyecto minero de la empresa Sales de Jujuy, cuyas negociaciones y diálogo para ser aprobado, se ubica en un momento central del caso de estudio argentino. La empresa minera que va a llevar cabo el proyecto se crea en el 2010 e inicia inmediatamente su pedido de aprobación de proyecto, que termina siendo aprobado unos años después luego de que el procedimiento fuera modificado para incluir la revisión por parte de un Comité de Expertos. Sus operaciones, que comienzan en el 2015, son ampliadas en el 2017. Es especialmente en el período hasta la aprobación del proyecto en el que pueden analizarse con mayor detalle las relaciones entre la empresa y las comunidades de la zona, así como el rol del Estado en sus distintos sus distintos niveles. Luego de instalada la empresa, y si bien la relación continúa, y hasta se logra el proceso de ampliación de las operaciones, se evidencia una suerte de amesetamiento del diálogo, caracterizado por la baja conflictividad. Sin embargo, el conflicto social vuelve a crecer en el momento del estallido de la pandemia por las expectativas respecto al rol y accionar de la empresa, pero en seguida vuelve a bajar la confrontación.

Por último, encontramos la situación de Bolivia, en la que durante el período de tiempo estudiado se pone en marcha la estrategia de industrialización del litio desarrollada en el 2008. En este caso en el período estudiado se van identificando los distintos pasos en la estrategia de industrialización, involucrando diferentes alianzas y actividades que dan cuenta de su puesta en marcha. Si bien ya se identifica la emergencia de conflictos de distinto tipo, en particular en torno a las consecuencias de la declaración del Salar de Uyuni como reserva fiscal, así como a cuestiones de la participación de la gobernación de Potosí en el proyecto, es dable suponer que al avanzar en la fase extractiva y las distintas definiciones –en particular de reparto de beneficios– cobre mayor dinamismo la conflictividad social. En las figuras 5, 6 y 7 en el capítulo N° 7 (comparativo) pueden verse las distintas líneas de tiempo correspondientes.

Para el proceso de recolección de datos se recurrió a la metáfora de la ´triangulación´, integrándose métodos y datos con el objetivo de lograr una mayor validez y complementar las debilidades metrológicas de cada uno (Forni, 2010). Entonces, utilizamos revisión bibliográfica y documental, entrevistas (en profundidad y semi-estructuradas), y observación participante como principales métodos de recolección. Combinamos múltiples fuentes de datos, entre los que se encuentran: documentos de política y estrategias, normas de distinto rango y jerarquía (tratados internacionales, constitución, leyes, reglamentos, decretos), documentos y políticas empresariales, documentos de posición y comunicados de organizaciones de la sociedad civil y comunidades, fuentes secundarias, entrevistas y visitas a campo y observación participante, entre otras.

El trabajo de campo implicó el desarrollo de 75 entrevistas y ocho visitas a campo realizadas durante el 2013 y 2018. Los detalles de las personas entrevistadas pueden verse en el anexo, así como también el esquema metodológico conceptual que guio la presente investigación y las matrices de preguntas orientadoras a nivel nacional y territorial, que permitieron la búsqueda de similitudes y diferencias entre los casos.

Para asegurar la confiabilidad, y lograr la posibilidad que otra persona repita las mismas operaciones y arribe posteriormente a los mismos resultados

que un primer investigador (Yin, 2003), se utilizaron guías para entrevistas a utilizarse con distintos actores para facilitar la comparación, se grabaron las entrevistas cuando existió consentimiento de las personas entrevistadas y se tomó nota en aquellas que no. Se llevaron notas de campo, que se mantienen suficientemente sistematizadas.

En cuanto a la validez, que se vincula a la forma y grado en que un hallazgo puede ser interpretado de la manera correcta teniendo en cuenta la relación entre datos y teoría, nos hemos propuesto llevar a cabo un proceso iterativo entre la discusión teórica y los datos para poder mantener cierta flexibilidad respecto al marco teórico. No buscamos además una validez de carácter estadístico por no centrarse la pregunta de investigación en un fenómeno social que busca pensarse desde lógicas generalizables, estadísticas y/o cuantitativas.

En cuanto a los aspectos comparativos, como se ha explicado con anterioridad, las preguntas orientadoras permitieron dotar de estructura a la comparación para identificar con mayor facilidad aspectos en común y diferencias entre los casos. A su vez, logramos dar cuenta de las especificidades de casa caso. Es por eso que, en los tres capítulos referentes al análisis de Argentina, Bolivia y Chile, en la primera sección mediante revisión bibliográfica repasamos sucintamente los rasgos más relevantes de la configuración de la economía y la sociedad de estos países, poniendo énfasis en los recursos naturales de manera general, y en los recursos minerales a nivel particular. Describimos los principales períodos históricos para identificar cuáles son las visiones preponderantes sobre estos sectores económicos, cuál es la institucionalidad creada y los roles asignados a actores del Estado, mercado y la sociedad. Allí resaltamos los aspectos salientes en cada uno de los tres casos, identificando referencias a procesos de mayor o menor intervención estatal y de industrialización (Argentina), a especialización primaria exportadora en la que se combinan elementos liberales y autoritarios (Chile), y a aspectos vinculados a la exclusión histórica de pueblos indígenas en la economía y sociedad, y el impacto del proceso de refundación del Estado (Bolivia).

En la segunda sección, abordamos el análisis de los horizontes de desarrollo vinculados al litio y lo discutimos a la luz de las distintas políticas

que se fueron implementando en los tres países (aplicaciones concretas). De esa manera, integramos tanto elementos centrales de estos distintos horizontes de desarrollo (i.e. visiones sobre el mineral, roles para los diversos actores), con la forma en que son llevados a la práctica (a través de políticas, estrategias y decisiones) y las tensiones emergentes. En este último plano incluimos también iniciativas que no necesariamente redundan en la modificación del marco legal-institucional, pero pueden dar cuenta de un antecedente o de un posible espacio que busca desafiar y modificar el estado de las cosas. Así, para la recolección de datos de esta sección se combinaron la revisión bibliográfica con el análisis de normas a distinto nivel, de documentos de políticas, elementos de algunos discursos y declaraciones públicas, con testimonios recabados a través del trabajo de campo. Para la integración de la dimensión ambiental, que inicialmente suponíamos ocuparía un lugar más destacado en los debates, utilizamos una estrategia amplia. Por un lado, identificamos las principales políticas de protección ambiental, y su aplicación a cuestiones de litio. Por el otro, buscamos entender el espacio en que las preocupaciones ambientales vinculadas a la extracción de litio fueron expresadas. Esta mirada es a su vez complementada en la sección subnacional en la que se analizan con mayor detalle aspectos institucionales propios de la interacción entre actores como de demanda social de actores territoriales.

En la tercera sección, analizamos las dinámicas subnacionales de interacción entre actores sociales, de mercado y del Estado a través de un análisis más detallado de una decisión en particular, que identificamos con un esfuerzo de ida y vuelta entre las primeras visitas a campo y la discusión teórico-conceptual: se definieron categorías que tuvieran sentido tanto para la discusión teórica como para las tres realidades estudiadas. A la vez buscamos que estos espacios se vincularan con la estrategia de intervención territorial, es decir, aquel momento en que se decidía un proyecto de explotación ya que permitía desde un inicio evaluar el tipo de discusiones e intercambios que se generaban contemplando (o no) un lugar para lo ambiental. Sin embargo, en el itinerante trabajo deductivo e inductivo de instancias de análisis de la discusión teórica con las primeras visitas a campo quedó conformado este proyecto de investigación con categorías lo suficientemente amplias y flexibles para lograr integrar de manera comparativa aspectos que, en el

devenir de la realidad de los casos, diferían en gran medida. Así para la matriz comparativa identificamos las distintas demandas e intereses de actores territoriales, discutimos sus capacidades y estrategias a la luz de las distintas oportunidades de interacción que emergieron, en las que también integramos la mirada de la política del actor de mercado y del actor estatal, así como los espacios en que se reunieron a negociar tanto de carácter formal como informal. En Argentina, este marco de interacción se da en vinculación al proceso de evaluación de impacto ambiental de la empresa Sales de Jujuy, y los elementos particulares se vinculan a la discusión ambiental en un país federal, al proceso de intercambio asimétrico entre la empresa y las comunidades sin intervención estatal para la aprobación del proyecto. En Bolivia, centramos el análisis en el conjunto de decisiones vinculadas a la forma de implementar la estrategia nacional de tres fases dando cuenta de aspectos de titulación de tierras y de canales para reclamar, por un lado, y de la forma en que se perciben e interpretan el reparto de beneficios económicos, por el otro. En Chile, miramos la interacción entre una empresa, que buscaba ampliar su explotación, y las comunidades locales, que intentan lograr el respeto por sus derechos, en un contexto caracterizado por la ausencia del Estado en sus distintos niveles y roles.

En la cuarta sección, recuperamos los principales elementos que fueron presentados y discutidos en cada uno de los casos, dando cuenta de los aspectos más salientes y de las tensiones emergentes, que luego volcamos al capítulo comparativo en el que se cotejan elementos comunes y diferencias.

2. La carrera global por el litio

2.1 La importancia de contar con un mineral clave para la transición energética

El cambio climático global se ha convertido en uno de los principales retos del siglo XXI, demandando la máxima colaboración de la comunidad internacional para lograr respuestas apropiadas (UNFCC, 1992).

El estado de calentamiento global derivado de la quema de combustibles fósiles para la producción de energía, generado principalmente por países industrializados en sus procesos de industrialización –a los que recientemente se sumaron las sociedades emergentes en Asia–, ha generado modificaciones en las temperaturas del planeta a un nivel que redundará en severos impactos en el sistema climático. Los efectos del cambio climático no solo ya comenzaron a evidenciarse; sino que generan alarma en especialistas por haberse cruzado un umbral tras el cual los impactos podrán ser catastróficos e imprevisibles (Montenegro, 2010).

Como consecuencia, la necesidad de reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) derivadas de distintas fuentes se ha instalado en la comunidad científica internacional, logrando cierto grado de respuesta del nivel político a través de distintos espacios de interacción y acuerdos multilaterales. En esa línea existe profusa literatura que analiza las discusiones sobre Cambio Climático, tanto desde su perspectiva científica como desde los principales desafíos políticos para alcanzar acuerdos y metas satisfactorias para la reducción del calentamiento global. Si bien tras el Acuerdo de París (2015) se busca que el aumento de las temperaturas medias no supere los 2°C respecto de la era pre-industrial, las recomendaciones de la ciencia y esfuerzos de la comunidad global están puestos en que ésta no supere los 1,5°C. Con el correr del tiempo, la ventana temporal para lograr estas transformaciones se achica.

Gran parte de los esfuerzos globales están dirigidos a superar la dependencia de los combustibles fósiles que continúan siendo los combustibles más utilizados y convenientes, no sólo para la generación de energía sino para abastecer a los distintos medios de transporte. Se estima que el 95% de la energía utilizada por el transporte a nivel mundial proviene de

fuentes fósiles, significando el 40% de las contribuciones globales de dióxido de carbono (CO2) (Montenegro, 2010). En otra línea, el sector de energía se estima es responsable del 73,2% de las emisiones de GEIs, entre las que se incluyen emisiones en la industria (24,2%), edificios (17,5%) y transportes (16,2%) como aquellas que más aportan (Ritchie, 2020).

Así, se incrementa la necesidad de incorporar distintas fuentes de energía con menor impacto en la atmósfera y en el sistema climático, para lograr la modificación del modelo energético actual.

La transición energética refiere al cambio gradual y paulatino de la matriz energética, altamente dependiente de combustibles fósiles hacia una con mayor participación de fuentes renovables. Esta transición implica el paso de energías denominadas sucias o contaminantes por su alto impacto en las emisiones de GEIs hacia aquellas limpias o que generan menores emisiones.

El desarrollo de alternativas energéticas abarca energías como la eólica, la solar fotovoltaica, los colectores de energía solar térmica, así como nuevos sistemas de generación y acumulación de energía, microbacterias de alta duración y la mayor utilización de baterías eléctricas con mayor rendimiento (Montenegro, 2010). Sin embargo, como advierten Svampa y Bertinat, la transición energética es un concepto en disputa, con distintas acepciones. Por un lado, su versión corporativa, en la que se identifica el potencial para acumulación de riqueza. En ella prima una visión tecnoeconomicista de carácter hegemónico, una visión de sustentabilidad débil, y persigue lograr (o mantener) un posicionamiento geopolítico (2022, p. 247). Por el otro, su acepción popular, en la que se apuesta a la sustentabilidad fuerte y se articula con el concepto de justicia social y ambiental, que busca construir las relaciones sociales en línea a los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. Se erige como democratización, desfosilización, desprivatización, descentralización, desconcentración, despatriarcalización y descolonización (2022, p. 247 y 250).

En ese contexto, el litio –al igual que los llamados minerales para la transición energética[2] como el grafito, cobalto o nickel, entre otros– han adquirido mayor importancia y han despertado en la segunda década del siglo XXI el interés de múltiples centros y grupos de investigación a nivel global, enfocados en estudiar sus cualidades y aplicaciones, y avanzar en el desarrollo de distinto tipo de baterías en base de este mineral.

El litio es un mineral liviano y maleable, buen almacenador de energía, que al permitir la acumulación de energía y poder ser adaptado a distintas formas y tamaños, se ha vuelto un aliado en la adopción de energías alternativas, en general, y de la movilidad eléctrica, en particular. Esta última ha despegado en la búsqueda de reducir la dependencia de los combustibles fósiles del sector de transporte, y explica el crecimiento actual y las expectativas de crecimiento futuro de su demanda.

Para Argentina, Bolivia y Chile, que poseen cerca del 58%[3] de las reservas de litio en las salmueras de sus salares de altura, la importancia que adquirió este mineral despertó el interés y entusiasmo de sus gobiernos, los cuales con sus diferencias han avanzado hacia a su extracción; y se preguntan, hasta dónde es posible, y si es conveniente, sumar valor a la cadena de suministro.

Si bien contar con este preciado mineral resulta una importante oportunidad para los gobiernos de la región, los distintos requisitos y capacidades necesarias para su extracción, producción, procesamiento e integración de sus elementos a productos terminados –en particular las baterías para vehículos a propulsión eléctrica– dependen en gran medida de los conocimientos técnicos y científicos, de los recursos abocados a trabajar los distintos eslabones de la cadena de valor, y de la capacidad de relacionamientos y/o construcción de alianzas con los distintos actores que poseen posiciones centrales en la cadena de valor, particularmente en la industria automotriz y electrónica.

[2] También han sido denominados como minerales críticos.

[3] El porcentaje de las reservas varía en la medida que se descubren y analizan nuevos recursos. En función de los cálculos iniciales, y en base a nueva información disponible nos hemos visto en la necesidad de reducir este porcentaje de 67% a 58%.

En un contexto de interdependencia entre países y sociedades a nivel global, y de necesidad de abordar la crisis climática de manera conjunta y transitar hacia sociedades pos-fósiles, cobran sentido las preguntas que llaman a indagar sobre las posibilidades de cooperación de los países de la región con actores de peso global. En particular, debido a que la pandemia de la Covid-19 expuso sin tapujos los enormes desafíos que en la actualidad existen para la cooperación global. No resulta ya novedoso que desde principios del 2020 la sociedad global se mantuvo en vilo por la expansión de un virus de carácter zoonotico que trajo como consecuencia el cierre de fronteras, la disminución del intercambio de bienes y servicios internacionales, la falta de movilidad personal, cambios en la educación, la salud y el trabajo. Muchas de estas decisiones, adoptadas por gobiernos de distintos países, fueron tomadas de manera unilateral desde distintas latitudes para intentar disminuir la circulación del virus al tiempo que buscaban mantener las actividades económicas a flote. Si allí quedaron en evidencia los problemas de coordinación y colaboración a nivel global, la carrera por la adquisición de las vacunas para inocular a la mayor parte de su población fue quizá el corolario para entender los desafíos intrínsecos de la cooperación. En un "sálvense quien pueda", los países de manera independiente y de acuerdo a sus capacidades económicas, adquirieron vacunas que, en algunos casos, alcanzaban para inocular a seis veces su población. No se tuvo suficientemente en cuenta las consecuencias para otros países de la falta de un bien escaso ni la importancia de lograr un porcentaje significativo de personas vacunadas a nivel global para superar el virus; además se profundizó el cuadro de asimetrías globales existentes.

Frente a este tipo de desafíos globales para lograr una mayor cooperación, repasamos a continuación las características de los distintos momentos de la globalización para comprender el marco general de posibilidades y limitaciones que se abren en torno al litio. El énfasis está puesto en el tipo de actores dominantes, así como en las formas preponderantes de colaboración, pensando principalmente en el rol que cumplen (o en el mejor caso, podrían cumplir) los países de la región en un escenario global muy convulsionado.

2.2 Sudamérica y la extracción de recursos naturales: entendiendo las posibilidades y limitantes para cumplir un rol distinto

La extracción y el procesamiento de recursos naturales es antigua como la propia historia de la civilización. Para América Latina – y en particular, Sudamérica, desde la conquista, y aún antes de la consolidación de los estados-nacionales, la extracción de recursos naturales resultó central para su economía y configuró las relaciones sociales en las sociedades de la región. La provisión de recursos naturales permitió la inserción en la economía mundial. En un marco de fuerte dependencia de extracción de recursos naturales como llave para la participación en las relaciones económicas internacionales, la relación de la sociedad con la naturaleza se ha orientado principalmente a su sobreexplotación y dominio (Burchardt, 2014).

El procesamiento de recursos naturales ha sido mucho menor y permanece como uno de los grandes desafíos aún en la actualidad. A pesar de los distintos matices, diferencias entre contextos político-económicos, y períodos históricos en los que se revirtió en alguna medida esta estrategia –realizándose transferencias a un sector industrial que logró prosperar en determinado momento y bajo algunas características–, la extracción de recursos naturales resultó la base y continuó siendo el principal sustento del desarrollo de los Estados latinoamericanos durante la mayor parte del siglo XX e inicios del XXI. No obstante, la gran concentración de reservas de litio en la región, sumado a gobiernos con perfiles más progresistas que buscaban jugar un rol distinto en la división del trabajo internacional ha vuelto a poner sobre el tapete la discusión sobre las posibilidades de industrialización de estos recursos minerales.

Las discusiones de industrialización en la segunda década del siglo XXI difieren mucho de aquellas del siglo XX ya que las formas de capitalismo presentan distintas características y variantes. Así, en las primeras décadas del nuevo siglo se terminaron de consolidar una serie de transformaciones en la lógica de acumulación global, caracterizadas por la compleja interacción entre procesos económicos, políticos, sociales y culturales. Estas transformaciones definen y redefinen la articulación entre la distanciación y la compresión de dimensiones espaciales y temporales (Jessop, 2003). Asimismo, re-significan y relativizan la dimensión nacional (Jessop, 2008).

Para especialistas del estudio de los procesos globales, la globalización del siglo XXI posee características que la distinguen de aquella de finales del siglo XX. En los años noventa el predominio del enfoque neoliberal, en base al capitalismo anglo-americano –y pese a que los palmarios problemas para la agenda social y de desarrollo–, logró que el capital se dirigiera a los centros más dinámicos y productivos. Como las crisis inherentes al capitalismo ocurrían en la periferia, desde el centro se podría articular un discurso disciplinador para que las economías emergentes se alinearan a las economías dominantes (Nederveen Pieterse, 2012).

Con el albor del nuevo milenio, sin embargo, sobrevino un nuevo rumbo para los procesos de globalización. En el período 2007/2008 la crisis del modelo de acumulación llegó a las economías centrales, y desaceleró la economía en Estados Unidos y Europa. Allí se puso en evidencia, especialmente respecto de Estados Unidos, los límites de la falta de disciplina reguladora hacia el interior de su economía. Como acreedores de dicha crisis financiera emergieron nuevos actores dando cuenta de los nuevos centros de producción y acumulación de la economía global, en gran medida en China. Es así que, a inicios del nuevo siglo, el Sur Global adquirió mayor importancia relativa y se fortalecieron las relaciones de cooperación Sur-Sur. Entre las principales tendencias que se identifican en esta nueva fase, Nederveen Pieterse prioriza tres: 1) la creciente importancia de nuevos países industrializados en el Sur; 2) los cambios en los debates sobre desarrollo y su perspectiva; 3) la vuelta a los Estados desarrollistas –en un sentido amplio del término– y retirada de las fuerzas del mercado con mayor tendencia a la regulación en el Sur (2012).

En este período se dio una tendencia hacia la descentralización de los centros de poder mundial cuyo dominio se encontraba en occidente. Se abrieron nuevas oportunidades para América Latina en sus relacionamientos con la economía internacional en una etapa que llamaremos “tendencias hacia la multipolaridad”.

Tras ello, sin embargo, siguió un período en el que se identificó una tendencia distinta que, si bien no llega a ser inversa, se caracteriza por acontecimientos –difíciles de analizar– que revierten en alguna medida los pasos dados en los años anteriores y que, a la vez, cuestionan desde la retórica,

los basamentos centrales de los procesos de globalización. A este período lo identificaremos como desaceleración de la globalización. Conviven en la región lazos y relaciones nuevas con aquellas anteriores, debilitando la agenda más autónoma y re-editando visiones liberales del pasado.

2.2.1 ¿Hacia la multipolaridad (2003-2013)? Nuevos ejes de acumulación, actores y tendencias

Para distintos autores los primeros años del nuevo siglo encontraron a la sociedad global transitando un cambio de época con transformaciones a nivel global, regional, nacional y local que evidenciaban la crisis del paradigma dominante y señalaban el surgimiento de uno nuevo, que no se encontraba exento de interrogantes, desafíos y luchas (Nederveen Pieterse, 2012; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

Dentro de los cambios acaecidos, en sus dimensiones económicas la globalización trajo la unificación de criterios económicos en un mercado ampliado, diversificado por sectores y regiones, y dinamizado en cantidad y calidad (Castells, 2005). Al mismo tiempo llevó a una reestructuración productiva mundial con relocalización permanente de centros de producción y cadenas globales, y la redefinición de esferas de integración internacional donde el Sur Global se volvía cada vez más significativo (PNUD, 2013).

Estos procesos de reestructuración del capitalismo, caracterizados por complejas interacciones entre economía, tecnología, sociedad y política (Castells, 2010), generaban una creciente interdependencia entre distintos actores del sistema económico, repercutiendo en menor autonomía para los Estados, en términos generales, y mayor vulnerabilidad de grupos e individuos (PNUD, 2013). Los centros de toma de decisión referidos a este complejo sistema de organización del capital se encontraban muchas veces lejos de las áreas de influencia y definición de los Estados, o la posibilidad de injerencia de ciudadanos y grupos sociales.

Esta nueva época se caracterizaba por el paso de una globalización unipolar a una multipolar, a una integración más autónoma y a un modelo de acumulación con inclusión social en el plano nacional, haciendo referencia al caso argentino (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013). A partir del período 2013/2015 y los años que siguieron, sin embargo, muchas de las tendencias

que permitían hablar de una nueva época se revirtieron o dejaron momentáneamente de lado. Esto puede verse en la región, con particularidades en los tres países estudiados.

2.2.1.1 Nuevos actores del capitalismo global: las economías emergentes

¿Qué es lo que se modifica entonces en los procesos de globalización en el siglo XXI? Un primer elemento central en el nuevo siglo se refiere al rol de las economías emergentes. Éstas se convirtieron gradualmente en las conductoras del crecimiento económico global. Por ejemplo, los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) representaban el 18% del producto bruto global y el 30% del crecimiento de la economía global desde el 2001 (Dvorkovich, 2012 en Nederveen Pieterse, 2012).

Los mercados emergentes, que incluyen tanto a los países nuevamente industrializados como los países exportadores de productos agrícolas y minerales entre los que se puede ubicar a algunos países de la región, reconfiguraron el horizonte de la economía global. Para Nederveen Pieterse este período es comparable al período de post-guerra conocido también como los años dorados del capitalismo con la sola diferencia que la industrialización que motorizaba el crecimiento global en el nuevo milenio estaba ocurriendo en esta ocasión en Asia, América Latina y el Este Europeo (2012).

Los procesos de industrialización, a su vez, estimulan la demanda de materias primas, generando el alzamiento de precios y efectos igualadores con las economías periféricas. De esa manera también se debilitaron las instituciones de Bretton Woods ya que, ante los altos precios de los commodities, los países proveedores de materias primas podían pagar sus deudas en menor plazo y reducir la necesidad de nuevos créditos (Nederveen Pieterse, 2012).

En los primeros años del siglo XXI las tasas de crecimiento fueron superiores en las economías emergentes (6,1% en el período 2002-2012 de acuerdo a Ocampo, 2012) que en las occidentales (1 o 2 % anual) (Nederveen Pieterse, 2012), Además, dicho crecimiento fue sostenido, con distintos patrones y ciclos, y se llevó a cabo sin endeudamiento externo (Nederveen Pieterse, 2012).

Estas modificaciones del sistema de acumulación global y la consecuente re-configuración del poder mundial pudieron verse con más claridad desde la crisis del 2008. Con ella quedaron en duda las capacidades de los países industrializados para hacer frente a los desequilibrios emergentes de sus propias políticas, en particular el control y regulación de los flujos de capitales. Por otro lado, el surgimiento de nuevos actores a nivel global, demandaban una agenda de cambio. Tanto el grupo de los BRIC/S que proponía transformaciones en el orden global para lograr mayor participación (más que la transformación) (Pelfini y Fulquet, 2015) como los espacios como el G-20, el G-24 y el G-77 abogaban por la revisión de la estructura de la gobernanza financiera internacional de modo tal de evitar futuras crisis como la acontecida (Racovschik, 2011).

Los Tigres Asiáticos, y en particular China, generaron procesos de actualización tecnológica, logrando también expandir sus mercados (Nederveen Pieterse, 2012). En esa línea, la República Popular China, tras una serie de cambios en sus políticas y economía interna se convirtió en uno de los ejes dinámicos de la acumulación del capital global que se trasladó a la región Asia-Pacífico. Con el segundo PBI (detrás del EEUU) del mundo desde el 2011, no solo creció su industria manufacturera, sino que a la vez incrementaron los sectores de alto valor agregado y conocimiento, así como su sector financiero –facilitado por sus altas tasas de ahorro interno – convirtiéndolo en el principal acreedor de la reserva federal de EEUU–; sus empresas transnacionales –de capital estatal– expandieron su presencia a distintas regiones (Slipak, 2014)[4]. Su emergente rol en la economía global vino acompañado de mayor presencia diplomática y participación en espacios de concertación global.

En efecto, para América Latina la relación con China significó el aumento de las relaciones comerciales, la proliferación de acuerdos bilaterales (i.e. tratados de libre comercio, tratados bilaterales de inversión) e inversiones de distinto tipo. Durante el ciclo de elevados precios de los

[4] Así este país en la segunda década del nuevo siglo se destaca como la "segunda economía del planeta detrás de Estados Unidos, el primer prestamista de la Reserva Federal estadounidense, el principal productor mundial de manufacturas y el quinto emisor global de inversión extranjera directa (IED)" (Slipak, 2014, p.103).

commodities la demanda de materias primas en la región aumentó tanto debido al alto nivel de gastos de los países industrializados para mantener su elevado nivel de consumo como por el rol de los países emergentes como China. Hoy, el gigante asiático es el principal socio comercial de muchos de los países de la región.

Si bien en un inicio la relación con el gigante asiático trajo grandes expectativas, a la larga su rol ambivalente, como parte de los países emergentes y al mismo tiempo de los ya emergidos, fue fuente de preocupación. El riesgo de reproducir la trayectoria asimétrica observada en la relación internacional con los países occidentales, en particular, de mero proveedor de materias primas, es uno de los aspectos estudiados en la literatura.

Así, y tras lograr su propia industrialización a finales del siglo XX, la posición de China se modifica pasando de ser un proveedor de manufacturas de contenido tecnológico medio a uno de alto valor agregado o intensivo en conocimiento. Ello lleva a este país a la necesidad de obtener mayores productos básicos como minerales, hidrocarburos o alimentos (Slipak, 2014).

Así se documenta una especialización productiva en productos primarios y derivados (Slipak, 2014). En Sudamérica, los sectores primarios de las economías representan en varios países más que un tercio de su PBI, y sus productos primarios son exportados cada vez en mayor medida al gigante asiático. Se identifican tendencias reprimarizadoras con alta influencia de las exportaciones a China en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, contabilizando en conjunto un 55% del PBI de Sudamérica (Avilés Quintanar y Wong González, 2019).

2.2.1.2 La capacidad tecnológica como eje dinamizador de la acumulación

Para autores como Castells la nueva fase del capitalismo globalizado, que él denomina *informacionalismo*, además de la discusión de los actores y economías emergentes se caracteriza por el rol central de la capacidad tecnológica de procesar información y generar conocimiento. Estas capacidades determinan en buena medida la productividad, competitividad, eficiencia, comunicación y poder de las sociedades contemporáneas (2005).

Además de lograr integrar a la mayoría de la población al desarrollo económico, para América Latina, uno de los aspectos significativos hoy consiste en mejorar su débil capacidad productiva y competitiva en la economía mundial en la cual "la creación de valor depende sustancialmente de la capacidad tecnológica, organizativa y cultural de producir conocimiento y procesar información eficazmente" (Castells, 2005, p. 32).

Una débil inserción en el modelo de producción informacional –determinada por la falta de flexibilidad organizativa de las empresas y a la baja capacidad tecnológica de la mayoría de los sectores– termina generando una nueva dependencia: la tecnológica (Castells, 2005).

En esa línea, y pese a la oportunidad que generó esta nueva fase de interacción global para la región, su baja capacidad tecnológica explica una nueva inserción a través de la provisión intensiva de bienes y servicios ambientales. La globalización económica trajo aparejada una nueva división internacional del trabajo que redunda en el mismo rol para la región (Machado Aráoz *et al*. 2011). América Latina exporta bienes y productos primarios e importa tecnología y valor agregado como en otros tiempos, pero lo hace esta vez hacia los nuevos centros productivos globales.

En esa línea resulta ilustrativo el análisis de Machado Aráoz en su obra *Potosí, el origen*. Desde sus inicios, el auge de extracción de distintos minerales en la región estuvo principalmente vinculado a los distintos ciclos económicos y de desarrollo industrial de los países centrales. La plata y oro del siglo XVI y XVII sirvieron de base al capitalismo mercantil europeo, en el siglo XIX el plomo, zinc y estaño sustentaron el modelo urbano-industrial y luego los nitratos, el desarrollo de la agricultura moderna, para que en la primera mitad del siglo XX el cobre adoptara un lugar central en el desarrollo de las industrias automotriz y eléctrica, tras lo cual luego se amplió la búsqueda a otro tipo de minerales para desarrollar la industria espacial, militar y energética (Machado Aráoz, 2014).

Este escenario no se modifica sustantivamente en esta fase del proceso de globalización; además, los espacios de explotación de recursos naturales de la región se constituyen como economías de enclave: se integran a cadenas de valor globalizadas sin vinculación a mercados locales o domésticos. Solo

que esta vez solamente cambian los actores y emergen economías como la China.

Si bien los intercambios comerciales entre la región y China dinamizaron la economía y generaron bonanza económica, no resultan útiles a la hora de diversificar la estructura productiva. Estos intercambios comerciales produjeron, y continúan haciéndolo, un desequilibrio estructural ya que se concentran las exportaciones en un número reducido de bienes primarios (petróleo, cobre, hierro, soja, pulpa de papel) e ingresan a la región productos manufacturados con contenido tecnológico (Ocampo, 2012).

En ese sentido, hasta hoy, lo que sucede con el litio parece seguir las tendencias generales. Ya no existen dudas del rol que desempeña China a nivel global en relación al mismo. Además de poseer reservas de litio (es uno de los cuatro países con mayores reservas), ya es el mayor consumidor de litio (consume más de la mitad) y posee control en todos los segmentos de la cadena de valor para la producción de baterías de altísimo valor agregado.

China también tiene su rol en la región con mayores reservas de litio: las distintas empresas chinas son aliadas de los proyectos de extracción de litio de acuerdo a lo que establecen los marcos jurídicos en Sudamérica y cumplen distintos roles de acuerdo a las distintas políticas en los tres países estudiados. De esta manera, se logra asegurar el acceso al litio para llevar a cabo las restantes etapas de la industrialización del mismo; queda por verse si los países de la región logran convertirse en algo más que un mero proveedor de litio para la potencia asiática.

Para Europa y EEUU este control chino sobre toda la cadena de suministro es percibida como una amenaza, por lo que se tomaron medidas en consecuencia: se reforzó la promoción de la extracción de minerales para la transición energética dentro de sus fronteras - revirtiendo en parte la estrategia neoliberal del offshoring (deslocalización) vinculada a la extracción, pero también se aportó por mejorar la capacidad de fabricación de baterías. En efecto, se buscó la consolidación de la producción de baterías y vehículos eléctricos dentro de sus límites geográficos para revertir o achicar la brecha del dominio de China. Esto, mediante incentivos a las empresas

transnacionales y con crecimiento de la protesta en sus regiones (Riofrancos, 2022).

En ese contexto de contexto de la llamada "nueva guerra fría" entre EEUU y China (Riofrancos, 2022), el abastecimiento de este mineral estratégico se inserta en nuevas narrativas de discurso verde –que resaltan sus supuestas bondades ecológicas, pero también caen en el "grenwashing"– y se presenta como un nuevo capítulo de la batalla geopolítica en el que se genera un escenario novedoso de relaciones entre actores del Estado, el mercado y la sociedad.

2.2.1.3 El retorno de debates sobre desarrollo y de la presencia de los Estados

Otro de los cambios significativos que muestra esta nueva etapa se vincula con el re-surgimiento de los debates sobre desarrollo, que durante el período anterior habían disminuido y estaban básicamente focalizados en discutir el rol del mercado y el modelo hegemónico neoliberal. Así tras el predominio de lo que se llamó enfoques de convergencia –que se predecía la tendencia hacia un sistema capitalista liberal emulando el modelo norteamericano–, surgieron aquellos aportes enfocados en la divergencia. Estos analizaban distintos aspectos de los capitalismos de finales de siglo XX.

Para muchos autores, la llegada de una nueva hegemonía, la China, permitió profundizar estos debates. Sin embargo, la alusión a esta hegemonía –que podría denominarse el "Consenso de Beijing" como forma de aludir a la superación del Consenso de Washington–, puede generar confusión. Ésta remite a una dominación de carácter más vago y general, y no persigue una idea de modelo universal de desarrollo ni un modelo "asiático". Al contrario, existe en las sociedades asiáticas distintas experiencias, filosofías y formas de desarrollo (Nederveen Pieterse, 2012).

De esa manera esta nueva etapa se enmarca en un período en que se (re) abren nuevos horizontes para pensar el desarrollo. Así se instalan las ideas de modernidades múltiples (Eisenstadt, 2013), capitalismos diversos (Nederveen Pieterse, 2012), variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001), que permiten discutir y analizar una variedad de formas posibles de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Como consecuencia, las sociedades

del Sur no tienen como único horizonte la emulación de las sociedades avanzadas, sino que tienen sus propios caminos por forjar.

Tras la crisis financiera del 2008, los modelos que apuntaban a algún nivel de regulación volvieron a aparecer en escena siendo vistos con buenos ojos. Así los casos de economías mixtas o de coordinación de mercados como Japón, Alemania o los países nórdicos, aunque menos dinámicos y rentables, se presentaron como más estables y sustentables (Nederveen Pieterse, 2012). El caso de Estados Unidos es visto como una forma de capitalismo permisivo, en cuyo marco la desregulación había ido demasiado lejos generando distinto tipo de problemas. Entre ellos, la falta de mecanismos de rendición de cuentas, el fraude, la mayor polarización entre ricos y pobres. La debilidad del sistema de EEUU se hacía evidente con la falta de inversión en el sector privado, manufacturero e industrial, llevando a la desindustrialización del país al tiempo que los procesos de industrialización se localizaban en otras geografías.

Así, el crecimiento de las economías emergentes volvió a encontrar a los Estados jugando un rol importante, con sectores públicos de mayor tamaño. No obstante, ello no significaba la vuelta a una economía Estatal ni al keynesianismo. La vuelta de los Estados ocurre en un momento de producción post-Fordista. En ella, las capacidades estatales deben lograr alianzas estratégicas con el sector privado de manera ágil y veloz, a la vez que se debe intentar lograr consensos con diversas fuerzas sociales para lograr una economía amplia y de base creativa (Nederveen Pieterse, 2012).

Sin embargo, para especialistas en estudios globales como Nederveen Pieterse, para hacer frente a los desafíos de las formas de acumulación del capitalismo global, se debe atender a aspectos de las capacidades de los Estados; muchos de estos aspectos no son necesariamente nuevos. Entre los principales retos se encuentra la posibilidad de diseñar de políticas que permitan llevar adelante las tareas necesarias, la necesidad de escapar la captura del Estado por sectores de interés y quizá más complejo aún, lograr un imaginario de inclusión social que permita orientar las distintas decisiones y sendas de desarrollo. En ese sentido se destacan la desigualdad que caracteriza a las economías emergentes y la necesidad de alcanzar mayores

niveles de equidad, no como un concepto abstracto sino vinculado a lograr una mejora del bienestar de los ciudadanos (2012).

2.2.2 La tendencia se revierte ¿hacia la desglobalización?

A partir de los años 2013/2015, dependiendo del caso analizado, algunos acontecimientos marcaron un cambio en las tendencias que se venían dando hasta ese momento, sin llegar a desvirtuarlas por completo, ni poderse aún evaluar sus concretas implicancias en los procesos de globalización. En la caracterización de este período, para Pelfini resulta más acertado referirse a flujos u oleadas en vez de fines o cambios de ciclo, en donde globalización y desglobalización coexisten y se suceden; y en donde algunas dimensiones se globalizan y aceleran en determinados momentos, en tanto otras, y en otros momentos, no (2017).

Lo cierto es que los procesos de creciente integración e intercambio de bienes, servicios, personas, capital, trabajo, imágenes e ideas a través de las fronteras entre Estados recibieron en ese momento una embestida más feroz que en otros tiempos (Narlikar, 2017).

Las constantes trabas a la posibilidad de avanzar en una agenda multilateral vinculada al comercio en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y/o la proliferación de acuerdos bilaterales de inversión, son alguno de los elementos que ilustran el fenómeno. Lo novedoso resultaba que, a diferencia de otros periodos, algunas de las principales críticas y oposición a la globalización provenían del corazón de los actores dominantes de los mismos procesos de globalización e integración. Entre ellos, el Brexit británico y los discursos –y en menor medida las políticas– proteccionistas y aislacionistas del electo presidente de los Estados Unidos, Donald Trump son solo algunos de los ejemplos. Asimismo, eventos como la crisis de refugiados en Europa y la progresiva llegada de partidos de ultra derecha al horizonte político del viejo continente repercuten en su rol internacional ya que mientras intenta mantener y adaptarse a los constantes cambios en la economía global, debe atender a numerosas demandas al interior de su territorio. Emergen así en el seno de la política europea reacciones particularistas, proteccionistas y defensivas en varios países (Pelfini, 2017).

Este tipo de reacciones están dirigidas por nuevos liderazgos como el de Trump que se caracteriza por ser fuerte y disruptivo. Apela a discursos del miedo al futuro y cuestiona la legitimidad de las élites técnicas empresariales que delineaban los horizontes estratégicos, relegando la implementación al ámbito de la política. Lo positivo, si se quiere, radica en la recuperación de la política como "ámbito y actividad capaz de crear escenarios, y de construir o resignificar nuevos horizontes, y a veces, de patear el tablero ante el *statu quo*" (Pelfini, 2017, p. 60).

El fin de la década, con el arribo de la pandemia y los desafíos para el abordaje colaborativo, es una muestra más que es necesario renovar los compromisos para una mejor cooperación global.

Para Sudamérica el período descripto en primer lugar brindó no solo nuevas oportunidades y consecuentes desafíos en la inserción internacional de la región, con China como un gran socio comercial en pleno ciclo expansivo de los precios de los commodities. Además, los distintos países de la región contaban con gobiernos de nuevo signo político (gobiernos progresistas o de nueva izquierda), que en mayor o menor medida proponían una relación distinta, más autónoma, con los procesos de globalización, buscando una mayor cooperación dentro de la región, y logrando mejoras significativas en aspectos como la reducción de la pobreza. En ese momento se dieron los primeros pasos para ensayar una estrategia distinta respecto al litio.

El segundo período, en cambio, el péndulo en la región también vuelve a cambiar de dirección con el arribo de gobiernos de derecha en algunos países, y la asunción de agendas más aperturistas en cuanto al comercio internacional, debiendo volver a abordar el tipo de negociaciones bilaterales con poderosas potencias. La caída de los precios de los commodities dejó sin mayores divisas a los gobiernos progresistas para llevar adelante sus agendas sociales. Quedaron otra vez expuestos los desafíos de poseer una economía altamente dependiente de sus recursos naturales. En este segundo momento, se retrocede o dejan de lado esos primeros pasos en las estrategias de litio.

Así en los tres casos estudiados, la segunda década del siglo encuentra también un cambio en las orientaciones de los gobiernos de turno: el péndulo

pasó de gobiernos de tinte más progresista (de acuerdo a las opciones disponibles en Argentina, Bolivia y Chile) a liberales, por un período corto, para después volver a inclinarse por un progresismo, en una nueva versión.

Para la CEPAL profundizar la especialización en recursos naturales en los ciclos de altos precios, manteniendo una estructura productiva con escasa capacidad tecnológica hace más difícil superar distintos aspectos coyunturales ante la caída de precios (CEPAL, 2015). El caso del sector extractivo (minería e hidrocarburos) de la región es especialmente elocuente para el análisis de estos dos períodos habida cuenta su alta vulnerabilidad y dependencia de los volátiles precios internacionales. De esa manera, y en un contexto de mayor interdependencia y complejos desafíos a escala global como el cambio climático –que demandan una modificación sustantiva de los modelos de consumo y producción actuales– vuelven a colocar a la discusión sobre el desarrollo basado en recursos naturales en el centro. De ahí que debates que fueron centrales en el siglo XX –como el desafío de lograr la anhelada industrialización de las materias primas- vuelven a tener relevancia para el futuro de la región. Para hacer frente a retos de distinta índole tanto de esferas internas como externas, la posibilidad de sumar valor agregado a distintas cadenas de valor permitirá disminuir la vulnerabilidad a los avatares de una economía global interdependiente, a la vez que permitirá a los países de la región mantener y diversificar la oferta de empleo. Desde el punto de vista de autores como Castells, la mejora en la inserción internacional vendrá de la capacidad de participar de la producción y oferta de tecnología e información (2005).

En la Tabla 1 se presenta una clasificación de los distintos períodos de globalización, que se encuentra en construcción y busca exagerar aspectos centrales para poder diferenciar las etapas entre sí. Es así que en las distintas etapas emergen nuevos elementos para el análisis sin que ello signifique el reemplazo de aquellos de la etapa anterior, sino más bien un complemento o un agregado de matices distintos.

Tabla 1: Diferentes etapas y características de los períodos de globalización

	1980-2000	**2000-2013/15**	**2013/15-actual**
Tipo de globalización	Neoliberal (predominio anglo-sajón)	Multi-polar	Desaceleración – Fragmentación
Economía	Flexibilización – privatizaciones Financierización	Crecimiento sin endeudamiento en el Sur	Proteccionismo Re-endeudamiento
Actores hegemónicos	Anglo-americanos	Diversos países centrales (USA- UE) junto a China, BRICS, economías emergentes	USA – China
Principal tipo de cooperación	Instituciones de Bretton Woods	Sur-Sur	Acuerdos Bilaterales

Fuente: elaboración propia en base a literatura consultada

El estudio de los procesos políticos y sociales que trajo la revalorización del litio en estos debates debe también ser leído en el mencionando contexto global. A continuación, nos adentraremos en presentar con mayor precisión las características de este mineral, su cadena de valor, mercado y actores dominantes para terminar de comprender el campo de posibilidades y limitantes, así como los debates que emergieron como necesarios para la región.

2.3 El litio en detalle

2.3.1 Cualidades, usos y aplicaciones

El resurgimiento del interés en el litio se vincula específicamente con debates globales sobre cambio climático y transición energética, y en menor medida también con la era de información que requiere mejor y más delicada tecnología digital de información y comunicación. Los hallazgos científicos de las últimas décadas impulsaron el interés desde las ciencias sociales que es más reciente y relativamente menor, pero ha aumentado significativamente en la segunda década del siglo XXI.

El litio es un elemento químico, cuyo símbolo es el *Li* y número atómico el 3. Por su ubicación en la tabla periódica pertenece al grupo 1, de metales alcalinos que forman compuestos de ese carácter.

Se trata de un metal color plateado, que se deforma fácilmente y posee rápida oxidación (Ströbele-Gregor, 2015). Al ser el más ligero de todos los metales (Méndez, 2011), se encuentra ampliamente distribuido, resultando rastreable en rocas, suelos y aguas naturales (Ebensperger *et al*., 2005).

Resulta electroquímicamente reactivo y posee un bajo coeficiente de expansión térmica. Entre sus características, posee el más alto nivel de calor específico para los elementos sólidos y en algunos compuestos posee radios planos de viscosidad/temperatura. Estos atributos son los que explican el incremento de la distinta aplicación de sus compuestos en el último siglo (Ebensperger *et al*., 2005).

En esa línea, se consume principalmente en formas de productos, y sus múltiples cualidades, así como el uso de sus derivados se incorporan en distintos elementos y sustancias como dispositivos electrónicos, autos eléctricos, aires acondicionados, grasas lubricantes e industria farmacéutica. Justamente es utilizado en distinto tipo de productos gracias a que resulta fácilmente maleable, además de muy buen almacenador de energía. Es por ello que el litio se presenta como un elemento clave para la adopción de energías alternativas ya que posibilita la acumulación de energía derivada de fuentes renovables, cuyo principal problema es que no pueden ser largamente almacenadas.

Las baterías ion-litio, que son el principal producto de interés en estas discusiones, ya son utilizadas en la actualidad en distintos aparatos electrónicos y medios de transportes como vehículos terrestres (automóviles, bicicletas) y desde hace menos tiempo aéreos (aviones) y fluviales y marítimos (barcos) (Ströbele-Gregor, 2015). Este tipo de baterías, son dispositivos que utilizan sales de litio como electrolitos, consiguiendo la reacción electroquímica a través de los iones necesarios. Entre sus cualidades se destacan: la gran capacidad energética, la resistencia a la descarga y un elevado número de ciclos de regeneración. Así, consiguen un alto rendimiento. Además, pueden ser diseñados en acumuladores pequeños, livianos, de distintas formas y tamaños, por lo que son de especial interés para la industria electrónica.

Así también, y aunque no quedan claros aún los posibles efectos, por encontrarse todavía en etapa de investigación, otro de sus usos importantes se vincula a sus aplicaciones nucleares y la posibilidad, no ya de almacenar energía, sino de producirla.

Si bien a la fecha no existe certeza ni respecto a su viabilidad energética ni a su posibilidad de operar en usos comerciales (Cochilco, 2013),

esta aplicación tecnológica se encuentra en plena etapa de desarrollo. La fusión nuclear, que es otra alternativa para la producción de energía eléctrica, es un proceso que genera gran cantidad de energía. Ocurre en el sol a través de la fusión de varios isótopos livianos, creando átomos más pesados (Lagos, 2012). Este proceso supone la utilización de litio como catalizador, ya que es hasta ahora el elemento más eficiente para generar los isótopos necesarios, aunque también existen alternativas (Lagos, 2012). Sus ventajas respecto de otras técnicas nucleares (fisión) radica en su alto grado de seguridad y bajo impacto ambiental (Montenegro, 2010).

Esta tecnología consiste en la reacción de fusión nuclear de dos isótopos de hidrógeno, de carácter pesado –deuterio D y tritio T– que libera "*17,6 MeV (equivalente a 2.800 MJ) versus 200 MeV para la fisión de U-235*" (World Nuclear Association, 2012 en Cochilco, 2013). El deuterio se encuentra abundantemente en el agua de mar en tanto el tritio es escaso y de carácter radioactivo; las cantidades necesarias de este último elemento para realizar este proceso podrían obtenerse a partir del litio-6 y neutrones (Cochilco, 2013).

Si bien el uso nuclear del litio se conoce desde los años 70, en la actualidad se están realizando distintas investigaciones y desarrollos, cuyas pruebas definitorias para ver la eficiencia del uso de esta tecnología requieren aún varios años. En efecto, en el sur de Francia se ha iniciado la construcción experimental de un reactor ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) de 500 Megavatios (MW) para desarrollar fusión nuclear. El mismo fue diseñado en 1988, posee una vida útil de 21 años y un costo aproximado de 13 billones de euros (Lagos, 2012). Se estima que podrá ser probado luego del 2020 (Cochilco, 2013). A partir de este desarrollo se espera poder probar la viabilidad de la fusión nuclear como fuente de energía. Así también, se contempla la construcción de un reactor demostrativo DEMO con capacidad de 2000/4000 MW, que podría a operar en el 2030. Si avanzan los mencionados progresos en el 2050 se podría operar el primer reactor comercial de fusión (PROTO) con potencia de 1,5 Gigavatios (GW). El avance de los distintos proyectos dependerá de los resultados obtenidos en los predecesores. Si los progresos evolucionan según lo previsto, podrán consolidarse los reactores de fusión nuclear a gran escala para el 2100

(Zambra, 2008 en Lagos, 2012). Estos avances generarán nuevas fuentes de demanda de litio, insumiendo entre 174 y 787 toneladas de mineral para la construcción del reactor de 1,5 GW dependiendo de dos alternativas de diseño posibles. Estos panoramas apuntan a una duración de aproximadamente 600 años de las reservas y recursos de litio, si se tiene en cuenta tan solo la fusión nuclear (Lagos, 2012).

2.3.2 El mercado del litio

2.3.2.1 Demanda global

Los señalados usos específicos re-significan en la actualidad su demanda, que ha crecido significativamente entrando al nuevo siglo. Si bien los cálculos de la evolución de la demanda se diferencian de acuerdo a distintos datos y a los períodos tomados para el análisis, puede decirse ha crecido significativamente en las primeras dos décadas del siglo XXI. Esto es así, especialmente si miramos al carbonato de litio, uno de los principales productos en que se consume el litio (aunque también se consume como hidróxido de litio, cloruro de litio, butil litio, entre otros), que al representar el 50% del consumo de litio por productos (López *et al*., 2019) resulta un buen indicador de lo que sucede con la demanda de este mineral. Se había duplicado en la primera década: de 70,000 toneladas de LCE (Carbonato de litio equivalente, por sus siglas en inglés) en el 2002 a las 150,000 toneladas de LCE en el 2012 (Cochilco, 2013). En la segunda década pasó de 204 kilo toneladas de Carbonato de litio equivalente (kt LCE) en 2016 a 323 en el 2019 (Cochilco, 2020)[5].

Entre los principales impulsores de la demanda se identifica el uso de baterías para artículos electrónicos (corto plazo) y las baterías para automóviles (mediano y largo plazo). En efecto, y si bien todavía la mayor parte de la demanda es explicada por los usos llamados tradicionales o convencionales (i.e. vidrios, cerámicas, grasas, lubricantes, industria farmacéutica), que en el 2013 representaban un 60% de la misma (Cochilco, 2013), los llamados usos emergentes como las baterías de ion-litio que comprende tanto los baterías de alta densidad energética (portátiles), baterías

[5] Esto es de 204,000 toneladas de litio equivalente en el 2016 a 323,000 en el 2019.

a gran escala que estabilizan redes eléctricas (almacenamiento energético) y aquellas para la movilidad eléctrica, han ganado terreno y son las que presentan el crecimiento más importante. Entre ellos, los vehículos eléctricos ya representaron un tercio de la demanda de litio agregada al 2019 (i.e. 32%); se espera que alcance el 80% en el 2030. También se espera que esta tendencia continúe en alza en el largo plazo empujada por los esfuerzos para encontrar fuentes alternativas de movilidad frente a los combustibles fósiles (Cochilco, 2020).

Los usos vinculados a la generación de energía nuclear a través de la fusión entrarían en categoría de uso futuro, pero su estimación es aún más compleja porque estaríamos mirando un período de más de veinticinco años, ya que su demanda podría concretarse en términos más significativos a partir del 2050.

Por otra parte, las estimaciones respecto al aumento y dinámica de la demanda varían significativamente dependiendo de la fuente y variables analizadas. Cualquier prospección sobre la evolución de la demanda es compleja y dinámica, y no está exenta de riesgos.

Entonces, las previsiones de la demanda pueden estar influenciadas por el desarrollo de distintas y nuevas aplicaciones para hacer más eficiente los usos del litio (i.e. distintas baterías de litio), mejoras en la técnicas de producción y extracción, avances en el desarrollo de sus aplicaciones nucleares, aspectos vinculados al desenvolvimiento del mercado, sus precios, y actores más significativos (más o menos abierto y competitivo), como también por el progreso de posibles tecnologías alternativas (i.e. baterías de hidrógeno) y de la recuperación del litio (reciclado). Recientemente, también habrá que considerar crisis como las que generó la pandemia de Covid-19 con un retroceso de la actividad económica sin precedente, con la caída de todos los indicadores relevantes, afectando a la demanda, a la oferta y, consecuentemente, a los precios. A ello se le suma el conflicto de Ucrania. Si bien ambos eventos ya quedan fuera del período estudiado, se integran algunos elementos a esta investigación como parte del contexto.

De acuerdo a la revisión de distintos cálculos realizado en el 2015 por Perotti y Coviello en base a estimaciones de distintas fuentes, para las

posiciones más optimistas el aumento de la demanda llegaría a un 207%; en tanto para posiciones más conservadoras este aumento se sitúa entre un 72 y 115% (Perotti y Coviello, 2015). Específicamente, para el segmento de automóviles eléctricos, se espera que representen el 79% del consumo de litio al 2030 (Cochilco, 2020).

Entre los factores positivos se destaca el crecimiento de la industria automotriz eléctrica y la expansión del mercado asiático.

Como los usos tradicionales y los de aparatos eléctricos se consideran maduros, el mayor dinamismo estaría del lado de la electromovilidad. De hecho, en relación a las expectativas climáticas, el propio grupo del Banco Mundial (2020) estima que la producción de los minerales para la transición energética deberá aumentar en un 500% hasta el 2050 para avanzar en la implementación de energías renovables acorde a la reducción de la temperatura global suficiente para los desafíos climáticos (por debajo de los 2°C). En similar sentido, de acuerdo a un estudio reciente de la asociación de metales europea para que esa región alcance la neutralidad de emisiones climáticas para el 2050, se requerirá entre distintos minerales, 35 veces más de litio, implicando un aumento cercano al 3500% (Gregoir y van Acker, 2022).

Por otro lado, el crecimiento del mercado asiático, con aumento de la demanda de parte de Corea del Sur, Japón y especialmente China, continuarán explicando la evolución de requerimientos de litio (Perotti y Coviello, 2015), en particular asociado al desarrollo de baterías. Estos tres países consumen aproximadamente el 93% del litio en el segmento de baterías.

China es el principal consumidor de litio con el 39% a nivel agregado, y la mitad de litio para la fabricación de baterías. Además, la demanda del gigante asiático viene creciendo a razón de un 10% anual desde el comienzo del siglo (Cochilco, 2020). Por fuera de Asia, también consumen litio Europa con un 10% del mercado global y Norte América 7%, zonas en las que también se desarrollan las industrias automotrices (Cochilco, 2020).

Entre los factores con impacto negativo en la evolución de la demanda se destacan en un primer lugar, la aparición de fuentes alternativas de almacenamiento de energía que resulte mejor en términos de eficiencia,

seguridad y precio. En segundo lugar, el perfeccionamiento de la industria de reciclaje que implica que las baterías puedan ser recicladas a menor costo, demandando menos cantidad de materia prima (Perotti y Coviello, 2015). Más recientemente, también los impactos de la pandemia. Cochilco señala además los desafíos de prever la evolución del mercado automotriz ya que también se ponen en juego las políticas de subsidios de automóviles a combustión (2020).

Por último, el progreso en las técnicas y desarrollos vinculado a la fusión nuclear tendrá adicionales impactos en la demanda global de litio. Las estimaciones indican que para satisfacer la demanda de energía a partir del 2050 a través de la fusión nuclear sería necesaria la construcción de 2760 plantas de 1 GW que insumirían aproximadamente entre 124,000 y 860,000 toneladas de litio. Esta demanda sería relativamente más baja que la demanda actual para otros usos y aplicaciones. El total de plantas de fusión nuclear requerirían alrededor de 10,000 toneladas de litio, o 50,000 toneladas de LCE por año, lo que se corresponde con un tercio de la demanda actual (Cochilco, 2013).

2.3.2.2 Oferta: un panorama general sobre reservas y recursos

El litio puede encontrarse en distintas formas en los ecosistemas. Geológicamente, puede encontrarse en yacimientos como las salmueras (salares y salares secos); rocas pegmatitas (variedad de roca ígnea de grano grueso), rocas sedimentarias. Además, se halla en el agua marina. Desde el punto de vista geográfico se encuentra distribuido en distintos países.

En ese sentido, previo a identificar dónde se encuentra el litio y en qué concentración puede hallarse distribuido interesa distinguir entre el concepto de recurso geológico o mineral y las reservas. Los recursos son aquellas concentraciones minerales que pueden ser identificadas y estimadas, cuya concentración puede ser medida, indicada o inferida, en tanto las reservas que son la fracción de ese recurso que resulta económicamente extraíble de acuerdo a las capacidades productivas, tecnológicas y de sustentabilidad (CODELCO, 2012).

Lagos resalta que desde 1955 existen en la literatura citas vinculadas a establecer las reservas y recursos de litio. Mientras que las mismas se

basaban en el trabajo de tan solo dos expertos, a partir del 2006 comenzaron a aparecer nuevas estimaciones dando cuenta del renovado interés en este mineral; las estimaciones variaban entre 17 y 56 millones de litio contenido en el 2012 (2012). En ese sentido, aunque el volumen de recursos sea muy difícil de estimar, y los números varíen de acuerdo a distintas fuentes y metodologías utilizadas, otras estimaciones apuntan a entre 28 y 60 millones de toneladas métricas (Mt) (Cochilco, 2013). De acuerdo a la comparación entre distintas fuentes y estimaciones[6] y los propios cálculos de Cochilco, los recursos se encontraría alrededor de las 36,7 Mt, valor que no contabiliza el litio proveniente del mar (2013). Los datos del Servicio Geológico de Estados Unidos al 2023 ascendían a 98 millones de toneladas métricas (USGS, 2023).

Para Zícari (2015), a mediados de década el total de recurso a nivel mundial de todas las formas de depósitos se estimaba en 33 millones de toneladas, pudiendo explotarse en la actualidad de acuerdo a su viabilidad económica solo el 40% de este total, aproximadamente 13 millones.

En cuanto a las reservas, desde el punto de vista de los ecosistemas, y de acuerdo a distintos datos, entre el 58 y el 66% proviene de salmueras, cerca del 26% de rocas pegmatitas, 7 u 8% de rocas sedimentarias (arcillas, otros). Generalmente y debido a la baja concentración de litio en el agua de mar, esta fuente no es siquiera considerada en estas estimaciones (Gruber *et al*. 2011, p. 2 en Ströbele-Gregor, 2015; Christmann *et al*. 2015 en López *et al*., 2019; Cochilco 2020). La inclusión del agua de mar podría modificar los cálculos; pero se considera que, dada la rentabilidad de otro tipo de depósitos, todavía no existe demanda para la extracción de litio de agua de mar, que resulta comparativamente más costosa.

En ese sentido, las dos formas de explotarlo de modo más económico son la extracción como mineral espodumeno y a partir de salmueras. Hasta mediados de los noventa aproximadamente dos tercios provenían de la primera forma de extracción, realizada principalmente en Australia, y el tercio restante de la explotación de salmueras en Chile (Zícari, 2015).

[6] Entre las fuentes consultadas por Cochilco se encuentran: Garret (2004); Evans (2008); Yaksic y Tilton (2009); Grueber *et al*. (2011); GEM (2012); Evans (2012); UGS (2013); Roskill (2013); y la propia Cochilco.

En la actualidad, resulta más rentable la explotación a partir de salmueras, por lo que estos yacimientos son los que mayor interés recibieron en el nuevo siglo. Para ilustrar dichas aseveraciones, en 1995 la extracción de litio implicaba el 65% proveniencia de minerales y el 35% de salmueras en tanto para el 2007, 86% de lo extraído provenía de salmueras (Zícari, 2015). Sin embargo, mayores tiempos en la extracción de litio por salmueras, así como aspectos regulatorios han significado que recientemente también creciera la extracción de litio a partir de otras fuentes como el espomudeno (Miller, 2019). También se está estudiando la extracción a partir de arcillas en Nevada (Cochilco, 2020).

Se estima que Argentina, Bolivia y Chile en el 2018 albergaban aproximadamente el 67% de las reservas mundiales de litio en sus salares de acuerdo a las distintas fuentes consultadas (USGS, 2018). Este porcentaje habría disminuido al 58% en los años posteriores.

En cuanto a la participación en la producción, la distribución es la siguiente: Australia (48%), Chile (29%), Argentina (9%) y China (9%), Brasil, Estados Unidos, Zimbabue y Canadá en conjunto (5%) (Cochilco, 2020). Miller identificaba ya que Australia a partir del 2016 había superado a Sudamérica en términos de producción (2019).

Así y a modo de síntesis entre las principales modificaciones recientes del mercado de litio (1990-2010) Zícari nos explicaba las principales transformaciones destacando en primer lugar, el ingreso de la empresa chilena SQM (Sociedad Química y Minera de Chile, ex Soquimich) en 1997 con una producción aproximada de 9.000 toneladas por año. Este hecho modificó el mercado sustancialmente, en dos aspectos. Por un lado, se generó la caída de los precios –que se habían mantenido estables hasta ese momento– en un 40%. Por el otro, se modificó la proveniencia de la principal fuente de extracción de litio, pasando a partir del 2007 las salmueras al primer lugar. En la actualidad esto se estaría revirtiendo desde 2016.

En segundo lugar, desde el punto de vista tecnológico, la incorporación del litio en la fabricación de distinto tipo de baterías recargables desplazó a aquellas que insumían níquel y cadmio. En particular las baterías ion-litio, que mostraron mejor desempeño en cuanto a su mayor capacidad, menor peso, mayor potencia y menor riesgo, lograron también una

producción a menor costo e irrumpieron en el mercado, generando un aumento de la demanda. Esta modificación puede ser mejor entendida si se tiene en cuenta que en 1995 las baterías de litio ocupaban menos del 5% del mercado mundial, pero en el 2008 ya había logrado el 58% del mercado de baterías recargables (2015).

En tercer lugar, la llamada revolución nanotecnológica del siglo XXI significó el ingreso de nuevos productos (i.e. reproductores de mp3, celulares, cámaras portátiles, laptops, tablets) al mercado, y la modificación de patrones de producción y consumo. Con ello se consolida la era digital-informática. Así, en la era de las telecomunicaciones, internet, el mercado de estos productos creció exponencialmente, y modificaron los principales destinos del litio como insumo. Las baterías que ocupaban el tercer lugar con un 7% en 1998 y si bien mantuvieron la misma posición, en el 2009 representaban el 27% del destino del litio (2015).

Estos cambios generaron modificaciones en el precio del litio que casi se triplicaron en el 2005 ascendiendo el precio de la tonelada de litio de los 2000 USD a los 6000 USD. En efecto se situó entre los 5000 y 6600 USD la tonelada de acuerdo a valores de 2010-2013, para luego escalar a 16,000 en el 2018, saltar brevemente por sobre los 60,000 a mediados del 2022, y volviendo a ubicarse en 37,000 a finales del 2022[7].

Si bien como pudo ser visto con anterioridad, existen distintos países que poseen reservas de litio, tan solo cinco de ellos (Estados Unidos, China, Argentina, Bolivia y Chile) se encuentran en condiciones de explotar las salmueras que son la forma más viable. Algunos de estos países pudieron ingresar al mercado gracias al crecimiento de los precios; solamente cuando superaron la barrera de los 3000 USD por tonelada de carbonato de litio, lograron cubrir los costos de producción (Zícari, 2015). En los años de la pandemia y pospandemia, sin embargo, y debido a los cálculos del crecimiento de la demanda del mineral, se estima que se necesitarán nuevos yacimientos, por lo que frente a la amenaza que supone el dominio de China de toda la cadena de suministro para los gobiernos de la Unión Europea y de Estados Unidos se requiere promover la exploración dentro de sus límites

[7] Para más información ver: Statista, 2023.

geográficos (Riofrancos, 2022). Sin embargo, estos nuevos proyectos no modifican los precios ascendentes del mineral en el corto plazo, ya que se necesita tiempo en particular, para la prueba efectiva de nuevas tecnologías, y que superen la emergente conflictividad para que puedan ser considerados.

Como se mencionó anteriormente, ser uno de los pocos países que poseen reservas económicamente rentables del mineral puede parecer a primera vista una ventaja significativa. Sin embargo, para definir distinto tipo de políticas, no menos importante resulta comprender la posición e interés de los principales actores del mercado en el tema.

2.3.3 La cadena de valor de litio

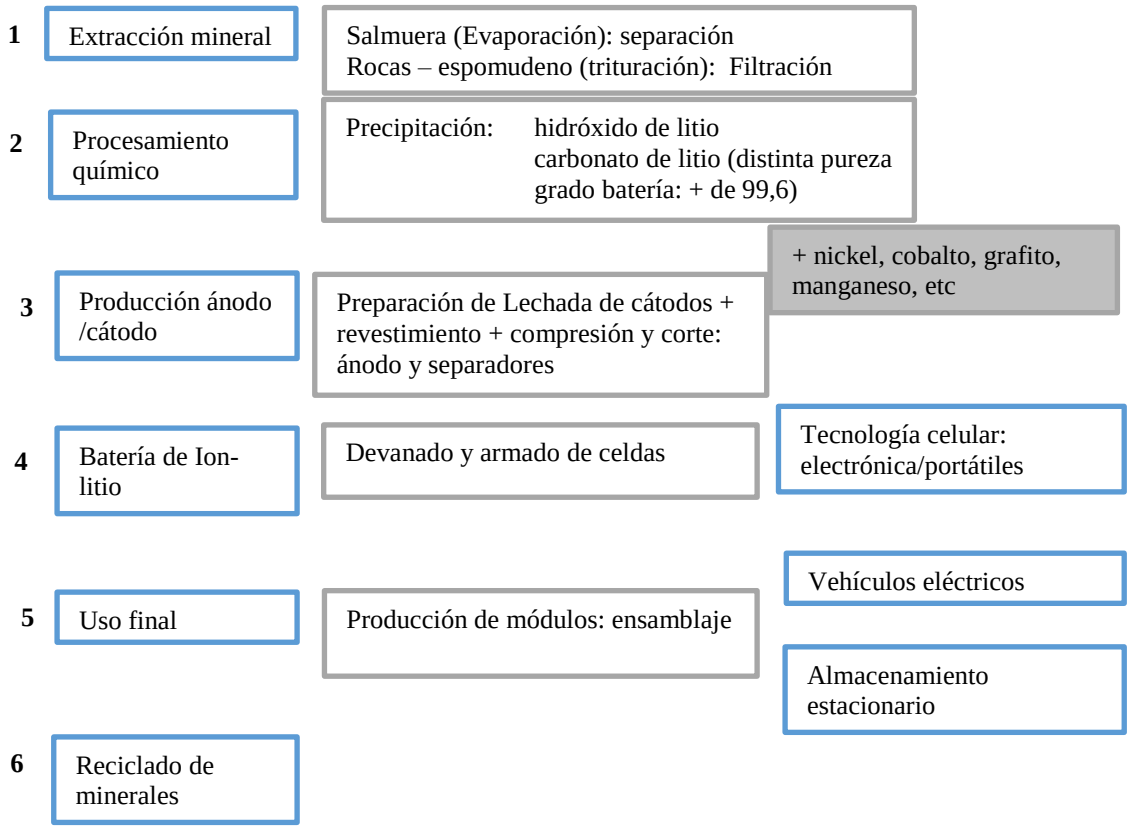
La cadena de valor refiere a los distintos componentes en la producción y consumo de los distintos productos, y la forma en que distintos segmentos se interrelacionan y combinan.

Zuleta ha destacado que la cadena de valor no se limita al análisis de los flujos de materiales e información de los procesos productivos y su distribución. Abarca también las relaciones entre actores, en particular las cuestiones relativas a la cooperación, control y poder (2013a en Ströbele-Gregor, 2015).

La cantidad y denominación de las etapas de la cadena varía en la literatura y contiene más o menos sub-etapas con mayor grado de detalle. Comprender la complejidad de la cadena de valor, sus etapas, sub-etapas, las empresas y gobiernos involucrados, sus estrategias, y las posibilidades de alianza es central para que Argentina, Bolivia y Chile puedan definir sus propias políticas en base a sus propias visiones e intereses respecto al mineral.

A continuación, se detallan las principales etapas:

Figura 1: La cadena de valor del litio



Fuente: elaboración propia en base a Miller, 2019.

Asimismo, y desde otro enfoque, si se quiere complementario, la noción de redes globales de producción (RPG) ha puesto su foco en conocer las capacidades, funciones y relaciones entre actores de distinto tipo (empresariales, estatales, no estatales) en la que existe una relación jerárquica en la que determinados actores tienen el poder de coordinar, fijar estándares y modificar la estructura de esas relaciones para lograr un mayor valor (Obaya y Céspedes, 2021).

En base a estos dos enfoques, sintetizamos a continuación las etapas y características que son relevantes para esta investigación.

2.3.3.1 La extracción a partir de salmueras

El énfasis en la descripción de la cadena de valor está puesto en la primera etapa de extracción mineral, y en particular la llevada a cabo a partir

de salmueras[8], porque justamente a partir de la presencia en cantidades determinantes del mineral (en salmueras en los salares de altura) es que los gobiernos de los tres países buscan desplegar sus distintas políticas y en todo caso crecer en su presencia en las otras etapas, y otros depósitos. Allí se encuentra el núcleo de la discusión sobre litio para Sudamérica. Por ello, las restantes etapas serán descriptas de manera general y al mero efecto de mostrar la complejidad de actores involucrados en la misma.

El litio se encuentra en su estado natural junto a otros elementos. Las salmueras albergan además de litio, minerales como el boro, el magnesio, el potasio. Las rocas sedimentarias poseen hectorita, y las pegmatitas cobre, tántalo, cesio y rubidio (Evans, 2008 en Ströbele-Gregor, 2015). En razón de ello, existen diversos factores que inciden en las elecciones de las distintas técnicas y tecnologías aplicadas a la extracción, las cuales a su vez determinan los costos de una operación y la competitividad de un determinado proyecto vis a vis otro.

La extracción de litio llevada a cabo tanto a partir de rocas pegmatíticas como de salmueras de salares recupera el litio en distintas formas, a saber: concentrados de minerales de litio, carbonato de litio, cloruro de litio, hidróxido de litio. Los últimos tres se consideran compuestos químicos en tanto el primero es una solución enriquecida con el mineral.

En el caso de las rocas pegmatíticas, se utiliza procesos como el chancado, la molienda o la flotación diferencial para obtener concentrado del mineral que contiene litio (espodumeno, petalita); éste a su vez puede ser utilizado para industrias como la del vidrio o bien como material base para un mercado químico, que elabora compuestos (Cochilco, 2013).

En el caso de salmueras, se extraen las sales que contienen diversos elementos mediante evaporación. La solución que permanece es trabajada en una planta química desde la que se obtienen los compuestos como el carbonato o el cloruro de litio. De las sales se pueden obtener también litio metálico e hidróxido de litio que sirven para distintos elementos (Halogenuros

[8] Para una descripción más acabada de las restantes etapas de la cadena de valor ver, por ejemplo: López *et al*., 2019 y Obaya y Céspedes, 2021.

o butil litio). Al mismo tiempo se puede obtener tanto cloruro de litio como hidróxido de litio a partir del carbonato de litio (Cochilco, 2013).

Así los principales procesos de extracción utilizados en la actualidad debido a sus ventajas económicas, son: la evaporación de salmueras (para obtener carbonato de litio y cloruro de litio); y la explotación de minerales pegmatíticos (para obtener carbonato de litio o hidróxido de litio). El desarrollo de nuevas técnicas está en constante evolución con el objetivo de los optimizar tiempos y disminuir los costos de la producción (Cochilco, 2013).

La literatura destaca factores vinculados a las características físico-químicas, geológicas, hidrogeológicas y climáticas de los salares (Guzmán Salinas, 2014). Específicamente para la extracción de litio en la literatura consultada se destacan seis factores principales (Cochilco, 2013; Guzmán Salinas, 2014): 1) *La concentración de litio*: es la que determina la cantidad de sales que pueden ser recuperadas; 2) *La superficie del salar*: este factor también incide en la cantidad de salmueras a utilizar; 3) *La concentración de potasio*: al encontrarse el litio con el potasio, y existir la posibilidad de extraer los dos elementos se puede aumentar el margen de ganancias y limitar los costos de la operación; 4) *Relación entre litio y magnesio*: el magnesio empeora la calidad del litio y requiere mayores esfuerzos para su separación; mayores proporciones de magnesio en el litio impactan en los distintos mecanismos para poder separar ambos elementos, requiriendo utilización adicional de cal para lograr concentrados de sales de magnesio mediante cristalización; 5) *Los factores climáticos*: la tasa de precipitación y las tasas de evaporación determinan las técnicas a utilizar; los menores valores de precipitación y las más elevadas tasas de evaporación redundan en la incorporación de la evaporación solar como método; 6) *Accesibilidad y conectividad de los emprendimientos*: relación y cercanía de los centros de extracción con los centros de procesamiento y/o comercialización y extracción.

La explotación de litio de salmuera generalmente se realiza en conjunto con la extracción de otros minerales que se encuentran en el mismo ambiente (i.e. potasio), también son demandados en el mercado (Ströbele-Gregor, 2015).

Ello se explica a partir de las distintas eras geológicas en que se formaron los salares de la puna sudamericana; existe diferencia entre los distintos compuestos químicos sedimentados (Fornillo, 2015a). De todos modos, especialistas como Goebel nos advierten que en muchos casos la explotación de potasio, utilizado como fertilizante para explotaciones agrícolas, se torna invisible en el entusiasmo que se genera alrededor del litio[9].

En la tabla 17 en el Anexo puede verse en detalle las características de los principales salares del mundo. En la conjunción de factores determinantes, existen salares con mejores ventajas comparativas que otros. Por consiguiente, pese a que el Salar de Uyuni posee la mayor superficie de salmueras explotables, sus características plantean varios desafíos. La mayor razón magnesio/litio sumado a una menor concentración de litio, menores tasas de evaporación y una mayor precipitación apuntan a peores condiciones si se lo compara con el Salar de Atacama. De esa manera dichos aspectos señalan a una operación más costosa y como consecuencia menos competitiva (Salinas Guzmán, 2014).

La discusión sobre técnicas y formas de extracción de litio a partir de salmueras contempla como principales variables, los tiempos y costos de producción, y el grado de pureza del elemento obtenido. En cuanto a este último, cuando el grado de pureza es menor, hay que aunar esfuerzos y costos adicionales para llegar al estado deseado (pureza de carbonato de litio grado baterías: superior al 99,6%; pureza grado comercial: inferior al 99,6%). Un aspecto llamativo se vincula a que los aspectos de impactos ambientales no son significativamente incluidos en estas discusiones.

Siguiendo la principal literatura que aborda la comparación de técnicas: Fornillo, 2015a; Cochilco, 2013; López *et al*., 2019, sintetizamos a continuación las principales características de cada una. Estas técnicas se abocan a concentrar el litio que se encuentra disperso y separarlo de otros elementos químicos. El descubrimiento de nuevas técnicas es constante por lo que incluimos aquí las más consolidadas, aunque existen varias en desarrollo.

[9] Conversaciones e intercambios informales con Barbara Goebel entre el 2013 y 2015.

1) *Evaporación en pozas:* Una de las principales técnicas de extracción de litio a partir de salmueras es la evaporación de pozos o en pozas. Se bombea la salmuera de pozos profundos y se lleva a pozas de evaporación en la superficie del salar, en donde a través de la circulación en un circuito de pozas en varias etapas, se logra una salmuera concentrada de litio con más de un 4% de este mineral. La solución que se obtiene es llevada a una planta química donde se purifica y precipita el litio en forma de carbonato o de cloruro de litio. Como este proceso, que es el más utilizado y más económico, dura entre 12 y 24 meses despendiendo de distintos factores (tasa de evaporación, precipitaciones, entre otros), en la actualidad se desarrollan estudios para acortar estos tiempos. Entre los principales salares que se encuentran utilizando esta técnica, se destacan: el Salar de Atacama en Chile y el de Olaroz-Cauchari en Argentina (ambos estudiados en este trabajo).
2) *Absorción selectiva:* Se trata de una técnica que colocan columnas de membrana sobre el salar, que sirven para la absorción selectiva de litio. La salmuera circula por las mismas, y tras seleccionarse el litio, tanto el agua como los otros componentes retornan al salar. Mediante esta técnica se obtiene carbonato de litio de alta pureza: 99,7%. Esta técnica requiere de la utilización de compuestos químicos que funcionen como solventes; y de un ulterior tratamiento en una planta química y de reposo en piletas. La misma fue patentada y es utilizada por la firma FMC Lithium Corp, hoy Livent, para el proyecto Fénix del Salar del Hombre Muerto en Catamarca y Salta, Argentina.
3) *Ósmosis inversa:* Es una técnica que se vincula con el aprovechamiento geotermal para la generación de energía. Fue desarrollada en California por Simbol Materiales en vinculación a una planta geotérmica en Salton Sea. Consiste en el bombeo de salmuera caliente para formar vapor que a su vez genera energía eléctrica a través de una turbina, que es aprovechada así en la planta geotérmica (Cochilco, 2013). La salmuera es reinyectada al suelo después de producido el vapor necesario para las turbinas. Si bien como ventaja, esta técnica no requiere evaporación solar, y los costos son menores ya que se comparten con otra actividad productiva, la recuperación del litio se lleva a cabo con otros compuestos (Fornillo,

2015a); las soluciones recuperadas cuentan con un 30% de sólidos disueltos, incluyendo además del litio manganeso y zinc (Cochilco, 2013). Resultan claves los métodos para su purificación y separación con otros elementos. En razón de ello, y para aprovechar los distintos elementos de la salmuera, los desarrollos apuntan al desvío de la salmuera antes de su reinyección al salar para poder ser procesada en un estado caliente, lográndose el filtrado de las demás sales, y obteniendo así un carbonato de litio de alta pureza (Cochilco, 2013).

4) *Extracción química:* Esta técnica consiste en la extracción química del litio, así como de otros elementos como el magnesio, calcio, potasio y boro de las salmueras. Si bien no se conocen muchos detalles de la técnica, se estima que es más efectiva en cuanto al tiempo insumido y en cuanto a tasas de recuperación de litio. Se estima que el litio se podría extraer en ocho horas, tiempo muy superior a los 12 a 24 meses insumidos para técnicas de evaporación. A la vez, se recupera el 80% del litio, cuya tasa de recuperación mediante evaporación ronda en un 50% en promedio. El grado de pureza del carbonato de litio obtenido sería del 99,9% (Fornillo, 2015a). Esta técnica está siendo desarrollada por empresa surcoreana Posco, y estaba siendo probada en una planta piloto en el Salar de Maricunga en Chile y en Olaroz-Caucharí, Argentina (proyecto Exar). Existen altos niveles de reserva sobre la misma. Pese a que estuvo en alianza con Exar, la empresa no logró mantener su relación y se habría asociado a Galaxy Resources para el proyecto Sal de Vida en Catamarca, pero sin mencionar el método a utilizar (López *et al*, 2019).

5) *Extracción por solventes:* consiste en la obtención de litio de salmueras mediante la utilización de solventes orgánicos. Así, a partir de la introducción de solventes, se puede separar los iones de litio de la solución acuosa, utilizándose luego un ácido que permite la obtención de cloruro de litio y de nuevos solventes igual que al inicio. El cloruro puede ser luego convertido en hidróxido o carbonato y la solución solvente, reutilizada. Este desarrollo fue llevado a cabo por la empresa holandesa Bateman Lithium Projects, parte del grupo Bateman Litwin Group, patentando el proceso conocido como LiSxtm.

6) *Electrólisis de sales:* técnica desarrollada por el equipo del Instituto de Química Física de los Materiales, Medio Ambiente y Energía (INQUIMAE) liderado por Ernesto Calvo. Busca recuperar el litio a partir de electrólisis de sales. Este método se considera más amigable con el ambiente ya que no emplea sustancias químicas como el resto. No consume agua, tiene bajo costo energético, más rápida recuperación de litio y logra un alto grado de pureza (Fornillo, 2015a). Fue premiada por el concurso internacional Bright Minds Challenge[10] por su contribución a la generación de energías renovables. Las patentes fueron presentadas por el propio CONICET en Argentina, Estados Unidos y Bolivia, cediéndose los derechos de comercialización a YPF-TEC. Esta sería la única técnica no asociada al sector privado (Fornillo, 2015a). Además, tal como manifestó Calvo en el 2017 las técnicas desarrolladas por su equipo todavía no han sido probadas a escala, sino tan solo a nivel laboratorio (entrevista); en el 2019 se encontraban en fase de prototipo y fondeo para la construcción de una planta piloto (López *et al*., 2019).

Las principales empresas que dominan este segmento de la cadena de valor son: Albemarle (antes Rockwood) (Estado Unidos), SQM/Soquimich (origen Chile) y FMC/Livent (Estados Unidos); también se identifica presencia de empresas Canadienses y Australianas, y López *et al*., destacan especialmente entre las empresas Chinas que van ganando espacio en el mercado como productora de litio a Tianqi Lithium que opera con Albemarle la mina Greenbushes en Australia, la más grande del mundo (2019). Ganfeng también opera en Argentina.

2.3.3.2 Los restantes eslabones

El aspecto, si se quiere central, de la extracción de litio, es la posibilidad que permiten los compuestos químicos de ser transformados en

[10] Más información disponible en: Telam Digital (13 de junio de 2017). Científicos argentinos ganaron el concurso internacional "Mentes Brillantes", *TELAM*. https://www.telam.com.ar/notas/201706/192188-cientificos-argentinos-ganaron-el-concurso-internacional-mentes-brillantes.html (última visita 18 de julio de 2019)

baterías. Para ello, se requiere también contar con un alto grado de pureza de los compuestos químicos, esto es superior al 99,6% aspecto que es buscado por las empresas extractivas mencionadas en el apartado anterior.

El litio se utiliza para baterías tanto primarias (batería de litio) en donde se obtiene el ánodo de litio metal por la reducción de cloruro de litio como en secundarias (batería ion-litio), que son reversibles y recargables. La industria de este segundo tipo de baterías es más compleja debido al continuo desarrollo de investigaciones para lograr ánodos, cátodos y electrolitos bajo secreto industrial hasta que luego es patentado el descubrimiento (Castello y Kloster, 2015).

Castello y Kloster entienden que es muy difícil conocer con precisión el estado del arte de las baterías justamente por este secreto industrial que protege los desarrollos hasta que sean estables y comercialmente aptas. En su trabajo identificaron algunos tipos diversos de baterías que serán resumidos a continuación: 1) *óxido de litio cobalto* (LCO) para pequeñas baterías electrónicas con ventajas como la densidad de energía, pero con mayores impactos ambientales (desecho de cobalto) y de salud y riesgo de sobre-carga o sobre-calentamiento. López *et al*. recuerdan que es la primera tecnología de batería recargable y la más usada para la electrónica (smartphones) y que, aunque se estima que pueda reducirse su uso en el futuro, productores principales como Samsung y Apple confirmaron que utilizarán esta tecnología en computadoras portátiles (López *et al*., 2019). 2) *óxido de litio hierro fósforo o litio-ferrofosfato (LFP),* poseen menor densidad energética pero mayor nivel de seguridad y de impacto ambiental al no utilizar cobalto, su demanda es impulsada por vehículos eléctricos y aplicaciones estacionarias. Se estima que en los siguientes diez años las industrias chinas las priorizarán (López *et al*., 2019). Las de 3) *óxido litio manganeso* y las 4) *óxido de litio níquel manganeso cobalto* (NCM), poseen menor densidad de energía, pero son más estables, tienen mayor capacidad de recarga y más larga vida útil. Se usan para la microelectrónica y aplicaciones médicas. Las de 4) *óxido de litio níquel cobalto aluminio* (NCA) y de 5) *titanato de litio* que son populares para trenes eléctricos y grandes acumuladores de redes discontinuas. Las nombradas en primer lugar son las elegidas por Tesla para sus baterías (López et. al., 2019). Las de 6) *litio-polímero* con un electrolito

sólido que permite que las celdas sean flexibles y delgadas que evita riesgos de drenaje o pérdida de un electrolito líquido, todavía en investigación y las baterías litio-ion en formato bolsa (2015).

Este segmento de la cadena de valor que involucra los pasos 3 y 4 de la confección de baterías, y en algunos casos el 5 cuando se trata de vehículos, está caracterizado por un alto nivel de especialización, concentración al interior de cada eslabón por fusiones o adquisiciones y escasa integración vertical.

De esa manera existen pocas firmas que poseen presencia en gran parte de los eslabones de la cadena. Entre ellas se destacan LH Chem (desde la fabricación de componentes, celdas, baterías, hasta el producto final: baterías estacionarias), Tesla (celdas, baterías, producto final: automóviles) BYD (celdas, baterías productos finales: buses y baterías estacionarias), Panasonic y Samsung, que también producen celdas, baterías y los productos finales de electrónica (López *et al*., 2019).

En el trabajo de Miller se preveía además en el 2019 un significativo crecimiento de las mega-fábricas de baterías, que pasaría de las tres fábricas existentes en el 2015 a más de 23 en cartera hacia finales del 2019. Estas estimaciones, sin embargo, tendrán que ser reevaluadas a la luz de los impactos de la pandemia.

Respecto a los productos finales, en el trabajo de López *et al*. se identifican al menos 35 empresas que lideran el desarrollo de los distintos productos finales: vehículos eléctricos, puros e híbridos (19), almacenamiento estacionario (17), aparatos eléctricos portátiles (7) (2019).

En tanto algunas de estas empresas de productos finales poseen participación en otros eslabones de la cadena (en particular la fabricación de baterías), otras generaron alianzas estratégicas con empresas que dominan la fase extractiva.

La fase de reciclado es la menos estudiada a la fecha, de hecho, en la literatura revisada para este trabajo, muchos autores no la incluyen siquiera como etapa. Esta exclusión da cuenta de un problema adicional: no se tienen en cuenta los impactos ambientales por su deshecho asociadas a discusiones sobre transición energética.

Elsa Dominish, Nick Florin y Sven Teske destacan justamente la importancia de la recuperación de los minerales de las baterías es clave si busca un escenario que no supere los 1,5 grados de calentamiento global ya que este implica una mayor penetración de energías renovables que requieren minerales. Esta sería la única forma de contener una nueva presión extractiva de la demanda de estos minerales: sin embargo, a la fecha esto no ocurre para minerales como el litio y, además, el tiempo necesario para asegurar la tecnología de recuperación –la cual a su vez no está exenta de impactos sociales y ambientales– no podría evitar el avance de las nuevas operaciones ya en marcha (2019).

Entonces, las empresas transnacionales han logrado un lugar clave en esta cadena de valor y cumplen roles centrales; mediante distintas estrategias –como la absorción de empresas especializadas– las empresas más grandes lograron posicionarse en lugares centrales y así pueden tener gran influencia en fijar las condiciones en toda la cadena en detrimento de los Estados con menor poder (Ströbele-Gregor, 2015).

Teniendo en cuenta la importancia de la producción de automóviles eléctricos en los desarrollos actuales e inminentes de la producción de litio, las alianzas centrales desde el punto de vista del enfoque de la red global de producción es la que se da entre las empresas automotrices y las que fabrican celdas de baterías; la configuración técnica de los vehículos eléctricos posee hasta 60% menos componentes que un vehículo a combustión interna. Además, en la producción de estas celdas tanto el litio como el cobalto son elementos críticos y presentes en la mayoría de las configuraciones actuales de baterías (para mayor detalle ver UBS, 2017 y Lebedeva y otros, 2016 en Obaya y Céspedes, 2021).

La consolidación de actores empresariales a lo largo de toda la cadena de valor, en roles estratégicos y centrales no es novedoso en la fase actual de globalización en la que operaciones son desplazadas de una geografía a otra teniendo en cuentas los marcos legales más favorables (menor costo social, ambiental e impositivo, principalmente). Sin embargo, en el caso de la extracción mineral –y aunque esta tendencia podría en parte revertirse debido a la promoción de nuevos depósitos dentro de las fronteras del Norte Global–

persiste todavía un rol importante para los países donde se encuentran los minerales, rol que debe ser ejercido en un delicado equilibrio entre lograr el interés y atracción de inversiones, por un lado, y obtener algún beneficio de la actividad, por el otro. Así, lo que Obaya y Céspedes denominan el anclaje territorial de los recursos naturales lo diferencia de otras actividades. Cobran relevancia la condición de acceso al recurso, la política impositiva, las condiciones ambientales. Entonces no se ha desplazado del todo el rol del Estado; sino que éste regula y/o participa de los proyectos de acuerdo a las definiciones normativas. Asimismo, se reconoce un rol de influencia a otros actores sociales como organizaciones ambientalistas y comunidades indígenas, que ganaron capacidad de negociación colectiva con mayor grado de organización interna y el reconocimiento de derechos (2021).

A su vez, y respecto al segmento de las empresas que se dedican a la extracción y procesamiento de litio prevalecen alianzas entre compañías mineras especializadas en la explotación de litio, que son más volátiles, y poderosos consorcios mixtos establecidos en sus distintos rubros (fertilizantes, químicos, industria farmacéutica, tratamiento de agua), que garantizan mejores retornos de los negocios (Nowacki 2012 en Ströbele-Gregor, 2015). A estos consorcios se suman también las empresas automotrices.

En la región también pueden identificarse alguna de estas tendencias y la presencia de varias de estas empresas globales. De hecho, en ocasiones existe dificultad de conocer a nivel local las empresas que operan los distintos proyectos, ya que muchas de ellas son empresas *junior* con cambiante nombre de fantasía y gran dinamismo en sus operaciones económicas. No obstante, esta falta de claridad se supera al ascender al ámbito trasnacional, en la que se dan mayores concentraciones de eslabones del mercado.

De esa forma, entre los tipos de colaboración más destacadas se construyen alianzas estratégicas de empresas automotrices con actores que podrían denominarse "tradicionales" de la industria minera. Mediante la utilización de la figura de "joint venture" las empresas de litio o los consorcios mixtos se alían con el sector automotriz, extendiendo sus portafolios empresariales. De esa forma se logra el aspecto estratégico para el futuro de la industria automotriz: el acceso directo a las minas de litio (Green-

Economy, 2013 en Ströbele-Gregor, 2015). Pero no se trata solo de lograr el acceso al salar, sino que esta alianza les permite asegurarse determinado volumen del producido (carbonato de litio, cloruro de litio) a precios más económicos que los mundiales (Slipak, 2015).

Se destaca como pionera en esta modalidad para el litio la alianza entre Toyota, una de las principales productoras de vehículos híbridos y Orocobre, compañía minera australiana, realizada en el 2010. Toyota habría adquirido el 25% de Orocobre, asegurándose así un abastecimiento de litio de la operación que posee la empresa minera en el Salar de Olaroz, Provincia de Jujuy, Argentina. El gobierno local (JEMSE empresa pública provincial) es el tercer socio de esta alianza. En similar línea se ubican los esfuerzos de General Motors Corporation USA y los intentos de la empresa francesa Bolloré (Ströbele-Gregor, 2015).

A estas estrategias se suman las alianzas con los grupos de investigación que se encuentran realizando los distintos desarrollos, buscando tecnologías que permitan menores costos y mayor rentabilidad.

Habiendo descripto en términos generales las características y tendencias de los principales eslabones de la cadena de valor de litio e integrado la visión general sobre las alianzas que priman, resta luego ver cuáles son las visiones de los Estados de Argentina, Bolivia y Chile en la cuestión, así como las políticas que proponen y las relaciones de negociación que se generan en torno a las decisiones de política.

¿Cómo se proponen los países de la región hacer valer sus intereses frente a actores de gran peso en la economía global, qué opciones tienen y qué visiones iluminan sus decisiones?

En particular, resulta relevante, como señalan en su análisis de Obaya y Céspedes, la tensión que emerge entre las políticas públicas de impronta tecno-productiva hacia fabricación de celdas de batería en la región, y la estrategia de las empresas que lideran las redes de producción global.

En su intención de localizar eslabonamientos productivos en torno al recurso, los países establecen normas que limitan la movilidad del capital e influyen sobre la organización geográfica de la red, afectando las posibilidades de apropiación de renta que las empresas tendrían en condiciones de mayor libertad (2021, p. 19).

3. Sudamérica y el debate del litio

3.1 Una región con horizontes de desarrollo en disputa

Como se desprende de las páginas anteriores, la relación de América Latina (en particular Sudamérica) con el mundo globalizado en las distintas etapas del siglo XX ha sido estructurante en la definición del marco de posibilidades para pensar horizontes de desarrollo y políticas para generar bienestar en la población. Lo mismo puede decirse para las primeras dos décadas del siglo XXI en la que también se identifican períodos con tendencias distintas cuyas características y periodicidad varía en cada uno de los países estudiados. Así, a grandes rasgos y en términos generales identificamos un período al que podremos llamar de avance de los progresismos, caracterizado por gobiernos que de distinto modo y con limitaciones han buscado una diferenciación del neoliberalismo de fin de siglo XX (2002/3-2013/5). A éste le siguió un momento al que llamaremos reacción conservadora liberal (2013/15-2019/2020) en la se buscó revertir lo acontecido en el período progresista de distinto modo según los casos. Luego, al final del período estudiado se identifica el cese o pausa de la reacción conservadora liberal con una nueva emergencia de una mirada progresista, cuyo proceso e implicancias continúan desarrollándose a la escritura de la presente investigación por lo que no serán analizadas en detalle en este trabajo.

De esa manera, y al adentrarnos en los casos, identificamos que en los tres países el período estudiado se inicia (i.e. en el 2011) con gobiernos que, siempre leídos a la luz del espectro de relaciones entre fuerzas políticas en cada país, se ubican en un lugar que puede a grandes rasgos ser llamado progresista o que poseen elementos ligados al progresismo. Luego, son interrumpidos –en algunos casos de manera democrática (Argentina, Chile) en tanto en otro de manera intempestiva (Bolivia)– por gobiernos que se identifican con fuerzas más liberales, para luego volver a instalarse, aunque con variantes, gobiernos nuevamente con elementos progresistas.

Así, en Argentina del 2011 al 2015 transcurre el segundo gobierno Cristina Fernández de Kirchner, que es sucedido por el gobierno liberal Mauricio Macri (2015-2019) y luego hacia finales del período estudiado

vuelve al poder una fuerza política similar comandada por Alberto Fernández y Cristina Fernández (2019-2023); la alternancia de mando fue de manera democrática. En Bolivia a lo largo del período estudiado el mando se encuentra en manos de Evo Morales, quien gobierna desde 2006, hasta noviembre de 2019 que se vio forzado a renunciar por un golpe de estado que dio el poder de facto a Jeanine Añez, quien permaneció al mando del país durante un año hasta que en nuevas elecciones ganó Luis Arce, también del MAS. En Chile, el período estudiado encuentra la alternancia de gobiernos liberales y de la concertación: Piñera (2010-2014), Bachelet (2014-2018), Piñera (2018-2022), aunque irrumpe en la escena política un estallido social en el 2019 que cuestionó a toda la clase política y logró un proceso de reforma constitucional que, si bien no prosperó, generó un importante impacto en la agenda política. De esa forma, y para facilitar la comparación diremos que la concertación posee elementos de progresismo en relación al gobierno de Piñera, aunque sin dudas, dista mucho de lo que plantean gobiernos como los de Argentina y aún más el de Bolivia, que también difieren entre sí.

Sin ánimo de simplificar la complejidad política y electoral y los matices dentro de cada uno de los países estudiados, sí podemos afirmar que precisamente la revalorización del litio en debates globales sobre cambio climático y transición energética vuelve a poner en relevancia la discusión sobre los horizontes de desarrollo posibles para las sociedades de la región, que se convierten en enormes terrenos de disputas políticas, electorales y de sentido.

Entonces, ¿cuáles son estos elementos salientes de estos distintos períodos? ¿Cuáles son esas características comunes que nos permiten referir a un período progresista y a una reacción conservadora liberal?

3.1.1 El progresismo: la vuelta del Estado y las nuevas demandas sociales

Tras la experiencia neoliberal y el saldo negativo que dejaron la aplicación de las políticas dictadas por el Consenso de Washington en términos de pobreza y desigualdad, los gobiernos de la región apelaron –en mayor o menor medida– al fortalecimiento del Estado como condición necesaria para el desarrollo equitativo de la sociedad (Fernández y García

Puente, 2012). Así entonces, se da inicio a una etapa con progresiva instalación de gobiernos de nuevo signo, quedado en minoría los gobiernos de derecha o de índole conservadora (Moreira *et al*., 2008). Esta etapa parece encontrar en los años 2015 y 2016 un punto de inflexión desde el cual empieza a verse la tendencia opuesta, que en los distintos países se materializa en distintos momentos poseyendo trayectorias particulares.

El período que se inicia en los primeros años del nuevo siglo es ampliamente estudiado por la literatura, en la que se puede hallar distintos puntos de vista e interpretaciones sobre los acontecimientos en la región. Así, en tanto la mayoría de los autores coinciden en que existen cambios significativos respecto de la época neoliberal, difieren en su interpretación sobre el significado y alcance de estos cambios. En otras palabras, para un grupo de autores pareciera existir un cambio de época, con claras diferencias entre el ayer y el hoy, en tanto para otro grupo, existen cambios importantes pero insuficientes para considerar que se está en una nueva época; perduran elementos que marcan cierta continuidad con la época anterior.

Desde el punto de vista político, este momento histórico particular para algunos autores permite hablar del "retorno de la izquierda", tras el agotamiento de la experiencia neoliberal (Zanatta, 2012). La concreta clasificación de estos nuevos gobiernos desde un punto de vista más ideológico genera debate y controversia.

En ese sentido Vilas, nos advierte del peligro de caer en la sobreutilización de ideologías en abstracto, ya que la posición en el espectro político (derecha, izquierda, centro) resulta en definitiva una metáfora relacional, históricamente determinada, en la que la existencia de cada una de estas categorías, requiere de las restantes. Después de todo, señala que la normatividad de las ideas depende más de las relaciones de poder, acuerdos, tensiones y coaliciones entre distintas fuerzas políticas concretas, que de abstracciones o denominaciones convencionales. Para este autor, la denominación de "nueva izquierda" para referirse al conjunto de expresiones que surgieron en la región al inicio del nuevo siglo resulta arbitraria y debe además hacerse cuidadosamente. Envuelve distintos regímenes con características particulares. Los puntos de continuidad y contacto con las izquierdas latinoamericanas del siglo XX se hallan en la insatisfacción crítica

con la configuración de la sociedad y la búsqueda de una calidad de vida más satisfactoria, en especial para sectores populares y partes de la clase media. Los aspectos de ruptura, se encuentran en la relegación de las hipótesis de cambio sistémico. No se plantea el socialismo como forma de organizar la sociedad, sino se intenta un capitalismo más equilibrado. Esta nueva izquierda en términos generales se presenta más gradualista y pragmática, y con menos definiciones ideológicas duras. Las propuestas de reforma son más moderadas, como consecuencia de tener que compatibilizar las fuentes de legitimidad democráticas con las restricciones de escenarios en los que se desenvuelven (contexto de globalización) (2005).

Sin perjuicio de ello, si se afina la lupa, puede verse cómo dentro de esta concepción generalizada de nuevas izquierdas, existen a su vez distintos matices (Vilas, 2005). Diferentes autores (Zanatta, 2012; Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008 para citar algunos) se abocan a analizar las características de los diversos tipos de izquierda. Por un lado, existe una izquierda reformista, que se vincula más con la detallada por Vilas, o con lo que Moreira, Raus y Gómez Leyton identifican como izquierda racional y gradualista, que guarda mayor cuidado en no violentar instituciones y reglas del juego de las reformas estructurales, e interpela desde lo discursivo al ciudadano como sujeto (Brasil, Chile, Uruguay). Por el otro, una izquierda populista, que se presenta como más radical, con un lenguaje más revolucionario y que pretende regenerar las estructuras de la sociedad. Esta última se presenta como más rupturista y en lo discursivo apela al concepto tradicional de pueblo, entre otras características (Bolivia, Ecuador, Venezuela). Resulta muy ejemplificadora la diferencia entre los estilos políticos y decisiones de los líderes como Chávez en Venezuela y Lula Da Silva en Brasil.

Desde el punto de vista de las políticas adoptadas, estos nuevos gobiernos poseen como común denominador, por un lado, la relativa alta oposición al consenso político reformista de los noventa, y por el otro, la adscripción a programas políticos que buscan recomponer algunos de los más duros efectos sociales, políticos e institucionales de los años noventa. Existen ciertas características y tendencias que marcan un quiebre con períodos anteriores (Moreira *et al*., 2008). Se pone de manifiesto la asunción de reglas

distintas al pasado, en las que el Estado juega un importante rol como hacedor de políticas públicas y asume los desafíos para alcanzar la justicia social. Este nuevo rol requerirá lograr equilibrios entre las decisiones políticas y las restricciones externas que condicionan el papel de la región (Moreira *et al*., 2008). Regresa la supremacía de la política sobre los dogmas económicos (Zanatta, 2012).

Así, existe una oposición explícita a reformas pro-mercado de finales de siglo anterior, que trasciende el plano de lo discursivo, y permite la recuperación del Estado en términos de intervención en la vida política, social y económica del país. Se marca una actitud diferencial respecto del mercado, en que el Estado puede remediar sus fallas, y se traza una relación distinta de fuerzas entre los gobiernos a nivel regional (mayor madurez e independencia) y con el orden global. Estos cambios significativos respecto del período anterior, pueden evidenciarse en el tipo de políticas adoptadas por los nuevos gobiernos en la región, en las que el Estado vuelve al primer orden para su diseño. La centralidad de la búsqueda estabilidad macroeconómica (lograda mediante control de gasto público, inflación y estabilidad de tipos de cambio), la conciencia sobre la ruptura social previa, que requiere de asignaciones monetarias a cambio de contraprestaciones que aumenten el número de beneficiarios y se corresponda con mayores partidas presupuestarias (i.e. Bolsa Familia en Brasil, Asignación Universal por Hijo en Argentina) y las políticas dirigidas a restaurar la amplia participación y recuperar la legitimidad (en especial de sectores populares), son algunas de las decisiones que marcaron los primeros pasos de estos entonces nuevos gobiernos de la región (Moreira *et al*., 2008). Al mismo tiempo, persisten otro tipo de políticas, vinculadas al modelo de acumulación, en especial el rol del sector extractivo-exportador de recursos naturales y estratégicos (minería, gas, petróleo, energía) que muestran signos de continuidad con la época anterior.

En la arena política interna, los movimientos sociales anti-globalización, ambientalistas e indigenistas, entre otros, cobraron especial relevancia a partir de la oposición al neoliberalismo. Con la llegada de un conglomerado de movimientos sociales que logra expresar el descontento y manifestarse en numerosas expresiones de gobierno (i.e. Estado Plurinacional

de Bolivia), se abrieron procesos de participación –no exentos de contradicciones– en torno a la articulación de nuevas formas de gestión colectiva que intentan superar limitaciones del aparato estatal burgués (Thwaites Rey, 2010; Svampa, 2010).

Se entrelazan una serie de reclamos diversos: aquellos vinculados a la alarmante situación socioeconómica que dejaron detrás de sí las medidas del Consenso de Washington, aquellos que proponen modificaciones sustanciales en la forma de estructuración de las esferas públicas y sociales (feminismo, ambientalismo, indigenismo).

Se presentan un conjunto de reivindicaciones diferentes, de demandas heterogéneas, que buscan la reafirmación de la diferencia y el reconocimiento, con difíciles articulaciones entre sí y vínculos con distintas matrices ideológicas, que se inscriben en el marco de lo que Svampa identifica como memoria larga, mediana y corta. La memoria larga es aquella asociada a los pueblos indígenas y sus reclamos de refundación de Estados con respeto a sus autonomías indígenas; la memoria mediana, recuerda las experiencias populistas de mitad de siglo XX con un Estado redistributivo y la interpelación al 'pueblo', en tanto la memoria corta aluda al llamado a la autonomía, horizontalidad y reclamo por consenso (2010).

De esa manera, los desafíos para las instituciones de los Estados revitalizados y con democracias en consolidación son múltiples: en primer lugar, el reconocimiento de distintas subjetividades, e identidades múltiples con crecientes demandas; en segundo lugar, la permanencia de la amenaza de la desigualdad socioeconómica estructural a pesar de mejoras en el índice de desarrollo humano, (PNUD, 2007; PNUD, 2010); en tercer lugar, el aumento de la desconfianza en los sistemas de representación política tradicionales, especialmente los partidos políticos; en cuarto lugar, la ya mencionada siempre compleja relación con los desafíos y oportunidades de la globalización.

Frente a los señalados desafíos, esta revalorización del rol del Estado tras la época neoliberal en la región, y las implicancias que conlleva su rol protagónico en el desarrollo invitan a re-visitar discusiones y aportes que no son nuevos en ciencias sociales ni para América Latina. Este renovado interés por el Estado ha ido en aumento en los distintos campos disciplinares de las

ciencias sociales en la última mitad del siglo XX, especialmente tras la crisis del neoliberalismo en la primera década del siglo XXI en la región.

La crisis de hegemonía del neoliberalismo, tras 30 años de una destrucción del contrato social del Estado de bienestar, implica que desde la discusión del desarrollo se haya replanteado el rol del Estado. La experiencia minimalista de los 90 invita a reconstruir el Estado no necesariamente desde una visión en la que el Estado se ocupe de todos los aspectos del desarrollo, pero sí desde una perspectiva en la que adquiera un rol más presente (García Delgado, 2006)

De esa manera, Theda Skocpol en su ensayo "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*"* analiza una amplia gama de estudios comparativos que dan cuenta del desarrollo de investigaciones sobre el Estado, abarcando distintos momentos y enfoques (1989). Inicia su recorrido en los enfoques de Ciencia Política y Sociología de los Estados Unidos en la década del 50 y 60 que ponían el énfasis en la sociedad para explicar la política y las actividades gubernamentales: El Estado no era tomado como un actor independiente. El gobierno era el terreno en el que los grupos de interés contendían o tejían alianzas para adoptar decisiones sobre políticas públicas.

Luego analiza los aportes de paradigmas pluralistas, estructural-funcionalistas o neomarxistas, que con sus diferencias fueron poniendo de manifiesto la necesidad de comenzar a profundizar otros conceptos, como el papel que asumían organismos estatales en la adopción de decisiones concretas que iban más allá de las demandas de grupos de interés.

Así, tras la segunda guerra mundial y los procesos de descolonización resurge el interés por el Estado como factor y estructura que configura a la sociedad con la aparición de una serie de modelos y variantes distintos de Estado, que se alejan de los modelos democráticos liberales de occidente (en especial Gran Bretaña y Norteamérica) en los que el capitalismo parecía un fenómeno gradual y poco conflictivo.

Son las estructuras del Estado las que configuran el modo de desarrollo económico y las políticas económicas de las sociedades, facilitando u obstaculizando intentos de industrialización. Aparecen entonces los aportes que tienden a analizar la autonomía y capacidad de los Estados para formular

y perseguir objetivos distintos del mero reflejo de las demandas de grupos o clases sociales de la sociedad.

En esa línea se inscribe el aporte de Evans, quien desde una perspectiva histórica describe las distintas olas de ideas acerca del Estado y el desarrollo, resaltando a través de la experiencia desarrollista en los procesos de industrialización de los países del sudeste asiático, la importancia para la capacidad transformadora del Estado, de la conjunción de coherencia interna y conexiones internas. Este autor resalta entonces el rol de la autonomía y las capacidades (autonomía enraizada) (1996).

Además, dentro de las bases para la reinstalación del Estado se fue dejando paulatinamente de responder a debates abstractos para integrar investigación de las políticas de los gobiernos. Así, desde las acciones de las autoridades y las demandas de la sociedad se actualiza el objeto de estudio con contenido tangible (Flores Vega, 2017).

Desde este contenido tangible se destaca el enfoque funcional orgánico de Bergeron cuyo concepto no es antecedido por una concepción previa, si se quiere filosófica del Estado, sino se centra en sus funciones específicas y detectables. Las ideas de función se asocian a las de "control" y se distinguen niveles de una totalidad orgánica funcional. Así encontramos al Estado "controlador" donde se destacan funciones de legitimación y seguridad, un Estado "controlando" en sus funciones ejecutivas, de conducción del poder, y un Estado "controlado" que remite a la sociedad con sus funciones de control (Bergeron, 1993 en Flores Vega, 2017).

En América Latina, las contribuciones al análisis del rol del Estado han sido numerosas y han integrado distintas perspectivas y puntos de vista; perspectivas históricas, políticas, sociológicas, económicas han convivido fuertemente cruzadas con perspectivas ideológicas respecto al rol ideal que debería adquirir el Estado para resolver determinado problema en el campo social. También se ha incorporado el análisis de las políticas públicas como forma de caracterizar y definir el tipo de Estado. Ante la importancia indiscutida del papel del Estado para la región, el estado de las políticas públicas es una forma para conocer el funcionamiento de los Estados

latinoamericanos. Estas constituyen un instrumento heurístico para comprender la acción y el funcionamiento de los Estados (Flores Vega, 2017).

Un elemento central en el abordaje de la cuestión vinculada al Estado y al desarrollo se vincula a la desigualdad social, entendiéndola como productor de una estructura dada de poder y a su vez constitutiva de esa misma estructura y que tarde o temprano repercute en el ámbito político (Vilas, 2007). Entonces quizá el elemento distintivo en relación a la discusión del Estado y a las cuestiones del desarrollo se vincula a la permanencia de la desigualdad social como problema estructural de la sociedad latinoamericana.

De esa forma desde el punto de vista de las discusiones sobre el Estado, se estudia cómo fueron creados los mismos. Aquellos procesos políticos que les dieron origen mediante una lucha de facciones e ideas sobre el rumbo que deberían tomar esos Estados, emulando experiencias foráneas, y basado en la exclusión de distintos grupos sociales que no tenían acceso a los procesos decisorios. Así, y pese que, en un inicio, los derechos hayan sido mínimos, existían personas y grupos sociales que podían participar de los beneficios de formar parte de un sistema político y aquellos que no. Así la historia social latinoamericana se vincula en gran medida con el avance de la conquista de derechos y la ampliación de instituciones estatales para responder a estas demandas sociales crecientes y diversas, en particular de sectores populares y clases medias. La desigualdad socioeconómica fue estructurante de la sociedad latinoamericana y los Estados jugaron un rol clave en la forma en que se consolidó el sistema capitalista en la región. Quiénes quedaron afuera y quiénes adentro, para quiénes y con qué intereses se manejaba al Estado son elementos que en el siglo XXI mantienen su vigencia y son reditados en numerosas discusiones actuales.

Desde esa perspectiva es que los aportes críticos como los de Twaites Rey y Svampa sobre los cambios de inicios de siglo XXI resultan relevantes. Por un lado, encontramos la discusión de la noción del Estado como emancipador efectuado por Thwaites Rey, y por el otro, la preocupación de Svampa por un escenario transicional en el que las vías de emancipación y desarrollo en el proceso de luchas políticas y sociales resultan antagónicas (2010).

Para Thwaites Rey resulta central analizar el rol estatal, desde una perspectiva emancipadora, analizando aspectos de continuidad y ruptura tras treinta años de hegemonía neoliberal, cuyo rasgo más característico consistía en asegurar la pasiva subordinación de la periferia capitalista a la acumulación del centro. Subyace la idea de que la existencia del Estado juega un rol fundamental en el mantenimiento y reproducción de un determinado modo de organización social ya que los aparatos estatales resultan la forma en que se expresa la relación social de dominación (Estado en sentido abstracto). El Estado entonces es ámbito de contradicciones y luchas de clase que se dan a su interior, y no logra superar la reproducción de un determinado modo de organización social, que lo limita en la aspiración a gestionar autónomamente el ciclo de capital regional (Thwaites Rey, 2010). La autora advierte la importancia de la construcción de una voluntad política capaz de impulsar un cambio radical, que logre superar la ficción del interés general que adopta el Estado. Admite, sin embargo, la necesidad de que hasta que eso ocurra, el Estado fuerce de manera consciente su acción a favor de los más débiles (2010).

Dentro del campo de estudio de los movimientos sociales son múltiples los aportes que buscan explicar cómo las distintas demandas sociales hallan eco (o no) en el ámbito de la política.

Entonces, desde una discusión proveniente del Norte Global, las teorizaciones más frecuentes, encuentran, por un lado, a los aportes de la teoría de la movilización de los recursos con énfasis puesto en la organización, capacidad y estrategias de los movimientos sociales para lograr sus fines propuestos; por el otro, a la teoría de los nuevos movimientos sociales de origen europeo –útil en el contexto de la sociedad posindustrial– para comprender las causas vinculadas al surgimiento de estos movimientos. Como bien señala Klandermans, ambas corrientes enfocan en aspectos distintos de los movimientos sociales y son igualmente útiles para explicarlos. En tanto en la primera corriente el foco está puesto en conocer la eficacia de determinado movimiento social para conseguir los recursos necesarios para lograr sus fines (costos, beneficios de la participación, redes y formas de conseguir apoyo), la preocupación de la segunda corriente se vincula al potencial de las causas por las que se forman los movimientos sociales. A

estos últimos se los que denomina nuevos por el momento histórico en el que surgen y para diferenciarlos de los movimientos tradicionales obrero-sindicales (1986).

Enfrentados a las fuerzas integradoras del mercado en su connotación más neoliberal, surgen movimientos en la región que no responden a un llamado de clase, sino que se trata de grupos heterogéneos afectados por la globalización, que cuestionan el poder, pero no buscan hacerse del mismo (Stahler-Sholk *et al*., 2007).

Las categorías nuevo y viejo no son tan útiles para el caso latinoamericano; deben ser entendidas de forma dinámica e interactiva, en forma de procesos que se adaptan a las formas cambiantes que adoptan el mercado y el Estado. Entre los múltiples procesos que afectaron al surgimiento de resistencias, los impactos sociales de la nueva reconfiguración del capital, en la era de la desregulación, ofreció una causa y, ayudados con las tecnologías de la comunicación, lograron potenciar sus vínculos (Stahler-Sholk *et al*., 2007).

Maristella Svampa, por su parte, analiza la dinámica de lucha de los movimientos sociales latinoamericanos, calificando a dicha lucha entre "lo destituyente y lo instituyente", y la invitación a la reflexión sobre los conceptos de autonomía, antagonismo y subalternidad. Para esta autora, jugaron un claro rol en lograr abrir la agenda pública a nuevos problemas, en especial el movimiento Zapatista. Destaca los desafíos para articular demandas y luchas que existen en un contexto de heterogeneidad y vínculos con distintas tradiciones político-ideológicas al interior del campo contestatario. El espacio contestatario, compuesto de lo que la autora identifica como distintas matrices político-ideológicas (i.e. indígena, nacional-popular, izquierda tradicional partidaria, narrativa autonomista), deberá enfrentarse a escenarios ambivalentes, en que la combinación de la tradición nacional-popular desde la reivindicación del Estado se entrelaza con el modelo neodesarrollista, en cuyo marco, la actual coyuntura internacional para las actividades extractivas y de agronegocios, constituyen las vías más rápidas hacia el desarrollo y progreso. Así, las demandas de autonomía, de horizontalidad y democracia por consenso, desde movimientos indígenas o campesinos territorial, pero también de otros movimientos socioambientales

urbanos deberá enfrentarse con la permanencia de un modelo de acumulación en expansión del modelo extractivo-exportador y un sistema político que oscila entre darle lugar a nuevas formas de participación, y habilitar una organización o una participación controlada (2010).

Twaites Rey y Svampa coinciden en que el modelo de acumulación en varios de los países de la región en pleno ciclo de gobiernos progresistas, mostraba signos de continuidad con la época anterior. En esta etapa se generaliza el modelo extractivo-exportador iniciado en la época neoliberal, generando una nueva fase de "acumulación por desposesión" en la que luchas por el territorio y medio ambiente, evidencian nuevas formas de movilización, y participación que amplía y radicaliza la plataforma representativa (Svampa, 2010).

Es por ello que el Estado se debe un proceso de reforma aún más profundo, que pueda modificar las relaciones de poder preexistentes a través de una construcción estatal distinta en la que valores económicos, institucionales, materiales y simbólicos puedan ser reasignados (Vilas, 2011) y reconstruidos.

Así la discusión del rol del Estado –y las políticas que se proponen desde el mismo–, en mayor o menor articulación con las demandas sociales y populares, cobran especial interés para los tres casos analizados en Sudamérica. Bolivia, si se quiere, es el caso más emblemático en cuanto a la discusión del Estado: su re-fundación incorporando actores sociales históricamente excluidos trajo un profundo debate sobre la orientación a seguir, la relación deseable con distintos actores del mercado y la forma de participación de la sociedad. El rol de los recursos naturales y el propio litio como recurso estratégico iluminan todas estas cuestiones. En Argentina la discusión sobre el Estado volvió desde el nuevo siglo; con visiones contrapuestas sobre los rumbos a seguir y la alternancia de horizontes entre gobiernos de corte progresista y las reacciones liberales en distintas arenas. Allí, las políticas en torno litio son terreno propicio para conocer en profundidad estas diferencias de visión. En Chile, por su parte, la discusión del rol del Estado, se da aislada y limitadamente en el caso estudiado de litio. Sin embargo, llega con mucha más fuerza recién hacia el final de la década estudiada con el estallido social a partir del 2019.

3.2.2 La reacción liberal conservadora (2015/7-2019/20): ¿Más mercado, menos sociedad?

Estas discusiones se ven a la vez afectadas por los cambios que comenzaron a verse en la región en el período que se inicia en el 2013/2015. En distintos países estas avanzadas, caracterizadas como conservadoras liberales –aunque diferentes entre sí– sucedieron en distintos momentos, y muchos de estos fueron revertidos a finales de la década estudiada.

En Argentina en diciembre de 2015 el candidato de centro-derecha Mauricio Macri apoyado por la coalición Cambiemos, compuesta por la Unión Cívica Radical (UCR), la Unión PRO y la Coalición Cívica ARI, ganó las elecciones democráticas luego de la sucesión de tres gobiernos kirchneristas. Esta victoria incluyó dos distritos de los más poblados del país (Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires); este último el bastión del peronismo. Sin embargo, en las elecciones legislativas de medio término (octubre de 2017) esta fuerza había logrado un caudal electoral aún mayor consiguiendo el 42% de los votos. Bajo el lema republicano y de las libertades primó la mirada liberal y de inserción internacional "racional" priorizando el patrón de producción especializada en el sector primario y la búsqueda de inversiones extranjeras.

En Brasil, caso emblemático para la región, la sucesión de un gobierno progresista a un conservador se dio en lo que luego fue conocido como un "golpe blando" en cuyo marco la sustitución de la presidenta electa democráticamente no respondía a las investigaciones judiciales existentes, ya que no se encontraba imputada de delito alguno, sino a distintos artilugios orquestados desde la legislatura que terminó suspendiendo a Rousseff. En ese sentido se destaca el rol de los medios de comunicación e importantes sectores del Poder Judicial, que utilizaron técnicas más sofisticadas para hacerse del poder público y manejar al Congreso. Estas estrategias se diferencian sustantivamente de las utilizadas por los sectores oligárquicos para desestabilizar y hacerse con el poder durante el siglo XX (Santa María y Trotta, 2016).

Un tiempo después en Chile, las elecciones del 2017 volvieron a dar la presidencia al candidato de derecha Sebastián Piñera, quien había

gobernado el país entre 2010 y 2014, finalizando el mandato de Michelle Bachelet de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Hacia finales de la década en Bolivia en noviembre de 2019 se dio un golpe de estado que culminó con la renuncia y exilio de Evo Morales, formándose un gobierno interino que estuvo en funciones cerca de un año y llamó a elecciones que devolvieron el poder al MAS, pero en cabeza de Arce.

Las políticas que pregonaron estos gobiernos conservadores-liberales, otra vez con variantes en cada uno de los casos, volvían con una visión menos estatista y más pro-mercado, también visible en el plano internacional tanto en avance de discusiones y tratados de libre comercio como en los foros y miradas regionales (Grupo Lima vs. Grupo Puebla).

A medida que se sucedían los cambios de gobierno en la región, perdiendo peso aquellos progresistas o con elementos progresistas, desde el plano intelectual se analizaba principalmente si se trataba de un fin de ciclo, o no. La cautela primó en esta aseveración ya que eran pocos los elementos en esos primeros años; además con el tiempo en la mayoría de los casos, la tendencia se revirtió.

Así, Ospina Peralta, dándole razón a Gudynas, analizaba que una cosa era hablar del agotamiento del potencial transformador positivo del progresismo y otra hablar de un fin de ciclo. Para agotar un proyecto no se requería necesariamente el fin del liderazgo político (2016). En similar línea para Schavelzon algunos signos del ocaso del progresismo pueden verse en la candidatura de Scioli –antes que en su derrota –, en las políticas austeras del PT de Dilma Rouseff, o las similitudes de los modelos de desarrollo de gobiernos plurinacionales o bolivarianos con los de Colombia o Perú. De esa manera se trata de "…un progresismo que ya no puede cumplir su papel. Fuera del Estado, el progresismo sólo existe como esperanza de volver a serlo" (2017).

Para Schavelson la consolidación de nuevos gobiernos en la región en este período remitían a algo más que una interrupción momentánea del progresismo. Sin poder sostener una agenda de cambio ni hacer frente al ciclo conservador, su fuerza radicaba en su capacidad de bloqueo. Surgían expresiones políticas nuevas y problemas que no se podían obviar vinculados a la propia base progresista. El progresismo podrá seguir siendo una

alternativa electoral sólo como centro, frente a una derecha definida en términos amplios y una izquierda caracterizada como "infantil". Hasta este momento había logrado actuar como la única fuerza capaz de garantizar los consensos mínimos y constituirse en interlocutora válida entre trabajadores y oligarquía. Sin embargo, esta nueva etapa dio cuenta de una fuerza que ya no podía garantizar esos consensos mínimos y que parecía darle la espalda a los acuerdos nacidos de las movilizaciones sociales que permitieron su ascenso (Schavelzon, 2017).

Estos análisis remiten al agotamiento del proyecto de transformaciones, que había sido posible en gran medida gracias al gran ciclo de auge de los commodities, pero que dejó ver sus limitaciones y la falta de atractivo electoral tras dicha bonanza. Con el excedente generado por los elevados precios de las materias primas, se pudo brindar cierto apoyo a las masas marginalizadas más severamente afectadas por las políticas del neoliberalismo, pero sin modificar el sistema productivo ni afectar a los sectores más pudientes. El agotamiento llegó entonces antes del ocaso del ciclo político y se basó en los propios límites del proyecto político; estas limitaciones en la mayoría de los casos se vincularon a los escasos intentos redistributivos y concesiones a poderosos grupos económicos a los que no se animaron a afectar. Tras la profunda crisis económica muchos de estos aspectos quedaron en evidencia (Ospina Peralta, 2016).

Schavelson, por su parte, se detiene en algunos aspectos centrales vinculados a las bases de gobernabilidad del progresismo. Explica que las grandes movilizaciones que generaron las condiciones para la llegada del progresismo al gobierno, un tiempo después resultaban escasas, y objeto de desconfianza del propio progresismo. Con menor popularidad que antaño, el progresismo, se encontraban a mediados de la segunda década del siglo XXI con bases sociales y alianzas resquebrajadas. Así, "Cuanto menor se vuelve la base social de apoyo, más alto y elocuentemente se evoca la disputa contra el neoliberalismo, el imperialismo y la derecha" (Schavelzon, 2017).

Los gobiernos se alían con sectores religiosos, financieros, extractivistas, dando cuenta de un giro conservador para lograr los apoyos parlamentarios, viéndose desde la práctica como participantes en los "privilegios, negocios, favores y financiamientos ilegal de campañas", y

empapados de grandes escándalos de corrupción de los que no pueden desvincularse. Ejemplo de ellos es el caso de Brasil, que generaron la caída del gobierno de Rousseff, pero también de Argentina, Venezuela y Bolivia. De esa forma la interpelación a las mayorías en oposición a las clases privilegiadas se desdibujó, y la posición de defensores del pueblo resultaba menos creíble en ese entonces (Schavelzon, 2017).

Estos procesos regionales se dieron en un momento en que la sociedad global también se encontraba experimentando procesos de profundo cambio político-económico con giros significativos en las políticas como lo que simbolizó la victoria de Trump en Estados Unidos, y el crecimiento de partidos de extrema derecha en Europa.

Sin embargo, al finalizar la década de estudio, en varios de los países de la región los progresismos lograron revertir estas tendencias. Con una alianza de fuerzas posible gracias a la necesidad de enfrentar a un enemigo mayor como el neoliberalismo, los progresismos volvieron al poder re-inventados, con discursos re-calibrados frente a la/s derechas liberales, y con reunión de grupos diversos y facciones que en algunos casos (i.e el argentino) se habían alejado del núcleo gobernante.

La base del modelo de acumulación, en particular la matriz extractiva y las cuestiones ambientales, es uno de los elementos centrales que deberá ser debatido profundamente por las bases de las nuevas coaliciones progresistas emergidas tras el paso de la reacción liberal conservadora.

3.2.3 Compatibilizar ambiente y desarrollo: ¿es posible para la actividad minera?

Para América Latina, una de las regiones más ricas en biodiversidad con las tierras cultivables más extensas del planeta, una amplia cultura, y una extensa historia de explotación de recursos naturales, la permanencia de elevados índices de pobreza y desigualdad, como ya fue mencionado, sigue siendo fuente de reflexión constante.

El modelo de producción –basado en la explotación intensiva de la naturaleza– plantea interrogantes centrales para los distintos países respecto a la posibilidad de alinear la economía a objetivos de protección ambiental garantizando bienestar para sus poblaciones.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se logra la una (en particular, achicar la brecha de desigualdad) ni la otra (protección ambiental). De hecho, existe una tendencia a la sobre-explotación de la naturaleza con consecuencias más severas para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Esta tendencia a la sobre-explotación es incentivada, entre otros factores macro-económicos por la necesidad de re-pagar deudas internacionales y sus intereses, lo que en muchos casos redunda en una mayor explotación de la naturaleza, conflictividad ambiental y desafíos para la democracia (Martínez Allier y Walter, 2021).

Es en este panorama en el cobran especial relevancia las cuestiones ambientales vinculadas al desarrollo, en particular las miradas críticas como las que surgieron a finales del siglo XX respecto de la imposibilidad de lograr un crecimiento económico perpetuo. El informe que el MIT preparó para el Club de Roma en 1972 "los límites al crecimiento" en el que se concluyó que, de mantenerse las tendencias de crecimiento de la población, los procesos de industrialización, la contaminación y la explotación de recursos naturales, se alcanzarían los límites absolutos en 100 años.

El concepto de desarrollo sostenible tuvo su protagonismo unos años después cuando fue definido inicialmente en el conocido informe Brundtland en 1987. Este informe resulta, junto a otros aportes de la época, de los primeros puntos de inflexión para comenzar a generar un cambio de paradigma en la concepción lineal de desarrollo. Al establecer que el desarrollo debe "satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones", reconoce la dimensión ecológica. El desarrollo debe contemplar la suficiente protección ambiental para que los ecosistemas puedan seguir proveyendo su bienestar a aquellos que vendrán después.

El debate se fue complejizando cada vez más. A estas concepciones iniciales, novedosas en cuanto a permitían integrar a los ecosistemas como límite al crecimiento, sobrevinieron críticas ya que la propia definición permitió reinterpretar su alcance. Así, nuevas variedades de desarrollo sostenible daban espacio a que se continuara en la misma senda de crecimiento económico en tanto se conservaran la naturaleza; o en el mejor de los casos dentro de los límites de la naturaleza aludiendo a la necesidad de

incorporar a la tecnología y eficiencia. A su vez, el paradigma de desarrollo sostenible fue también utilizado por el sector empresarial para referir a cambios superficiales o instrumentales sin llevar a un modelo de cambio más profundo, por lo que, para el activismo ambiental, este término ha sido capturado y se confunde su sentido. Es por eso que surgen la necesidad de referir a dos sentidos diferenciados respecto al desarrollo sostenible en sus connotaciones fuerte y débil (algunos autores como Gudynas agrega una tercera categoría como fuertísimo o súper fuerte): la primera de ellas entiende al crecimiento económico como un medio y no un fin en sí mismo, se preocupa por las generaciones presentes y futuras y apunta al respeto por la integralidad de los sistemas naturales. La segunda de ellas, privilegia avances y uso eficiente de tecnologías, y es generalmente la sostenida por el sector corporativo y algunos gobiernos (Svampa, 2011).

De hecho, existen en la actualidad numerosos aportes, provenientes principalmente del enfoque de posdesarrollo que invitan a salir de esta discusión con nuevos términos para evitar esta confusión y dotar de nuevos sentidos a los debates. Entre los más recientes, se destacan aportes como el concepto de "Maldesarrollo" de Viale y Svampa que apuntan a dar cuenta de la insostenibilidad social, económica, cultural y política del desarrollo actual. Así, estos autores buscan "poner de relieve el carácter insustentable de los modelos hoy en vigencia" tanto de los programas de desarrollo como de las dimensiones de malvivir que emanan del mismo. Aluden a que la distribución de costos ambientales vinculados a patrones históricos de desigualdades entre países y al interior de países, así como al rol de empresas transnacionales aprovechándose de la debilidad de los marcos regulatorios en el Sur Global (2014, p.82).

Muchas de estas discusiones, que serán retomadas en mayor profundidad en apartados siguientes, cobran especial sentido es la actividad minera en general y el debate del litio, en particular. Allí se ponen en evidencia las tensiones entre diferentes cosmovisiones e interpretaciones sobre ideas de desarrollo, bienestar y la naturaleza.

Justamente para América Latina, región que posee uno de los mayores potenciales mineros del mundo (ver análisis de Bárcena 2018), el debate

vinculado al desarrollo en general, y la cuestión ambiental, en particular, sigue siendo un tema central no sólo para analistas y académicos sino también para sectores vinculados a las prácticas de la gestión pública.

Se pone en discusión si las transformaciones ocurridas en los últimos decenios del siglo pasado en los ámbitos tecnológicos, políticos, de los mercados y de la organización empresarial, podrán conducir a que se conformen economías "modernas" a partir de la mera extracción de recursos naturales como ocurrió en los países desarrollados (Reed, 2002). La respuesta a este debate parece inclinarse por la negativa. Los cambios que se evidenciaron reconfiguraron el escenario actual en el que se emprenden las actividades extractivas, dando cuenta de los múltiples y complejos desafíos que presentan estas transformaciones en el campo de las actividades extractivas.

Respecto de la minería metalífera, estas modificaciones significaron que la actividad extractiva dejó de ser realizada a través de operaciones a pequeña escala explotando grandes depósitos de fácil acceso para convertirse en emprendimientos de grandes compañías transnacionales con integración vertical de capital intensivo y competencia oligopólica (Reed, 2002). De esta manera, se logra hacer rentable los depósitos de minerales que se encuentran en menor concentración a través de la utilización de grandes cantidades de explosivos, sustancias químicas y gran consumo energético, generando altos impactos ambientales, y la modificación sustancial del entorno ecológico y social (i.e. los *open pit* pueden llegar a los 1500 metros de diámetro y 1000 metros de profundidad) (Machado Aráoz *et al*., 2011; FARN, 2012).

El tipo de minería que predomina hoy en la región está caracterizado por la fuerte presencia de capital transnacional que favorece una estrecha relación entre estas empresas y las elites locales –nacionales y subnacionales (Haslam, 2007)– y reconfigura las relaciones de poder y las asimetrías socioeconómicas. A la vez, las operaciones tienden a ser desplazadas fuera de los países del norte (Machado Aráoz *et al*., 2011), alejando a la actividad y sus impactos ambientales de los lugares en los que se consumen los productos derivados.

Estas actividades son intensivas en uso de naturaleza, y los daños ambientales suelen ser externalidades que no se integran al debate económico.

¿Pero es posible pensar a la minería de otra manera aún con el arraigo en la región por su historia económica? ¿Qué características tiene el sector? ¿Cuál son los indicadores económicos actuales, qué datos se privilegian y cuáles quedan afuera? ¿Qué otras dimensiones quedan hoy fuera del debate predominante?

El sector minero –recientemente transformado en varios países de la región de acuerdo a algunos de los cambios mencionados ocurridos a final del siglo pasado– se vio impactado fuertemente por el alza de los precios de los productos primarios (metales, petróleo) ocurrida a inicios del siglo XXI debido a la creciente demanda de las economías emergentes, especialmente la China.

Así, a partir del 2003 debido al alza de los precios internacionales, de los metales, crudos y otros productos primarios, el valor de las exportaciones de estos bienes creció de forma inédita. Esta expansión redundó en que algunos años después, y tras la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 –que impactó en la caída de los precios–, los países de la región pudieron afrontarla con menor impacto debido a los ahorros acumulados en períodos anteriores, haciendo uso de políticas fiscales anti-cíclicas (DRNI-CEPAL, 2013).

Después de la crisis del 2009, los precios se recuperaron entre el 2010 y 2012, pero con la desaceleración de la economía mundial, se produjo una modificación de los precios; su corrección a la baja y una moderación en la tendencia al alza. Sin embargo, estos precios, en términos reales, continúan siendo altamente superiores a los últimos 30 años (DRNI-CEPAL, 2013).

Esta tendencia de precios altos, impactó en la participación del sector minero en las exportaciones totales de la región. Así, a partir del 2003 esta participación volvió a aumentar, y desde el 2006 alcanzó el 10% de las mismas. Anteriormente, y entre 1964 y 2006 la participación de las exportaciones mineras en el total de exportaciones venía cayendo. Además, se verifica que las exportaciones se concentran en minerales en etapas primarias de procesamiento (DRNI-CEPAL, 2013).

Respecto a la importancia relativa de la minería en la economía, la CEPAL identifica tres grupos de países dentro de aquellos de la Comunidad

de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Así, en un primer grupo se encuentran países en los cuales la minería tiene más peso relativo: representa entre el 30 y el 60% del valor de las exportaciones, y una participación en el PBI de entre el 9 y 15%. En este grupo se encuentran Chile, Perú y Bolivia, dos de los casos de estudio de este trabajo. En Chile el valor de las exportaciones mineras alcanza el 60% del valor total en tanto en Bolivia un 30%; en el primer país la actividad minera representa un 15% del PBI y en el segundo un 9% (2013).

En un segundo grupo se ubican países como Brasil y Colombia en los que las exportaciones mineras representan cerca de un 20% de las totales, y una participación en el PBI de entre un 1% y 2%. En el tercer grupo se encuentran países en los que las exportaciones mineras representan un porcentaje aún menor (entre un 8% y un 12%) y las proporciones en el PBI van desde el 1 al 2,3%, similar al segundo grupo. En este tercer grupo se encuentran países como México, Guatemala y Honduras (DRNI-CEPAL, 2013).

En Argentina, el tercero de los países que constituye un caso de estudio del presente trabajo, la situación es distinta a estos tres grupos. La contribución de la minería a las exportaciones totales resulta aún menor, entre el 7 y 8%, pero su participación en el PBI es un poco mayor (entre el 3,2 y 4,5%).

Estos datos pueden verse en el cuadro a continuación en el que solo se han incorporado los países estudiados y la media regional.

Tabla 2: Importancia relativa de la minería en la economía: exportaciones y PBI

	PBI de la minería en millones de dólares (de 2005)		**PBI de la minería** (como % del PBI total)				**Exportaciones mineras** (como % de exportaciones totales)		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina	39940	55224	20626	3,2	4,5	3,4	7,6	8	7
Bolivia (Estado Plurinacional)	1263	3902	3755	3,2	6	8,6	20,1	24,9	29,4
Chile[11]	25379	124907	78171	7,2	16	14,7	43	61	62,6

[11] Para el caso de Chile se incluyó la minería privada de cobre.

América Latina	502349	1205531	604830	4,6	6,8	6	11,7	16,4	21,4

Fuente: Simplificación en base a DRNI-CEPAL, 2013

Desde el punto de vista del tipo de mineral, los progresos han sido heterogéneos según país. La región aumentó su importancia relativa particularmente en algunos minerales como el oro, el cobre o la plata. Entre 1990 y 2012 se duplicó la participación de la región en la producción mundial de oro pasando del 10% al 21%, y de cobre en mina, pasando del 25% al 45%. A su vez aumentó considerablemente la participación para la plata del 34% al 48%, para el cobre refinado de 15,7% al 20%, y el molibdeno en mina del 16% al 24% (DRNI-CEPAL, 2013).

Con los precios en alza, aumentaron también las inversiones en el sector minero, en actividades de exploración a partir de 2003. Se estima que a nivel mundial se quintuplicaron los presupuestos a invertir en metales no ferrosos entre 2003 y 2010 y luego se volvieron a duplicar en el 2012. Se pasó de los 2,190 millones de USD en 2003 a los 10,680 USD en 2010 y a los 21,500 millones de USD en 2012. Entre los principales destinatarios de las inversiones en la región hallamos a Perú, México, Brasil y Chile, y a Argentina, en proporciones menores (DRNI-CEPAL, 2013)

A raíz del aumento de las inversiones en exploración, aumentaron también las reservas de la región. Así se identifica que la región concentra porcentajes elevados de las reservas de algunos minerales a nivel mundial, entre ellos el 65% de las reservas de litio, el 49% de las de plata, el 44% de cobre, el 33% de estaño, el 26% de bauxita, el 23% de níquel, el 22% de hierro, pudiendo ser aún mayor el potencial con mejor información geológica (DRNI-CEPAL, 2013).

Este aumento de las inversiones fue posible debido a las reformas políticas y regulatorias que llevaron a cabo los países de la región. Ofrecieron incentivos tributarios como la estabilidad fiscal por largos períodos y marcos legales afines para asegurar la llegada de los capitales privados. Así, con un marco legal comparativamente más laxo que otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe lograron captar cerca del 30 del aumento de inversiones ocurrido entre 2000 y 2013. Reúne la mayor cartera de

inversiones planeadas, aún no concretadas. Esta habría pasado de los 180.000 millones de USD en 2010 a los 210.000 USD en 2012 (DRNI-CEPAL, 2013).

De acuerdo a autores como Otto, en tanto Chile y Argentina se encuentran en el 20% de los países con menor tributación efectiva y que ofrecen mayor rentabilidad al privado, Bolivia se encuentra en el 33% superior (Otto *et al*., 2007 en DRNI-CEPAL, 2013).

A diferencia del sector petrolero, en el sector minero en la región la explotación se realiza a través de la concesión a un actor privado, y salvo excepciones, la participación del Estado en la producción a través de una empresa pública, no se llevaba a cabo. El Estado, sin embargo, participaba de la renta de la explotación mediante el impuesto a las utilidades, complementado de forma marginal por el sistema de regalías basadas en la producción. En ocasiones los ingresos de las regalías son distribuidos entre las regiones productoras. Los mayores ingresos para el fisco provienen de los tributos a las utilidades. Sin embargo, el último auge de precios ha generado mayores discusiones en algunos de los países de la región para lograr una participación progresiva del Estado en las rentas del sector (DRNI-CEPAL, 2013).

La modificación de actividades –fuera del Norte Global del que también se alejan los impactos de las operaciones– produce una nueva división internacional del trabajo, en la que la región se vuelve a insertar como proveedora de bienes y servicios ambientales (Machado Aráoz *et al*. 2011). Esta genera gran conflictividad por la percepción de excesivos desequilibrios entre costos y beneficios (Hogenboom y Fernández Jiberto, 2009). Aunque esta tendencia parece desacelerarse o revertirse para los llamados “minerales críticos”.

La región se encuentra atravesada por distintos conflictos socioambientales vinculados a la minería a gran escala. Según la base de datos del Observatorio de Conflictos mineros de América Latina (OCMAL) los países con más conflictos activos son México (58), Chile (49), Perú (46) y Argentina (28); Bolivia (10) posee menos (2021).

En distintos países de la región, pero especialmente en Argentina, cobró dinamismo el movimiento asambleario cuestionando los efectos

sociales y ecológicos y demandando el respeto a los derechos de participación y consulta (Saguier y Peinado, 2014).

La conflictividad vinculada a los proyectos extractivos, integra aspectos institucionales del funcionamiento mismo respecto del estado de derecho y del sistema democrático, así como también aspectos vinculados a discusiones de desarrollo.

Por un lado, queda en evidencia la baja capacidad estatal, y/o falta de voluntad política para atender a demandas sociales en oposición a estos proyectos. Al contrario, la movilización social es encontrada con distintas estrategias de criminalización de la protesta y falta de escucha, dando cuenta de los fuertes intereses del propio gobierno en profundizar y ampliar las intervenciones en los territorios. La región es la más peligrosa cuando de defender la naturaleza se trata con el número más alto de asesinatos a defensores ambientales (Informes sucesivos de Global Witness). Muchas veces los Estados son promotores de la propia actividad minera. Por otro lado, los movimientos sociales que desde los distintos territorios resisten al ingreso de estos proyectos entienden y definen de diferente manera al "bienestar". Se encuentran en juego distintas visiones de mundo y lenguajes de valoración. Las asimetrías de poder en este debate, al que se suma el discurso "auto-legitimante" del sector extractivo y la falta de espacios públicos de encuentro entre distintas posiciones, dificulta la posibilidad de pensar en alternativas (Marchegiani, 2014).

De esta forma y pese a la importancia económica de las actividades mineras en la región medida en términos de indicadores como la contribución al PBI o la participación en las exportaciones, existen otros aspectos que es necesario discutir en profundidad, en particular las cuestiones sociales y ambientales y de institucionalidad.

¿Contribuye entonces la minería al desarrollo, y en todo caso, a qué tipo de desarrollo? El contexto del litio, ¿posibilita otras discusiones sobre desarrollo? ¿Qué opciones existen a nivel regional para pensar en términos de desarrollo?

3.2 Opciones y alternativas de desarrollo

Pese a las distintas inclinaciones y a los vaivenes en el ámbito de las políticas en los tres páises de la región a lo largo de la década analizada, existen esquemas de referencia macro que permiten capturar las discusiones sobre el desarrollo para la región. Las opciones en cartera son diversas y dependen en cada país de distintas trayectorias económicas, procesos políticos y sociales, y posicionamientos geo-políticos (alianzas estratégicas). A su vez, el rumbo concreto que terminarán de adoptar los distintos países dependerá en gran medida de la trama de relaciones, intereses y procesos de negociación con distintos actores y grupos de actores, con distintas capacidades de incidencia y relacionamiento con el Estado.

Argentina, Bolivia y Chile han mostrado su interés en las oportunidades que presenta el litio, mas han tomado distintas sendas. Se perfilaron de manera diversa recurriendo a distintas estrategias. Estos caminos que se han divisado en cada uno de los países, no son siempre unívocos. Se encuentran influenciados por los distintos horizontes o narrativas de desarrollo. Nos referimos a la noción de horizonte o narrativa de desarrollo, que serán utilizadas indistintamente, para aludir al conjunto de ideas implícitas o explícitas que se tienen en una sociedad determinada, en un momento dado, respecto a cómo se deben articular los aspectos sociales, económicos y culturales, así como los roles que deben adquirir los distintos actores de la sociedad para lograr algún ideal de sociedad. Se integra al análisis las visiones-ideales y aunque de manera limitada, las prácticas, que dan cuenta de las posibles tensiones entre ese ideal y esa realidad.

Estos horizontes pese a ser de tipo-ideal, son sumamente útiles para indagar el tipo de decisiones y políticas públicas a las que llegan los distintos gobiernos de la región en torno al litio. Al tratarse de construcciones analíticas, sus definiciones y elementos tienen más sentido en la discusión teórica y pueden ser más difíciles de hallar en la realidad tal cual planteados, ya que ésta es mucho más compleja y dinámica. En particular, la complejidad radica en tener en cuenta aspectos tales como los cambios de gestión en cada uno de los casos, las diferencias entre sectores (no es lo mismo hablar de minería, de agricultura o de hidrocarburos en cada uno de los tres países), o

la disputa de sentidos y visiones en cada una de las sociedades. Es por eso que, en la práctica, pueden encontrarse elementos de distintos horizontes, de manera combinada.

En la literatura encontramos distintas clasificaciones que delimitan sus categorías en función de elementos ligados a una perspectiva político-ideológica. En este apartado se discutirán los distintos horizontes de desarrollo para la región a inicios del siglo XXI. Así analizaremos principalmente tres grandes categorías analíticas, que según el momento político-histórico en el que nos encontramos, son las más relevantes para pensar al litio –su rol y su momento– como al papel para el Estado, la sociedad y el mercado de manera diversa. A su vez, esta discusión se encuentra intrínsecamente ligada a los debates sobre modernidad, las formas y definiciones necesarias para lograr una sociedad moderna, como noción opuesta a la de sociedad tradicional. La problematización misma del concepto de sociedad moderna diferencia también a estos distintos horizontes. Al interior de cada categoría de horizonte o narrativa se contiene a la vez una multiplicidad de debates que presentaremos de forma simplificada. No viene de más aclarar que al interior de cada una de estas tres grandes categorías analíticas, a su vez, se agrupan enfoques de distintas corrientes que discuten distintos aspectos de las mismas. Sin embargo, poseen en común un conjunto central de premisas que las diferencian con más fuerza de las otras dos corrientes.

A su vez, esta conceptualización discute con, y difiere de, por un lado, de aquella de los imaginarios sociales que utiliza Barandiarán como herramienta para identificar las distintas posiciones que caracterizan las visiones sobre minería, desarrollo, Estado y sociedad respecto al litio (2019). Por el otro, del enfoque de los discursos que utilizan Voskoboynik y Andreucci como forma de analizar la legitimización de las actividades extractivas en un contexto que tiende a encuadrarlas como "verdes" o benevolentes respecto a su impacto ambiental (2021).

Siguiendo aportes de la literatura citada por Barandiarán, a la cual nos remitimos, la noción de imaginario es entendida como una construcción colectiva sobre cómo los individuos entienden su lugar en un mundo social y culturalmente específico (Perreault *et al*., 2010 y Shankland *et al*., 2016 en

Barandiarán, 2019). Sirven para describir la forma en que se relacionan las representaciones sobre minería y aquellas sobre comunidad y nación (Hecht, 2012; Hinojosa *et al*., 2015; Mitchell, 2011; Watts, 2001 en Barandiarán, 2019); así los imaginarios permiten reflexionar sobre, y a la vez, constituir, nuevas identidades (Hinojosa *et al*., 2015 en Barandiarán, 2019). Entre los principales imaginarios encontrados en su trabajo de campo, se identifica al litio como banal commodity, como recurso estratégico, y como imaginario sociotécnico (Barandiarán, 2019).

Voskoboynik y Andreucci, por su parte, sostienen la centralidad de los discursos que utilizan los actores institucionales para promover y lograr la aceptación de la extracción del litio en la región. A través de estrategias discursivas, empleadas de manera consciente, los actores dominantes buscan imponer sus visiones de desarrollo, nacionalismo y ambiente. Estas estrategias no solo reproducen imaginarios de prosperidad y modernización de larga data asociados a la riqueza del petróleo y los minerales, sino que también introducen asociaciones novedosas vinculadas a industrias de alta tecnología, empleos verdes y extracción "climáticamente" amigables, inaugurando con ello la era del "extractivismo verde". Pese a que las estrategias discursivas halladas en su estudio se entrelazan y solapan, se logra identificar tres: la primera de ellas entiende al litio como vehículo para lograr riqueza, desarrollo, industrialización y modernización; la segunda lo ubica como medio hacia la reafirmación de la soberanía nacional, la integridad y la prosperidad en un contexto de competencia geopolítica; la tercera destaca el rol del litio en la mitigación climática y como amigable con el ambiente (2021).

Existen a su vez puntos de contacto y diferencias entre los discursos y los imaginarios; para Barandiarán la concepción de los discursos, requiere de la noción de oposición; estos existen en oposición entre sí, y sirven para discutir proyectos mineros específicos o la distribución entre costos y beneficios, pero no avanzan o permiten re-imaginar ideas de ciudadanía o nación (2019). En tanto para Voskoboynik y Andreucci los imaginarios constituyen un abanico más amplio de ideas bajo las cuales, los discursos –más explícitos e intencionales– operan. Mientras que los discursos resultan esfuerzos conscientes y directos por construir una verdad, y son activamente

propuestos y disputados; los imaginarios son recibidos en formas más o menos pasivas. Los discursos toman elementos de estos imaginarios y a su vez, los moldean y articulan (2021).

De todas maneras, y con sus diferencias, los dos conceptos de imaginarios y discursos, a su vez, se encuentran enraizados en el plano de lo simbólico –y no material– de los debates del desarrollo, y son utilizados para legitimar, o discutir, la extracción de litio. Si bien se encuentran conectados con los debates sobre narrativas de desarrollo y cómo son llevadas al campo práctico, persiguen distintos fines explicativos y tienen un alcance diferente.

De esta forma, los imaginarios difieren de la noción de horizontes en que en la concepción utilizada en este trabajo busca entender cómo desde el plano de las visiones –y las políticas que surgen en consecuencia–, se dan las relaciones en la práctica, privilegiando la mirada desde lo territorial en tres casos específicos. Buscamos entender la relación dinámica y de poder entre actores de distintos sectores en la definición y/o discusión de determinada decisión vinculada a la explotación de litio.

Los puntos de contacto con la mirada de los imaginarios sociales se vinculan con lo que aquí llamamos la visión sobre los minerales, y la visión sobre las relaciones y roles ideales para los actores del Estado, mercado, sociedad.

En tanto para Barandiarán alcanza con preguntar sobre cómo es visto y qué se espera del litio para distintos actores sociales, ya que se permite reflexionar y construir nuevas identidades, en este trabajo, en cambio, buscamos ir un paso en una dirección distinta: queremos comprender cómo esas visiones sobre un mineral son utilizadas en campos de constitución y disputa de políticas en torno al litio. Aunque, en alguna medida puede haber algún elemento en el que la discusión sobre identidades emerja en la identificación de actores y sus intereses, en este trabajo no trabajamos ni discutimos este concepto.

El vínculo con el enfoque de los discursos puede encontrar correlato con lo que aquí llamamos la estrategia de intervención territorial, pero que, en esta investigación, analizamos desde el plano material, indagando sobre los procesos y relaciones políticas en los territorios.

De todas maneras, se integrarán cuando sea pertinente y relevante a los efectos de esta investigación, reflexiones en torno a las ideas de los imaginarios como de los discursos que proponen los citados autores.

A continuación, se hará una introducción a las principales discusiones teóricas de carácter general para luego, en la próxima sub-sección avanzar en la discusión sobre la forma que estos debates toman para la actualidad del litio en la región.

3.3.1 Ortodoxia

Utilizamos la expresión ortodoxia para aludir al conjunto de visiones de pensamiento clásico económico derivados de autores como Adam Smith, David Ricardo o John Stuart Mill, que hoy continúan teniendo actualidad y son integradas en los horizontes y narrativas de desarrollo en la región.

Si bien los autores que hoy se pueden agrupar en este gran conjunto de pensamiento, no necesariamente se consideren como tal, sí reúnen características comunes que los alejan de otro tipo de visiones que pueden ser catalogadas como heterodoxas en el plano económico (como las visiones keynesianas en sus distintas variantes), y comparten premisas comunes, que, además, como el propio término lo indica se constituyen en lo generalmente aceptado, esto es, el *mainstream*.

Aportes como el de Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones* anterior a la existencia de la economía como disciplina, señalan que el bienestar económico puede ser alcanzado mediante el crecimiento económico, la división del trabajo y la libre competencia. Estos conceptos poseen vigencia en la actualidad pese al cambio del sistema de producción y consumo en la economía globalizada del siglo XXI. Su alusión al imaginario de la mano invisible del mercado que puede corregir problemas, remite a nociones más actuales de los beneficios del mercado como auto-regulador. Esta noción inspiró ideas de libre-mercado.

Elementos como la ley de las ventajas comparativas que planteó Ricardo, aunque según críticos, de manera escueta, redundaron en entendimientos sobre la mayor especialización de países y zonas geográficas, resultan hoy visibles en el desarrollo de complejas cadenas de valor global.

Esta posición, o mejor dicho conjunto de posiciones, resaltan aspectos cuantitativos de la economía como el crecimiento económico, la productividad o el empleo; no dejan espacio a otras dimensiones.

Los postulados centrales de esta visión ortodoxa de la economía se centran en la racionalidad económica; sostienen que el mercado es una institución eficiente que puede coordinar el sistema económico y corregir sus fallas. Alude a un Estado mínimo, con funciones específicas y limitadas. Al mismo tiempo, las instituciones deben garantizar la propiedad, los contratos y el buen funcionamiento del mercado que promueve automáticamente el desarrollo (Bresser- Pereira, 2007).

Esta posición tuvo su auge con el neoliberalismo y el paquete de medidas del Consenso de Washington, que a través de distintas políticas e instrumentos expandieron estas ideas a la globalización neoliberal de finales de siglo pasado.

Estos aportes sucintamente enumerados se integran en un horizonte de desarrollo en el que prima este tipo de concepciones económicas. Es por eso que desde la noción de desarrollo Eduardo Gudynas indaga en los orígenes del concepto que resultó en fervientes debates desde la mitad del siglo XX. Pese a que el concepto de desarrollo se deriva de las ciencias biológicas y alude al crecimiento de organismos, en su acepción económica según la Real Academia Española, se refiere a la "evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida" (2012).

De allí el concepto de desarrollo, en su versión más convencional, queda ligado a aspectos económicos aludiendo a un progreso lineal centrado en la economía que permite a través de nociones de eficiencia y rentabilidad, transitar de estadios "inferiores" a "superiores". Se identifica especialmente su surgimiento tras la Segunda Guerra Mundial cuando se buscó dar respuesta práctica a problemas de pobreza y distribución, aludiéndose a países desarrollados y sub-desarrollados (Gudynas, 2012).

Para Svampa el desarrollo opera como discurso homogeneizante vinculado a conceptos como la modernidad, el crecimiento y la productividad. Permanece la idea de un Estado subordinado al mercado o instancias de regulación supra-nacional. La naturaleza es percibida como un recurso inagotable. Se evidencia un acoplamiento con discursos de agenda global e

ideas de responsabilidad social empresaria (RSE), gobernanza y desarrollo sustentable en una connotación débil (2012).

Esta discusión sobre los conceptos y discursos del desarrollo se encuentra intrínsecamente ligada a los debates sobre modernidad, a las formas y definiciones sobre cómo lograr una sociedad moderna, como noción opuesta a la de sociedad tradicional.

Así, las visiones de desarrollo referidas en este apartado se vinculan con las teorías de la modernización que emergieron en la década de los cincuenta y sesenta –especialmente en Estados Unidos y Europa– para hacer frente a visiones comunistas de la economía y de la sociedad. La teoría de la modernización se presentaba como teoría universal para que todas las sociedades del planeta pudieran alcanzar en algún momento a las occidentales, consideradas modernas.

En ese sentido, estas visiones de desarrollo pueden vincularse a lo que Nicola Miller asocia con la respuesta tecnocrática del modelo capitalista de modernidad, que implica una aceptación acrítica de la narrativa impuesta desde afuera (visión de Norteamérica y Europa occidental) (2008). El progreso se asocia fuertemente al plano económico y también a los ideales morales. Esta visión tecnocrática de la modernidad fue compartida por intelectuales de distinta tradición, y resultó dominante como ideal en la mayoría de la región en gran parte del siglo XX (especialmente a inicios de siglo).

3.3.2 Nuevo Desarrollismo o Neodesarrollismo

Una segunda posición que abordaremos concentra distintos aspectos críticos a aquella recientemente descripta. Si bien el conjunto de cuestionamientos a los supuestos centrales de la visión convencional anteriormente expuesta puede compartir elementos con enfoques surgidos de las propias economías del centro (i.e. keynesianismo), en este apartado esbozaremos ideas y conceptos surgidos en la región desde la mirada de la periferia.

Seguiremos entonces con el abordaje del conjunto de corrientes que denominamos neodesarrollismo en las que se presentará los principales

enfoques, momentos y diferencias entre las distintas posturas, y en particular, respecto de los otros dos horizontes de desarrollo.

Pese a las diferencias que pueda haber entre distintos enfoques y aportes de distintos autores, este grupo posee en común la mirada heterodoxa respecto de las recetas económicas para el desarrollo, así como la perspectiva que incorpora las relaciones de poder centro-periferia.

Las contribuciones dentro de este gran horizonte de referencia reconocen, en disonancia con las miradas ortodoxas y neoclásicas, que las economías periféricas no confluyen necesariamente hacia el mismo nivel de desarrollo de las economías centrales. Poseen en común algunos elementos como la visión del mundo centro-periferia, la inserción en la economía mundial y el énfasis en la industrialización (Cortés Gutiérrez, 2011).

Así, en un primer lugar haremos referencia al estructuralismo latinoamericano, recordando los aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo creado para promover una mayor coordinación de esfuerzos de las economías entre sí y respecto a las otras economías del mundo, incorporando luego aspectos de desarrollo social (CEPAL, página web). Así, el pensamiento estructuralista de la CEPAL, que caracterizó a la institución durante las primeras cuatro décadas desde su creación (1948-1990), tuvo su origen en los aportes de Raúl Prébisch, cuyas contribuciones fundamentaron ideológica y políticamente este enfoque. Luego, en las décadas siguientes, este enfoque fue complementado por el mismo autor y sus seguidores (Bielschowsky, 2009).

Se sostenía entonces que las principales diferencias con las economías centrales se relacionaban en que las economías periféricas en primer lugar, estaban centradas en la producción de bienes primarios y poseían escasa diversidad productiva; en segundo lugar, poseían una dispar producción sectorial y mano de obra ilimitada con ingresos próximos a la subsistencia; en tercer lugar, su estructura institucional –Estado, sector agrario y empresario – no poseía una tendencia hacia el progreso técnico y la inversión. Esta estructura socioeconómica era muy diferente de aquella de las economías centrales (Bielschowsky, 2009).

Así, por ejemplo, para estos enfoques, que empiezan a florecer con la crisis de los años 30 y la posguerra, los problemas de desarrollo se vinculan

en gran medida a las relaciones centro-periferia y a las políticas de industrialización (Cortés Gutiérrez, 2011).

A pesar que la industrialización de América Latina había sido la propuesta para superar la pobreza y reducir la brecha entre el centro y la periferia –especialmente en el período de la primera posguerra y como reacción de los gobiernos ante la vulnerabilidad externa generada por medidas proteccionistas de las potencias económicas mundiales–, la misma enfrentaría desafíos vinculados a la estructura socioeconómica de la región.

En efecto, las divisas necesarias para fomentar la diversidad productiva no eran provistas en un nivel suficiente por el sector primario. A ello se sumaba el escaso dinamismo de la mayoría de los sectores económicos y el atraso institucional con insuficiente capacidad fiscal –que no podía incentivar inversiones– y una falta de avance tecnológico, generándose así las condiciones del "subdesarrollo". Como consecuencia se requería una teoría que pudiera hacer frente a estos desafíos para la relación con el mundo. Esta requería que la condición periférica jugara un lugar central para identificar pasos a seguir. Esta teoría daría identidad a las discusiones que emergerían desde la región con el aporte de autores como Prébisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel (Bielschowsky, 2009).

Para Prébisch la asimetría existente entre el dinamismo de las demandas de productos primarios (periferia) y aquella de los productos industriales (centro), tenía severas consecuencias para los desequilibrios en las balanzas de pagos, efectos adversos en la inflación y en la dinámica de crecimiento, pudiendo generar impactos en las posibilidades de desarrollo de la región. Asimismo, se deterioraban los términos de intercambio en perjuicio de la periferia (Bielschowsky, 2009).

Tanto el análisis de la vulnerabilidad externa y la escasez de divisas, como la falta de inversión y ahorro, y el rol de la inflación serían aspectos centrales de la posterior elaboración intelectual en los años y décadas siguientes, incorporando en los años setenta, aspectos de reforma agraria, fiscal y financiera para darle continuidad y profundizar la industrialización (Bielschowsky, 2009).

La década del setenta se presentó como un momento de quiebre en estas visiones de desarrollo hasta el momento preponderantes. El enfoque estructuralista recibió severas críticas tanto desde su interior como externas, en particular respecto de los límites en el análisis de la industrialización latinoamericana y la década de los ochenta, que luego redundarían en la transición hacia el neoestructuralismo (Cortés Gutiérrez, 2011).

En ese sentido, pese a los problemas del exceso de proteccionismo y la falta de incentivos institucionales para la inversión y el progreso técnico, la CEPAL mantuvo una posición reservada cuando las inversiones liberales apuntaban a la revisión de los marcos regulatorios internos –ya reconocidos por intelectuales como proteccionistas en demasía–. (Bielschowsky, 2009).

Las mayores críticas al estructuralismo cepalino vinieron desde la perspectiva de la teoría o teorías de la dependencia, a veces en forma de ruptura, y otras, de complementariedad. Se destacan aportes como los de Cardoso y Faletto, Furtado, Paz, Dos Santos, Pinto (Cortés Gutiérrez, 2011).

Entre los aportes significativos, encontramos aquellos como los de Henrique Cardoso y Enzo Faletto que en obras como "Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica" (1969) y otros documentos, se preguntan por las condiciones políticas y sociales de desarrollo, sacando el mero foco de las cuestiones económicas.

De esa manera, en el análisis de Leme (2015) que estudia el aporte específico de Cardoso, distinguiendo al intelectual (autor) del político (actor), se destacan tres aspectos centrales en la mirada crítica que se trabajaba desde la teoría de la dependencia: la idea de cierto progreso material definido en lo económico y social, la situación de dependencia –asimetría en el sistema internacional–, y, por último, el rol del Estado que lograba conducir o facilitar el progreso. En este último aspecto, existía siempre una relación de consenso o conflictos en los planos internos y externos. En el análisis del papel del Estado no estaba inicialmente planteada la cuestión democrática.

Así, ganan terreno en la mirada de Cardoso la cuestión de las clases en el plano interno y externo, la relación con el Estado, la forma de producción fuera de los países centrales y fundamentalmente, el rol de la política por sobre la economía en discusiones de desarrollo y dependencia (Leme, 2015).

Como sabemos el concepto de dependencia varía de acuerdo a conceptualizaciones y autores diversos, así como de acuerdo al momento histórico en que se realiza ya que se resaltan consecuentemente distintos elementos. De esta complejidad se derivan varias controversias.

Por ejemplo, la dependencia puede ser definida de acuerdo a Dos Santos como:

> …una situación en la cual la economía de determinados países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, a la que están sometidas las primeras. La relación de interdependencia entre dos o más países, y entre éstos y el comercio mundial, toma la forma de dependencia cuando algunas naciones (las dominantes) pueden expandirse y ser autogeneradoras, en tanto que otras naciones (las dependientes) sólo pueden hacerlo como reflejo de esa expansión, la cual puede tener un efecto negativo o positivo sobre su desarrollo inmediato (1971).

Entre las principales características del concepto de dependencia se destaca que el concepto permite analizar la situación interna de las economías nacionales como parte de la economía global. Así, desde la perspectiva marxista la teoría del imperialismo sirve para explicar cómo los centros logran expandir sus ámbitos de dominación. Se deja entonces de mirar tan solo lo que sucede dentro de las economías, y no se trata de explicar las razones del subdesarrollo en cuestiones de lentitud interna en adoptar medidas más eficientes. Si bien existen factores internos y dependencia externa, se avanza en identificar que el subdesarrollo es consecuencia, y parte necesaria, constitutiva, de la expansión del capitalismo (Dos Santos, 1971).

Para Dos Santos, existieron distinto tipo de dependencias de acuerdo a los períodos históricos, reflejando distintos aspectos o caras de la relación entre el centro y la periferia. Identifica las siguientes categorías: dependencia colonial, dependencia financiera-industrial, dependencia tecnológica industrial, dependencia financiera-especulativa.

La dependencia colonial alude a la dominación económica ejercida por los europeos sobre las colonias respecto al modelo exportador. Monopolizaban la tierra, las minas y la mano de obra. La dependencia financiera-industrial (de finales de siglo XIX) refiere a la dominación de los centros hegemónicos respecto de la inversión en la producción en la periferia. La dependencia tecnológica-industrial refiere al rol de las empresas multinacionales y sus inversiones industriales en los mercados internos de la región en el período de posguerra. Si bien las inversiones estimulaban el ingreso de capital financiero, lo hacían respondiendo a las dinámicas internacionales. La dependencia financiera-especulativa (de mediados de los setenta) indica la etapa de endeudamiento de los países de la región debido a la especulación financiera en los países del centro. Esto generó la crisis de la deuda de los ochenta y la facilitación de la llegada del modelo neoliberal (Schaposnik, 2017).

Por otra parte, no se desconoce la dependencia de los países de la región del exterior, sino también el apoyo de gobiernos nacionales y de las elites domésticas a esta situación (Schaposnik, 2017).

La teoría de la dependencia buscaba explicar las causas del subdesarrollo en la región, y compartía con la perspectiva cepalina la visión del sistema mundo entre centro y periferia, iba un paso más allá y ponía en discusión los conceptos de desarrollo y subdesarrollo como dos visiones distintas. En esa línea pone en dudas la visión de desarrollo autónomo propugnada por CEPAL ya que entiende la imposibilidad de superar la dependencia en el sistema capitalista actual (Schaposnik, 2017).

Así, al considerar que el subdesarrollo no antecede al desarrollo, sino es una causa del mismo, discute con enfoques de la teoría de la modernización que justamente propugnaban lo opuesto: un proceso lineal de un progreso que ineludiblemente hacía que las sociedades transitaran de situaciones de menor desarrollo a mayor desarrollo.

En este punto se resalta una controversia interesante, vinculada a si es entonces, posible o no, o en qué medida resulta posible, lograr cierto grado de desarrollo aún bajo la condición de dependencia. En tanto en la mirada marxista del imperialismo, no parece posible, para Cardoso, existen ciertas posibilidades de desarrollo aún bajo la condición de dependencia, dando

cuenta que la relación de centro y periferia no es estática. Consideraba que era posible cierto grado de desarrollo logrando pactos entre las elites políticas y económicas locales y actores externos, aunque estas alianzas no resolvieran todas las asimetrías globales. Así quedaba claro el peso del elemento político, en detrimento del económico. Para Marini, en cambio, como tantos otros autores consideran que esto no sería posible. La dependencia es condición estructural del capitalismo y como tal, los países dependientes están en una situación de subordinación y subsunción (Leme, 2015).

Desde otro punto de vista, centrado más en el análisis de los aspectos políticos vinculados a las decisiones económicas, y al rol del Estado, hallamos aportes denominados desarrollismo, y más actualmente neodesarrollismo. Existen en sus distintos usos variedad de enfoques y conceptos por lo que resulta muy difícil definirla de modo específico (Katz, 2014).

La denominación de neodesarrollismo como horizonte de desarrollo es caracterizado por autores como Bresser-Pereira como un conjunto de propuestas de reformas institucionales y de políticas económicas para que naciones de desarrollo medio al inicio del Siglo XXI, como Brasil, puedan gradualmente alcanzar a los países desarrollados (2007). Desde el concepto de la teoría del catch-up esta corriente propone copiar tecnología de aquellos países, aunque como señala Katz en su crítica (2014) no queda del todo claro el camino que se busca seguir.

Se identifica la emergencia de este discurso principalmente en Argentina, como una estrategia nacional de desarrollo que se distingue de las políticas económicas que caracterizaron al período anterior. Se establece como tercer discurso entre el discurso del nacional-desarrollismo de las décadas del 40-70 (y sus distorsiones populistas) y la ortodoxia (Bresser-Pereira, 2007).

El vocablo neo permite diferenciarse del desarrollismo de mitad de siglo pasado, con actualizaciones que, de acuerdo a Katz, son más de índole conceptual que sus expresiones prácticas (2014).

Pese a la dificultad de conocer sus tesis centrales, se destacan cinco aspectos: la necesidad de promover la intervención del Estado para salir del sub-desarrollo ya que no hay mercados fuertes sin Estados fuertes, la política

económica como aspecto central del crecimiento, el retorno de la industrialización, la reducción de la brecha tecnológica y la imitación del fenómeno exportador del Sudeste Asiático (Katz, 2014).

Sus puntos de contacto con las experiencias desarrollistas de mitad del Siglo XX se centran en el rol del Estado como garante del mercado y las condiciones generales de acumulación de capital. Requiere un Estado fuerte con capacidad de acción; como instrumento de la acción colectiva. Sin embargo, el nuevo desarrollismo se diferencia de experiencias anteriores en varios aspectos, muchos de ellos relacionados con la coyuntura capitalista global actual y el aprendizaje de experiencias previas. Los autores ponen su énfasis en distintos aspectos.

Para Bresser- Pereira hay tres aspectos claves en los que pueden verse estas diferencias. En primer lugar, el nuevo desarrollismo no es proteccionista, pero enfatiza la necesidad de un tipo de cambio competitivo para neutralizar la enfermedad holandesa. No busca basar su crecimiento en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado; apuesta a la exportación de bienes manufacturados o de alto valor agregado. De ese modo el mercado no queda limitado al interno y existe mayor posibilidad de que se implementen políticas industriales acordes. Esta apertura no es indiscriminada sino selectiva; se inserta en una visión de regionalismo que valora la negociación en bloque con actores más poderosos. En segundo lugar, el nuevo desarrollismo rechaza el déficit público crónico y defiende el equilibrio fiscal (no por ortodoxo) sino porque el Estado es el instrumento de acción colectiva y requiere ser fuerte, sólido y con suficiente capacidad de acción: finanzas equilibradas; deuda reducida. En tercer lugar, el rol del Estado en el nuevo desarrollismo no debe intervenir en áreas de infraestructura sino limitarse a invertir en sectores estratégicos, y garantizar las condiciones de competencia para el sector privado en otros sectores, que ya tiene capacidad y recursos suficientes (Bresser-Pereira, 2007).

Katz agrega un par de diferencias más, vinculados a la forma de llevar a cabo la industrialización y las alianzas con sectores dominantes. Así, en tanto en su versión tradicional el desarrollismo buscaba revertir la heterogeneidad estructural de las economías agro-exportadoras y con deterioro en los términos de intercambio mediante la industrialización, en el

neodesarrollismo se propician estos procesos de industrialización de la mano del propio sector del agronegocio. Entonces, a la par que parece haberse diluido el antiguo conflicto con la oligarquía exportadora, la agroexportación transformada a partir del modelo neoliberal le permitirá hacerse de las divisas para la reindustrialización (Katz, 2014).

Si bien para ambas versiones de desarrollismo el desarrollo industrial aumentaría el empleo, expandiría el mercado interno y mejoraría el consumo, las tecnologías actuales reducen la necesidad de mano de obra por lo que desde el neodesarrollismo no pueden hacerse frente a la falta de trabajo (Katz, 2014), y de trabajo de calidad. Además, si bien el neodesarrollismo reconoce las viejas tensiones expuestas por la heterodoxia (i.e. relaciones centro-periferia; deterioro de los términos de intercambio), espera resolverlas mediante el manejo de variables cambiarias, financieras y presupuestarias, con mayor énfasis en la administración del tipo de cambio, continúa el análisis de Katz.

La visión crítica de Katz se centra en las indefiniciones, imprecisiones y contradicciones que propone el neodesarrollismo que propician el crecimiento económico de la mano del rol del Estado[12] sin precisar claramente cómo alcanzarlo, además, al adaptarse a la coyuntura incorporan múltiples elementos sin establecer jerarquías. "Suelen convocar a fortalecer el mercado y el Estado, a reforzar la centralización y la descentralización, a potenciar lo público y lo privado y a desenvolver políticas austeras y activas", ejemplifica (2014, p. 5 y 6).

En cada uno de los ámbitos que suponen las tesis centrales de la visión neodesarrollista se evidencian tensiones que terminan de resolverse en favor de la clase capitalista, en alianza a empresas transnacionales y en detrimento de la fuerza laboral. El rol de la empresa y el sector privado como ámbito de cooperación, de mirada idílica desconoce la realidad de explotación laboral, de falta de derrame de efectos, y de localización del talento e investigación en sus casas matrices. El neodesarrollismo no es crítico a los aspectos

[12] Tanto neodesarrollistas como neoliberales recurren a la intervención del sector público cuando les toca administrar, aspecto que se explica en el rol de bancos y empresas en el capitalismo actual. Se necesitan tanto la burocracia estatal como la gerencia del capital privado. Entonces, lo que se encuentra en juego no es la existencia, sino, el tipo de intervención estatal predominante para neodesarrollistas y neoliberales (Katz, 2014, p. 5).

centrales del sub-desarrollo, que intenta resolver con una mirada endógena, sino que presenta más continuidades que rupturas con el neoliberalismo, concluye Katz en su crítica (2014).

Desde un anclaje diverso, proveniente de la mirada del posdesarrollo, que detallaremos en la sección siguiente, para Svampa esta corriente también comparte aspectos de continuidad con el neoliberalismo. Esta autora no desconoce los avances en términos de la recuperación del Estado (2012). Sin embargo, advierte que esta continuidad es tal que desde una auto-percepción el neodesarrollismo debió agregar una descripción específica. Así se agrega la noción de progresista, así el neodesarrollismo progresista se distingue de aquel de tinte neoliberal. A pesar de que entre ambos neodesarrollismos existen diferencias en el rol del Estado y las esferas de democratización, las dos vertientes conservan una visión optimista respecto de la naturaleza y sus ventajas comparativas. La vertiente progresista del neodesarrollismo cree posible alcanzar a países industrializados, sortear las crisis internacionales o mejorar los índices de pobreza y desigualdad gracias al alza de los precios de materias primas y la creciente demanda.

De esa manera, los gobiernos denominados 'progresistas' en la región, comparten con el discursos neoliberal las bondades del *Consenso de las Commodities*, términos utilizados por la autora para aludir al nuevo orden económico y político surgido tras el Consenso de Washington que intensifica la expansión de proyectos de extracción y exportación de recursos naturales sin valor agregado, cuya principal contracara resulta la profundización de la desposesión de tierras y recursos generando nuevas dinámicas de dominación (Svampa, 2012).

Las principales diferencias con el modelo neodesarrollista neoliberal radican en primer lugar, en el rol del Estado, que recupera herramientas y capacidades institucionales y se convierte en un actor de gran relevancia en la economía. En segundo lugar, en la apertura de la agenda pública con expansión de derechos, y en algunas experiencias (Bolivia, Ecuador) con fuertes procesos participativos.

Para Nicola Miller existen tres reacciones en América Latina respecto de la modernidad. Estas reacciones se pueden sintetizar en: la aceptación acrítica e indiscutida, el rechazo al progreso, y una forma alternativa de

modernidad, que se compromete con la razón y el progreso, pero logra presentar a la vez atención a las promesas de emancipación política y cultural sin descuidar los aspectos económicos (2008).

Así como la ortodoxia puede ser entendida a la luz de esta aceptación acrítica a la modernidad, podríamos ubicar a las discusiones mencionadas en este aportado en la búsqueda de formas alternativas a la modernidad. Por un lado, no existe rechazo manifiesto a la razón, el progreso y la connotación económica de los mismos. Por el otro, sí existen cuestionamientos e intentos de lograr mayor emancipación política, como nos lo muestran las experiencias de los gobiernos progresistas de inicios de siglo XXI.

3.2.3 Posdesarrollo

En un tercer agrupamiento de corrientes, teorías y enfoques encontramos a lo que llamaremos "posdesarrollo". Si bien existen distinciones entre los distintos enfoques de este grupo, a los fines de establecer diferencias con los otros dos grandes grupos (ortodoxia y neodesarrollismo) integraremos los mismos en este apartado, por formar parte de la crítica a los conceptos de progreso y modernidad.

En ese sentido, Arturo Escobar, uno de los autores que más contribuyó a esta escuela, considera necesario ubicar a esta corriente de pensamiento en los debates de desarrollo, haciéndolo desde los distintos momentos y paradigmas que informan las distintas posiciones. Así, el posdesarrollo se ubica en un tercer momento del debate sobre el desarrollo, como discurso cultural crítico al desarrollo que emerge en la década de los ochenta y noventa. Los otros dos momentos y teorías se corresponden a la teoría de la modernización (década de los 50 y 60) y con teorías y perspectivas de la dependencia (década de los 70 y 80) (2005).

Posee un enfoque posestructuralista en términos de Foucault, esto es, se centra en el análisis del discurso, conceptos e ideas, así como también en las estructuras y prácticas institucionales (Gudynas, 2012). No busca proponer otro concepto de desarrollo sino hacer visibles los usos de este concepto a países fuera del mundo eurocéntrico. De todos modos, ensaya alternativas al mismo. Desde esta perspectiva, se dirigieron preguntas a

conocer por qué, con qué medios y cómo se crearon y utilizaron conceptos como "Tercer Mundo", o "subdesarrollo" para definir a países de Asia, África y América Latina. De esa manera, tras ubicar el surgimiento del discurso del desarrollo con posterioridad a la segunda Posguerra, el posestructuralismo identifica la creación de un enorme aparato institucional a través del cual se desplegó el discurso, con mecanismos como la profesionalización y la institucionalización a través de distintas redes de organizaciones, y con exclusión de voces, perspectivas y opiniones de justamente las personas y colectivos a los que suponía beneficiar (Escobar, 2005).

Eduardo Gudynas en su trabajo "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa" realiza una clasificación provisoria entre enfoques que proponen alternativas de desarrollo, modificando o reparando la forma del desarrollo contemporánea, pero manteniéndose dentro del debate fundacional del desarrollo, y aquellas que propugnan por alternativas al desarrollo, cuestionando sus bases ideológicas y fundacionales (2012). Al no proponer una alternativa, entendida como una propuesta concreta, su mayor fuerza se centra en realizar preguntas y críticas allí donde otras escuelas de pensamiento quedan cortas.

Esta corriente critica los principios básicos no solo del liberalismo o del conservadurismo, sino también de tradiciones socialistas, y marxistas. Si bien comparte con el socialismo clásico la crítica al capitalismo, se distingue de ella respecto a su concepción linear de la historia y de la instrumentalización y manipulación de la naturaleza (Gudynas, 2012).

Posee elementos en común con otras escuelas de pensamiento como con la escuela de decrecimiento, y se nutre de críticas de los movimientos ambientales, feministas e indígenas que desde distintas perspectivas cuestionan los sistemas de dominación. Inspirada en experiencias y concepciones inclusivas y participativas de culturas campesinas y originarias, en algunos casos, propone elementos para pensar en transiciones hacia sistemas y horizontes superadores.

- *La crítica al desarrollo como crítica a la modernidad.*

La escuela del posdesarrollo al embarcarse en el cuestionamiento de la ideología del desarrollo debe referirse necesariamente a la modernidad y al proyecto de modernidad.

En su trabajo, Gudynas define la condición de "moderno" en una acepción amplia y representada por el pensamiento europeo: existe un modelo que debe ser universalizado; existen culturas modernas y no modernas. Identifica alguna de sus premisas básicas como la valoración ética limitada a la esfera humana, formas de utilitarismo, la historia concebida como un proceso lineal de progreso desde condiciones de atraso hacia un futuro mejor, el dualismo entre la naturaleza y la sociedad.

Este autor enfatiza que estas ideas tuvieron particulares efectos en la tradición ibérica del siglo XIX, y como consecuencia, reforzaron la visión colonial de la apropiación de tierras para extraer recursos y dominar a sus pueblos. El progreso llevaba a "civilizar" a los salvajes. De esa manera la visión de modernidad de Europa y América del Norte, que se introdujo de la mano del colonialismo, tiene consecuencias en la actualidad. De ese modo, distintos autores se enfocan en discutir la colonialidad del poder y del conocimiento (2012).

Estas corrientes buscan entender el proceso que se fundamenta en el poder y que establece una forma única en que debe ser entendido el mundo, excluyendo visiones distintas. Así la visión del progreso se fusiona con las visiones ortodoxas económicas que se presentan como las únicas posibles para la región.

- *Debate sobre colonialidad*

Esta crítica a la modernidad, y a la consecuente alternativa a la modernidad (i.e. a la modernidad occidental) según Gudynas, puede inspirarse de escuelas marginales o subordinadas del propio pensamiento occidental como por ejemplo el biocentrismo ambiental radical y la crítica feminista.

En este punto resultan ilustrativos los aportes de Machado Aráoz en su distinción entre colonialismo y colonialidad. El colonialismo se caracteriza como "plano fáctico de las prácticas y procesos sociales concretos, económicos, políticos, militares de apropiación diferencial de riquezas y recursos, de explotación, dominación y jerarquización racial de poblaciones y territorios". La colonialidad por su parte se lleva a cabo en el campo de las narrativas. Es allí donde puede verse las disputas epistémico-políticas sobre

el sentido, donde “la validez de los enunciados (la geografía del saber) se dirime en el complejo campo de la cartografía del poder…” (2014, p. 27).

De esa forma, existen aspectos que se presentan como realidad social objetiva y existente –habiendo logrado sedimentarse en la realidad social de cuerpos, prácticas e instituciones– pero que no dejan ver que en qué medida han sido contaminados por ideas y creencias de un sector dominante. Allí es donde a través del uso de la fuerza y la fuerza de la razón se construyen verdades monopolizando lo válido y verdadero (Machado Aráoz, 2014).

El rechazo al poder de la razón moderna coloca a esta escuela de pensamiento en la narrativa que rechaza al progreso y que completa la tercera de las tres reacciones a la modernidad que plantea Miller.

En ese sentido, desde los aspectos teóricos-conceptuales esta escuela de pensamiento o, más bien, conjunto de ellas, realiza una sólida crítica al corazón de la concepción de la modernidad, atacando sus premisas fundamentales. Distinta es, sin embargo, la situación de aquellas prácticas de poder que, apelando a estas nociones teórico-conceptuales, no terminaron de rechazar la noción de progreso sino buscaron formas alternativas y más autónomas de modernidad.

- *Consenso de los commodities y neoextractivismo*

Un aspecto central del debate del posdesarrollo se desprende de la caracterización del concepto de *Consenso de los Commodities*, que implica un nuevo orden económico y político ideológico centrado en los elevados precios de las materias primas sostenido por la demanda de los países centrales y emergentes, especialmente China. Este nuevo consenso viene a reemplazar al Consenso de Washington no solo desde un nuevo orden económico sino principalmente desde un nuevo sistema de dominación que se consolida. Para Maristella Svampa se trata menos de la aparición de una ideología o discurso único que de una serie de ambivalencias y paradojas que dejan ver el entrecruzamiento entre el neoliberalismo y el progresismo (2013). Si bien este nuevo orden trae ventajas comparativas en términos de crecimiento económico y aumento de reservas, genera a la par nuevas asimetrías y profundiza aún más las desiguales existentes para las sociedades latinoamericanas (Svampa, 2013a).

En ese sentido, este concepto resulta muy útil para sostener la crítica que los autores de las corrientes del posdesarrollo realizan a los gobiernos progresistas o de centro izquierda que se instalaron en la región a partir del cambio de milenio.

El nuevo ciclo económico que se instaló significó crecimiento económico y mayor rentabilidad. La demanda sostenida de los commodities redundó en un cambio de modelo de acumulación con intensificación y expansión de las bases extractivas del sistema productivo.

Entre sus principales características se encuentran proyectos de gran envergadura, con predominio del monocultivo y escasa diversificación económica, orientados a controlar, extraer y exportar bienes naturales sin agregar valor alguno (Svampa, 2013a).

La noción de 'consenso' alude a sus aspectos ideológicos ya que se estaría ante un acuerdo tácito, pero cada vez más explícito, respecto de lo irrevocable e irresistible del proceso extractivo basado en las ventajas comparativas para la región en su relación a la demanda global (Svampa, 2013a).

Es en ese contexto en que emerge el término neoextractivismo (Gudynas 2012; Gudynas, 2013; Burchardt y Dietz, 2014) para caracterizar a las economías del siglo XXI bajo gobiernos progresistas, o con elementos progresistas, que proponían políticas distributivas y un rol más activo del Estado para regular las relaciones entre la sociedad y el mercado. Con este término se daba cuenta de la paradoja de las coaliciones progresistas que, por un lado, introducían reformas sociales; por el otro, sostenían dichas políticas basadas en las rentas de un modelo de acumulación clásico y neocolonial (Pelfini y Beiling, 2012). Su aspecto clásico y neocolonial radica en mantener el aspecto de enclave y orientada a la exportación, incorpora como aspectos nuevos los lazos globales, la sofisticación tecnológica y el aprovechamiento del Estado para políticas distributivas. La dinámica extractiva es centro de todos los modelos de desarrollo posibles (proteccionista, industrial y orientado al mercado externo, o abierto y orientado a las exportaciones) y su resiliencia explica la dificultad de una estrategia sustentable para el desarrollo autónomo en América del Sur (Pelfini *et al*., 2020).

Para algunos autores además se da en el inicio del nuevo siglo lo que se conoce como la reprimarización, concepto que refiere a la reorientación de los recursos de una economía, implicando la pérdida de preponderancia del sector manufacturero vis a vis el sector primario, así como la evaluación de los pesos relativos de los distintos sectores (principalmente primario e industrial) en la economía (Slipak, 2013).

Sin embargo, Slipak advierte que el concepto, ha sido utilizado en distintas acepciones en los últimos años, principalmente en sociología y economía, muchas veces con definiciones opuestas, impidiendo la posibilidad de diálogo entre sí. Así, en ocasiones se enfatiza el aspecto estrictamente técnico que no tiene en cuenta su vínculo con la discusión de opciones diversas de desarrollo, ni con los distintos momentos históricos que dan anclaje a estos debates (2013).

El mencionado autor considera que el concepto en vez de ser utilizado desde una concepción técnica que identifica variaciones interanuales de algunos indicadores, o desde una sola variable económica (i.e. incremento de exportaciones de tal sector), debería apuntar a dar cuenta del debate más amplio. Ello debido a que, por ejemplo, en economías del Norte Global, la evaluación del peso del sector manufacturero no necesariamente nos indica actividades de menor valor agregado, en particular debido a la integración de servicios intensivos en conocimientos, que deberían ser parte de esta ecuación. En cambio, la discusión debería apuntar a aspectos estructurales, ligados a procesos en el que hay que evaluar un conjunto de fenómenos y sus interrelaciones. De esa forma podría resultar un término que permita discutir de modo contra-hegemónico los distintos proyectos societales en pugna (2013).

- *De la acumulación por explotación a la acumulación por desposesión.*

Los procesos económicos de apropiación de recursos traen aparejadas dinámicas de desposesión o despojo de bienes y territorios. Para Svampa, la mirada productivista y eficientista anima la descalificación de otras lógicas de valoración de territorios, y, por lo tanto, al no poseer contenido

socialmente válido en los términos de esta valoración predominante y hegemónica, son consideradas "áreas de sacrificio" (2013a).

Estas referencias a la desposesión se relacionan con los aportes de David Harvey, considerados de los más trascendentes del marxismo actual, en su distinción entre dos formas o procesos de acumulación: Acumulación por explotación y acumulación por desposesión.

La primera de ellas, se vincula a la resistencia ofrecida históricamente por movimientos gremiales y sindicales en tanto la segunda, se refiere principalmente a las nuevas formas de resistencia de los llamados nuevos movimientos sociales vinculados a nuevas demandas sociales de tierra, territorio, derechos de minorías. La intensificación de técnicas de explotación de esta fase de acumulación de capital, por ejemplo, en el caso de la minería, redundó en que disminuyeran los conflictos en relación a acumulación por explotación –que sí fueron protagonistas a mediados del siglo pasado– y preponderaran más aquellos vinculados a la desposesión (Bebbington *et al*., 2008).

Esta forma de desposesión se vincula a los procesos de transnacionalización de la economía como forma que adquiere el capitalismo en la era de la globalización en el nuevo siglo. Para el caso del litio, además, dialoga también el enfoque de acumulación por desfosilización que traen Slipak y Argento (2022), y que será retomado a lo largo de esta investigación.

- *Buen vivir*

Otro de los elementos principales que posee el conjunto de enfoques de posdesarrollo es la construcción de conceptos alternativos que cuestionan las nociones eurocéntricas de la modernidad, difundidas mediante los conceptos hegemónicos de desarrollo.

El Buen Vivir se presenta entonces como una propuesta no elaborada, que se inspira en los saberes del pasado ancestral y se construye colectivamente, mirando al futuro. Recupera conceptos y prácticas de pueblos ancestrales y resistencias al colonialismo, al tiempo que renueva la crítica con nuevas y viejas demandas sociales del siglo XXI. Surge desde la periferia social de los grupos marginados (Acosta, 2012)

Prada Alcoreza explica que en el proceso de búsqueda de una etimología y traducción de palabras como "desarrollo" y "progreso" los pueblos indígenas a finales de siglo XX entendieron la incompatibilidad de las cosmovisiones occidentales e indígena. Los términos Aymara *suma qamaña*, quechua *sumak kawsay* and guaraní *ñandereco*, resultaron aproximaciones a este esfuerzo, pero que representaban un concepto totalmente distinto al del desarrollo. Pese a las diferencias lingüísticas, estas denominaciones comparten un concepto de vida ideal. Éste no distingue entre hombre y naturaleza, y vincula la reproducción material de la vida a la producción social y espiritual de la vida, de esa forma *"*hombre/mujer y naturaleza son parte de la Madre Tierra y entre ambos se establece una comunión y un diálogo mediado por una ritualidad que entiende a la Naturaleza como un ser sagrado*"* (2012, p. 228).

Esta visión cosmocéntrica tiene consecuencias prácticas ya que al ser sagrada la Naturaleza, las personas deben tomar de ella solo lo necesario para vivir, porque ella puede privar a los humanos de su sustento si es mal tratada (Prada Alcoreza, 2012).

De esa manera la noción de Buen Vivir expresa una visión de satisfacción respecto a un ideal comunitario que se nutre de su propia producción. No se considera aquí la mera toma de alimentos para la vida sino el equilibrio necesario entre la Naturaleza y el bienestar de la comunidad. En el trabajo y la producción está integrada la noción de lo colectivo –que no representa la suma de lo individual–, el bienestar y la celebración (Prada Alcoreza, 2012).

Como alternativa al desarrollo propone una nueva economía basada en principios de solidaridad y sustentabilidad. Apunta a construir otro tipo de relaciones de producción, intercambio, consumo, cooperación y acumulación. Desde la sustentabilidad plantea el respeto de los ciclos ecológicos y la necesidad de asegurar la satisfacción de las necesidades de hoy, sin comprometer las futuras (Acosta, 2012).

Por su parte, esta posición se inscribe en una visión del concepto de desarrollo sustentable en su acepción fuerte que, como se mencionó anteriormente, entiende al crecimiento como un medio y no un fin en sí mismo. En esta posición, interesa el respecto por los sistemas naturales y las

generaciones futuras. En oposición, la variante débil privilegia avances y uso eficiente de tecnologías, y es generalmente la sostenida por el sector corporativo y algunos gobiernos. La variante super-fuerte, por su parte, remite a sentidos culturales (ver discusión Svampa y Gudynas en apartado 3.2.3).

Tabla 3: Comparación entre elementos centrales de los distintos horizontes de desarrollo

	Ortodoxia	**Neodesarrollismo**	**Posdesarrollo**
Ideas de bienestar	Progreso y desarrollo como sinónimos; visión lineal, preponderancia de indicadores cuantitativos (PBI, crecimiento económico).	Progreso y desarrollo son elementos centrales del bienestar; incorporación de aspectos cualitativos (desigualdad, distribución, compensación).	Con inspiración en cosmovisiones indígenas, (i.e. *Buen Vivir*), feministas, ecológicas, el bienestar no se asocia solo a aspectos materiales, sino también a sociales, culturales y espirituales.
Momento respecto al debate de desarrollo	Primer momento, décadas del 50 y 60.	Segundo momento, décadas del 70 y 80.	Tercer momento, décadas del 80 y 90.
Relación con el debate de la modernidad	Visión a-crítica; Teoría de la modernización, proceso lineal emulando economías avanzadas para revertir aspectos del "subdesarrollo".	Alternativas a la modernidad, con revisión de algunos elementos críticos; se mantiene la visión de progreso, pero con distintos significados, en combinación con ideas y proyectos políticos emancipatorios, Reconocimiento de la relación entre desarrollo y subdesarrollo (imperialismo, dependencia).	Visión crítica de las nociones básicas del progreso; no existe un proceso unívoco y lineal al que todas las sociedades aspiran; hay dicotomía entre la naturaleza y sociedad; racionalidades y conocimientos múltiples.
Enfoque epistemológico	Positivismo: objetivización; análisis de objetos y fenómenos sociales como si fueran naturales.	Teoría Crítica: busca revelar lo oculto, las situaciones de opresión o dominación generalmente invisibilizadas por alienación.	Interpretativo-hermenéutico: se busca incorporar las significaciones y subjetividades.
Visión del mercado	Fundamentalismo respecto al mercado; se reconocen fallas pero cuanto menos intervención sobre él, mejor.	El mercado tiene fallas, que deben ser compensadas por el Estado, quien debe garantizar las condiciones de acumulación.	Re-significación de visiones económicas; de solidaridad, colaboración, cooperación y no competencia.
Visión del Estado	El Estado es mínimo, necesario para garantizar las condiciones de acumulación (propiedad, contratos, inversiones)	El Estado como agente de desarrollo (distintos matices según momentos históricos); visión de la política por sobre la economía.	El Estado como emancipador que logra contener a las clases dominantes; en ocasiones se prescinde de él.

Visión de la sociedad	Instrumental, los distintos sectores importan en tanto puedan participar de los intercambios económicos.	Se reconocen sectores dominantes y dominados, apelación al "pueblo" como interpelación a las clases populares; intentos limitados de generar mayor democratización.	Visión de horizontalidad; ideales emancipadores de democracia directa.
Visión de la naturaleza	La naturaleza como recurso a extraer, instrumental a la estrategia de desarrollo, cosificación, commodity.	La naturaleza como recurso a extraer, instrumental a la estrategia de desarrollo; permite acumular excedentes para luego re-distribuir, puede adquirir nociones de recurso estratégico.	La naturaleza como bien común, no existe dicotomía entre sociedad y naturaleza, ni relación de dominación, se usa lo necesario que es significado a la luz de los límites planetarios.

Elaboración propia en base a literatura consultada.

3.3 Opciones para pensar el litio: enfoques y políticas en disputa

Sin lugar a dudas para la cuestión del litio resulta relevante realizarse las preguntas sobre cuáles son las opciones y/o caminos que los países de la región pueden efectivamente seguir. Varios referentes en el tema ya han alertado sobre la posibilidad que el litio repita el patrón predominante de la explotación de otro tipo de minerales. En ese sentido, podría reproducir la misma lógica global: se explota en países pobres, pero se consume en el centro, repitiendo la lógica de inserción dependiente (Zícari, 2015). Así también, los territorios en los que se encuentra el litio podrían convertirse en una nueva zona de sacrificio de la transición energética del Norte Global.

Sin embargo, los esfuerzos de los distintos gobiernos parecen apuntar (en alguna medida) a revertir dicha tendencia mediante distintas estrategias. Con sus diferencias históricas, económicas y político-institucionales, los gobiernos de Argentina, Bolivia y Chile reciben la oportunidad que presenta el auge del litio con gran entusiasmo. Chile se ha convertido en uno de los mayores exportadores a nivel mundial de uno de sus principales productos (el carbonato de litio), seguido de Argentina, que ha aumentado significativamente su explotación y Bolivia ha dado sus primeros pasos en ese sentido. No obstante, se encuentran transitando distintos caminos; por ello, cobran especial relevancia los debates en torno a las distintas estrategias que están siendo utilizadas y serán utilizadas por los distintos países, así como sus aspectos contenciosos y los campos de disputa.

En resumidas cuentas, las políticas vinculadas al litio pueden involucrar los aspectos vinculados a la extracción mineral, o bien, apuntar a las cuestiones de valor agregado e industrialización, y estar dirigidas a alguno de los restantes eslabones de la cadena descripta en el capítulo anterior. La CEPAL ha recomendado a los países ricos en recursos naturales, la combinación de la extracción de dichos recursos con una estructura de mayor diversificación productiva, innovación tecnológica y vínculos con otros sectores (Perotti y Coviello, 2015).

A su vez, estas políticas pueden estar –en mayor o menor medida– dirigidas a dar mayor espacio en el debate a lo ambiental y lo social, con políticas que apunten a conocer y, valorar los ecosistemas en los que se encuentra el litio y así limitar y/o prevenir mayores impactos ambientales y sociales.

La elección en particular en Argentina, Bolivia y Chile se vincula, sostenemos aquí, tanto al propio interés (visión) del Estado –la que tampoco es unívoca a su interior–, así como, por un lado, a las relaciones con actores del mercado como ser las empresas públicas, privadas, mixtas, nacionales o transnacionales. Por el otro, a las relaciones con actores de la sociedad.

Así, siguiendo la clasificación de Saguier y Peinado sobre la relación entre minería y desarrollo en general (2014), pero, adaptándola al litio[13] en particular, los distintos enfoques sobre horizontes y narrativas de desarrollo poseen diferencias en cuanto a su visión respecto a los minerales, a cuáles son los beneficios o perjuicios de su explotación –que conceptualizan de manera disímil–, así como también al rol deseable para el Estado, el mercado y la sociedad.

Estos aspectos se encuentran ampliamente relacionados entre sí, ya que la visión que se tenga respecto del mineral tendrá influencia en la percepción de sus beneficios y perjuicios, así como en la forma en que se tomen las decisiones y en la distribución de roles para el Estado, el mercado y la sociedad. A su vez, como esta visión no es estática, la misma puede ser justamente objeto de contienda.

[13] Para más detalle sobre cómo se entienden los elementos considerados centrales en la discusión sobre minería y desarrollo, ver Tabla 18 (en el anexo) de elaboración propia en base a Saguier y Peinado (2014) y otra literatura consultada.

3.3.1 La visión sobre los minerales

Los minerales pueden ser percibidos desde el punto de vista ontológico como recursos naturales. En su concepción más tradicional implica que estos elementos que proporciona la naturaleza gratuitamente pueden ser convertidos en bienes, mediante procesos de transformación de distinta índole. Estos elementos, valiosos para cualquier sociedad, pueden generar beneficios para el bienestar de la sociedad (o un grupo de ella). La transformación se produce de la mano de procesos industriales haciendo referencia al productivismo industrial. Lo que diferencia a los recursos naturales de los no naturales es el concepto del trabajo y el valor agregado por la mano de obra productiva. Para Reboratti a los recursos naturales, que se ofrecen a las personas sin hacer nada a cambio, se agregan recursos de distinto tipo como los humanos, tecnológicos o financieros para lograr el producto deseado (1991). Estos recursos naturales son transformados por la necesidad humana: "un elemento cualquiera de la naturaleza es un recurso en tanto y en cuanto sea visualizado como tal por parte de la sociedad." (1991, p. 55).

De este último elemento, se asocia el interés de una sociedad en un momento determinado a la discusión de la valorización que hace de un recurso natural. A través de la mirada histórica los diferentes recursos naturales fueron adquiriendo importancia para las sociedades, que desarrollaron sus estrategias para hacerse de aquello que consideraban valioso en un determinado momento. De allí se sientan las bases para la división internacional del trabajo y las visiones de economía moderna. Esta concepción lleva implícita la noción de inagotabilidad de estos recursos. Asimismo, en su versión más aggiornada se encuentra el concepto de los commodities, en la cual el sistema financiero internacional, y su sistema de precios, es quien asigna valor a estos recursos, más allá de la asignación de valor en términos de trabajo, precio, intercambio.

También los minerales pueden ser considerados como recursos estratégicos. De acuerdo a Fornillo existen condiciones suficientes y necesarias para recibir esta denominación. Respecto de su valor, es suficiente

para que un recurso natural pueda ser estratégico reunir alguna de las siguientes condiciones: 1) ser clave para la producción capitalista; 2) ser clave para mantener la hegemonía regional y mundial; 3) ser clave para la economía verde o el posdesarrollo. Respecto de su disponibilidad, es necesario que estos recursos sean: 1) escasos o relativamente escasos; 2) insustituible o difícilmente insustituible; 3) desigualmente distribuido. Para que esta definición adquiera sentido práctico es necesario que exista un protocolo de investigación-acción que dé cuenta de su situación actual y proyección (2014).

Por último, los minerales también pueden formar parte de la noción de bienes comunes, concepción derivada de los movimientos sociales y altermundistas. Esta visión remite a un orden social alternativo en el que priman otros valores y visiones asociadas a los bienes, entre ellos: el uso colectivo, la democracia directa, la cooperación por sobre la competencia, y las connotaciones ético-políticas en las que los bienes adquieren valores más allá de la cuantificación económica. Los bienes comunes pueden ser definidos como aquellos que "por su carácter de patrimonio natural, social, cultural, pertenecen al ámbito de la comunidad y poseen un valor que rebasa cualquier precio". Por ello, deben mantenerse fuera del mercado (Svampa y Viale, 2014, p. 34/35).

En base a esta discusión nos hemos propuesto conocer cómo es entendido el litio en los tres países de la región, qué narrativas se despliegan en torno a él, así como comprender si posee un régimen especial o es considerado como un mineral más entre muchos otros. Luego de más de casi una década de trabajo de campo, con reiteradas visitas a los sitios estudiados y la reunión de material de 75 entrevistas a distintos actores en los tres países, a continuación, presentamos una síntesis de las principales concepciones en juego para pensar las alternativas posibles para el litio. Allí se integran tanto las distintas dimensiones económicas, sociales y ambientales integradas a la discusión de los beneficios vis a vis los perjuicios o pérdidas. Estas son presentadas de un modo teórico-conceptual para enmarcar lo que luego será presentado en cada uno de los capítulos de Argentina, Bolivia y Chile.

3.3.2 Especialización primaria y obtención de una mayor renta

En la decisión sobre qué hacer con determinado mineral y teniendo en cuenta el contexto global ya analizado, es que emerge la visión, si se quiere, más convencional que encuentra que los mismos portan un beneficio en sí mismo (sin analizar los perjuicios de la extracción), en lugar de asociarse a insumos de procesos productivos de mayor complejidad. En esa línea es que se opta por la especialización primaria de extracción mineral, y en todo caso, lograr una porción más significativa en el mercado de minerales, mayores inversiones y una mejor captura de la renta. Aparecen aportes de autores que explican cómo pueden hacer los distintos países de la región para capturar una mayor renta de la extracción mineral, y dan cuenta de los desafíos existentes. Este tipo de posturas no tienen en cuenta los impactos ambientales o sociales de la extracción mineral que es considerada una externalidad. Priorizan algunos indicadores económicos por sobre otros, y aceptan sin mayores cuestionamientos el rol de estas economías en la división internacional del trabajo.

Pese a que tiende a darse por sentado la relación entre extracción de minerales y desarrollo, para que esta relación sea positiva autores como Perotti y Coviello entienden que el régimen fiscal es un elemento central, y por eso, el rol de los gobiernos en la definición de los marcos regulatorios, es clave. Al declinar sus reservas finitas de recursos no renovables, los Estados establecen el pago de un precio –comúnmente en forma de regalía– por el derecho a explotar depósitos del Estado, que se suma a otros impuestos de todas las operaciones económicas (2015). De los tres grandes instrumentos que los Estados tienen para participar de la renta[14], las regalías resultan las más utilizadas pese a que expertos desalientan su uso excesivo. Lograr un balance entre la atracción de inversiones y la maximización de beneficios para que las poblaciones locales reciban una porción justa es central. Aquí se ponen en juego las capacidades propias de los gobiernos; tanto sus capacidades administrativas como de negociación con los poderosos actores

[14] Estos tres instrumentos son: en primer lugar, la participación directa –en los proyectos vía explotación del mineral – en las ganancias de manera contractual; en segundo lugar, los impuestos a los beneficios o ingresos y, en tercer lugar, las regalías, como impuesto a la producción (Perotti y Coviello, 2015).

transnacionales. Estas últimas encuentran muchas veces presentes en las explotaciones mineras debido al déficit de recursos financieros o de *expertise* en los países que poseen estos recursos naturales (Perotti y Coviello, 2015).

Mientras los gobiernos con mayores capacidades poseen regulación, fijada por ellos unilateralmente –en Códigos de Minería u otra legislación–, los países con menores capacidades suelen hacer contratos *ad-hoc* con empresas mineras, evitando el sistema regulatorio general. Este tipo de contratos, negociados de forma privada, generalmente no pasan por los órganos legislativos, y no son públicos. El argumento principal para dicha postura desde el punto de vista del gobierno consiste en que al no ser públicos los términos del contrato, pueden tener un mayor poder de negociación. Las empresas tampoco brindan información debido a sus propias políticas de transparencia. Este tipo de opciones son ampliamente criticadas por distintos sectores porque fomentan conductas ilícitas, atentan contra la credibilidad de los Estados, y las normas de transparencia (Perotti y Coviello, 2015).

Hasta el momento, los países de la región han recurrido a la utilización de regalías como estrategia de captación de beneficios de la actividad minera. En la época del Consenso de Washington, siguiendo las recetas dictadas por las instituciones de Bretton Woods y para atraer inversiones, los gobiernos de la región redujeron drásticamente los porcentajes a recaudar, pasando de un 10-15% a un 1-5% de ingresos (Perotti y Coviello, 2015). Sin embargo, en la primera década del siglo XXI y debido al crecimiento de los precios de los recursos naturales, la mayoría de los gobiernos optó por fortalecer sus mecanismos de tributación mediante distintas estrategias. Bolivia, Chile y Venezuela optaron por la creación de impuestos a la comercialización de estos productos en tanto Argentina se inclinó por generar ingresos a través de derechos a las exportaciones de productos primarios para aprovechar la rentabilidad relativa obtenida de la devaluación posconvertibilidad. Así también se optó por la participación en la explotación mediante empresas públicas o mediante participación accionaria (Acquatella *et al*., 2013).

Estas ideas se vinculan a aquellas visiones que encuentran que la actividad minera resulta una actividad económica más entre otras. Se destacan algunos indicadores económicos como su contribución al producto bruto interno (global, nacional, local), o a la generación de empleo, por sobre otros.

Se trata, en definitiva, de enfoques ortodoxos en los que prima el sistema económico, a cuya lógica se subsumen los sistemas sociales y ambientales.

En una visión materialista, el crecimiento económico equivale al desarrollo económico. Priman los datos cuantitativos, y los beneficios, vendrán por efecto derrame. Entonces, el mercado, que posee un rol central, se auto-regula; en tanto el Estado y la sociedad no forman parte de la ecuación entre minería y desarrollo. Por otra parte, la minería resulta la única opción para regiones que carecen de otras opciones productivas y la inversión privada es la clave del desarrollo regional. Las discusiones sobre asimetrías en la distribución entre costos y beneficios no son abordadas (Saguier y Peinado, 2014).

A su vez, estas visiones se vinculan con el imaginario que Barandiarán denomina commodity banal en la que es litio es considerado un mineral más, que no trae mayores o menores beneficios que cualquier otro mineral. Encuentra esta autora, sin embargo, que es la posición menos frecuente en la visión en los documentos consultados y en quienes entrevistó en su trabajo (2019).

¿Recurren entonces los gobiernos de la región a instrumentos para apropiarse de una mayor proporción de la renta del litio, buscan especializarse y en todo caso participar de los proyectos extractivos junto a (o en alianza con) actores privados, o en cambio, se abocan a lograr beneficios adicionales en las alianzas con actores estratégicos para lograr una transferencia tecnológica y producir baterías (o alguno de sus componentes) en el país?

3.3.3 El encadenamiento productivo: lograr el ansiado valor agregado

Para los países que poseen reservas de este mineral, la posibilidad de generar parte del proceso de industrialización de las baterías de litio en la región da nuevo impulso a los esfuerzos desarrollistas y re-abre, aunque de modo especifico, el debate en torno a la industrialización y al rol de la innovación científica, ya presente en países como Argentina en la primera década del siglo XXI. Además, tales posibilidades, importan el comenzar a sumar valor en la cadena productiva desde la región. Sin embargo, no en todos los casos existen similares interpretaciones sobre el alcance de estos procesos

de generación de valor agregado. Se encuentran definiciones que van desde algunos procesos químicos de menor complejidad para lograr la producción del carbonato de litio grado batería, hasta otros de gran complejidad: aquellos que buscan dominar todo el saber de los procesos físicos y químicos vinculados a la generación de distinto tipo de baterías.

De ahí que los especialistas nos advierten que contar con abundancia del mineral clave, es un paso importante, pero tan solo el primero de ellos. Poseer el litio es condición necesaria, pero no suficiente para lograr las baterías de litio. Por el contrario, el gran valor radica en la posibilidad de convertir el mineral en los cátodos que darán vida a la batería y de ahí la importancia de las discusiones de ciencia, tecnología e industria. En otras palabras, "entre la palpable textura del 'oro blanco' y el acumulador de energía existe una cantidad descomunal de conocimiento materializado que es la verdadera fuente de valor" (Fornillo, 2015, p. 57).

Dar el paso hacia la producción de baterías de litio, implica no sólo mejoras en términos de ingresos por los distintos productos y derivados, sino un reposicionamiento de la región en la cadena de valor de un producto de creciente y estratégica importancia en discusiones globales. Se estimaba a inicios del siglo que la diferencia entre la tonelada de carbonato de litio y una batería litio-ion recargable era aproximadamente de 6000 a aproximadamente 20.000 dólares por unidad. De todos modos y tras la pandemia, estas estimaciones y previsiones resultan muy complejas y exceden el foco de este trabajo.

A pesar de ello, para el caso del litio existe un desafío aún mayor: no existe aun globalmente una batería de litio que posea una performance análoga a la que brindan los combustibles fósiles; entre ellos: las baterías de litio tienen menor potencia, menor autonomía (entre 100 y 350 km), mayor tiempo de carga y riesgo de incendio (Fornillo, 2015).

Por otra parte, un aspecto relevante que queda relegado en los debates de la región que buscan priorizar la senda de las baterías, resulta el vínculo entre la producción de baterías y la discusión sobre la matriz energética y la transición hacia matrices con menos participación de la energía fósil en las esferas nacionales, o los debates relativos al desarrollo de un mercado interno o regional.

Para el desarrollo de los eslabones de la cadena de valor más complejos y respecto de los cuales los países de la región no contaban con capacidades propias al inicio de la década estudiada, resultaba necesario el desarrollo de estrategias específicas que podían involucrar procesos de transferencias tecnológica para adquirir el know-how para lo cual el terreno de las alianzas estratégicas parecía central.

Se debía lograr una capacidad técnica y maquinaria sofisticada, sortear obstáculos para obtención de las patentes necesarias y asegurar capital para la inversión, aspectos que deberán realizarse en un plazo razonable y a precios competitivos –en especial frente a insumos provenientes de Asia– (Fornillo, 2014a). Al elevado desarrollo científico requerido para el mercado de baterías de litio –que los países de la región no poseen en la actualidad–, se suma la circunstancia de que el mercado de baterías para la industria automotriz es relativamente cerrado y requiere acceso a patentes difíciles de conseguir, y que países como Japón son de los únicos proveedores de algunos elementos claves de las baterías (Fornillo, 2015).

Para avanzar en alguno de estos fines, resultaba estratégico lograr alianzas con actores de peso en estas discusiones. Así, por un lado, se discutió sobre la posibilidad de una cooperación entre los Estados a través de sus gobiernos de turno; por el otro, aquellas alianzas mixtas en las que integran otros sectores como el privado o los de investigación.

Respecto a una posible alianza entre países, hasta el 2015 resultaba más fácil una articulación entre Argentina y Bolivia, o incluso con Brasil (Fornillo, 2015)[15]. De todos modos, avanzar en esta senda suponía además arribar a consensos entre perfiles de inserción internacional diversos y especialmente cambiantes como el de Argentina, o zanjar una rivalidad de larga data entre Chile y Bolivia por el acceso al mar. Sin embargo, pese a dichos elementos discursivos, y a algunos acercamientos e intercambios entre

[15] En ese contexto es que especialmente durante el 2014 en distintos discursos el gobierno argentino había aludido al inicio de negociaciones para la constitución de una Organización de los Países Productores de Litio (OPPROLI), entre los países del Cono Sur al estilo de la Organización de Estados Exportadores de Petróleo (OPEP). Si bien esta alusión resultó novedosa, el éxito de la misma, dependía no sólo de la capacidad de negociación de los distintos países, sino principalmente de la capacidad de generar incentivos para contrarrestar los beneficios de vincularse por su cuenta con potencias regionales y mercados globales (Comini y Frenkel, 2014).

representantes científicos y de gobierno, no se avanzó significativamente en dicho camino en el período estudiado. Al final de la década y con la renovación de los gobiernos de Bolivia y Argentina, lo que aparece en escena es la discusión sobre una empresa bi-nacional de litio. Las alianzas mixtas entre actores estatales y del mercado serán descriptas en detalle en los capítulos referidos a los tres países.

De esa manera, y aunque rodeada de desafíos de distinta índole, este tipo de preocupaciones por el valor agregado y las baterías, se ubican entre los entendimientos que integran también a la discusión aspectos como la distribución de la riqueza, la inclusión social por las transferencias que se realizan del sector primario o la contribución del desarrollo industrial. Dentro de los enfoques que a grandes rasgos agrupamos en el neodesarrollismo contamos con perspectivas distintas como las neoestructuralistas y la economía política que poseen en común el llevar la discusión más allá de los datos cuantitativos; apunta a cambios cualitativos en los planos económicos y sociales. Pese a que el neoestructuralismo no aborda del todo la cuestión distributiva, sí se preocupa por mejoras en términos de empleo y de encadenamientos productivos hacia atrás, sumando el mayor valor agregado posible. La economía política, que también apunta a aspectos cualitativos del desarrollo, sí logra distinguir dentro del sector minero entre megaminería y otras formas de minería; además, como eje central pone en cuestionamiento la desigual distribución entre costos y beneficios. Los sectores extranjeros inversores reciben grandes beneficios que no encuentran contraparte en el empleo local y los impactos ambientales. Este tipo de perspectivas proponen un rol fuerte para el Estado como planificador y mayor captor de la renta (Saguier y Peinado, 2014). En esta postura podemos ubicar a autores que entienden que la sólida base económica que ofrece el boom de materias primas, ofrece la oportunidad a los Estados de trazar planes de desarrollo a mayor plazo (Burchardt, 2014), pudiendo ser el desarrollo de baterías o alguno de sus componentes uno de eso focos.

En la clasificación de Barandiarán este conjunto de políticas podría encontrar eco en dos de los imaginarios que esta autora identifica. Por un lado, aquel que entiende al litio como un mineral estratégico, con connotaciones

vinculadas a la seguridad nacional de países como Estados Unidos que necesitan hacerse de estos depósitos, así como de las visiones sobre crear una alianza regional para tener mayor influencia en las decisiones sobre el mineral como los esfuerzos descriptos previamente. Por el otro, el imaginario sociotécnico, complementario pero distinto del anterior, emanado de los estudiosos de la ciencia y tecnología en la sociedad, que apunta a aquella visión, colectiva institucional y pública sobre un futuro deseable, en la que los avances de la ciencia y la tecnología apoyan los avances en la vida social y el orden social (Jasanoff, 2015 en Barandiarán, 2019). En estas visiones el litio, y su aporte al transporte limpio y al futuro energético fomenta desarrollos científicos y tecnológicos para una forma de desarrollo más justo y sustentable. Para las ciencias sociales este imaginario podría permitirle superar las asunciones y contradicciones de las promesas de desarrollo, así como los falsos binarios (Barandiarán, 2019).

3.3.4 El aporte crítico del posdesarrollo

Por último, y no menos importante, encontramos los aportes de la perspectiva de posdesarrollo, que en su concepción posestructuralista aporta mediante su crítica, nutrida del ambientalismo, de los movimientos sociales y resistencias, de la ecología política y los movimientos indigenistas, a desenmascarar las narrativas y perspectivas puestas en práctica desde los ámbitos políticos locales, nacionales y globales.

Allí, se integran fuertemente la dimensión ambiental dando cuenta que no es posible sustituir el capital natural por el manufacturado, y a través del análisis de conflictos sociales distributivos, proponen la construcción de otros poderes y prácticas emancipatorias para lograr otra visión del Estado, del desarrollo y de la democracia (Saguier y Peinado, 2014).

En ese sentido, se reúnen aportes que discuten sobre el rol del litio y en particular, su mercado, cooptado por las corporaciones y los gobiernos del Norte Global, y bajo el lema de desarrollo o capitalismo verde –impulsado por la movilidad eléctrica individual– avanzan de manera destructiva sobre territorios, y reproduce el rol subordinado de las economías de la periferia.

Ello se justifica en tanto se contribuya a que se logre, con mayor o menor grado de coherencia, una transición energética en los países del Norte Global.

También se incorporan aportes de movimientos indígenas que resisten a los procesos de instalación de empresas en sus territorios reclamando por su derecho a la libre determinación y al buen vivir, que se entrelazan con movimientos ambientales, que buscan preservar la biodiversidad de los humedales altoandinos, en particular, el rol central del agua para la vida toda.

¿Se encuentran entonces los Estados de la región interpelados por movimientos del mundo contestatario (académicos, activistas, comunidades locales) por el rol subordinado que parece tocarles a los países de la región en la cadena de valor de litio? ¿Se cuestionan además aspectos del modelo de producción e hiperconsumismo, aspectos distributivos, y de impactos sociales y ambientales de la/s política/s en cuestión? ¿En qué ámbito se propone la inclusión de dimensiones ambientales fuertes salvaguardando ecosistemas valiosos y frágiles como los humedales altoandinos y las culturas milenarias que de ellos dependen? ¿Se escucha y en su caso, cómo se escucha a las demandas sociales? ¿Cómo se llevan a cabo mecanismos de debate, consulta o diálogo que permite incluir visiones del ambientalismo o el indigenismo en las políticas en cuestión?

3.3.5 Relaciones entre actores del Estado, el mercado y la sociedad

Así también, estos distintos enfoques y discusiones de desarrollo conceptualizan de distinta manera a la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad; le otorgan distinta relevancia y rol a cada uno de estos conjuntos de actores.

En grandes líneas se puede decir que en las visiones ortodoxas prima la visión del mercado, en tanto en las posiciones neodesarrollistas el Estado ocupa un rol primordial, y en las posdesarrollistas la visión de la sociedad, de carácter más horizontal prescindiendo en algunas visiones hasta del Estado mismo.

De todas formas, en ninguno de los casos existe un solo ámbito social, sino más bien se trata negociaciones entre los tres, con preponderancia o roles preponderantes para alguno/s sobre otros. Así, esta discusión tiene estrecha

relación con la noción de gobernanza, entendida como una visión idealizada que asume una simetría entre actores del Estado, el mercado y la sociedad; y que si bien, emerge de contextos del Norte Global, y es utilizada instrumentalmente para restar protagonismo al Estado, resulta útil para discutir las formas y problemas que adquiere la misma en contextos socio políticos específicos[16]. En particular, en América Latina prima el carácter conflictivo en la relación entre actores, y no el consensual o deliberativo como la visión ideal emanada de los Estados de bienestar europeos.

Desde esta perspectiva es que cobran particular relevancia las relaciones que se entablan desde cada uno de estos ámbitos para avanzar en las políticas que se definen. En términos generales, existen distintas formas de relacionamiento entre actores de distintos sectores, y en muchos casos, no es tan sencillo conocer los detalles de los acuerdos a los que se llega, ya que no siempre son públicos; otras veces, en cambio, estos acuerdos son plasmados en decisiones de política.

Entonces, la discusión sobre las alianzas o articulaciones, en particular la capacidad de generar alianzas estratégicas con actores influentes se convierte en un elemento central para las distintas agendas de los gobiernos. Cómo lograr la transferencia tecnológica, el acceso a patentes o financiamiento; cómo modificar el régimen tributario o los contratos con empresas transnacionales –que en algunos casos operan hace más de 30 años–; o cómo ejercer control sobre empresas ya instaladas y exigir mayores estándares de protección ambiental para asegurar los ciclos de los ecosistemas, resultan todos aspectos relevantes para contemplar las relaciones entre actores del Estado y el mercado.

En ese sentido, para las alianzas estratégicas con el sector privado, ¿Cómo lograr, de acuerdo a los objetivos que se persigan (una mayor contribución a la renta, una transferencia tecnológica en una carrera global para lograr controlar los eslabones clave de la transición energética), negociaciones que respeten la visión de política de cada país? En el caso de los impactos ambientales ¿cómo asegurar que se eviten daños irreversibles?

[16] Para una revisión de las nociones críticas al concepto de gobernanza en América del Sur en contextos de extractivismo, ver: Pelfini et al. 2020.

Desde otro ángulo, también resulta central en la definición de políticas sobre litio la relación con distintos grupos de la sociedad y grupos de interés que reclaman por una política determinada, o dependiendo el caso, se movilizan en contra de ella. Allí se encuentran discusiones de legitimidad y apoyo a las políticas en los distintos niveles. En particular, para evitar que la extracción de litio reproduzca los problemas de institucionalidad democrática que padecen las industrias extractivas a cuatro décadas del regreso a la democracia.

Dentro de los grandes grupos de interés, y más allá de la existencia de organizaciones y movimientos ambientales e indígenas, hallamos a las comunidades locales que habitan en las zonas aledañas a los salares en los que se encuentra el litio como uno de los grandes grupos sociales (aunque no homogéneo a su interior). Estas comunidades locales, principalmente las indígenas –pero no solo –, y a través de distintos procesos de lucha política tanto a nivel global como en ámbito nacional han logrado ser reconocidas como sujeto políticos específicos en los ordenamientos jurídicos de los tres países estudiados. Además, con distinto grado de desarrollo, se les ha reconocido a las comunidades distinto tipo de derechos. Por un lado, los derechos de acceso a las tierras que tradicionalmente ocupan, que, a su vez, les permiten ejercer sus derechos sociales y culturales, y que forman parte de reclamos históricos al interior de cada uno de los tres países. Por el otro, el derecho a participar de las decisiones que los pueden afectar. De esa forma, pueden opinar mediante procesos participativos sobre proyectos que se buscan instalar y que los pueden afectar (sufrir perjuicios e incluso recibir algún beneficio de estos proyectos). Estos procesos se incorporan independientemente de medidas más generales que integran a los distintos grupos sociales a la gestión estatal como sucede con el Estado Plurinacional de Bolivia que incluye diversas formas de participación en los distintos estamentos del Estado de acuerdo a la democracia pluricultural.

Algunas de estas instancias son llevadas a cabo por procedimientos con distinto nivel de formalización de acuerdo a reglamentaciones vigentes en cada país, en tanto otros ocurren de manera informal: por fuera de estos espacios institucionalizados, a veces también guiadas por políticas corporativas. En todos los casos resulta determinante la forma en que se

organizan los colectivos sociales, sus intereses, capacidades y estrategias para lograr sus resultados.

Para el análisis territorial en este trabajo hemos priorizado especialmente dos procedimientos de carácter formal (la evaluación de impacto ambiental y la consulta previa o consentimiento libre previo e informado) por considerar que los mismos son de aplicación en los tres países de estudio y aparecen con mayor frecuencia en la decisión de avance de proyectos en los territorios. Sin embargo, no hemos limitado el estudio a los canales formales.

Dentro de estos canales formales, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental[17] (EIA) constituye como el ámbito primordial de análisis y discusión de impactos ambientales de proyectos y en la práctica, por ser ya integrado a la gestión estatal, resulta el canal institucional de interacción por excelencia. Así también, y a pesar de su foco en lo ambiental, este procedimiento –según cómo sea diseñado– permite un diálogo entre las comunidades y la empresa que en muchos casos excede la discusión estrictamente ambiental. Si bien posee cierto nivel de institucionalización que guía el procedimiento hacia la discusión ambiental, a través de reuniones informativas e intercambios, las comunidades pueden dar a conocer sus puntos de vista, demandas y expectativas vinculadas con otros aspectos como la creación de empleo, los beneficios sociales, y la participación en las ganancias.

El segundo de estos procedimientos formales, se vincula al derecho de los pueblos originarios a definir las prioridades de su desarrollo y a participar en las decisiones vinculadas a la utilización, administración y conservación de los recursos en sus territorios a través del derecho a la consulta previa (CP) y consentimiento libre previo e informado (CLPI). Estos derechos fueron reconocidos por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece la obligatoriedad de los

[17] Existen otros ámbitos y herramientas de discusión de impacto ambientales como la evaluación ambiental estratégica (EAE), que analiza los impactos ambientales de los planes, programas y políticas, que no están siendo aplicadas a la fecha en los tres países de la región (solo Chile reguló la EAE). Herramientas de este tipo permiten analizar las dimensiones ambientales de las decisiones de desarrollo.

procesos de consulta previa para las decisiones que puedan afectar los derechos y tradiciones de las comunidades originarias.

De esta forma tanto los procesos de consulta previa como los procedimientos de evaluación de impacto ambiental establecen distintos espacios para la discusión de impactos concretos de los proyectos en el territorio. Si bien en algunos casos ambos se articulan, poseen diferencias vinculadas a los objetivos que persiguen, sus fundamentos y sustentos filosóficos. Además, desde el punto de vista legal, poseen distinta naturaleza jurídica, y suelen ser operacionalizados a través de distintos organismos responsables[18].

El diseño específico de cada procedimiento varía en virtud del nivel de desarrollo legal en cada país, el nivel de trasversalización de los temas ambientales, la demanda social y el espacio de participación de comunidades originarias en la esfera política. Argumentamos aquí que en general existen serias falencias para integrar aspectos de protección social y ambiental a las decisiones extractivas, y ello se debe particularmente a las diferentes visiones de los distintos actores a la hora de diseñar, implementar y participar de estos procesos.

En la mayoría de los casos, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para proyectos de litio, cae en la esfera de autoridades mineras. Esta autoridad pone su énfasis en la promoción de la actividad extractiva y busca generar condiciones e incentivos para mayor explotación. A pesar de que gradualmente se han incorporado criterios ambientales, sigue primando la mirada de los recursos minerales como dotaciones de la naturaleza a hacer explotados en beneficio del hombre. Existen también distintos matices en cuanto a qué beneficios trae la explotación minera que van desde la generación de crecimiento económico que automáticamente redundará en un mayor bienestar para la población, aquellas visiones que incorporan dimensiones sociales (aspectos de distribución) o las que plantean modificar

[18] Para un detalle de estas diferencias entre el proceso de evaluación de impacto ambiental y la consulta previa ver Marchegiani, 2018.

la matriz productiva (encadenamiento de procesos productivos, industrialización).

En oposición se encuentran también la mirada ambiental e indígena que traen nuevos elementos a la discusión y no logran ser suficientemente tenidas en cuenta. La mirada ambiental incorpora la valoración de la naturaleza y se preocupa por el bienestar de los ecosistemas, busca proteger a los ecosistemas y respetar sus ciclos naturales. La cosmovisión indígena por su parte, propone una ruptura mayor, y similar a las corrientes de sustentabilidad en su sentido fuerte. Busca preservar la libre determinación de los pueblos y en ocasiones rechaza proyectos que pone en jaque la existencia de culturas milenarias.

Además de los ámbitos formales mencionados, los encuentros e intercambios entre actores suceden también por fuera de estos espacios institucionalizados. En otras palabras, cuando un proyecto se busca instalar en un territorio también se generan condiciones para el intercambio entre distintos actores; además, en muchos casos como en los territorios en los que se emplazan proyectos mineros se encuentran alejados de centros urbanos o en los que se halla la representación estatal correspondiente, se desarrollan encuentros entre actores del sector privados vinculados a la instalación u avance de un proyecto y las comunidades locales de manera directa y sin intermediación del Estado. Entonces, las empresas, a través de sus distintas estrategias de relacionamiento con la comunidad, responsabilidad social empresaria (RSE) o política de acercamiento, adquiriendo la forma de valores compartidos como acepción más reciente, generan contactos con líderes y representantes comunitarios para dar a conocer su proyecto, obtener su aprobación o participación y en el menor número de casos, definir un sistema de repartición de beneficios.

Así también el Estado –cuando es también el proponente y promotor del proyecto como en el caso de Bolivia– despliega distinto tipo de estrategias para lograr el acompañamiento, participación y/o autorización de las comunidades locales.

Las comunidades locales, indígenas o campesinas, con sus distintos tipos de capacidades, estrategias e intereses, a la vez utilizan las

oportunidades que generan estos encuentros dando cuenta de lo que Goebel considera el rol ambivalente del litio que por un lado trae una serie de oportunidades y por el otro, riesgos y problemas (2014).

En este panorama es que hemos indagado en tres procesos territoriales en cada uno de los tres países para entender mejor cómo se dan estas interacciones entre actores, qué ámbitos formales o informales se identifican en cada uno de los casos, los intereses, capacidades y estrategias de los actores en la década estudiada. En la Tabla N°19 del Anexo puede verse la matriz de preguntas y dimensiones clave que orientó la búsqueda de información y el análisis de cada uno de los casos a nivel nacional y en la Tabla N°20 aquellas que orientaron la búsqueda de variables relevantes para los procesos territoriales. Éstas orientan también la forma en que son organizadas y analizadas las entrevistas realizadas en los tres países estudiados. El detalle de las personas entrevistadas puede también verse en el anexo.

4. Argentina

4.1 Un país de escasa tradición minera

Argentina, a diferencia de otros países de la región, no se considera un país con profunda tradición minera. Sus principales actividades económicas desde la Conquista resultaron la agricultura y la ganadería. Desde ese momento y aun después de su independencia, Argentina producía alimentos y materias primas para satisfacer las demandas de los países centrales, en especial, insumos para las crecientes industrias. Las naciones europeas contribuían a la relación comercial ingresando sus bienes manufacturados.

Para Argentina, las lanas, cereales y posteriormente la carne, fueron las principales actividades productivas que ordenaron la configuración de su sector productivo. A pesar de que existió actividad minera desde la época colonial, uno de los primeros desarrollos a mayor escala se relacionó con la restricción a las exportaciones de materias primas adoptadas por los principales países europeos durante el período de guerras (1914-1945), especialmente a partir de la crisis de 1929 (FARN, 2012). La conjunción de factores externos e internos provocó el abandono del liberalismo para dar comienzo a una fase de nueva interpretación de la relación entre economía y Estado. Esta etapa se tradujo en una de significativa intervención económica. Los cambios en la economía internacional, determinada por medidas proteccionistas de las potencias económicas mundiales, como las reacciones de gobiernos de la región ante la vulnerabilidad externa, contribuyeron al comienzo de la estrategia de industrialización. Así el péndulo intelectual se desplazó hacia la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), volcándose hacia el sector industrial la generación de riqueza en desmedro del comercio de productos primarios, aunque, sin llegar a desaparecer (Bulmer-Thomas, 1998 y Zanatta, 2012).

Este sector industrial requería insumos e inversión, y ante la poca capacidad e interés del sector privado, el Estado debió asumir un rol activo en la extracción de minerales brindando provisión de insumos para la producción local (FARN, 2012). Específicamente cuando finalizó la crisis de 1930 las inversiones volvieron a ingresar al país; se centraron en sectores

industriales como el químico, el metalúrgico y el textil. Estas inversiones impactaron en la extensión de la industrialización al interior del país (Vaccarezza, 2012).

Así, si bien existió extracción de minerales en numerosas provincias cordilleranas desde finales del siglo XVIII, hasta comienzo de la década de los noventa, su escala era pequeña y su duración breve e intermitente, salvo excepciones como la de los complejos mineros de Pirquitas y Aguilar en Jujuy, o Sierra Grande en Río Negro. Esta última se destaca por la iniciativa estatal que buscó complementar y servir a la industria nacional logrando el autoabastecimiento de hierro como objetivo prioritario dentro de los fines amplios de lograr la producción de materiales críticos o estratégicos (Gómez Lende, 2017).

Durante el período de ISI se destacan el rol regulador del Estado Nacional y las exploraciones mineras de las entonces Dirección de Minas y Geología, la Dirección de Fabricaciones Militares (DGFM) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) realizada con fines bélicos y para proveer a la defensa nacional. Si bien se buscó en esta época dar un rol más protagónico al Estado –modificando el régimen minero liberal– e instalar un régimen inalienable de los minerales bajo dominio público, estas políticas se revirtieron en gran medida tras el golpe de Estado de 1955. A pesar de que estos desarrollos retrocedieron desde lo normativo, en los hechos permitieron algunos logros: se logró la construcción de una industria minero-siderúrgica nacional con empresas como Altos Hornos Zaplan y la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA (ver Roguier, 2013 en Nacif, 2015). Además, entre 1942 y 1960 se realizaron las primeras prospecciones que abarcaban depósitos de litio en San Luis y Córdoba, y a partir de los sesenta en su relación con los nuevos usos potenciales de este mineral (Nacif, 2015).

Sin embargo, en términos generales y pese a estos breves estímulos, Argentina permaneció con escasa participación en la producción y consumo mundial de productos minerales. Se estima que del área total de reservas (75.000 km2) solo un 25% habría sido explorado en las décadas iniciales del nuevo siglo (Zilla, 2013). Fue en pleno auge neoliberal que la actividad minera cobró un significativo y determinante impulso. Las modificaciones, facilitadas en décadas anteriores en pleno período de dictadura, terminaron de

consolidarse en los noventa, dejando a la vista algunos de sus efectos en las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI. El sector minero, los actores y procesos sociales emergentes se reconfiguraron definitivamente con escaso debate público, explicando en gran medida la creciente oposición que genera la actividad minera, en particular la de gran escala, en los territorios en la actualidad.

4.1.1 Breve caracterización del sector minero

El sector minero argentino se caracteriza actualmente por la fuerte participación de actores privados, en especial compañías internacionales, con importante presencia de capitales de Australia, Canadá y Estados Unidos, en particular desde el denominado boom minero como se conoce al período que emergió a partir de la década del noventa.

El Código de Minería Argentino, que rige desde 1887, establece que si bien las minas son dominio del Estado éste no las puede explotar ni disponer de ellas; entonces, las minas deben explotarse mediante el sistema de concesiones mineras. Al mismo tiempo, los inversores nacionales y extranjeros reciben igual trato (Zilla, 2013).

Sin embargo, esto no fue siempre así. Durante el peronismo se buscó lograr la propiedad estatal de los recursos mineros bajo el lema de desarrollo nacional. Pese a ello, con la llegada de la dictadura se comenzaron a cimentar las bases de la reorganización productiva de un sector principalmente transnacional y mayormente de minerales metalíferos que sería luego consolidado con la vuelta a la democracia, pero más específicamente con las políticas de desregulación de los noventa. A partir de 1991 se llevaron a cabo políticas de privatización, alcanzando a las entidades vinculadas al Ministerio de Defensa –desde las cuales se articulaba la política minera nacional–. El plan de desinversión y vaciamiento de los activos mineros se hacía por recomendación del Banco Mundial, organismo que analizaba el desempeño del sector minero argentino, a la par que se llevaba a cabo la planificación de proyectos de gran envergadura que modificarían sustancialmente el sector (Nacif, 2015).

Para Nacif la instalación de nuevos proyectos mineros de gran escala, no fue el resultado mecánico de la modificación del régimen legal para atraer

inversiones como se suele creer, sino su causa. Esto fue posible por la previa eliminación de las organizaciones sociales en época de la dictadura, así las empresas mineras lograron impulsar las reformas sin debate social a nivel nacional, valiéndose únicamente de las elites provinciales como interlocutoras, quienes hasta entonces estaban relegadas (2015).

Las recomendaciones del Banco Mundial estaban alineadas a la política de desregulación del momento y abarcaban entre otros aspectos: la administración provincial, la necesidad de reformar el marco regulatorio, la necesidad de unificar el esquema de promoción, y regalías, un régimen de inversiones específico, y la reforma de la Constitución Nacional para que los recursos pasaran a manos de las provincias (Nacif, 2015). La mayoría de estos aspectos fueron puestos en práctica y explican en gran medida la reforma que padeció el sector minero.

Entonces, en los años noventa se reformó el marco legal para ofrecer un paquete de beneficios a los interesados en la actividad. Mediante la sanción de la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196, dictada en 1993, se ofreció un conjunto de atractivos para los inversionistas entre los que se destaca la estabilidad fiscal por el término de 30 años. Esto significa que la carga tributaria o arancelaria no se modifica, no se disminuyen los beneficios ni el régimen cambiario en ese período. Entre otras ventajas, es posible deducir el 100% de los costos incurridos en términos de factibilidad del proyecto —actividades de prospección, exploración, estudios especiales, plantas pilotos— y amortizar las erogaciones en infraestructura del monto correspondiente al impuesto a ganancias (FARN, 2012). Así también se eliminaron todos los gravámenes, tasas municipales e impuestos a los sellos. Este conjunto de beneficios y exenciones culmina con la fijación de regalías en un 3% de la "boca de mina"; es decir, de lo extraído en la primera etapa de la producción. Solamente a posteriori se agregaron derechos a las exportaciones.

Al mismo tiempo que en la reforma constitucional de 1994 se abría lugar por primera vez al reconocimiento constitucional de la prexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios (Artículo 75. Inciso 17) y del derecho al ambiente sano (artículo 41) –poniéndose en cabeza del Estado nacional la posibilidad de dictar los lineamientos básicos de la protección

ambiental para todo el territorio nacional–, se afirmaba el dominio originario de los recursos naturales en cabeza de las provincias (Artículo 124). De esta forma se creaba una complejidad jurídica que daba las bases para los distintos tipos de conflictos jurídico-institucionales en torno a la actividad que se suscitarían a partir de ese momento.

A partir de la vigencia de este marco legal, y a medida que se fue consolidando el régimen de incentivos, comenzaron a aumentar las inversiones con consecuente crecimiento en la cantidad de proyectos, producción y exportación. El crecimiento de las inversiones es especialmente significativo en la primera década del siglo XXI. Según lo que destacaba la entonces Secretaría de Minería de la Nación en su sitio web hasta el 2015, las inversiones en el sector habrían aumentado un 1948%, pasando de 541 millones de pesos argentinos en 2002 a 11.078 millones de pesos argentinos en 2011. El número de proyectos habría pasado de 18 a 614 en el mismo período, y la producción crecido un 841% (de 3.365 millones de toneladas en 2002 a 31.652 en 2011). Pese a ello, estos proyectos no se efectivizan (Marchegiani y Di Paola, 2017).

Uno de los casos emblema de la puesta en práctica de estas políticas es el de la empresa FMC Corp. Esta empresa logró su ansiado contrato de explotación en 1991 de manera muy veloz en un contexto de movilización social en la provincia desatada en torno al crimen de María Soledad Morales. La firma debía dar una participación al gobierno de Catamarca y a la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) de 2,5% a cada una. Sin embargo, poco tiempo después y por las oleadas de privatización de la época menemista, la privatizada DGFM cedió su participación al gobierno local en la empresa Minera del Altiplano. Este porcentaje del 5%, considerado excesivo en el contexto de propuestas de reformas estructurales y achicamiento del Estado, fue luego reducido a un 3% en 1994 por un nuevo contrato firmado por el entonces gobernador Arnoldo Castillo, quien siguió las demás sugerencias del Banco Mundial (Nacif, 2020).

De todas maneras, y pese a los incentivos para atraer capitales a una actividad económicamente riesgosa (requiere grandes inversiones de capital para descubrir depósitos cuya concentración mineral es baja), no todas las inversiones que llegan al sector se traducen en avance de proyectos concretos

(Marchegiani y Di Paola, 2017). En efecto, aproximadamente el 90% de los proyectos en etapa de prospección y exploración no pasan a explotación (Wagner, 2010).

Entre los principales minerales que produce argentina en la actualidad, se desataca el oro, el cobre y la plata[19]. Se da, además, lo que Casalis y Trinelli denominan un proceso de triple concentración, involucrando concentración de productos (oro, cobre, *a posteriori* litio), concentración de supuestos beneficios (cinco provincias se distribuyen el 90 del capital invertido en el sector) y concentración de empresas extranjeras que operan los emprendimientos con alto grado tecnológico y de especialización (i.e. Barrick Gold, Yamana Gold, Glencore, entre otras) (2017).

Al haberse constituido y desarrollado como un sector asociado a la exportación –funcionando como economía de enclave, desvinculado del mercado doméstico y con precios ligados al mercado global –, logró superar con escasos inconveniente crisis como la del 2001/2002 (Zilla, 2013). A la vez, dicha asociación con los volátiles precios globales permite explicar en gran medida que, a comienzos del nuevo siglo, y pese al aumento de las inversiones y extracción, la actividad minera continuara representando un porcentaje pequeño del Producto Bruto Interno (PBI). Aún más, del año 2004 al año 2013, la participación en el PBI de la explotación de minas y canteras descendió del 4,9% al 3,4% (Marchegiani y Di Paola, 2017). De hecho, su relación con la generación de empleo no es clara; no se encuentra entre los sectores que más puestos de trabajo genera[20].

En otra línea de ideas, desde el punto de vista de los distintos actores sociales, en simultáneo a la consolidación de la minería a gran escala, con presencia de actores multinacionales, escaso encadenamiento productivo y significativos impactos ambientales, aumentó la oposición y conflictividad social. El país se encuentra atravesado por distintos conflictos

[19] La exportación de estos productos constituía el 6,1% de las exportaciones argentinas a mediados de la década estudiada. De este total, el 96% se correspondía a la minería metalífera, compuesta por un 67,6% de oro, 13,8% de cobre, 12,8% de plata y el 5,8% de otros (MHyFP, 2016; Marchegiani y Di Paola, 2017).

[20] El sector de explotación de minas se encontraba a mitad de la década en estudio después del puesto 49 de un total de 58 en el ranking de la cantidad de puestos de trabajo a partir de cada US$ 337 millones de incremento en la demanda final (Beyrne, 2015 en Marchegiani y Di Paola, 2017).

socioambientales vinculados a este tipo de minería. Según la base de datos del Observatorio de Conflictos mineros de América Latina (OCMAL) Argentina se halla entre los países con más conflictos activos siguiendo a Perú, Chile y México, en cuyas economías la participación de la actividad minera es mucho más significativa.

A partir del emblemático caso Esquel, cobró dinamismo el movimiento asambleario cuestionando los efectos sociales y ecológicos y demandando el respeto a los derechos de participación y consulta (Saguier y Peinado, 2014). Más recientemente la oposición de los movimientos ciudadanos ha logrado, aunque de distinto modo, la detención de los proyectos mineros que estaban por desarrollarse en sus territorios, alcanzando la mitad de los 38 casos casos de acuerdo al análisis de Wagner y Walter (2020), en algunos casos también existen factores externos como el precio de los minerales o motivos corporativos. Como consecuencia de esta movilización social, varias provincias argentinas han prohibido la minería en alguna de sus formas de mayor impacto (Chubut, Córdoba, La Pampa, Mendoza, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán) y re-afirmado su prohibición tras nuevos casos de movilización social (Mendoza 2020 y Chubut 2021)[21]. Recientemente y en sintonía con lo que sucede en otros países y temas, los grupos juveniles se han sumado a discutir este tipo de minería.

Este breve panorama introductorio da cuenta de algunas características de las relaciones sociales en torno a la minería. Actores estatales, generando las condiciones para la intervención de actores del mercado, empresas multinacionales con el foco puesto en la extracción y exportación, y una sociedad civil movilizada, compuesta por distintos colectivos ciudadanos, que se opone a distintos aspectos de esta forma de hacer minería; pero que no participa del debate general.

[21] Ver por ejemplo Wagner, 2020 y Agüero, 2022 para conocer en detalle los conflictos recientes de movilización en oposición a la flexibilización de las prohibiciones en ambas provincias.

4.1.2 Litio ¿es esta vez distinto?

4.1.2.1 Ubicación, reservas y extracción de litio

Argentina como sus vecinos Bolivia y Chile, poseen elevadas reservas (13% de acuerdo a López *et al.*, 2019) y recursos de litio en sus salmueras de altura y en roca. En el 2016 fue el país más dinámico en la producción de litio, aumentando su participación en la producción mundial de un 11% a un 16%. Esto se debe al ingreso del proyecto Olaroz operado por Sales de Jujuy, subsidiaria de la australiana Orocobre, contribuyendo en un 6% a la producción global y marcando un punto de inflexión para el país (MINEM, 2017).

Así, la producción total de Argentina (de aproximadamente 30400 toneladas de LCE; ver López *et al*., 2019), se situaba en el cuarto lugar a nivel mundial siguiendo a Australia, Chile y China de acuerdo al Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, 2023) al final del período estudiado.

En la actualidad se estima que existen aproximadamente 42 proyectos en salmuera y otros cinco en depósitos de roca pegmatitas; aunque el número de proyectos varía de momento a momento y según distintas fuentes. A pesar de que había varios proyectos en cartera con anterioridad, la remoción de las retenciones mineras de febrero de 2016, que fue una de las primeras decisiones del gobierno de Cambiemos apenas asumió la presidencia, dinamizó la agenda de inversiones y los anuncios públicos (Marchegiani, 2018). Sin embargo, este aparente dinamismo al igual que sucede con otros proyectos mineros, no se concretó en el inicio de operación de nuevos proyectos; circunstancia a la que luego se le sumó la crisis generalizada de la Covid (2020-2021). Al cierre de la escritura (2022), había ocho próximos a entrar en producción.

Dichos proyectos se concentran en las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy, de la región del noroeste argentino (NOA) que concentran las reservas de litio de salmueras en sus salares de altura. También existen proyectos en base a roca en San Luis y Córdoba.

Los salares se encuentran en la región conocida como la Puna, una ecorregión que se extiende desde Perú hasta el norte de Chile y Argentina. Esta región se localiza por encima de la línea forestal entre los 3200 y 3500

metros sobre el nivel del mar y por debajo de la línea permanente de nieve. Posee características y biomas específicos, y son considerados ecosistemas frágiles. Los salares de la Puna constituyen cuencas endorreicas (cerradas) cuya dinámica depende de los sistemas de alimentación o recarga (deshielo y precipitaciones) y de sus sistemas de abandono (evaporación) (Marchegiani, 2018).

Pese a distintos momentos de crecimiento económico, en Argentina persisten alto altos índices de desigualdad y la región del NOA es una de las más pobres del país. A su vez, esta situación es aún más aguda cuando se trata de población indígena, quienes son los principales grupos poblacionales en las zonas de salares. La situación de vulnerabilidad socioeconómica y exclusión histórica de estos pueblos se vincula directamente con problemas asociados a los derechos de participación y consulta, por un lado, y a la titulación y posesión de sus tierras, por el otro. Respecto a este último, si bien en Argentina la propiedad de la tierra es esencialmente privada, existe desde la reforma constitucional mencionada, el reconocimiento de la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan (Artículo 75, inciso 17CN). La misma "posesión" implica la propiedad, aspecto que se diferencia de las normas generales de propiedad en la que se distingue entre posesión (hecho) y dominio (derecho). Se refiere a un derecho al "territorio" como "espacio de preservación de la propia vida cultural, la autonomía, de la recreación colectiva de la cultura" (Salgado, 2015, p. 6). En la cosmovisión indígena el territorio abarca tanto el suelo como el sub-suelo y el espacio aéreo, es un todo integral; en la visión moderna occidental, que alimenta la concepción de las minas, puede haber una propiedad del suelo (superficiario) y otra del sub-suelo (propiedad minera).

Pese a los reconocimientos legales, en la práctica la propiedad comunitaria no se implementa; la mayoría de las comunidades no poseen los títulos de propiedad comunitaria. Estos aspectos son también de suma relevancia a la hora de analizar las relaciones y conflictos que se generan para tomar decisiones entre distintos actores en torno al litio.

4.1.2.2 Son días de litio y rosas: las esperanzas de la minería de litio

El entusiasmo por ser uno de los países del llamado 'triángulo del Cono Sur del litio', puede verse tanto a nivel discursivo como a nivel de iniciativas y decisiones políticas y de políticas, que comenzaron a impulsar la agenda de minería de litio en el país. Si bien existen diferencias de enfoque y perspectiva entre los distintos gobiernos que se sucedieron en el período estudiado –y en los diferentes niveles de gobierno–, en particular entre los gobiernos del Frente para la Victoria (FpV) y del Frente de Todos (FdT), por un lado, y de Cambiemos por el otro; y en la mirada centralista vis a vis la provincialista, en todos los casos puede identificarse cómo el litio ocupa un lugar en el imaginario colectivo ligado a sus virtudes, quedando relegadas las miradas críticas.

Es por ello que, al analizar los titulares de los principales diarios nacionales en relación al litio, puede verse como los medios con distinta orientación a través de una visión cuasi-romántica resaltan los aspectos positivos vinculados a la explotación del litio, y lo vinculan principalmente con la posibilidad de desarrollar baterías en el país. Algunos títulos dan cuenta de la gran ilusión depositada en el litio "Son días de litio y Rosas" (Página 12, 7 de marzo de 2012), "Litio, el metal maravilla" (Clarín, 5 de agosto de 2012), "La Argentina en la era del litio" (Página 12, 2 de abril de 2012); otros resaltan más los aspectos productivos "Baterías de litio hechas en Argentina (La Nación, 4 de febrero de 2012), y "Comenzarán a producir baterías de celulares y cargadores en Argentina" (La Nación, 22 de agosto de 2014). En igual sentido, los medios provinciales celebran los distintos avances en proyectos de litio en relación a la importancia para las discusiones energéticas. Unos años después, con el cambio de gestión nacional, si bien la tendencia continúa resaltando los avances en los desarrollo de litio ("Litio, el ´oro blanco´ de la Argentina", La Nación, 3 de septiembre de 2017), empieza a aparecer una mirada distinta con la presencia de titulares con tinte más crítico ("Litio: muchos proyectos, poca producción", Clarín, 30 de abril de 2017; "Ganadores del modelo", Página 12, 18 de junio de 2017)[22]. Esta mirada crítica se centra en dos aspectos principales; por un lado, en la

[22] Para más información sobre litio y los medios ver análisis en Landini y Marchetta, 2018.

discusión más ideológica-conceptual sobre la orientación del desarrollo, priman aquí las preocupaciones por la pérdida de impulso a la mirada más tecnológica de producción de baterías. Por el otro, aquellas miradas inquietas por la falta de logros inmediatos en la extracción de litio y avance en términos de mercado. Sin embargo, lo llamativo es que en estas miradas críticas no existe gran espacio para aspectos sociales o ambientales, que ocupan un lugar mucho menor en los titulares de los principales diarios; resultan los medios alternativos los que recogen esta mirada. A partir del 2019 vuelven a primar noticias que dan cuenta de las iniciativas de gobierno para aprovechar el litio con una mirada vinculada a la agenda de ciencia y tecnología, la cual entra en tensión con miradas provincialistas.

En otra línea de ideas, y teniendo en cuenta el orden federal, las provincias con mayores reservas de litio han tomado la decisión de aprovechar el mineral con iniciativas normativas y creación de institucionalidad específica. En tanto la provincia de Salta declaró en el 2010 el interés público del proyecto de la empresa minera Bolera para la explotación de litio y creó una empresa para apoyar la atracción de inversiones. En Jujuy se declara al litio como "recurso estratégico" y se crea un Comité de expertos para estudiar los proyectos de litio. Además, se crea una empresa para participar en los proyectos de extracción. Se evidencian así distintas visiones respecto al mineral y al rol de los actores, principalmente del Estado. Salta busca atraer la inversión privada, y el Estado en todo caso asegura y apoya esa inversión. La mirada de Jujuy es distinta (Ferradás Abalo *et al*., 2016), en tanto por un lado se alía a proyectos extractivos, por el otro busca algo más que ese mero rol vinculado a la extracción y se encamina a planes que busquen el desarrollo tecnológico asociado.

Desde el gobierno nacional, también existieron distintas iniciativas y esfuerzos que serán detallados en la próxima sub-sección.

Así, se despliegan tanto a nivel nacional como subnacional distinto tipo de visiones respecto al litio, las cuales pueden a su vez encontrar correlato en alguna de las medidas y decisiones de política que se pusieron en marcha desde hace una década en la que se sucedieron gobiernos de distinto signo político y con distinta mirada sobre el tema. Por un lado, aquellas más asociadas a considerar al litio como un commodity más, para lo cual se

requiere lograr mejores inversiones y así una tajada mayor en un mercado cada vez más competitivo. Por el otro, aquellas ideas que apuntan a industrializar el mineral sumando mayor valor agregado y, sobre todo, logrando algún tipo de regulación del mercado y dando algún rol protagónico al Estado. La mirada del valor agregado a su vez puede ser distinguida entre quienes anhelan como norte la fabricación de baterías (aguas abajo) y quienes buscan algún valor agregado del mineral extraído (aguas arriba) pero sin llegar a las baterías.

4.2 Las iniciativas vinculadas al litio

A continuación, daremos cuenta de las principales iniciativas que surgieron en el país vinculadas al litio en base a revisión bibliográfica y entrevistas realizadas. Integraremos aspectos vinculados a las agendas de innovación y desarrollo, de extracción mineral y de protección ambiental. Además, damos cuenta de algunos aspectos subnacionales que de todas maneras serán retomadas en el análisis del proceso territorial en la sección 4.3. Por el recorte temporal de esta investigación, damos más lugar a los períodos 2010-2015 y 2015-2019 que a lo que sucede en el 2019/2020 con la llegada del Frente de Todos.

4.2.1 Primeras iniciativas: el foco en las baterías (2010-2015)

Existen distintos entendimientos respecto a qué consistía el sumar valor a la cadena productiva; el sector público –en especial la cartera de Ciencia y Técnica, y sus investigadores en red o alianza entre sí– creían posible la producción de baterías en el país en tanto el sector empresarial (automotriz y minero) era más reacio y limitaba la visión de agregar valor a la producción de carbonato de litio. Esto último implicaba mejorar el grado de pureza de este componente para transformarlo en el grado batería (pureza superior al 99,6%).

López *et al*., 2019 señalan y analizan las complejidades de los dos caminos posibles para la generación de valor agregado, la dirección "aguas abajo" para lograr la fabricación de baterías y "aguas arriba" que prioriza otros encadenamientos productivos como el procesamiento mineral.

En la línea “aguas abajo” aparece la producción de baterías como el principal objetivo. Es así que, aunque no se trata de la única discusión sobre procesamiento de los recursos extraídos, sí resulta la discusión que más se resalta en medios de comunicación y discursos políticos, en particular desde los gobiernos del Frente para la Victoria y del Frente de Todos. Esta visión ideal del litio sirve de vehículo para insertarse en discusiones actuales de transición energética.

En lo que hace a las iniciativas para lograr la fabricación de baterías, desde el 2010 en adelante se destaca la promoción de la agenda de investigación y desarrollo y, en menor medida, de industrialización. Si bien ambas políticas tienen sus dinámicas propias, poseen, sin embargo, un denominador común: su estrecha relación con las sucesivas crisis y ciclos socioeconómicos, y han tenido a lo largo de la historia argentina, distintos momentos de crecimiento y desarrollo, y otros de estancamiento y desarticulación. Así, también puede identificarse en estos distintos momentos roles diferenciados que jugó el Estado. En la primera década del siglo XXI, podemos identificar a la par de un período de recuperación económica, el inicio de una etapa de nuevo empuje en la agenda pública a ambos temas. Esto se conjuga con el análisis de algunos autores que dan cuenta de cambios y mejoras para el escenario industrial a partir del gobierno de Néstor Kirchner en el 2003. Se identifica un crecimiento de la producción nacional con consecuente impulso a las exportaciones. Sin embargo, no se logra la disminución de las importaciones, circunstancia que se endilga a la herencia recibida en la estructura fabril (Bonfanti, 2015). Respecto de las políticas de Ciencia y Tecnología de los distintos gobiernos del Kirchnerismo, el análisis de Unzué y Emiliozzi destaca a pesar de continuidades e inconsistencias, el sostenimiento de crecimiento presupuestario como el mayor logro. Éste redundó en una mayor formación de doctores/investigadores y un mayor dinamismo. Así también resultó relevante la política económica que reivindicó la producción nacional apostando al sector industrial, y la mayor visibilidad pública (e inclusión en discursos políticos) de la ciencia. Sin embargo, la articulación entre los sistemas científicos y productivos tuvo límites como también la tuvo la interacción con el sector privado (2017). Para autores como Svampa el anhelo por la producción de baterías genera todo tipo

de expectativas y especulaciones que van desde la llamada "ilusión desarrollista", a distintas situaciones de invisibilización sociales y ambientales.

Siguiendo los trabajos de Fornillo (2014, 2015) y de López *et al*., 2019 damos cuenta aquí de las distintas iniciativas y desafíos para la producción de baterías en Argentina.

En su análisis, Fornillo resalta un primer momento de sinergia e impulso, que tras un punto de inflexión fueron resignificadas, aminorándose el entusiasmo inicial. Así, a partir de la toma de conocimiento del uso de las baterías de litio para satélites en el 2005/2006 se iniciaron actividades de generación de conocimiento, debate y alianzas hacia la industrialización. Estas contaron con el interés de la propia Cristina Fernández. Se realizaron encuentros e instancias de debates entre investigadores y actores del sector público y privado[23]. Se diferencian entonces el rol los distintos niveles y sectores estatales, por un lado, y el rol de los científicos inmersos en procesos intensivo en conocimiento, con distintos ejes (La Plata- Córdoba y Buenos Aires-Jujuy), por el otro (Fornillo, 2014). Se crearon redes de actores –especialmente desde las Universidad de Córdoba y La Plata– que buscaban el vínculo estratégico con el sector productivo, aunque no se lograra un modelo de negocios lo suficientemente atractivo para que el empresariado apoyara la fabricación de baterías (López *et al*., 2019).

En ambos aportes (Fornillo, 2014, Fornillo, 2015 y López *et al*., 2019) se destaca la iniciativa de articulación que significó la posibilidad de proveer de baterías de litio al programa Conectar Igualdad. Este programa, creado en el 2010 para reducir la brecha digital, social y educacional proponía distribuir netbooks a estudiantes y docentes de distintas escuelas públicas[24] -, por lo

[23] Fornillo (2014) destaca como momento clave el seminario "Utilización Integral de litio en Argentina. Ciencia, Tecnología e innovación al servicio del Desarrollo" desarrollado el 29 de abril del 2011 en la provincia de Jujuy convocado por el Ministerio de Industria, el Ministerio de Ciencia y el gobierno provincial. Allí examinaron los desafíos científico-tecnológicos, industriales y ambientales para el aprovechamiento integral del litio en línea a desarrollos productivos locales y nacionales. Como consecuencia de este seminario se formó la comisión interministerial con representantes de distintos organismos estatales que buscaban los mejores caminos para lograr la industrialización de litio.

[24] Se estima que solamente en el año 2016 se distribuyeron alrededor de 100.000 notebooks, y alrededor de 500.000 en su totalidad. Más información en: https://www.argentina.gob.ar/educacion/conectarigualdad; http://educacion.gob.ar/conectar-igualdad/seccion/142/el-programa (última visita 5 de enero de 2018).

tanto podría sostener la demanda de baterías argentinas en el mercado doméstico. Así los investigadores se aliaron en una primera instancia con la empresa Plaka-Ithurbide, grupo empresarial cordobés que realizaba acumuladores para baterías tradicionales, y recibieron cierto apoyo como contraparte públicos (i.e. el Ministerio de Ciencia aportó 500.000 USD); sin embargo, al poco tiempo se previó una nueva asociación con Probattery, que se especializaba en ensamblado con componentes importados. Entonces Plaka instalaría una planta industrial en Catamarca para abastecer localmente a los productores de baterías de Conectar Igualdad. Se pensaba articular con las empresas electrónicas de Tierra del Fuego, capaces de generar una demanda por encima de aquella del programa Conectar Igualdad, y se esperaba la provisión de recursos económicos adicionales.

De esa manera y si bien se comenzaban a generar las primeras articulaciones entre distintos actores, ministerios (Ciencia e Industria), empresas y mercado (abastecimiento de Conectar Igualdad), al poco tiempo comenzaron a surgir distintos interrogantes: entre ellos, que elementos claves como "los separadores" los producía en ese momento solamente Japón, aunque explicaba Fornillo que con el tiempo también se podrían haber obtenido de otros productores (patentes propias, productores chinos o coreanos). Además, los empresarios de Tierra del Fuego tenían dudas sobre la rentabilidad; estaban incómodos con los precios ya que les resultaba más caro que importar productos de Asia (entrevista Bruno Fornillo, 2017).

Finalmente, Plaka solamente logró proveer la primera entrega de acumuladores, perdiendo la importante oportunidad de abastecer a Conectar Igualdad. Las explicaciones son diversas y dan cuenta de distinto tipo de retos tales como la falta de cumplimiento de plazos, o demoras en adquirir elementos importados, el desafío de las patentes o de la rentabilidad; admitirlo, significaba perder el apoyo estatal necesario. Entre estas explicaciones también resuena aquella que analiza el rol del Instituto Nacional de Tecnología industrial (INTI), con una postura que se alejaba de la fabricación de baterías principalmente por las dificultades de insertarse en una cadena de valor ya consolidada que involucraba la adquisición de compuestos estratégicos y de difícil acceso (i.e. cobalto). Esta institución proponía estudiar el potencial del litio desde una visión más amplia e

incorporar objetivos más modestos y realistas. Si bien no se generó una confrontación abierta, quedó en evidencia la existencia de tensiones internas y los reparos que tenía este actor clave (Fornillo, 2015).

Para Fornillo, reflexionando unos años después del intento del plan con Conectar Igualdad, se destaca que, si bien se había logrado poner en comunión al potencial mercado, con las empresas en Tierra del Fuego que aportaría financiamiento, con la acción estatal con subsidios apoyando desde los entonces Ministerios de Ciencia e Industria y los científicos interesados y con conocimiento del tema, desde el Estado y sus políticas públicas no se logró sostener en el tiempo el apoyo. Cuando se vieron las dificultades reales de lograr los productos a tiempo, sin que llegara a buen puerto, se soltó el proyecto. No obstante, existieron condiciones favorables en un momento; una suerte de "ecosistema científico-industrial latente" (entrevista Bruno Fornillo, 2017).

En otra línea de esfuerzos, se destacan distintas alianzas y cooperaciones. En particular, la creación de YPF-TEC. En el año 2012 la compañía estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y el CONICET crearon esta sub-empresa con una composición de 51% y 49% respectivamente para apoyar los esfuerzos de industrialización. La posibilidad de avanzar mediante YPF-TEC resultó más que interesante por su propio emplazamiento en una empresa estatal como YPF y con participación del CONICET, reflexionaba Fornillo (entrevista Fornillo, 2017).

En la línea de "aguas arriba", López *et al*. realizan un recorrido por el modelo de negocios de los principales actores empresariales mineros que se encuentran extrayendo litio en el país. Así, encuentran una clara división del trabajo entre los procesos que suceden en el país y aquellos que se realizan en el exterior. Empresas como FMC (luego Livent) han privilegiado la producción de carbonato de litio y cloruro de litio localmente, y realizado fuera del país (en China) el procesamiento de otros derivados, como por ejemplo el hidróxido de litio, que el país debe importar. Esta estrategia de división de trabajo parece además acentuarse, circunstancia que conjugada a la luz del creciente espacio que está ganando el hidróxido de litio como insumo para la producción de cátodos de baterías (López *et al*., 2019), podría no ser beneficiosa para los países que producen solo el carbonato o cloruro de

litio y requieren hidróxido de litio. Unos años después, desde el Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales de Avanzada y Almacenamiento de energía de Jujuy (CIDMEJU) junto al INTI se analizarían nuevos procesos para la producción del hidróxido de litio a menor costo (López *et al*., 2019).

Por su parte, el negocio de Orocobre y Sales de Jujuy también implicaba la producción de hidróxido de litio en el exterior, ya que se planeaba la construcción de una planta en Nahara, Japón, utilizando el carbonato de litio del Salar de Olaroz. En igual sentido, el proyecto minero Exar, que opera en el mismo Salar, y uno de cuyos socios es la empresa china Ganfeng que produce mundialmente hidróxido de litio, litio metáloico, butil-litio y otros, y SQM que posee su planta de hidróxido de litio cerca de Antofagasta en el vecino país, reproduce la misma lógica en la división de las etapas de procesamiento de componentes minerales (López *et al*., 2019).

A nivel subnacional, la provincia de Jujuy, identificada como la que posee mayor ímpetu, ha propuesto estrategias para ir más allá de la extracción mineral para generar capacidades aguas arriba y aguas abajo en la cadena de valor (López *et al*., 2019). Entre sus principales estrategias se encontraba, por un lado, la participación en los proyectos; por el otro, la atracción de institutos de investigación y desarrollo a su territorio, destacándose aquí el rol de la Universidad Nacional de Jujuy. Es por ello que la provincia creó en el 2011 la empresa JEMSE (Jujuy Energía y Minería S.E.) para ser socia en los proyectos extractivos (con participación entre un 5 y 8,5% de los mismos).

En estas iniciativas no existía un vínculo claro con las preocupaciones socioambientales.

En otra línea de iniciativas de interés, se da importancia a la formación de recursos humanos y mayor conocimiento en el tema. Aquí llama la atención que, pese al crecimiento del interés en el mineral, existen escasos esfuerzos por generar mayor conocimiento vinculado a los ecosistemas y a los posibles impactos, aspectos centrales para una agenda ambiental del litio.

Desde el punto de vista de las políticas científicas, el propio CONICET principal organismo de promoción de ciencia y tecnología, ha informado que existían hacia mediados de la década analizada, convocatorias para investigación y desarrollo del litio, destacándose aquellas líneas centradas en temas como el desarrollo tecnológico, las plantas pilotos, las

fabricación de electrodos, y no, en cambio, aquellas en las que se estudia y analiza la información y la caracterización básica ambiental de los ecosistemas[25] (entrevista De Francesco, 2015). Además, hacia mediados de la década estudiada, por ejemplo en Jujuy, 4 de las 11 becas doctorales y posdoctorales eran para el estudio del litio en disciplinas como química, física, geología o ingeniería industrial o de minas (CIT, 2015)[26].

Así tampoco las universidades nacionales de la región del litio se han involucrado significativamente en la discusión ambiental vinculada al mineral desde sus líneas prioritarias. De hecho, se identificaron perfiles distintos, pero ninguno de ellos aportando a la discusión de contenido ambiental. Así, mientras en la Universidad Nacional de Jujuy puso en marcha el impulso de la industrialización y la formación de recursos humanos, en Catamarca y Salta, las universidades nacionales propusieron una línea en sintonía con la política de minería en general asociada a la atracción de inversiones al sector, la extracción y brindar servicios a empresas (Fornillo, 2015). Sin perjuicio de ello, existen algunos grupos que, de manera independiente, sí han avanzado en estudios vinculados otros ejes.

Se destaca como aspecto positivo la labor de grupos de investigación como el liderado por Ernesto Calvo del INQUIMAE de la Facultad de Ciencias Naturales y Exactas de la Universidad de Buenos Aires quien ha diseñado y patentado un método extractivo propio, que de ser utilizado minimizaría significativamente los impactos ambientales de la extracción del mineral. Se trata de un método para extraer selectivamente el litio con dos esponjas, con una de ellas se toma el litio y se dejan los otros iones, y con la otra se rescata el cloruro, explica Calvo. Así se logran superar los distintos problemas de la técnica que más se utiliza desde hace 30 años: la evaporación. El científico investigador del CONICET fue premiado en el 2017 Holanda por el concurso internacional Mentes Brillantes (Bright Minds Challenge)[27]

[25] En base a la actuación de la Defensoría del Pueblo de la Nación (consultadas el 7 de enero de 2015).

[26]Para el caso de las ocho posiciones posdoctorales, una de ellas se vincula al litio (desde las ciencias geológicas). Más información disponible en: CIT y CIT Jujuy, 2015. Algunas posiciones corresponden a la biología de altura, y podría también referirse a investigación sobre ecosistemas donde se lleva a cabo la extracción de litio.

[27] Más información: Clarín (13 de junio de 2017). Ganó en Holanda el concurso Mentes Brillantes; Premian a un científico argentino por un método para extraer litio sin contaminar.

por el desarrollo de esta técnica. Reflexiona sobre los problemas de las técnicas actuales de extracción:

> básicamente…se pierden millones de litros de agua cuando evaporás… para formar una tonelada de carbonato de litio, agregás sustancias químicas, que es el carbonato de sodio y generás residuos, barros de sulfato de magnesio, sulfato de calcio, porque el magnesio te lo tenés que sacar de encima y sal…Qué le hace una mancha más al tigre, en un salar tener sal, pero son montañas de sal. Por cada tonelada de carbonato de litio, producís 900 kgs de sal. (entrevista Calvo, 2017).

Así refiere a las ventajas de la técnica desarrollada por su equipo: "Nuestro proceso tiene todas las ventajas con respecto al actual. No consume agua, no utiliza sustancias químicas y es independiente del clima…. Tomamos la salmuera, le sacamos el litio y devolvemos la salmuera…" (entrevista Calvo, 2017). Sin embargo, para llevar a la práctica esta técnica se necesita invertir en una planta piloto para poder darle escala. A la fecha de finalización de este trabajo no había habido grandes avances en ese sentido. Estos fondos no han sido provistos por el sector público, dando cuenta de la falta de iniciativa y estímulos para encontrar técnicas alternativas que puedan generar un menor impacto de la producción.

Así también de acuerdo a la opinión de distintos técnicos especializados en el conocimiento de los ecosistemas en los que se desarrolla la explotación de litio, no existe suficiente conocimiento de parte de los distintos organismos de gobierno sobre los ecosistemas de altura, su flora y fauna para la toma de decisiones respecto de las técnicas de explotación de litio (De Francesco, 2018 y entrevista 2015; entrevista Izquierdo, 2018). La Defensoría del Pueblo de la Nación ha investigado desde el 2010 el tema.

> De Francesco explicó los hallazgos la investigación: puso de manifiesto que ni las autoridades nacionales ni las autoridades provinciales de

Clarín. https://www.clarin.com/sociedad/premian-cientifico-argentino-metodo-extraer-litio-contaminar_0_SJpQ6e0fZ.html

> minería, ambiente y recursos hídricos de Salta, Jujuy y Catamarca poseerían, para la zona de la Puna, estudios hidrológicos e hidrogeológicos, ni redes de monitoreo del agua superficial y subterránea (De Francesco, 2018, p. 16).

Desde el punto de las políticas legislativas, se identifican distintos proyectos que buscaron un mayor aprovechamiento del litio. Solamente mirando el período 2011-2018 se encontraron 25 proyectos de ley en la Cámara de Diputados y 9 en la Cámara de Senadores que mencionan al litio, muchos de ellos han sido presentados nuevamente luego de perder su estado parlamentario. La mayoría de estos proyectos[28], propuestos desde el espacio del Frente para la Victoria inicialmente pero luego desde el Frente de Todos, en términos generales, buscaron declarar al litio como mineral estratégico a nivel nacional; otros buscaban que algunas de las provincias que poseen el mineral sean declaradas capitales nacionales del litio (Catamarca, Jujuy). También declaraban el interés público de la explotación y creaban distinto tipo de sociedades estatales (i.e. Yacimientos Estratégicos de Litio Sociedad del Estado) y comisiones (i.e. Comisión Nacional de Explotación del Litio), para proponer medidas de regulación del mercado y colocar al Estado Nacional en un rol central respecto del litio. En algunos casos, se daba prioridad al Estado en la obtención de permisos; en otros se autorizaba a la modificación del Código de Minería para que el Estado pudiera explotar por sí mismo el mineral. Promovían como eje central la fabricación de baterías.

Además de no aludir a cuestiones ambientales de manera sustantiva y de no mencionar a las comunidades originarias como actor político de importancia, estos proyectos no tuvieron en cuenta el sistema de protección ni gestión ambiental en el que el Estado central y las provincias poseen facultades concurrentes en materia de legislación. Además, no existió desde el Estado Nacional un impulso a la sanción de normas específicas vinculadas a la gestión ambiental del litio, o de normas generales como la de evaluación de impacto ambiental de aplicación para actividades extractivas de litio.

[28] 11 de los 25 proyectos de la Cámara de Diputados y 6 de los 9 de la de Senadores declaran al litio como mineral estratégico.

Argentina es uno de los únicos de la región que no posee una norma de evaluación de impacto ambiental a nivel nacional.

Desde el punto de vista de las políticas ambientales, tampoco se produjeron avances significativos en este período. Si bien las provincias son las que poseen el dominio originario del recurso natural, y poseen facultad concurrente con la nación para la regulación, deben seguir los mandatos mínimos de protección ambiental fijados por el Estado Federal.

Específicamente, y como los salares en los que se busca explotar el litio constituyen humedales de altura alojados en una cuenca hídrica, no alcanza con efectuar estudios de impacto ambiental aislados entre sí, sino por el contrario resulta de importancia contemplar el ecosistema con mirada integral habida cuenta que las actividades que se realizan y proyectan en cada uno de los salares de la cuenca pueden generar impactos en términos de disponibilidad de agua a otras actividades o usos de agua. Esta evaluación acumulativa se podrá determinar la significancia y el tipo de impacto que puede ocasionar cada proyecto, en conjunción con los proyectados y otros usos de agua ya existentes. Por otra, parte la evaluación ambiental estratégica (EAE) es una herramienta que permite evaluar las consecuencias e impactos ambientales en las decisiones estratégicas del sector gubernamental; busca que las decisiones de política y planes de desarrollo puedan ser permeadas por criterios ambientales, usualmente ausentes en este tipo de discusiones (Marchegiani, 2018). Ambas herramientas son de importancia y podría reflejar un interés en integrar dimensiones ambientales y sociales a la discusión de desarrollo de litio, las que podrían ser integradas a distinto tipo de iniciativas tanto legislativas como de gestión que involucren a las distintas aristas de la política nacional. No obstante, no se conocieron iniciativas o articulaciones en esa línea.

En ese sentido puede decirse que el gobierno del Frente para la Victoria ha dado escaso impulso a aspectos centrales de la política ambiental, como la implementación de leyes ambientales clave como la Ley Nacional de Bosques N° 26.331 y la Ley Nacional de Glaciares N°26.639, tampoco ha promovido el trabajo coordinado entre jurisdicciones (i.e. cuencas inter-jurisdiccionales como Salinas Grandes y Lagunas de Guayatayoc) o a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Respecto a la actividad

minera, no ha habido políticas ambientales que aborden la cuestión en la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación; no abordándose el vínculo entre actividades mineras y recursos a proteger en documentos centrales de esa institución[29]. La Ley de Glaciares no sólo fue vetada por Cristina Fernandéz, sino que su implementación fue lenta, no contó con presupuesto suficiente, y en algunos casos (i.e. Provincia de San Juan y Jujuy) –al ser percibida como una amenaza al desarrollo minero– fue obstaculizada mediante acciones judiciales, debiendo intervenir la Corte Suprema de Justicia de la Nación para confirmar su vigencia.

Los avances tampoco fueron significativos pese al creciente conflictividad emergente especialmente en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, cuenca que comparten las provincias de Salta y Jujuy.

Quizá, el avance más interesante es aquel que se dio en la provincia de Jujuy que impuso una revisión adicional a los proyectos extractivos: se creó un comité adicional, con miembros del ámbito científico, para revisar los proyectos antes de su aprobación. Sin embargo, en dicha revisión tampoco se integraron suficientemente aspectos ambientales como la incorporación de líneas de base adecuadas al tipo de ecosistemas para monitorear la posible afectación.

Entonces, puede decirse que se da para la minería de litio lo que caracterizan Saguier y Peinado como estrategia de provincialización en las políticas de minería en el kirchnerismo. Así, el Estado Nacional no se involucraba en la planificación de la política minera presentándose como un articulador del sector, pero tan solo desde los planos económicos y sociales, y dejaba a las provincias con los desafíos y conflictividad socioambiental existente. Entre las actividades centrales se destaca la revisión del sistema de subsidios a mega-emprendimientos a la salida de divisas y riesgo de reservas acumuladas (decreto 1722/2011) del 2011/2012; o políticas de freno a importaciones de insumos y servicios sustituibles por producción nacional. Para Casalis y Trinelli existía un rol activo del Estado nacional y provincial, con cierta capacidad reguladora de empresas transnacionales para evitar el

[29] Por ejemplo, en el Informe sobre el Estado del Ambiente de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación del 2012 no se vinculan estas dos discusiones. Más información en: SAYDS, 2012.

extractivismo y la economía de enclave, y el diseño de políticas que buscan el eslabonamiento productivo hacia adelante y hacia atrás (2013).

Pueden trazarse paralelismos con lo que ocurrió con la política de litio en este período. El Estado Nacional se involucró en aspectos vinculados a la promoción de las agendas de ciencia y tecnología, y en menor medida con aspectos productivos hacia la industrialización, buscando jugar un rol de articulador, coordinando reuniones entre carteras diversas, convocando a investigadores y brindando apoyo financiero. Los aspectos sociales y ambientales de la minería de litio quedaron nuevamente en manos de las provincias.

Además, otro de los rasgos salientes se vincula a la desconexión que existe en la agenda de investigación y desarrollo, por un lado; y la de extracción mineral con sus distintas aristas, por el otro.

4.2.2 ¿Hacia las ventajas comparativas? Qué cambió con Cambiemos (2015-2019)

La llegada de la coalición Cambiemos al poder a nivel nacional y subnacional en la provincia de Jujuy, trajo modificaciones en distintos planos. Por un lado, la desaceleración de los apoyos para la agenda de investigación y desarrollo (I+D) en litio. Por el otro, una agenda de re-atracción de inversiones al sector minero. Lo ambiental ingresó en la agenda de modo tímido, siempre que no se interfiriera con la agenda económica de atracción de inversiones.

Respecto de la continuidad de las iniciativas vinculados al desarrollo del litio, distintas personas entrevistadas señalaron un menor apoyo a la agenda de I+D del mineral. Para Fornillo resulta claro que el gobierno de Cambiemos no tiene interés en la generación de valor agregado y la generación de baterías; por el contrario, el interés está puesto en desarrollar la minería (entrevista, 2017).

En el 2016 YPF-TEC realizó un convenio con la productora de baterías italiana FIB-FAAM (parte del grupo Seri) y la empresa JEMSE para instalar una planta de baterías en Palpalá, Jujuy por un desembolso de 60 millones de dólares durante dos años (MINEM, 2017). En ese marco YPF-TEC se aliaría con Lithops –compañía a la vez parte de FIB-FAAM– que

proveería el conocimiento. El propósito principal es la fabricación de baterías para el transporte público, ya que el grupo Seri posee experiencia en dicho rubro. La planta sería gestionada por la compañía Jujuy Litio S.A., formada a su vez en un 40% por el grupo Seri y un 60% por el gobierno provincial (Marchegiani *et al*., 2019).

El modelo de negocios que se propone para la fábrica de baterías de ion-litio en Palpalá, Jujuy del consorcio entre YPF-Tec, FIB-FAAM y Jemse, de acuerdo a lo que relevan López *et al* en su trabajo, implica en una primera instancia la construcción de una fábrica en Nápoles, Italia, para la producción de material activo, celdas de ion-litio (en principio de las de litio-ferrofosfato para acumulación de energía fotovoltaica de uso doméstico e industrial, ensambladas a partir de la importación de celdas) y baterías para almacenamiento de energía y movilidad a nivel industrial. Esta fábrica sería luego replicada en Argentina tras la consolidación del modelo de negocio que le permitirá a Jujuy sumar valor a la cadena y crear puestos de trabajo en el sector manufacturero; el grupo Seri se asegura mediante esta alianza el acceso con derecho prioritario hasta de un 5% de la producción anual a la que accede JEMSE al participar en Sales de Jujuy. Los investigadores destacan que el grupo SERI debe aún entrar al mercado de baterías ion-litio (2019).

Así también se destaca la instalación de la fábrica china BYD para la fabricación de ómnibus eléctricos, que iba a realizarse inicialmente en Salta, en la Provincia de Buenos Aires ya que terminó ofreciendo condiciones más atractivas. No queda del todo claro aún qué participación puede esperarse de esta iniciativa.

En cuanto a las miradas críticas de estas iniciativas, se resalta el escaso rol estatal en la misma (entrevistas a Fornillo y a Calvo) y la falta de integración real de Siri en el mercado de baterías (López *et al*., 2019). Así, respecto a los avances de la alianza de YPF-TEC con la empresa italiana, Fornillo afirma que se trata de una política distinta, pese a que se pueda avanzar con el desarrollo de baterías. No prima la mirada pública del desarrollo del litio, lo estatal no tiene significancia (entrevista Fornillo, 2017). Además, para Ernesto Calvo, investigador del INQUIMAE de la Universidad de Buenos Aires, la propia YPF-TEC habría perdido en ese momento interés

por haberse focalizado al proyecto de fracking en Vaca Muerta (entrevista Calvo, 2017).

Respecto al presupuesto científico, en los primeros años de Cambiemos se vio una suerte de efecto arrastre, esto es, muchos proyectos continuaron siendo ejecutados porque venían de antes (entrevista Fornillo, 2017). Así también este autor considera que el área de ciencia nacional "nunca apuntaló un proyecto sustancial que respalde el agregado de valor, sea en productos básicos, como hidróxido de litio, o en materiales activos para baterías"; otras áreas como la industria o economía tampoco han tenido intención de hacer algo al respecto (Fornillo, 2018, p. 14).

Asimismo, Calvo, coincide en que las señales de la situación de las agendas de Ciencia y Técnica son muy malas. No sólo se disminuyeron los fondos, sino que tampoco ingresaron casi 500 investigadores. Si bien reconoce que los fondos a los que podía acceder con el anterior gobierno no eran excesivos, entiende que en la actualidad la situación ha empeorado aún (entrevista Calvo, 2017). De esa manera y si bien la técnica que desarrolló funciona en el laboratorio, a pequeña escala, se requieren fondos para realizar la ingeniería y llevarlo a escala "…para llevarlo a una escala industrial hay que pedalear mucho…". Lo que se necesita para la producción a escala es una inversión que solo tiene sentido si se piensa en el largo plazo, no descartando la posibilidad de que sea alguna de las empresas de mayor envergadura la que lo provea en ausencia de un Estado con fondos y decisión política para sostener tal emprendimiento (entrevista Calvo, 2017).

Por otra parte, en lo que hace a la política minera se identifica en primer lugar un cambio discursivo con mayores declaraciones públicas de funcionarios aludiendo a la minería en relación al "desarrollo nacional", "desarrollo sustentable" o también "minería responsable".[30]

Además del despliegue de estrategias discursivas para resaltar las supuestas bondades de la minería, una primera línea de trabajo del gobierno

[30] A modo de ejemplo, los dichos del titular del entonces creado Ministerio de Energía y Minería de la Nación, Juan José Aranguren, resultan particularmente ilustrativos. Se aludía a "la necesidad de lograr el apoyo a la minería sustentable" o el llamado a que la sociedad se enamore de la minería, recuperando la confianza en que es una actividad que puede realizase responsablemente con transparencia y control ambiental para lograr un desarrollo verdadero en las comunidades (Marchegiani y Di Paola, 2017).

de Cambiemos fue la búsqueda de nuevas inversiones para el sector. En sintonía con los discursos de reactivación económica y la atracción de inversiones al país, en febrero de 2016 –a menos de dos meses de asumir el mando–, Macri decretó la eliminación de las retenciones mineras (Decreto 349/2016). Así se brindaba una nueva serie de beneficios a los que quisieran invertir en el sector: quedaban eliminados los derechos a las exportaciones vigentes desde 2007. De esta forma, no sólo se contribuía a la agenda de apertura económica, sino que se buscaba un acercamiento con líderes provinciales cordilleranos respecto de los cuales la coalición Cambiemos no poseía alianzas sustantivas, porque permanecían aliados al FpV. De esta forma, se podría ampliar las posibilidades de negociación y diálogo para otros temas críticos de agenda del gobierno nacional. En los fundamentos del decreto se aludía a la concentración en el Estado Nacional de los derechos de exportación –al no ser coparticipables– en desmedro de las provincias. Estas afirmaciones, sumadas a una serie de actividades dirigidas a mejorar los diálogos con las provincias mineras en el ámbito del Consejo Federal Minero (COFEMIN) dan cuenta de una reapuesta a lo federal, o cuanto menos, de una necesidad de la política de establecer mayores lazos con las provincias de la oposición. En esa línea se llevaron a cabo nuevos encuentros del COFEMIN y se impulsó un nuevo Acuerdo Federal Minero (AFM) que procuraba lograr una homogenización de legislación nacional y provincial, brindar estabilidad a los inversores, evitar conflictos con gobiernos locales y lograr el apoyo de comunidades, entre otros. Todo ello a fines de atraer mayores inversiones al sector (Marchegiani y Di Paola, 2017).

Allí se puede observar la mirada economicista del sector, ya que, si bien se mencionaron aspectos sociales, ambientales y de transparencia –centro de las preocupaciones de distintos grupos sociales– su mención resultó no solo superficial sino para muchos sectores tergiversó el real sentido de las normas ambientales. Por ejemplo, distintas organizaciones ambientalistas manifestaron su preocupación por la intención de atraer inversiones para proyectos que pretendían instalarse en zona de glaciares, prohibida por la Ley Nacional de Glaciares, o en provincias en las que existe prohibición para dicha actividad. Además, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), responsable de la instrumentación del Sistema Federal

Ambiental para la coordinación de la política ambiental, no fue invitado a participar de la elaboración del Acuerdo Federal Minero desde un inicio, sino que luego fue llamado a comentar el Acuerdo, dando cuenta con ello de una falta de jerarquía de lo ambiental (Marchegiani y Di Paola, 2017).

Para Casalis y Trinelli lo novedoso de la concepción de desarrollo de la gestión de Cambiemos es el énfasis en la especialización primera y las ventajas comparativas, adquiriendo la minería nuevo protagonismo, y usando el caso de Australia de horizonte deseable (2017).

De esa manera, y de acuerdo a las principales iniciativas de este período, tanto desde la agenda de investigación como de minería, parece primar una mirada que privilegia por un lado la especialización primaria, que busca atraer inversores al sector extractivo; por el otro, que deja de lado el impulso a la agenda de investigación y desarrollo y su vínculo con la política productiva. Se avanza en alianzas que no privilegian el rol estatal y se descuidan los recursos del sector de investigación. Estas medidas no implican el abandono completo de la agenda de I+D, cuyas iniciativas continúan de todas maneras a propuestas de las propias redes de investigación, y en distintos avances de iniciativas ya en marcha.

En lo ambiental, por un lado, se ha impulsado el cumplimiento de distintas normas y obligaciones, entre las que se destacan el avance con la implementación del inventario de glaciares, la publicación del informe sobre el estado del ambiente en dos ocasiones (2016, 2017), la dotación de mayores recursos a la ejecución de políticas ambientales como el inventario de glaciares y los fondos de compensación de la ley de bosques, la creación de parques nacionales o la puesta en funcionamiento de un Gabinete Nacional de Cambio Climático con carácter inter-ministerial. Incorporó a su vez en su discurso referencias a importantes temas ambientales como el Cambio Climático y la eficiencia energética. Propuso además proyectos de ley sobre evaluación de impacto ambiental, que no prosperaron.

Por el otro, ha profundizado la política de atracción de capitales para proyectos extractivos generando cada vez más presión en los ecosistemas y los grupos sociales locales. Además, se destaca la escasa promoción a nivel nacional a las políticas que involucran la promoción de la participación

indígena en la toma de decisiones que pueden afectarlos y el avance sobre las formas de protesta y oposición social a proyectos extractivos.

Para el organismo ambiental nacional lo que sucede es que la autoridad ambiental tiene un abordaje distinto, los temas se trabajan de acuerdo a los distintos ecosistemas (humedales, glaciares, bosques, biodiversidad) y no en relación a actividades concretas que los pueden afectar. Es un enfoque distinto que los otros ministerios o secretarías como la de la entonces agroindustria, minería o producción que se enfocan en una actividad específica y en su promoción. Así se trabaja desde los bienes comunes y se puede cruzar con las actividades con injerencia. Explicaron que es importante el trabajo de articulación desde espacios como las reuniones de jefatura de gabinete de ministros o específicamente en vinculación a temas como los glaciares en que se intercambia información para que las autoridades mineras conozcan los avances del inventario (entrevista García Espil, 2017).

En esa línea, y si bien en un primer momento la gestión de Cambiemos realizó acciones en las políticas ambientales que parecían contradictorias, con el correr del tiempo se consolidó una tendencia en la que la agenda ambiental aparecía por veces escindida y por otras, subordinada a los objetivos económicos. La protección del ambiente avanza allí donde no se comprometa la política de atracción de inversiones (Nápoli, 2018)

En lo que hace a lo que sucede a nivel subnacional, y con el cambio de gobierno en Jujuy se seguían dando avances en distintas iniciativas generadas con anterioridad. Con el objetivo de generar un gran polo de desarrollo tecnológico, entre otras iniciativas, en el 2017, se inauguraba el Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales Avanzados y Almacenamiento de Energía de Jujuy (CIDMEJu) para la investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimiento electroquímico aplicado a materiales, gracias a la alianza entre la Universidad Nacional de Jujuy, el CONICET y el gobierno provincial (Secretaría de Ciencia y Tecnología). Entre los tres objetivos principales, el también informalmente llamado “Instituto del Litio”, se propone: buscar y desarrollar nuevas tecnologías de extracción de litio a partir de salmueras, la síntesis química a escala piloto de compuestos de valor agregado para ser utilizado en distintas aplicaciones y el estudio de los proceso de electrodos para el desarrollo de

baterías de alta capacidad[31]. En este polo tecnológico también se integrarían el Instituto de Datación y Arqueometría (InDyA), y el Instituto Jujeño de Energías Renovables y Eficiencia Energética (IJERyEE).

Al mismo tiempo, en el plano de relaciones con actores territoriales, el gobierno de Jujuy comenzaba un período de negociación con comunidades de Salinas Grandes y Lagunas de Guayatayoc para acordar una forma de diálogo adecuado para ambas partes tras el conflicto emergente desde el 2010 en el que las comunidades se movilizaron e interpusieron acciones legales en reclamo de sus derechos de información y consulta. Las comunidades habían elaborado un protocolo comunitario llamado Kachi Yupi en la que definían las formas de interacción con actores externos, incluidos con miembros de gobierno y de empresas transnacionales. Tras dos años de negociación del texto de un decreto que reconocería a Kachi Yupi como herramienta válida para el diálogo con dichas comunidades, no se arribó a un acuerdo, el conflicto entró en una nueva fase y escaló.

Para Argento, en el período iniciado a partir de 2015 se da una suerte de ambientalización de la movilización social a nivel territorial en Jujuy. Esto puede ser visto en la alianza entre comunidades indígenas y organizaciones ambientales (como Fundación Ambiente y Recursos Naturales) en el caso de Salinas Grandes, pero que también tiene influencia con lo que sucede en el vecino salar de Olaroz-Cauchari (entrevista Melisa Argento, 2021).

4.2.3 ¿Retomando el camino hacia las baterías?

Con la vuelta del Frente de Todos a la gestión nacional se abrieron nuevos interrogantes sobre el rumbo de iniciativas y agendas que si bien no habían sido del todo abandonadas en la gestión de Cambiemos, habían perdido su prioridad.

Se destacan una serie de iniciativas que se vinculan entre sí y se ponen en marcha a raíz de la decisión del gobierno nacional de impulsar la electromovilidad para aprovechar el litio del país y darle un impulso a la matriz industrial.

[31] Todo Ciencia (23 de agosto de 2017). Se inauguró el centro de desarrollo tecnológico "General Savio" en Jujuy. Diario Todo Ciencia. https://www.todociencia.com.ar/se-inauguro-el-centro-de-desarrollo-tecnologico-general-savio-en-jujuy/

Por un lado, a través de una norma que genere los incentivos adecuados y de un Plan de Desarrollo Productivo Verde, desde el Ministerio de Producción se busca incentivar la producción de vehículos eléctricos en el país para abandonar los de combustión en el 2041.

Además, se ha conformado la Mesa Nacional de Litio como instancia política entre los tres gobiernos de las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta y el gobierno nacional para aunar esfuerzos vinculados a las políticas de litio, que incluyen planos de investigación y desarrollo, aspectos de unificación de normativa con mirada sustentable, ambiental y federal y la promoción del desarrollo de la cadena de valor. Una de las primeras conversaciones a resolver fue la diferencia entre la mirada nacionalizadora que proponen referentes del Frente de Todos y la re-afirmación autonomista de las provincias sobre sus recursos, de base tradicional-peronista. Para la exgobernadora de Catamarca y actual diputada del Frente de Todos Lucía Corpacci sería un retroceso ceder los yacimientos al Estado Nacional[32].

A su vez, este tipo de iniciativas encuentra correlato en la labor de la Fundación InnovaT del Conicet, que se dedica a la vinculación tecnológica, y que se propone articular al sector científico con la industria nacional y la gestión pública para analizar e impulsar un proyecto de industrialización de litio para producir baterías para abastecer al transporte público (Fundación InnovaT, s/f).

Por el otro, la iniciativa desde el sector académico de crear un foro interuniversitario de especialistas en litio, formado a inicios de 2020 entre investigadores de distintas disciplinas para pensar la forma de aprovechamiento del mineral de una manera respetuosa de derechos[33]. Este foro, si se quiere, busca un debate integral sobre el litio similar a lo que sucedió en la Comisión de Litio de Chile y propone un espacio multiactor para definir los pasos a seguir.

Así se ve cómo el Estado nacional vuelve a encontrarse en articulación de distintos sectores y estrategias vinculados a la industrialización del litio

[32] Ver, por ejemplo: Betancourt, I, 2021.
[33] Ver el comunicado del Foro Interuniversitario del litio creado en el 2020 (CIN, 2020).

como horizonte de desarrollo deseable en la que el propio Estado juega un rol preponderante.

En lo que hace a la política minera, se busca el consenso federal para un Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentina (PEDMA) a 30 años, que adolece, un debate plural y de integración de aspectos sociales y ambientales (Marchegiani y Gómez, 2021).

Estas circunstancias no son casuales. En los primeros meses del gobierno del Frente de Todos pueden identificarse a la vez una serie de contradicciones en la política ambiental. Por un lado, existe un mayor interés en algunos temas ambientales, vinculados a la creciente demanda social de la juventud y nuevos colectivos sociales así como a la necesidad de una mayor articulación de los aspectos de justicia social y ambiental; por el otro, este pujante interés no logra permear en el núcleo duro de la visión productiva del país centrado en un modelo de acumulación que persigue divisas a cualquier costo y una base política heterogénea con apoyo del peronismo más tradicional y provincial ligado al sector extractivo.

En ese sentido, recién hacia finales del período estudiado se conocieron iniciativas del gobierno de Jujuy para mejorar su capacidad de evaluación de posibles impactos ambientales para lo cual ha solicitado apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En similar sentido podría también buscar asesoramiento externo el gobierno de Catamarca.

Como pudo verse en esta sub-sección, existen distintas visiones e ideas sobre lo que debe hacerse en Argentina con el litio.

El horizonte ideal visualiza un proyecto de fabricación de baterías propio en la que el Estado juegue un rol central en articular no solo la cartera de ciencia e investigación, sino que logre también captar el interés de actores del ámbito de la producción. Propulsores de este horizonte se encuentran con mayor preponderancia en los gobiernos del Frente para la Victoria y del Frente de Todos. Por un lado, legisladores de estos espacios vienen proponiendo a lo largo de la década distintos proyectos de ley para regular la cuestión, y plantean con distinto alcance la declaración del litio como recurso estratégico, en algunos casos la nacionalización del recurso y la creación de una instancia gubernamental para coordinar esfuerzos. Por el otro, desde

distintas instancias ministeriales se apuntalaron esfuerzos de concertación entre los que se destacan la convergencia inicial de los ministerios de ciencia e industria en el gobierno del Frente para la Victoria, por un lado, y luego desde el Ministerio de Producción con el Plan de Desarrollo Verde en el gobierno del Frente de Todos.

Se destaca también el rol de los propios científicos, que han tomado la iniciativa en distintos intentos de lograr la ansiada industrialización, formado redes de trabajo e intercambio para articular esfuerzos. El caso del programa Conectar Igualdad resulta el más citado, pero también cobra relevancia el Foro Interuniversitario del litio que emerge hacia finales del período citado.

En esta visión, la alianza con el sector privado parece más que todo necesaria para lograr el apalancamiento de fondos y en todo caso el aporte de conocimientos allí donde se identifican vacíos, pero no en la definición del rumbo a seguir que debería quedar en manos del Estado. Es por eso que se critica a iniciativas en las que se apunta a la colaboración público-privada pero en la que el Estado no tiene este rol tan sustantivo.

En otra línea de horizontes posibles se reúnen las visiones de quienes consideran que el mejor aprovechamiento posible de la oportunidad de litio se vincula a lograr mejoras en los distintos compuestos e insumos para las baterías: mayor pureza del carbonato de litio, la producción de hidróxido de litio, entre otros. Esto permitirá generar mejoras en los encadenamientos productivos y la localización de actividades que generen empleo en las provincias donde se extraen los minerales. En esa línea se encuentran principalmente referentes de la alianza Cambiemos, pero también referentes provinciales, en la que la diferencia entre espacios políticos parece diluirse cuando se trata de defender la provincialización de los recursos y evitar cualquier avance del gobierno nacional. Como una posible división adicional, existe quienes proponen una especialización primaria que no se plantea siquiera sumar mejoras a la extracción mineral, sino mejoras en la extracción para lograr más ingresos como, por ejemplo, en formas de regalías.

De esa manera se evidencian múltiples tensiones y diferencias que no necesariamente son sencillamente identificables con las fuerzas políticas existentes. Así existen múltiples prioridades inmersas en un ecosistema de

desconexiones. En primer lugar, la mirada sobre el valor agregado puede ser ambiciosa con el foco en las baterías (aguas arriba) o limitada focalizada en la mejora en la extracción mineral (aguas abajo); en segundo lugar, en el eje extractivo se puede apostar por la mejora de los productos extraídos o la búsqueda de la especialización extractivas, logrando más eficiencia en la extracción. En tercer lugar, se identifica una desconexión adicional entre, por un lado, las miradas de la agenda de industrialización y la de extracción, y aquellas, de las preocupaciones sociales y ambientales. En cuarto lugar, las miradas nacionalizadoras del recurso vis a vis las re-afirmadoras de las autonomías provinciales. Resta por ver cómo se integra la dimensión subnacional territorial.

4.3 La minería de litio a nivel subnacional

4.3.1 Estrategias de intervención territorial minera: contradicciones y desdoblamiento de procesos

Argentina se ha organizado políticamente como un sistema federal en cuyo marco se distribuyeron competencias entre las unidades subnacionales –las provincias– y el gobierno central. Las provincias que componen el sistema político preexisten a la Nación y conservan todo el poder que no delegaron en el momento de la conformación del Estado Nacional (1810-1880). De esa forma, y de acuerdo a una mirada legalista, son las provincias de carácter autónomo quienes tienen sus propias capacidades para organizar su territorio, gobernar de acuerdo a sus propias normas e instituciones, con la limitación de no contradecir un complejo sistema jurídico que define y jerarquiza roles y esferas de poder en distintos ámbitos, que, dependiendo el tema, se organiza de distinta manera.

En ejercicio de sus distintas funciones, y como titulares del dominio de los recursos naturales –definen la aprobación e instalación y condiciones de funcionamiento de los proyectos en sus territorios– las tres provincias con reservas significativas de litio en sus salares de altura, buscaron aprovechar la oportunidad del contexto, crearon institucionalidad específica y dictaron una serie de normas que dan cuenta de la visión que prepondera en cada una de ellas. Como responsables de liderar o establecer las pautas de los procesos de toma de decisión a nivel territorial, las provincias son quienes determinan

a nivel local cómo deben ser consultadas las comunidades que pueden verse afectadas por distintos procesos extractivos y cómo deben evaluarse ambientalmente los proyectos. En el caso de Argentina analizamos especialmente el proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA) en conjunción con los procesos de consulta a la población (en especial la consulta libre previa e informada a pueblos originarios) para el proyecto minero de Sales de Jujuy/Orocobre en la Cuenca de Olaroz-Cauchari, integrando a los efectos ilustrativos elementos del segundo proyecto en la misma cuenca (Minera Exar) y la experiencia de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, en una vecina cuenca. El foco en el canal institucional no deja de recoger lo que sucede por fuera del mismo. Las principales fuentes fueron la revisión bibliográfica y de documentos, la observación participante y entrevistas con distintos actores. No se pudo lograr una entrevista con Sales de Jujuy. Una versión preliminar de los hallazgos aquí discutidos en profundidad fue publicada inicialmente en el 2019 (Para más información ver: Marchegiani *et al*., 2019).

En el período temporal del caso estudiado se sucedieron gobiernos de distinto signo político. Entre el 2011-2015 la provincia estuvo en manos de Eduardo Fellner, del Partido Justicialista, y luego entre el 2015-2019, y 2019-2020, de Gerardo Morales de la UCR-Cambiemos.

En ese sentido como principales políticas se destaca, por un lado, la temprana declaración del litio como mineral estratégico para el desarrollo socioeconómico de la provincia de Jujuy y por el otro, que los proyectos de explotación deberían someterse a una revisión adicional de un Comité de Expertos (Decreto N° 7592/2011). En dichos fundamentos se toma la advertencia de la CEPAL sobre posibles riesgos ambientales de la extracción de litio.

Así, se comienzan a desplegar las estrategias para aprovechar lo estratégico del mineral en dos líneas complementarias. De una parte, se buscaba generar un polo de investigación científico-tecnológico en la Provincia. De otra parte, se buscaba ser socio de los proyectos extractivos y se ponía en funcionamiento la institucionalidad para esta participación creándose en el 2011 la empresa provincial JEMSE. Esta última estrategia se encuentra en sintonía con lo que sucedía a nivel nacional, en la que la

articulación con actores privado permitía una mayor captura de la renta de recursos provinciales y a la vez, generaba una situación particular ya que se asocia al capital transnacional al que debe controlar (Casalis y Trinelli, 2013).

En los intercambios con el secretario de minería de la provincia durante la gestión de Fellner, Javier Elortegui Palacios, quien no accedió a una entrevista formal, pero brindó algunas ideas e insumos de manera informal a esta investigación, se destaca la cautela y preocupación por lograr que las decisiones a tomar respetaran los derechos de las comunidades.

Cuando asume la nueva gestión gubernamental, y en sintonía con lo que sucede a nivel nacional, se busca una diferenciación de la gestión anterior y se propone a la transparencia entre otros aspectos como clave para la política minera. Para el Secretario de Minería de la Provincia, Miguel Soler, cargo que ejerció desde el 2015 hasta el final del período estudiado, el litio es un mineral más por lo que explica que no hay una política minera especial para el litio, sino una política minera integral que posee tres pilares: la modernización, la transparencia y el control. Destaca que uno de las principales líneas de trabajo es el registro minero, que constituye la base legal de las actividades mineras. Así, en su gestión se comenzó por actualizar el catastro minero con la información registral georreferenciada y accesible en línea con los datos de los titulares y las fechas de caducidad de las propiedades. Esto permitiría mejorar la transparencia para los inversores y para las comunidades, y evitar la presencia de propiedades inactivas, dejando espacio para nuevas adquisiciones con inversores que quisieran contribuir al desarrollo. Resalta Soler en entrevista de 2017 que se quiere:

> …usar los recursos naturales en una manera racional. La actividad minera es una industria especulativa para hacer dinero. Por eso, se busca limpiar el registro de titulares de mina que las tienen inactivos, liberar la provincia para atraer a inversores serios que quieran contribuir al desarrollo.

Sin embargo, explica que la información relativa al proceso de EIA de los proyectos mineros no se encuentra disponible en línea (entrevista Soler, 2017).

Esta visión del gobierno local, representada por quien estuvo a cargo de la cartera de minería durante la mitad del período estudiado, entra en tensión en distintas esferas con aquella expresada por su máximo representante, quien en sus discursos busca resaltar la categoría especial que posee el litio para la provincia: se trata de un mineral estratégico como lo refrendó en un decreto del 2019. Las contradicciones del gobierno de Cambiemos en Jujuy también puede verse en distintas posturas como por ejemplo en la relación con sus capacidades ambientales y en su relación con actores sociales. En cuanto a capacidades, por un lado, se elimina el comité de expertos en base a su suficiente capacidad de evaluar impactos ambientales (2019); por el otro, se busca mediante una cooperación técnica el asesoramiento externo en el BID para mejorar su capacidad de análisis y proceso de EIA (2019-2021). Abordaremos tensiones adicionales en esta sub-sección. En lo que hace a relaciones sociales se identifican una diferencia entre períodos, un primer momento de acercamiento, y luego un distanciamiento.

Específicamente, en lo que hace al procedimiento de EIA, y las consultas a las comunidades en el caso estudiado de la empresa minera Sales de Jujuy S.A. del grupo Orocobre[34] en el Salar de Olaroz-Cauchari se destaca el desdoblamiento del proceso: por un lado, la discusión administrativa ambiental se desarrolló en la sede de la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la provincia de Jujuy (dependiente del Ministerio de Producción), autoridad que tiene a cargo las políticas de promoción del desarrollo minero y de hidrocarburos de la provincia. Por el otro, el proceso de consulta liderado por la propia empresa se llevó a cabo directamente en los territorios que forman parte del Departamento Jujeño de Susques en los que habitan comunidades indígenas de la etnia Atacama, entre las que se encuentran: Susques-Pórtico de los Andes, Huancar, Pastos Chicos, Puesto Sey, Catua, Olaroz Chico, Jama, el Toro, Coranzuli y San Juan de Quillaques. La mayor parte de estas comunidades (siete de ellas) poseían títulos comunitarios al momento del cierre de este trabajo.

[34] En el 2021, luego del período estudiado, Sales de Jujuy S.A. se fusiona con Galaxy para formar Allkem.

Estas comunidades, a diferencia de la vecina zona de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, habían construido su proceso de reivindicación indígena tempranamente, participado del proceso de reforma constitucional que culminó en el reconocimiento de 1994, y, por consiguiente, entendían que históricamente los proyectos en su territorio no habían implicado beneficios para las comunidades. La obtención de los títulos tempranamente, percibida como positiva, les permitiría revertir esa posición de marginación desde lo económico, por lo que la llegada de la explotación del litio fue interpretada como una oportunidad de desarrollo de la comunidad (Pragier, 2022). Pese a que las comunidades pueden considerarse como relativamente homogéneas en cuanto a su composición social ya que comparten aspectos étnicos, culturales e históricos, la llegada de la minería de litio ha generado diferencias internas, en particular entre quienes estaban en contra y a favor de la actividad.

Ubicadas hasta a 50 kilómetros de distancia del proyecto, cada comunidad posee una organización institucional basada en sus estatutos comunitarios, luego de obtener su personería jurídica, se establece la elección cada dos años de un presidente, un vicepresidente y un consejo, por un lado; y una asamblea comunitaria, que es el órgano principal para la toma de decisiones, por el otro. Habitan en estas comunidades alrededor de 3600 personas. Tradicionalmente se dedicaron a la explotación de ganado como ovejas, llamas y corderos, a las artesanías y en menor medida a la agricultura de subsistencia. Algunas de las comunidades se dedicaron a la minería de pequeña escala.

El desdoblamiento del proceso posee una serie de problemas en cuanto a su adecuación a normas y estándares internacionales y justificó la movilización de recursos legales para revertir esta situación. Pero, además, configura e impacta el tipo de relaciones y discusiones que surgen entre actores, así como condiciona y explica los resultados a los que se llega.

4.3.2 La limitada discusión ambiental en el proceso de EIA

El caso de estudio de la empresa minera Sales de Jujuy S.A., (Sales de Jujuy) fue elegido ya que se trata del segundo proyecto que entró en explotación en Argentina tras el de FMC del Salar de Hombre Muerto, en

explotación desde 1997. A su vez este proyecto marca el inicio de una nueva serie de proyectos de litio en el nuevo siglo con el crecimiento significativo de la demanda global de litio, momento que se caracteriza además por el avance del reconocimiento de derechos colectivos de las comunidades indígenas y los derechos ambientales que plantean nuevos marcos de diálogos e interacciones entre actores.

Cabe mencionar que la empresa Australiana Orocobre creó en el 2010 una empresa mixta con la japonesa Toyota Tsusho y JEMSE (Jujuy) para explotar el proyecto mediante la subsidiaria Sales de Jujuy S.A. Así mientras la responsabilidad de la gestión de las operaciones recae en Orocobre, una empresa australiana creada en el 2006 para la explotación de litio, Toyota Tsusho aportaba el financiamiento por parte de un consorcio Japonés (Mizuho Bank con Garantías de Japan Oil y Metals National Corporation). Así Toyota se aseguró la adquisición de lo producido en el proyecto y el acceso a un recurso como el litio, declarado estratégico en el Japón, pero del cual depende completamente de su importación. JEMSE, por su parte tiene el 8,5 de las acciones del proyecto (Marchegiani *et al*., 2019).

Así, y a modo de síntesis diremos que el 12 de noviembre de 2010 el grupo empresario a cargo del proyecto, presentó ante la autoridad responsable, la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos, un estudio de impacto ambiental, conforme el régimen específico de evaluación de impacto ambiental regulado por el decreto 5772-2010. Siguiendo con los pasos del proceso se pidió asesoramiento a la Unidad de Gestión Ambiental de la Provincia (UGAMP)[35] integrada por delegados de distintos organismos estatales y representantes de otros actores no estatales[36], y encargada de convocar los distintos encuentros –primera reunión y segunda reunión a los 30 días (entrevista Secretaría de Gestión Ambiental Jujuy, 2015)– para la discusión del proyecto y asesorar la aprobación o ampliación de informes de impacto ambiental.

[35] Creada por el Decreto Provincial N° 2881-E-1997.

[36] Compuesta por: la Secretaría de Gestión Ambiental, la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Salud Pública, la Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos, la Dirección de Industria y Comercio, la Dirección de Recursos Hídricos, la Universidad Nacional de Jujuy, el Centro de Geólogos, los empresarios mineros, las autoridades municipales de la zona, las comunidades indígenas.

En el caso de estudio, el estudio presentado, luego de ser analizado, no fue aprobado. La Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos (mediante resolución Nº 7/2010) realizó varias observaciones haciendo saber que no se aprobaría hasta tanto se subsanaran los defectos referidos. Estas observaciones apuntaban a cuestiones de formalidad como la falta de incorporación de actas de reunión informativa con una comunidad (Huancar), la falta de delimitación exacta de la superficie que abarcaría el proyecto y la falta de autorizaciones de organismos específicos como el Departamento de Aguas de la provincia. Luego de que dichos aspectos fueron subsanados, un mes y medio después de su presentación (el 31 de diciembre de 2010) el estudio de impacto ambiental fue aprobado[37].

Este proceso fue modificado en el transcurso del procedimiento de EIA del proyecto de la empresa Sales de Jujuy S.A., momento en que se dictó el decreto N°7592/11, que además de declarar al litio como recurso mineral estratégico para la provincia de Jujuy, estableció que los proyectos de exploración y explotación minera de litio debían someterse adicionalmente al estudio de un Comité de Expertos para un análisis integral. Este comité se integraba con expertos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), nominados por la Legislatura Provincial, la Secretaría de Gestión Ambiental y la Dirección Provincial de Minería. Entonces, a pesar de la aprobación, apenas unos meses después, debió someterse el proyecto a un proceso de aprobación secundario a cargo de un Comité de Expertos. Luego de dicha revisión, el comité se expidió positivamente respecto del proyecto, que luego fue aprobado mediante resolución N° 201/2012[38] de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Estratégicos otorgando la Declaración de Impacto Ambiental (DIA)[39]. Asimismo, se previó un mecanismo de monitoreo trimestral a cargo de la Universidad Nacional de Jujuy (Laboratorio de Limnología) para prestar especial atención al sistema de bombeo de salmuera, conducción, uso de agua industrial y superficies adecuadas.

[37] Resolución N°10/12 del 06.07.2012 emitida por la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos.
[38] 11.07.2012.
[39] Luego de presentado la EIA, la autoridad competente emite una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) en donde fundamenta su aprobación o rechazo al EIA del proyecto.

Durante el 2017 Orocobre anunció la expansión de sus operaciones para extraer 25,000 toneladas adicionales de carbonato de litio, lo que, sumado a las 17,500 iniciales, llegan a una suma de 42,500. Las 17,500 toneladas de carbonato de litio serán de pureza grado batería en tanto las adicionales serán de grado industrial-comercial. Estas últimas alimentarán una planta de hidróxido de litio en Japón. Esta etapa incluye la simplificación del diseño del circuito anterior ya que no integra la purificación (Orocobre).

Unos años después, con una gestión distinta, la intervención del Comité de Expertos fue luego eliminada por el decreto N° 9194/2019 por considerarse que la evaluación y control de la actividad minera de litio se realiza de acuerdo a altos estándares técnicos y transparentes por lo que resultaba suficiente el proceso del decreto N° 5772/2010. En dicha circunstancia se ratificó el carácter de recurso natural estratégico del litio como generador de desarrollo socioeconómico (Artículo 1, Decreto 9194/2019).

En el caso analizado, la participación de distintos organismos especializados (Ambiental, Recursos Hídricos) fue limitada y se circunscribió a su intervención en la UGAMP. De hecho, distintos organismos hicieron saber o que habían sido notificados pero no participaron, o que emitieron opinión en contra pero su dictamen no poseía naturaleza vinculante[40]. Por ejemplo, la Secretaría de Gestión Ambiente refirió que durante el proceso de aprobación del proyecto de la empresa Orocobre había solicitado la no aprobación debido a la falta de reconocimiento de una reserva provincial (Reserva de Fauna y Flora Olaroz-Cauchari), aclarando que sus dictámenes no resultaban vinculantes. La Secretaría de Recursos Hídricos de Jujuy hizo saber que fue anoticiado del proyecto, pero el mismo era evaluado por la UGAMP.

En cuanto a la integración de los aspectos ambientales, en particular, en la aprobación inicial, la propia referente de la Secretaría de Gestión Ambiental de Jujuy, refirió que se esperaba más de la información. Por ejemplo, en un primer momento la línea de base generada por la empresa

[40] La Defensoría del Pueblo de la Nación en el marco de la actuación 2640/2011 indagó sobre la intervención de estos organismos en distintos proyectos.

estaba basada en bibliografía, pero con el tiempo se empezó a mejorar; también se podría mejorar la información sobre el movimiento de fauna, pero este tipo de requerimiento no se incluye generalmente en los estudios de evaluación de impacto ambiental. Por otra parte, consideró que las técnicas utilizadas para esta minería son más sustentables porque el agua re-circula. Sin embargo, reconoció que no poseen técnicos hidrogeólogos propios para contrastar la información brindada por las empresas (entrevista Paula Nazar, 2015).

Así, se puede considerar que el proyecto tuvo un débil análisis ambiental, en especial, una falta de análisis exhaustivo de los impactos a largo plazo tras el abandono de la mina respecto de la afectación a fuentes hídricas. Para la protección de las aguas subterráneas –utilizadas a través de perforaciones– se establece que no se afectará la frecuencia hídrica del Pueblo de Olaroz Chico y se compara al consumo aprobado para las industrias tabacaleras (Sales de Jujuy, 2012, p. 381) circunstancias que llaman la atención, en particular, debido a la diferencia hídrica de ambos ecosistemas.

La preocupación por el posible impacto hídrico que no fue suficientemente abordada en el proceso ambiental, es fuente de preocupación de comunidades locales y de técnicos independientes.

En primer lugar, el Colectivo Apacheta, grupo de pequeños productores formado en el 2012 para la defensa de sus derechos frente a la amenaza de la minería de litio, manifestó su inquietud por la posible afectación a caudales y contaminación de las fuentes hídricas de las que dependen para los modos de reproducción de su vida (cultivo de su tierra y cría de ganado). Este grupo no logró acceder a información relevante e inició acciones judiciales reclamando la vigencia de sus derechos (entrevista a miembro del Colectivo Apacheta). Otras comunidades también manifestaron su preocupación por el agua en el marco de las consultas llevadas adelante por la compañía.

En segundo lugar, la información pública recolectada por la Defensoría del Pueblo de la Nación (actuación n° 2640/11) sostiene que no existían estudios de base de la cuenca de Olaroz-Caucharí que permitieran conocer las características hidrogeológicas del sistema hídrico, circunstancias que resultan especialmente alarmantes si se tienen en cuenta que la zona

constituye un ecosistema frágil con balance hídrico negativo todo el año (entrevista De Francesco, 2015). Según pudo constatar la Defensoría del Pueblo estos estudios no fueron realizados. La Secretaría de Recursos Hídricos de Jujuy refirió no poseer información requerida sobre estudios hidrológicos e hidrogeológicos (p. 479) y la de Salta que no se hizo el balance hídrico en la Puna (p. 554).

En tercer lugar, el estudio preliminar efectuado por hidrogeólogos en la zona concluyó que, en un escenario de mínima recarga, se llegaría a una condición crítica y de potencial impacto negativo con un balance hídrico negativo para Olaroz-Cauchari (Meconi y Sticco, 2012).

Así desde la Defensoría del Pueblo que encomendó los estudios preliminares realizados por Meconi y Sticco en el 2012 a seis años del primer estudio afirmaban que:

> ni las autoridades nacionales ni las autoridades provinciales de minería, ambiente y recursos hídricos de Salta, Jujuy y Catamarca poseerían, para la zona de la Puna, estudios hidrológicos e hidrogeológicos, ni redes de monitoreo del agua superficial y subterránea. Esto implica –y así lo indican– que no se encuentran identificadas las zonas con aguas de baja salinidad (agua dulce y agua salobre) ni se han cuantificado las reservas existentes, que no se han determinado los sitios de interfase de agua dulce-agua salada, ni se ha realizado el cálculo del balance hídrico para las cuencas.

Así tampoco pudo verificarse la existencia de una línea de base ambiental (ecológica, económica y social) que pueda ser utilizada como referencia para evaluar las modificaciones en el ambiente (De Francesco, 2018, p. 16).

Andrea Izquierdo, investigadora del Instituto de Ecología Regional de la Universidad Nacional de Tucumán (CONICET), coincide en la falta información sobre las líneas de base. Explica que el problema de las líneas de base es que no existen requisitos generales a tener en cuenta; en cada provincia se toman criterios propios y existen modelos como el de Olaroz-

Caucharí que no son buenos. No se tienen en cuenta elementos centrales para poder monitorear impactos en el largo plazo, como las napas freáticas. Hay otra información sobre dimensiones ambientales totalmente irrelevante. Se presenta cantidad como si fuera calidad. Por eso se busca llamar la atención desde lo académico, para que se genere información de calidad (entrevista Izquierdo, 2018).

Marcelo Sticco, quien realizó la actualización del estudio de 2012, encontró que, por la extracción de la salmuera para obtener el litio, se generará un efecto dominó sobre el agua dulce que llegaría a la zona central de la cuenca, salinizándose y perdiéndose como agua dulce. Para balancear el delicado equilibrio entre agua dulce y salobre se requiere que la cantidad de agua salobre que se extrae sea igual o menos a la dulce que ingresa naturalmente al sistema en períodos húmedos. Otra forma sería invertir en tecnologías para reinyectar el agua salobre al subsuelo en vez de evaporarla en pozas (Sticco, 2018). Asimismo, determinó que el agua que ingresa es menor que la que sale por el proceso extractivo con las técnicas actuales, llamando a revisar las mismas (entrevista Sticco, 2019).

Así, las personas especialistas entrevistadas y los informes revisados dan cuenta de un marco de discusión limitado para los impactos ambientales en sintonía con lo que plantean las comunidades locales. El diseño institucional del EIA reviste un carácter formal, y acota la discusión integral de los proyectos. Sintetizamos los principales cambios en el régimen legal y en las etapas del proyecto analizado.

Tabla 4: Principales hitos del desarrollo del proyecto de Sales de Jujuy

Fecha	**Regulación**	**Principales definiciones**
2010	Presentación del estudio de impacto ambiental (12 de nov de 2010)	Se realizaron observaciones que fueron subsanadas
	Aprobación (31 de dic 2010)	
	Decreto 7592/2011	Declara al litio como mineral estratégico; se crea un Comité de Expertos
	Revisión por el Comité de Expertos	
2012	El proyecto fue aprobado (11 de julio de 2012)	Se previó con la aprobación un mecanismo de monitoreo ambiental trimestral
2015	Inicio de explotación	
2017	Aprobación de la expansión de la planta	
2019	Se ratifica el carácter estratégico del litio para el desarrollo socio económico	Se elimina el Comité de Expertos

4.3.3 Consultas y participación: relaciones entre empresas y comunidades

En esta subsección se busca entender cómo se llevaron a cabo los procesos de participación y consulta a las comunidades locales, qué características tuvieron estos intercambios en cuanto a su frecuencia, y el tipo de discusiones que formaron parte de los intercambios entre los distintos actores, así como también las distintas posiciones y demandas de los grupos sociales y los resultados de dichos intercambios.

4.3.3.1 Características y problemas de los intercambios

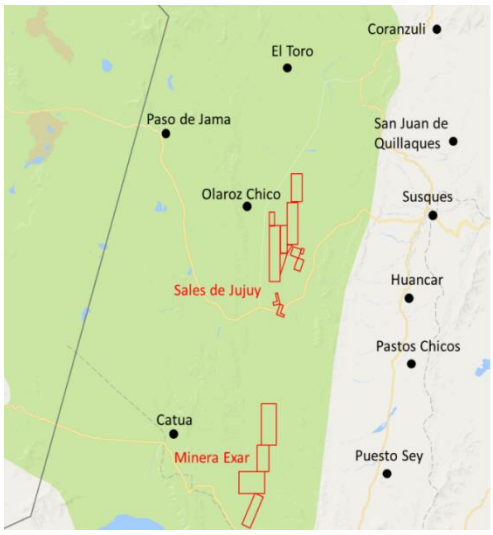
Cabe aclarar que aunque la legislación minera provincial contemple la intervención de algún miembro de una comunidad local en la UGAMP, esta participación es insuficiente porque la participación de un miembro de alguna comunidad no representa a la comunidad, cuya órgano representativo es la asamblea, y por estatuto, es el único con poder para tomar decisiones; así tampoco representa a las restantes comunidades posiblemente afectadas, ni involucra un proceso culturalmente apropiado ya que las reuniones son organizadas y definidas de acuerdo a la burocracia estatal (en la capital provincial, en días de la semana y en horarios laborales) (Marchegiani *et al*., 2019). Por otra parte, las breves minutas de las reuniones en las que se discutieron extensos y complejos estudios no da cuenta del nivel de discusión; es más, genera dudas respecto del tipo de participación que puede tener uno o algunos pocos miembros de las comunidades en el proceso de toma de decisión (Anlauf, 2014). En ese sentido, el entonces Director de la UGAMP confirmó que los miembros de las comunidades eran traídos a las reuniones a cargo de la empresa. Para el entrevistado (refiriéndose al proceso de la UGAMP y la participación de las comunidades), el principal problema radica en que las comunidades no leen el material y pudiendo requerir un técnico del registro de consultores mineros para que los asesore a cargo de la empresa, no lo solicitan (entrevista Lavadenz, 2015).

De acuerdo a las normas vigentes como la Convención 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de Derechos Indígenas, los Estados deben consultar a los pueblos indígenas en buena fe y respetando a sus

instituciones representativas para obtener su consentimiento libre previo e informado respecto a cualquier decisión que pueda afectarlos. Asimismo, las empresas, de acuerdo a las guías de la OCDE para empresas multinacionales deben iniciar diálogos significativos para obtener sus puntos de vista en el planeamiento de actividades que los pudieran afectar (Política general 14).

El alcance del proceso no solo es definido por las políticas de las compañías, sino depende en gran medida de dónde se encuentren las tierras comunitarias en relación a las actividades proyectadas. Si un proyecto se emplaza en territorio de una comunidad, ésta deberá ser consultada para dar su consentimiento. Al mismo tiempo, otras comunidades de la zona, que también podrían verse afectadas por el proyecto –al verse afectada el agua de la cuenca hídrica que conforma un salar– de acuerdo a la legislación internacional, también deberían ser consultadas.

Figura 3: Ubicación del proyecto de Sales de Jujuy y las comunidades



Fuente: Marchegiani et al. 2019

Sales de Jujuy entabló relaciones con la comunidad en base a su estrategia de relacionamiento de responsabilidad social empresaria (RSE), en la que se destacan cinco pilares en torno a educación, salud, producción, transparencia y empoderamiento. Buscan mejorar la calidad de vida de las personas, la infraestructura y las capacidades para participar en oportunidades de desarrollo regional. Se diseñan programas para contribuir a mejorar distintos aspectos de la calidad de vida de las comunidades locales. Entre ellos

se destacan apoyos a temas de educación y salud, por un lado, en las que se provee de entrenamiento a jóvenes para poder luego ser empleados en las operaciones y servicios de oftalmología, odontología y pediatría. Por el otro, aquellos que buscan el empleo de comunidades locales con un sistema rotativo para involucrar a las distintas comunidades de la zona, así como el apoyo a empresas prestadoras de servicios para las operaciones (transporte, catering, limpieza). También realizan aportes de tipo asistencial a fiestas comunitarias, finalización de los salones, aportes para transportes de miembros de comunidades, entre otros, y aportes en carácter de retribución monetaria a comunidades en el área de influencia de sus operaciones.

Si bien a partir del 2014 se empieza a nombrar a esta estrategia como "valores compartidos" en la práctica no se notan cambios en la forma de relacionamiento comunitario.

Las compañías que se instalan en la zona respetan el sistema representativo de las comunidades iniciando contacto con los representantes electos (presidente, vicepresidente, consejo), que sirve de *liaison* de las relaciones entre empresas y comunidades. Las principales reuniones ocurren en el ámbito de las asambleas comunitarias donde la empresa provee información, explica el proyecto, escucha y contesta preguntas, y recibe las demandas y las propuestas de los miembros de la comunidad. Allí también se negocia la aprobación de las distintas etapas de los proyectos (exploración, explotación). Las asambleas comunitarias están abiertas a todos los miembros mayores de edad y se llevan a cabo en general una vez por mes. Se toman decisiones por consenso, o si no es posible, por mayoría simple. Si bien está abierto a todos los miembros de la comunidad, no todos ellos participan de las asambleas (Marchegiani *et al*., 2019).

En el proceso de aprobación de la explotación del proyecto de Sales de Jujuy, se llevaron a cabo distintas reuniones con las comunidades. La empresa refiere haber realizado 18 reuniones informativas y dos talleres con integrantes de las comunidades para explicar el proyecto y poner a disposición documentación (Sales de Jujuy 2012, p. 187). Las reuniones eran usualmente convocadas por los comuneros, quienes luego invitaban a los representantes de las empresas. En ocasiones las consultas eran realizadas en tan solo una reunión, considerando ese período escaso para lo que se buscaba

discutir (persona entrevistada de Olaroz Chico, 2017). Asimismo, se hizo referencia a que luego de la aprobación del proyecto la frecuencia de las reuniones disminuyó, lo que puede significar un menor interés de la empresa en las opiniones de la comunidad una vez que obtuvieron lo que deseaban: su aprobación (Marchegiani *et al*., 2019). Sin embargo, la relación no cesó, sino que continúa: cada dos años se debe aprobar la actualización de los estudios de impacto ambiental. Es por eso que la comunidad de Olaroz Chico refiere que cada dos años tiene un intercambio con la empresa vinculada a aspectos de monitoreo y control (entrevista a persona de la comunidad de Olaroz Chico, 2017). En el año 2017 la empresa decidió ampliar su explotación redundando en una nueva fase de intercambio con las comunidades.

Así, de los testimonios recabados, todas estas etapas fueron sometidas a procesos de intercambio con las comunidades. En la actualidad la empresa Sales de Jujuy mantiene relaciones con las 10 comunidades de la zona con quienes se reúne periódicamente, en la mayoría de los casos con una frecuencia mensual. Así también posee una colaboración más estrecha con la comunidad de Olaroz Chico y se reúne además con los 10 comuneros de la zona. Por su parte, la empresa minera Exar comenzó también contactos con las comunidades en un momento similar a Sales de Jujuy, pero debido a la falta de inversionistas, no pudo avanzar al mismo ritmo que esta útlima. Mantiene en la actualidad relaciones con seis comunidades de la zona (Catua, Puesto Sey, Huancar, Olaroz Chico, Pastos Chicos, Susques).

Entre las condiciones de estos intercambios, el control y discusión de la información es un aspecto central. Las comunidades no cuentan con información independiente sobre la operación. Estas aseveraciones coinciden con los hallazgos de campo de Abelvik-Lawson (2019) que resaltan la escasa información sobre impactos ambientales para las comunidades.

Soler explica además que la información no se es brindada a las comunidades porque ellas no identifican en lenguaje de catastro minero el expediente que aluda a un proyecto determinado (entrevista Soler, 2017).

Además de estar controlada por la propia empresa, la información no es comprensible fácilmente[41]. Puede resultar tendenciosa al minimizar posibles impactos ambientales[42].

Si bien distintos miembros de las comunidades refirieron que la empresa y sus técnicos tenían siempre buena predisposición para responder a las distintas preguntas que eran realizadas, las respuestas eran siempre rápidas y muy técnicas. Para otros miembros la información no fue clara: *"*Pero no explican bien, mandan técnicos y no se entiende. Se hacen preguntas, pero te dan respuestas técnicas. Para mí el que dice que entiende no es verdad*"*. La complejidad de la información técnica llevó a que algunos miembros de las comunidades dejaran de realizar preguntas (Marchegiani *et al*., 2019)

En otra línea, tampoco se les brindó suficiente tiempo para en todo caso buscar ayuda externa. Entre la presentación del primer estudio de impacto ambiental (12 de noviembre de 2010) y la resolución que terminó aprobando el mismo, aún tras la modificación del régimen (11 de julio de 2012), sumado a la distancia (entre 25 y 75 kilómetros) que separa a las comunidades afectadas entre sí, genera justificadas dudas sobre el desarrollo de las consultas. Las reuniones habrían empezado demasiado tarde en el tiempo de acuerdo a los estándares legales. Comenzaron en el 2012 y 2013 cuando debieron comenzar en 2009 o 2010 antes de la presentación del primer estudio de impacto ambiental (Anlauf, 2014).

Esta dificultad para comprender la información se vincula con la gran asimetría entre empresas y comunidades. Esta asimetría es muchas veces reconocida por las propias comunidades, quienes son conscientes que la principal fuente de información la aportan las empresas mismas ya que ellas (comunidades) no han logrado desarrollar relaciones con actores externos. Reconocen a su vez su falta de capacidades para relacionarse con otros

[41] La información compartida no es comprensible para las comunidades locales (Olaroz Chico, Huancar, Pastos Chicos, Susques) por ser muy técnica. "Las respuestas son muy técnicas, la gente, por nuestra manera de hablar, por ahí no se entiende, las palabras técnicas, siempre les pedimos que sean más simples de expresarse. Porque no todos podemos comprender" (Entrevista miembro de comunidad de Susques, 2017).

[42] "No informaron sobre el agua, el ambiente ni la salud. Dicen que no contaminan…, cuando preguntas, ni dicen que hacen para no contaminar, pero en las haciendas hay animales jóvenes que se mueren, así que para mí sí contaminan." Esto redunda en que no puedan defender apropiadamente sus intereses. Las decisiones pueden haber omitido tener en cuenta algún factor relevante para considerar los impactos ambientales (Marchegiani *et al*., 2019).

actores, para cuestionar lo que se les presenta, y sus escasas estrategias para revertir esta situación.

La comunidad de Susques, por su parte, ha intentado contactos con grupos de investigación externos. Asimismo, explican que cuando se demoraron más tiempo para evaluar los impactos ambientales, los representantes de las empresas se incomodaron: "Culpa de uds se está atrasando todo, culpa de uds se van a ir los inversionistas; pero nosotros queremos asegurarnos, no estamos diciendo que no*".* Así también refiere que les dieron 15 días hábiles para enviar observaciones a la UGAMP pero que luego les dieron 10 días para evaluar nuevamente las respuestas dadas (entrevista a miembro de la comunidad de Susques, 2017).

En ocasiones algunos miembros de las comunidades no se sintieron con libertad para expresar sus opiniones. Aquí se identificaron dos situaciones distintas. En primer lugar, para algunos entrevistados, justamente transmitir inquietudes y dudas, les generaron consecuencias. Los miembros de las distintas comunidades que expresaron su oposición y/o preocupación por el proyecto fueron gradualmente marginados y dejaron de ser invitados a seguir participando de las reuniones; así las reuniones continuaron con los miembros de las comunidades que apoyaban el proyecto (entrevista miembro del Colectivo Apacheta, 2015). De las entrevistas realizadas se identificó una división interna en las comunidades, entre quienes se encontraban a favor y en contra del proyecto. Las personas comenzaron a temer expresar sus preocupaciones por lo que decidieron abstenerse de concurrir a las reuniones. En Olaroz Chico, por ejemplo, pasó algo similar cuando llegó el momento de lograr la aprobación de las comunidades para la ampliación de la planta. Existió conflicto entre quienes se oponían y quiénes no. Finalmente, el voto por el no perdió por una diferencia de tres, entendiendo los entrevistados que aquellos que se oponían habían sido comprados con distintos ofrecimientos (entrevista a personas de Olaroz Chico, 2017). En segundo lugar, para otros miembros de las comunidades, realizar preguntas podía afectar sus posibilidades de obtener los beneficios como el conseguir empleo. Para miembros de Huancar la falta de oportunidades económicas es una debilidad. "(…). Un punto débil es que no tenemos trabajo y el que necesita siempre es débil, la educación no está acorde al tiempo en que vivimos." Ello llevó a que

se aprobaran los proyectos y los montos de dinero ofrecidos por las empresas (en particular Exar) por falta de mayor conciencia (Marchegiani *et al*., 2019).

4.3.3.2 Demanda social: Entre preocupaciones ambientales y el temor a perder los potenciales beneficios

En la caracterización de la demanda social de las comunidades aledañas al proyecto estudiado, se identifican múltiples aristas, muchas de ellas se vinculan a la situación de vulnerabilidad socieconómica y la falta de acceso a bienes y servicios básicos.

Entre las principales preocupaciones, la posible afectación a las fuentes de agua fue central, lo que da cuenta que el tema del agua funciona de paraguas aglutinador de demandas y sentidos (Puente y Argento, 2015).

Sin embargo, en las entrevistas mantenidas, este tema no siempre surgió de manera espontánea, si no como respuesta a la indagación de la investigadora.

Para un entrevistado el impacto ambiental se da por debajo de la montaña; el agua es como las venas, se saca de allá abajo y se seca acá (persona entrevistada de la comunidad de Huancar, 2017). Para una pareja de artesanos ya existe evidencia de los impactos ambientales: ya mermó el agua muchísimo, se seca el agua y el ganado muere (persona entrevistada de la comunidad de Huancar, 2017).

En Marchegiani *et al*, se identificó que en tanto un grupo de miembros de las comunidades está preocupado por asuntos ambientales, la disponibilidad del agua y las posibles faltantes en el futuro, estos son minoritarios, o bien no participan de los espacios asamblearios. Otros minimizan estos aspectos porque entienden que es el precio que tienen que pagar para disfrutar de los beneficios económicos. Así, y pese a que varios miembros desconfían de la inocuidad de las actividades extractivas, muchas personas están a favor de la minería. Expresan, sin embargo, ambivalencia hacia la compañía y sus actividades. Consideran las oportunidades de empleo como un aspecto positivo al tiempo que tienen preocupaciones por la situación ambiental y cuestionan la compensación que reciben las comunidades a cambio (2019).

En las palabras de algunos miembros entrevistados (comunidades de Huancar, Pastos Chicos, Olaroz Chico) se identifica una suerte de resignación a través de frases como “no queda otra”, “no hay otras opciones” y la referencia a un pasado de oportunidades vinculado a los ingresos y trabajo en las minas de borato que luego cerraron. La falta de agua para la agricultura y ganadería lleva a que el aterrizaje del lito sea visto como una oportunidad, y en el mejor de los casos, una expresión de deseos frente a posibles impactos ambientales “Ojalá no contamine, sino de qué vamos a comer” (entrevista a anciano, comunidad de Pastos Chico). Con anterioridad las personas se podían dedicar a la cría de animales, pero hoy no sólo la falta de agua para el pasto de los animales, sino existen también limitaciones para la explotación de la vicuña (prohibida). Entonces, las opciones de empleo disminuyen (entrevistado Pastos Chicos 2017).

El Director de la UGAMP reconoce que no entiende a las comunidades, que ellas dicen que no quieren la minería por ser preexistentes; que, aunque exijan autonomía por el Convenio N°169 de la OIT, luego quieren también nuestros hospitales y médicos. Asimismo, refiere que no tienen cultura de trabajo, ni técnica ni tecnología (entrevista Lavadenz, 2015).

Por su parte, desde el Colectivo Apacheta se objetó también el rol de los representantes comunitarios y la forma en que se llevaron a cabo las consultas. Consideraron que los comuneros actuaron más a favor de los intereses de la compañía que en asegurar que las necesidades de las comunidades fueran atendidas. Reclaman fraude en la forma en que se llevaron a cabo los procedimientos y la firma de actas, y cooptación de los líderes comunitarios. Aseveran que el consenso necesario no fue alcanzado al interpretarse erróneamente la cantidad de firmas requeridas. Esta última aseveración integra la demanda judicial iniciada por el Colectivo cuestionando todo el procedimiento.

En ese similar sentido para algunos miembros de Huancar los dirigentes de las comunidades dejaron de trabajar de acuerdo a la ley indígena y en cambio responden a las empresas o a la política partidaria. Por ejemplo, deciden ellos a quién mandar cuando hay un puesto laboral discriminando a otros miembros (personas entrevistadas Huancar, 2017).

Asimismo, miembros del Colectivo Apacheta desconfían de las promesas que realizó la empresa en términos de ofrecimientos de oportunidades de empleo. Una vez que el proyecto fue aprobado, son pocos los miembros de las comunidades empleados por la empresa (entrevista a persona del Colectivo Apacheta, 2015). Si bien este grupo en un inicio se fortaleció de los intercambios con las comunidades de la vecina cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatoyoc, quienes se encontraban en un proceso de movilización en defensa de los salares, en la actualidad reconocen sus dificultades para poder interactuar con otros grupos con preocupaciones similares y así poder incorporarlos a su lucha. Intentaron sin éxito movilizar recursos hacia la justicia, dando intervención al sistema judicial para que revise el procedimiento de autorización del proyecto, no logrando a la fecha éxito en su esfuerzo.

4.3.3.3 El rol del Estado: ausencia de representantes de gobierno

Un aspecto saliente de las relaciones de intercambio entre las empresas y las comunidades fue la ausencia de representantes del Estado durante todo el proceso, en contradicción con las normas vigentes que imponen al Estado la responsabilidad de llevar a cabo las consultas.

Los testimonios recabados en este punto coinciden en la escasa intervención de representantes del gobierno provincial en el proceso. Sostienen que el Estado "no estuvo muy participativo"; de hecho, han sido las propias comunidades las que han tenido que invitar y llamar a miembros del gobierno, demandando especialmente la presencia de representantes de la Secretaría de Recursos Hídricos. Además, esta circunstancia no es desconocida por el gobierno. Por ejemplo, la Secretaría de Minería refirió en el marco de la citada actuación de la Defensoría del Pueblo, que las intervenciones vinculadas con la participación ciudadana estuvieron a cargo de las empresas.

Sin embargo, de acuerdo a notas periodísticas[43] y los aportes de las comunidades de Pastos Chicos, Huancar y Susques, sí existieron instancias y

[43] Ver por ejemplo: Jujuy al momento (2 de octubre de 2010). Refrendan compromisos para la instalación del Parque Industrial en Susques. *Jujuy al Momento.*

momentos en los que los representantes del gobierno local estuvieron presentes, la mayoría de estas instancias fueron a solicitud de las comunidades.

De todo ello, lo que se desprende es que el Estado no ha tenido un rol prioritario, y no estuvo a cargo de la dirección del proceso de diálogo. Esta falta de presencia del Estado, también puede identificarse en las actividades de monitoreo. Como fue mencionado, cuando se aprobó el proyecto, se dispuso el monitoreo trimestral con la participación de las comunidades locales y la continuación de reuniones informativas y participativas en la zona. Miembros de las cuatro comunidades entrevistadas (Susques, Huancar, Pastos Chicos, Olaroz Chico) envían dos representantes a participar de las actividades trimestrales que duran cerca de cinco días y son de carácter voluntario. La mayoría de las personas entrevistadas coincide en dos aspectos; el primero de ellos, es que pese a resultar una actividad interesante, al no existir compensación por el tiempo que duran las actividades, hay pocos miembros dispuestos a ausentarse del trabajo por cinco días. El segundo de ellos, se vincula nuevamente con la falta de conocimiento técnico específico de los miembros de la comunidad. El alto nivel técnico dificulta dar seguimiento a la toma de muestras, hallazgos y mediciones. Visitan las plantas y zonas de influencia y expertos en el tema realizan distintas mediciones en los lugares (Marchegiani *et al*., 2019)

Este es otro de los aspectos en donde las comunidades reclaman la presencia estatal. La comunidad de Olaroz Chico requirió la participación de la Dirección de Recursos Hídricos que si bien participa en la UGAMP, visita el área una vez al año, lo que es considerado insuficiente por los miembros de las comunidad que anhelan mayor control estatal del proceso de monitoreo (Marchegiani *et al*., 2019). Las comunidades utilizan distintas estrategias para dar respuesta a los desafíos que su falta de capacidad técnica genera: en tanto Huancar intenta mandar siempre a las mismas personas para poder comparar cambios visibles entre visita y visita, y, tratar de desarrollar un mayor conocimiento del tema (Marchegiani *et al*., 2019), miembros del Colectivo

http://jujuyalmomento.com/?page=tags&q=salar%20de%20olaroz. (última visita 13 de julio de 2014).

Apacheta optaron por no participar en actividades al carecer de capacidades técnicas para controlar o desafiar los resultados o capacidades económicas para poder contratar técnicos propios (entrevista, 2015).

4.3.3.4 Resultados de las interacciones

En la mayoría de los casos, las consultas a las comunidades han terminado con la aprobación de las distintas etapas del proyecto. En algunas ocasiones se firmó un convenio entre las empresas y las comunidades en el que se establecieron las distintas pautas y compromisos mutuos. Estos convenios incluyen los beneficios que las comunidades recibirán a cambio de la instalación del proyecto en la zona: empleo para distintos miembros en base a las necesidades y capacidades, capacitación para talleres, apoyo al desarrollo de actividades festivas y una retribución económica. Si bien no se pudo acceder a los detalles de los convenios –en muchos casos o no se quiere decir o las personas entrevistadas no conocían los detalles–, el Washington Post en diciembre de 2016 reveló alguno de los montos que entrega Exar como compensación, variando desde 25,000 dólares anuales a 59,000. Así habrían recibido Pastos Chicos USD 59.000, Olaroz Chico USD 47.000, Huancar USD 25.000 (Marchegiani *et al*., 2019). No se conocen tampoco los montos que Sales de Jujuy entrega a Olaroz Chico u otras comunidades.

Más allá del dinero aplicado a capacitaciones o talleres, y las posibilidades de empleo, que luego de la contratación inicial implican una bolsa rotatoria entre las distintas comunidades, gran parte de las personas entrevistadas resalta la creación de empleo de modo indirecto. Se formaron en las distintas comunidades empresas de pequeña escala que brindan servicios a la instalación del proyecto, ofrecen limpieza, comida, traslados, entre otros.

Si bien existe en términos generales una recepción positiva al papel de las empresas vinculados a los efectos económicos y las posibilidades de generación de ingresos y mejoras para la calidad de vida de la población, hay grupos o individuos que ven con ojos críticos las condiciones en que las empresas llegaron. Estos últimos desconfían de los impactos ambientales de los proyectos o bien consideran que no les han retribuido suficiente teniendo

en cuenta lo que podrán ganar las empresas con la extracción del mineral. Estos grupos o personas que miran con ojos críticos a las empresas se consideran en minoría y son cautos al hablar y opinar del tema, temiendo por las consecuencias.

Muchos de las personas entrevistadas son conscientes de los desafíos en términos de capacidades y fortalecimiento comunitario y de la asimetría que caracteriza la relación con las empresas. Así, si bien algunos se consideran satisfechos con haber sacado algo, reconocen que podrían haber negociado mejor. Para uno de las personas entrevistadas es importante lograr una buena negociación con las empresas para obtener algo que quede para la comunidad; pero depende de la capacidad de los líderes y no siempre se logra (entrevista a persona de Huancar, 2017). Para otra persona entrevistada, han logrado muy poco, deberían haber apuntado a participar de los beneficios en un 25%, pero reconoce que en la comunidad son conformistas (entrevista Pastos Chicos, 2017).

Pese a la mirada positiva que todavía tienen varios miembros, queda claro que las relaciones entre comunidades y empresas son asimétricas y las empresas manejan la información a la que las comunidades acceden, así como los recursos a movilizar para ofrecer a las comunidades cuando les parezca apropiado y de a acuerdo a sus propios intereses. En una ocasión las empresas llegaron a ofrecer un abogado recomendado por ellos para asesorar a las comunidades.

Por otra parte, la ausencia del Estado en la mediación de esta relación no solo es significativa, sino que implica una contradicción con las normas vigente (ver en detalle discusión de Marchegiani *et al*., 2019). El Estado se habría limitado a interactuar con empresas y algún miembro de la comunidad en el ámbito de la UGAMP, delegando la relación directa con las comunidades en las empresas.

La delegación de llevar a cabo la consulta a las empresas mismas implica un expreso corrimiento de una función indelegable, y redundó en el caso que las empresas lograran el acceso al salar a un bajo costo; circunstancia que coincide con los intereses del Estado provincial en el avance de la explotación de litio, y en la última modificación a la discusión ambiental eliminando el comité de expertos.

Como síntesis del caso de estudio a nivel subnacional, puede identificarse un gobierno provincial con interés en el desarrollo de proyectos extractivos y que a su vez busca el desarrollo de un polo científico-tecnológico en la provincia de Jujuy. Además, como estrategia de intervención territorial de desdobla en dos el proceso de evaluación de impacto ambiental, que debería articularse junto a la consulta previa. Por un lado, se lleva a cabo la evaluación de impacto ambiental por parte de la autoridad minera encargada de promover la actividad como una instancia de carácter formal, necesaria para avanzar con el proyecto pero que no integra las preocupaciones ambientales de manera sustantiva. El organismo ambiental interviene de manera superficial y no se atienden a las preocupaciones y puntos de vista de comunidades ni de técnicos o investigadores independientes.

Por el otro, se delega en la empresa el diálogo comunitario que se realiza sin cumplir con los requisitos de la consulta libre previa e informada. Como características principales se destaca que el proceso de diálogo sucede de manera no institucional, es decir, sin representantes del Estado y dirigido por la propia empresa interesada. Si bien existe un trato cordial entre las comunidades y la empresa, las reuniones se dan con más frecuencia cuando existe un interés de la empresa en lograr la aprobación de alguna de las instancias. La información sobre los temas ambientales es controlada por la empresa y no entendida por comunidades en asimetría de posición. Las preocupaciones ambientales centradas en el agua, son minimizadas en estos diálogos y no aparecen como posiciones mayoritarias por temor a la represalia. La oposición y preocupación es planteada por miembros de las comunidades que muchas veces dejaron de participar de los espacios asamblearios de toma de decisión. A su vez, el impacto ambiental es interpretado como el precio a pagar por los beneficios económicos que pueden surgir de la explotación de litio (ingresos, empleo).

4.4 Discusiones sobre desarrollo

La posibilidad de explotar el litio ha despertado gran entusiasmo en todo el arco político argentino, así como en actores de distintos organismos

de gobierno, en grupos de investigación y en el sector privado. A la vez, y a raíz de las distintas acciones que se desplegaron como consecuencia de este interés, en los territorios en donde se extrae el litio, se desarrollaron una serie de acciones para comprender los impactos de la extracción y movilizar estrategias de distinto tipo.

Como era de suponer, existen múltiples y diversas miradas en el tema. Las visiones se repiten, alteran y manifiestan en distintos momentos de los gobiernos que se sucedieron en el período estudiado, logrando un mayor o menor vínculo con las iniciativas y políticas de gobierno según la propia afinidad del gobierno de turno; además, el elemento federal sumó mayor complejidad al análisis.

No obstante, pueden identificarse algunas diferencias en las visiones respecto al mineral entre el gobierno del Frente para la Victoria (2011-2015) y de Frente de Todos (2019/2020) por un lado, y el de Cambiemos (2015-2019), por el otro. Los nombrados en primer lugar entienden que el litio no es un mineral más, sino que brinda las posibilidades de poner en práctica ideales de industrialización. En tanto, la alianza Cambiemos, parece priorizar la mirada de la eficiencia económica y las ventajas comparativas en la que se integra también al litio. De todas maneras, ninguna de estas posiciones es unívoca y al interior de los espacios políticos se encuentran distintas posiciones y conviven miradas con tensiones entre sí.

Durante el gobierno de Cristina Kirchner (2007-2015), especialmente en su segundo mandato (2011-2015) se pusieron en marcha iniciativas de diversa índole vinculadas a intereses de industrializar el litio para lograr productos de mayor valor agregado. Se identifica una narrativa en la que se alude a la industrialización como un anhelo que permitirá alguna suerte de recuperación de algo que se perdió, pero se hará en base al contexto actual, identificándose a ese respecto elementos neodesarrollistas. Como aspectos adicionales de esta narrativa encontramos un rol para el Estado nacional; éste será el articulador de esfuerzos entre distintos sectores de la sociedad: en particular, aquellos vinculados a la agenda de ciencia y tecnología incluyendo autoridades públicas e investigadores, pero también a actores empresariales. Esta mirada conlleva, además –al menos desde el punto de vista de la retórica– aquella en la que el sector privado está subordinado al Estado y se

limita en todo caso a realizar aportes de recursos financieros, y de conocimiento.

Sin embargo, y como retrata Fornillo respecto al programa emblema de ese período (Conectar Igualdad) también existían al interior del espacio político distintos entendimientos sobre lo que significaba sumar valor; desde la cartera de Ciencia e investigadores independientes el anhelo seguía siendo lograr el desarrollo de baterías, en tanto para la cartera de Industria había que buscar objetivos menos ambiciosos.

Además, esta narrativa se queda corta en integrar dimensiones sociales o ambientales; éstas son ignoradas o directamente no aparecieron en el ámbito de las discusiones de las fuerzas políticas a nivel nacional. Se descartan como aspectos provinciales, en sintonía con lo que señalan Saguier y Peinado para la minería en general. Por ello, para la minería de litio a nivel nacional los conflictos que genera la extracción de litio son también vistos como problemas de las provincias.

De todas maneras, las narrativas neodesarrollistas –que buscan sumar algún tipo de valor agregado a la extracción mineral– no se reflejan enteramente en el ámbito de las políticas públicas, ya que no existe una modificación sustantiva del modelo productivo de litio de Argentina. Nacif sintetiza las características de este modelo como un régimen de beneficios fiscales especiales, la existencia de empresas provinciales asociadas a proyectos extractivos, el usufructo sin una fiscalización pública (ni de la sociedad ni del Estado), y una red de ciencia y tecnología desarticulada (tanto de los logros hasta los años setenta como de la producción primaria). Por lo tanto, el carácter estratégico de este mineral a nivel provincial se vincula al valor de cambio y no al valor de uso (2015).

En el plano de lo fáctico, existieron iniciativas concretas que apostaban a la articulación de sectores (i.e. Programa Conectar Igualdad como ejemplo concreto de articulación hacia intereses de industrialización), pero resultaron tímidas o débiles al no lograr la modificación sustantiva de las condiciones legales-institucionales (i.e. imposibilidad para el Estado de hacerse de la materia prima para procesos industriales) ni político-materiales del modelo de acumulación reinante en torno a la minería. Así, entre las explicaciones de por qué no prosperaron, surgen distintas interpretaciones,

con diferentes connotaciones y alcances. Mientras para Nacif estaban doblemente desarticuladas, tanto del sector primario como de la trayectoria socio-técnica del Estado hasta mediado de los años setenta y no podía llevarse a cabo como planificación estratégica por la falta de propiedad pública del recurso (2015), para Fornillo se ponía en evidencia las limitaciones de una economía dependiente y un aparato industrial desarticulado para hacerse de un proceso de tecnología de punta a nivel global.

Así, y más allá de las desarticulaciones que identifica Nacif (con el sector primario y con la trayectoria socio-técnica del Estado) y de la falta de mirada geopolítica que plantea Fornillo o de la visión de redes de producción global que describe Obaya en la que actores del mercado global ocupan lugares destacados en toda la cadena y el margen de acción es menor para los Estados de la región, para la posición que sostenemos en este trabajo existen problemas adicionales. Estos problemas adicionales son aún menos discutidos en la literatura consultada: en las políticas en Argentina se da una desconexión adicional de los aspectos socio-ambientales de la extracción de litio, una desconexión con los debates energéticos del país y una desconexión con la organización política en un Estado Federal. Existen no obstante puntos de contacto entre lo que sostenemos aquí y lo que sostiene Nacif respecto al sector primario.

Sobre este último punto, justamente los proyectos de ley presentados en el Congreso a lo largo de toda la década estudiada (que no lograron un tratamiento legislativo) para modificar el régimen existente y declarar al mineral como estratégico a nivel nacional, dándole mayor injerencia al Estado Nacional, encontraron como principal resistencia a las provincias que poseen litio (Catamarca, Jujuy y Salta). Aunque estas provincias estuvieron en manos de distintas coaliciones políticas y con visiones diversas sobre el litio y encontraron por momentos convergencias con las fuerzas nacionales, primó como punto en común la defensa de su esfera de autonomía. Desde estas provincias se manifestó resquemor a un mayor involucramiento del Estado nacional, aunque no se rechazó su colaboración.

La llegada de Cambiemos al poder, da cuenta del ascenso de una narrativa distinta. Envuelta en visiones mercado eficientes, el foco estuvo puesto en la atracción de inversiones para explotar las ventajas comparativas

de contar con distintos minerales, entre ellos elevadas reservas de litio. Además, con una agenda de mayor liberalización económica, parecen abandonarse los esfuerzos del gobierno anterior. Con una política de ajuste en distintas agendas de ciencia y tecnología, recortes presupuestarios en agencias de investigación, emerge un entendimiento distinto de la política económica: se reafirma la apuesta a las ventajas comparativas. Las pocas iniciativas comenzadas anteriormente –no exentas de desafíos– fueron dejadas de lado, o se mantuvieron, pero sin suficiente apoyo e impulso, a la vez que se buscaron nuevos aliados. El rol para el Estado se modifica; se deja entonces de apostar a un rol de articulación. Se continúa en la senda de las alianzas con el sector privado, pero de acuerdo a lo que explica Fornillo, con una impronta distinta. En las iniciativas en las que se avanzó en este período no se apostaba a un proyecto con un rol central para el Estado; las alianzas con empresas como la Italiana Siri o la China BYD daban cuenta de un rol subordinado para el Estado, poniendo en cuestión su posibilidad de avanzar en capacidades propias.

Además, se identifica una visión menos diferenciada del litio con respecto al resto de la minería, y el ingreso de lo ambiental en la agenda y discursos de políticos de alto rango, con significado ambiguo. Ante la sociedad internacional se mencionan aspectos como el Cambio Climático y la sustentabilidad desde el lugar de lo políticamente correcto, y se hacen avances en la agenda de protección vinculada a la creación de parques nacionales. Esto es una novedad respecto a la gestión del Frente de Todos que hay analizar a la luz de las prácticas concretas en la que esta agenda ambiental –tal como señala Nápoli (2018)– se encuentra a veces escindida y otras, subordinada a los objetivos económicos, en particular a la atracción de inversiones.

Con el Frente de Todos vuelven a emerger visiones que vinculan a los yacimientos de litio con posibilidades de desarrollo tecnológico industrial como horizonte deseable de mano de proyectos que poseen impronta del sector de conocimiento nacional y en la que el Estado se reserva para sí un rol preponderante, y vinculado a la articulación de actores y sectores.

En el plano de lo fáctico, aparecen propuestas como el Plan de Desarrollo Verde que da un espacio al fomento de la movilidad eléctrica y se

proponen espacios de coordinación política como la Mesa del Litio entre las tres provincias con reservas de litio y el Estado Nacional. Se vuelven a generar debate en torno a proyectos de regulación que buscan un lugar especial para el litio como recurso estratégico con institucionalidad específica con mayor rol para el Estado Nacional. Un patrón común que se repite a lo largo de estas iniciativas se vincula a la escasa integración de aspectos ambientales y sociales territoriales. Aquí sí aparecen elementos ambientales de contexto como justificación a estas iniciativas. En igual sintonía, y en lo que hace a la política minera, el Estado Nacional se vuelve a proponer como el articulador de temas de minería ya que busca el consenso federal para un Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentina (PEDMA) a 30 años. Otra vez, adolece de debate plural y de integración de aspectos sociales y ambientales (Marchegiani y Gómez, 2021).

Además, ante los primeros anuncios de la puesta en marcha de este Plan de Desarrollo Verde, quedaron de inmediato en evidencia los desafíos de articulación. Por un lado, las primeras reacciones del sector automovilístico antes los anuncios de un proyecto de movilidad eléctrica que pone plazos e incentivos, dieron cuenta que el mismo no había sido previamente discutido con el sector productivo. Por el otro, también existieron reacciones de parte de las provincias que llevaron a la necesidad de recalibrar discursos y reafirmar la inamovilidad de la propiedad provincial de sus recursos naturales. En ese sentido, para salvaguardar la apuesta de diálogo propuesto en la Mesa de Litio entre representantes de las tres provincias y la nación, el secretario del gobierno Hensel tuvo que salir a aclarar que no se nacionalizará el recurso ni se creará una empresa estatal minera[44].

En el caso argentino, a diferencia de los de Chile y Bolivia, con su organización federal, aparecen también nuevos elementos y roles para los gobiernos sub-nacionales, dando cuenta de una complejidad mayor en lo que respecta a las visiones y políticas en torno al mineral.

[44] Ver nota de Glezer, 2021.

Los gobiernos sub-nacionales asumieron con gran interés los roles en negociación con actores internacionales, buscando una participación en los proyectos (de entre el 5% y 8,5%). En todos los casos, fueron los gobiernos provinciales –y sus carteras promotoras de la minería– los que llevaron a cabo tareas de autorización y control de proyectos.

La provincia de Jujuy buscó posicionarse como la más interesada de las tres provincias en una estrategia de industrialización. Declaró al litio como mineral estratégico. Sin embargo, desde su política minera, también se identificaron contradicciones en el gobierno de Jujuy: por un lado, se privilegiaban aspectos de eficiencia en la explotación del mineral y la atracción de inversiones. Se buscó una mayor participación en las explotaciones mediante la ampliación del objeto social de la empresa provincial JEMSE. Por el otro, se apostaba por el desarrollo de un polo científico-tecnológico en la provincia. Algunos de estos aspectos, en particular los mencionados en primer lugar, generan cuestionamientos sobre el significado dado a "estratégico" dándose lo que sostiene Nacif. Una re-significación de la denominación de "estratégico" para aludir al mineral que no denota su valor de uso, sino su valor de cambio, y su significación como un mero commodity (Nacif, 2015).

De hecho, en las posteriores iniciativas, en particular las vinculadas a la Mesa del Litio propuesta por el Frente de Todos hacia el final del período estudiado, la posición del gobierno de Jujuy da cuenta que interesan las mejoras en la cadena de valor tanto agua arriba como aguas abajo siempre y cuando se garantice la inamovilidad del dominio originario sobre los recursos naturales y se limite la injerencia posible del Estado nacional. Cuando Morales asume en el 2015, el litio ya había sido declarado como estratégico y se había instalado un proceso de revisión secundario con intervención de una Comisión especializada en el gobierno de Fellner.

La relación con actores territoriales se caracteriza por demandas sociales centradas muchas veces en la concreción de derechos reconocidos legalmente –derecho al territorio, a la autodeterminación, a la participación, a un ambiente sano– pero no efectivos.

Se pueden diferenciar dos períodos claramente en el gobierno de Morales. El primero de ellos, y como es frecuente en gobiernos nuevos y

coaliciones nuevas, la asunción de una agenda más dialoguista con actores y demandas del territorio. En esta línea se destaca la existencia de un diálogo con comunidades movilizadas como las del Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en la que se buscaba un acuerdo en la forma de llevar a cabo el diálogo y la consulta, principal interés de las comunidades en ese momento.

Al mismo tiempo, se identifica un mayor interés por los temas ambientales, que puede vincularse con lo que Melisa Argento identifica como la ambientalización de las luchas territoriales y es más que todo evidente en el caso de Salinas Grandes pero que puede también identificarse de manera más débil en el caso de Olaroz-Caucharí con la creciente preocupación ambiental y las demandas de participación en particular del Colectivo Apacheta. El mismo Gerardo Morales en sus presentaciones públicas destacó la importancia de la "Pachamama" con una alusión romantizada a ella y de los temas ambientales en su visión de desarrollo.

Con el paso del tiempo en Salinas Grandes a esa cooperación inicial se sobrepuso una emergente desconfianza ante la falta de respuesta a las preocupaciones presentadas por las comunidades, en particular por la falta de avance de la negociación hacia la aprobación de un decreto reconocer su protocolo comunitario Kachi Yupi[45]. El segundo momento, que va desde el 2019 en adelante, pero en particular luego de haber sido reelecto por un período más, se identifica el endurecimiento y abandono de este tipo de diálogos y una nueva escalada de conflictos abiertos como el de Salinas Grandes. El conflicto escaló involucrando movilizaciones pacíficas y cortes de ruta que terminaron por una posición más dura de las comunidades que no solo terminaron por posicionarse en rechazo del litio, sino también en rechazo de un proceso de consulta.

En otra línea de estrategias, se identifica una búsqueda por diferenciar las relaciones con distintos actores, es decir, por un lado, entablar relaciones con sectores empresarios; por el otro, la relación con comunidades. Esto puede verse en que en la gestión uno de los énfasis estuvo en mejorar la transparencia, como herramienta de gestión para un sector el inversor, y no

[45] Para una discusión más detallada sobre lo que sucedió en Salinas Grandes con Kachi Yupi, ver: Marchegiani y Parks, 2021.

hacia todos los sectores. Para las comunidades indígenas de la zona el acceso a la información sobre proyectos siguió siendo además un desafío significativo[46].

Como consecuencia, pudo verse un desglose de los procesos de diálogo y conversación, por un lado, en un proceso de evaluación de impacto ambiental formalizado en la que la relación central fue entre el gobierno y la empresa interesada en la explotación.

Por el otro lado, en los territorios (en particular, en el estudio de caso de Olaroz-Cauchari) se deja a las empresas negociar con las comunidades locales. Las empresas despliegan sus estrategias de RSE, y logran las aprobaciones directamente con las comunidades en una relación asimétrica, sin mediación alguna. Se evidencia ausencia del Estado en cualquiera de sus roles; regulador, mediador, controlador. Sin embargo, parece haber una suerte de acuerdo previo entre Estado (provincial) y (los actores del) mercado para avanzar en una estrategia de explotación. Esto puede entenderse a la luz del desdoblamiento de los procesos, en los que el Estado desde su cartera de minería y con escaso diálogo con otros sectores, avanza en las distintas etapas en diálogo con actores empresariales. Solamente integra superficialmente las preocupaciones ambientales de organizaciones y comunidades y deja esta relación en manos de las empresas. Este proceder y el foco en la negociación y obtener algo a cambio, se vincula también con la explicación de Pragier (2022) vinculada al proceso de reivindicación indígena y al anhelo de obtener alguna mejora económica.

De esta forma puede verse como a la estrategia de provincialización en las que las provincias asumen los problemas ambientales y reclamos sociales de la actividad, en general desde una lógica de escasa intervención o solución de los conflictos, se adhiere un nuevo elemento, una nueva delegación en cabeza de las empresas. Se pasa entonces de la provincialización del conflicto en torno al litio, a la privatización, dejando a la empresa a cargo de la gestión de las demandas sociales de comunidades.

[46] Las comunidades de Salinas Grandes acudieron a la justicia para lograr acceso a la información sobre los proyectos en curso en su territorio.

Esta circunstancia a su vez remite a un rasgo saliente del caso argentino que es la ausencia de actores de la sociedad, en términos generales y en todos los niveles, de la discusión sobre minería y desarrollo. Llamativamente, tampoco se evidenció una inclusión social en el debate sobre industrialización del FpV, movimiento político que en otras agendas hacía de la interpelación a las clases populares y media urbanas un eslabón central de su armado político.

No existe debate a nivel nacional sobre las políticas mineras en las que participe la sociedad.

Esta falta de debate puede aludir a lo que Nacif en su análisis histórico identificó como la consolidación de un modelo productivo minero a espaldas de la sociedad en pleno auge de la dictadura (2015). Tampoco es claro el debate social en las propuestas del Frente de Todos; quizá el Foro del Litio podría ser una de estas iniciativas, pero fue propuesto por científicos organizados en red.

De esa manera, el caso argentino da cuenta de múltiples desconexiones que existen entre las agendas sociales y ambientales de los territorios con aquellas que oscilan –según la gestión de turno, sus prioridades, y el nivel de gobierno– entre una agenda neo-extractivista con eficiencia y ventajas comparativas como elementos centrales, y una agenda neo-desarrollista con un rol prioritario para el Estado y discusiones de distinto tipo sobre valor agregado y baterías.

No solo se encuentran desconectadas de los problemas socio-ambientales vinculados a la extracción, sino que además no se asocian a las discusiones de transición energética a nivel local o nacional, ya que, por un lado, las iniciativas existentes sobre baterías no buscan resolver el acceso a la energía en un contexto de pobreza energética ni apoyan aspectos de almacenamiento de energía renovable o de movilidad pública y colaborativa. Por el otro, no cuestionan ni el rol de la movilidad individual ni refieren a la agenda de subsidios a los combustibles fósiles en torno a Vaca Muerta que domina la disputa nacional.

Estas desconexiones ponen sobre la mesa el profundo arraigo de la matriz extractiva en el país y la forma en que el federalismo es utilizado para

mantener el *statu quo*. Entre esas desconexiones un imaginario socio-técnico en los términos de Barandiarán, en cuanto a sus aspectos positivos y anhelos e ideales asociados a una sociedad moderna con un rol para la ciencia, no habilita una discusión profunda de estas múltiples desconexiones que atraviesan estas visiones ideales. Al resaltar los aspectos positivos de visiones en los que la ciencia y su intrínseca relación con lo moderno es integrado, deja de lado aristas importantes vinculadas por ejemplo a la importancia de saberes alternativos y subalternos de la cosmovisión indígena, el profundo cuadro de desigualdades y situación de vulnerabilización de poblaciones locales indígenas, o las miradas de protección ambiental en su sentido fuerte salvaguardando el rol de los ecosistemas, que también demandan de un rol para la ciencia que permita entender su complejidad.

Por último, existen múltiples contribuciones que invitan a pensar cómo la agenda extractiva permea los distintos debates en las distintas instancias. Quizá el aporte reciente más interesante al tema lo traen Slipak y Argento al denominar a este proceso de acumulación por desposesión como acumulación por desfosilización (2022), dando cuenta con una nueva expresión las múltiples contradicciones vinculadas a cómo un mineral clave para la transición energética hacia sociedades pos-fósiles posee elementos de neo-extractivismo.

Tabla 5: Síntesis de los principales hallazgos del caso argentino

Nivel de análisis nacional	**Variables**	**Subvariables**	**Síntesis de principales hallazgos**
Horizontes de desarrollo	Visión sobre litio	Elementos simbólicos	El litio es visto como un commodity en la mayoría de los casos, provee beneficios ligados al mercado (inversiones, efectos derrame, renta); hay escaso control de las operaciones. Visión contestada por enfoques neodesarrollistas que buscan lograr la declaración de recurso estratégico a nivel nacional (asociado a mayores encadenamientos productivos y la confección de baterías). A nivel provincial en Jujuy es visto como un recurso estratégico por su valor de cambio (ingreso de recursos) y no de uso (insumo para industrializar) (Nacif, 2015).
		Rol que cumple esa visión	Campo de disputa de estrategias de desarrollo entre visiones neodesarrollistas que buscan algún nivel de industrialización (FpV y FdT) –aunque no se cuestionan, salvo referentes

			políticos aislados aspectos extractivos o del rol del mercado– por un lado, y visiones liberales que ponen el énfasis en las ventajas comparativas (Cambiemos), y proponen mejorar la eficiencia de los procesos extractivos, por el otro. Idealismo incompleto y atomizado; no alcanza a todos los aspectos (políticos, económicos, culturales) ni es común entre los miembros de las fuerzas políticas que se alternaron el poder en el período estudiado. Resistencias internas: movimientos sociales que cuestionan los impactos sociales y ambientales de estas visiones de desarrollo, que no integran las visiones alternativas de desarrollo y no revisan el extractivismo en los territorios.
	Actores del Estado, mercado y sociedad	Roles y relaciones para distintos actores	El rol del Estado parece difícil de analizar, ya que la alternancia de gobiernos con visiones diametralmente opuestas, sumadas a la configuración federal, hace que cualquier afirmación sea –cuanto menos – incompleta. De hecho, el Estado mismo es un campo de disputa de distintos espacios políticos por re-significar su rol alternando e integrando elementos de visiones neodesarrollistas-populistas o liberales. Complejidad en las relaciones entre el Estado central y los Estados provinciales. Mercado: Gran presencia de capital transnacional que lleva a cargo la extracción mineral y la inversión brindando aportes directos e indirectos al gobierno local y a las comunidades locales; reemplaza al Estado en algunas circunstancias como proveedor de servicios a comunidades. Su presencia aporta menos a la discusión de valor agregado; escaso cumplimiento en temas ambientales y sociales, pero no es compelido a hacerlo. Sociedad: Pese a su tradición de movilización social, los movimientos indigenistas y ambientales que reclaman por participación en los territorios no son oídos; no se identifica un debate abierto integral sobre las políticas de litio.
	Dimensión ambiental		Reconocimiento de derechos colectivos como al ambiente sano (art. 41), y a la prexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios, con reconocimiento de derechos sobre la tierra que tradicionalmente ocupan y a la participación en la gestión de sus recursos naturales (art. 75, inc. 17), en la Constitución Nacional tras la reforma de 1994. En el foro del litio se debaten preocupaciones ambientales pero no se identifican a la fecha impactos de estas discusiones en el ámbito de las políticas.
Aplicaciones prácticas	Políticas y estrategias	Descripción, alcance	No existe una estrategia integral y unívoca, se ven distintas opciones en disputa entre los distintos gobiernos: esfuerzos tímidos hacia la

			industrialización, por un lado, y apuesta a las ventajas comparativas, por el otro. Intento de modificar la regulación con la declaración del litio como recurso estratégico a nivel nacional (por la vía legislativa) del FpV y FdT sin éxito. Así también existen diferencia entre las visiones de las provincias y el gobierno central sobre la propiedad y rol en la gestión de los recursos naturales (provincialización vs. nacionalización).
		Funciones y roles	El Estado no puede explotar por sí los minerales, busca especialmente la articulación de agendas de investigación e industria de manera tímida (2012-2015, experiencia del programa Conectar Igualdad) e incipiente (2019-2020). Sin embargo, sigue cumpliendo un rol como promotor de la inversión y de asegurador de las condiciones del mercado durante toda la década, con más énfasis en 2015-2019.
	Relaciones Estado-mercado		El único de los tres países en que el litio es libremente concesible, cartera de más de 40 proyectos extractivos. Las empresas y el Estado actúan como socios de los proyectos extractivos; alianzas también para proyectos de confección de baterías sin resultados claros a la fecha, pero con el Estado sin un rol preponderante. Empresas globales de peso en el país que tienen presencia en los distintos eslabones de la cadena de valor. En los proyectos extractivos se alían empresas mineras trasnacionales, con una subsidiaria local, una empresa del estado provincial y una empresa automotriz. En estas alianzas los actores privados aportan el financiamiento y la tecnología extractiva. El Estado asegura las inversiones mediante la estabilidad del marco legal con beneficios en los distintos niveles, limitado control de operaciones a nivel provincial y obteniendo a cambio, regalías.
	Relaciones Estado-sociedad		La sociedad en general participa poco del debate a todo nivel, aunque exista un creciente grado de movilización social frente a la actividad minera en el país. El Estado Nacional "provincializa" el conflicto socioambiental y deja en manos de sus pares provinciales la gestión de los conflictos emergentes.
	Aspectos ambientales	Implementación de políticas ambientales	Baja implementación de parte de las provincias responsables de llevar a la práctica los derechos ambientales e indígenas reconocidos legalmente. Estrategia de provincialización en la que las provincias asumen los aspectos de la conflictividad socioambiental y el Estado central articula elementos de ciencia y técnica.

Tabla 6: Principales elementos del proceso territorial en el Salar de Olaroz-Cauchari

Nivel de análisis subnacional	Variables	Subvariables	Síntesis de principales hallazgos
Contexto	Aspectos de propiedad	Recursos Naturales	Las provincias tienen el dominio originario sobre los recursos naturales (art. 124 de la CN). La propiedad de los minerales es exclusiva del Estado, como bienes privados de la Nación o Provincia, el suelo es un accesorio (art 1, 3 y 7 Código de Minería). El litio no posee un régimen específico. Se explota por concesión a actores privados (art 10), por tiempo ilimitado (art. 18). El Estado no puede explotar las minas ni disponer de ellas salvo excepción (art 9 Código de Minería).
		Tierra	Existe una diferencia entre propiedad de la mina (subsuelo) y propiedad de la tierra (suelo) (Código de Minería). Las comunidades tienen derechos a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; estas tierras no son enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargo (art 75, inc 17 CN). Existe una cosmovisión integral del territorio, no admite divisiones entre suelo y subsuelo. Las comunidades tienen derecho a la autodeterminación, a definir las prioridades de su desarrollo, a participar de decisiones que los afectan (políticas, planes) y proyectos que puedan afectarlos (Convenio N°169 de la OIT, Declaración de UN sobre Pueblos Indígenas): participación y consulta. 7 de 10 comunidades aledañas al salar de Olaroz-Cauchari poseen títulos de sus tierras, y en virtud de ellas son llamadas por las empresas al dialogo y la consulta.
Sociedad	Actores sociales	Composición	Las comunidades aledañas a zona de Olaroz-Cauchari son relativamente homogéneas en cuanto a aspectos sociales, culturales y económicos. Se conformó el Colectivo Apacheta como pequeño grupo en oposición al litio con miembros de distintas comunidades. Además, existe diversidad de intereses en cuanto a la explotación de litio (autorización y ampliación); división entre quienes están a favor y en contra de la extracción de litio, redundando en un aislamiento de quienes cuestionaron la decisión por aspectos ambientales, que dejaron de ser invitadas a las reuniones.
		Capacidades	Escaso contacto externo con otras comunidades, organizaciones o actores estatales que podían haber llevado a mayores exigencias en los diálogos con las otras partes. Consciencia de la complejidad de los temas a discutir y de la necesidad de contar con asesoramiento externo. Intentos de establecer lazos externos con poco éxito (Colectivo Apacheta)

		Demandas	Las principales demandas son de tipo económico y vinculados aspectos asistenciales y de subsistencia (i.e. aportes para festividades de las comunidades). Los reclamos territoriales y culturales, son menos frecuentes y en todo caso aislados, de grupos –o familias– dentro de las comunidades, que poseen conflictos con el uso del territorio por parte de las empresas mineras (cría de ganado). Las cuestiones ambientales aparecen como algo secundario y generalmente cuando se pregunta directamente por el tema.
		Preocupaciones ambientales	No es mencionado por la mayoría de las personas entrevistadas. Los casos en que preocupación por el posible deterioro del agua en una zona frágil fue mencionado de manera espontánea en la conversación, se trató de situaciones en las que la/os entrevistada/os se encontraban alejados de los espacios de toma de decisión comunitario, o en situación de abierta crítica a cómo se manejaban los dirigentes indígenas con las empresas mineras. Se identifica una suerte de resignación: el deterioro ambiental de los salares y ecosistemas es el precio que se debe pagar por el acceso a los beneficios y recursos de la explotación minera. En ese sentido puede decirse que la mirada ambiental es matizada con una visión positiva de la actividad minera que generó empleo en la zona, brinda servicios que no se obtienen del Estado, y ayudó a la vuelta de familias a las comunidades. Para quienes realizan actividades ganaderas la explotación minera está afectando a sus animales.
		Estrategias	No existe una gran variedad de estrategias utilizadas por las comunidades, quienes admiten la propia falta de capacidad al no conocer del todo sus derechos, no haber entablado relaciones con actores externos y no entender la información que es brindada por la empresa en las reuniones desarrolladas. La principal estrategia es el diálogo con la empresa e intentar lograr conseguir lo deseado de estas conversaciones. La empresa se constituye en el principal interlocutor, incluso frente a demandas que deberían dirigirse al Estado.
Mercado	Empresas	Políticas y estrategias	La empresa Sales de Jujuy se presenta como aliada del gobierno provincial por lo que expande su operación en período estudiado, en sintonía con el interés del gobierno local. Posee una estrategia de relacionamiento comunitario bajo el paradigma de responsabilidad social empresaria (RSE) en la que se destacan cinco pilares en torno a educación, salud, producción, transparencia y empoderamiento. Proclama que busca mejorar la calidad de vida de las personas, la infraestructura y las capacidades para participar en oportunidades de desarrollo regional. Esta estrategia se implementa con distintos programas.

			Hacia la mitad del período (desde 2014) se identifica un cambio de lenguaje en torno a valores compartidos, pero no se evidencian cambios en las prácticas de relacionamiento.
		Prácticas y reacciones	La empresa se busca posicionar en el territorio como una socia de las comunidades. Es percibida de manera más positiva que Exar, su competidora. La compañía respeta la organización comunitaria. Entabla diálogos con las comunidades y busca satisfacer distinto tipo de necesidades y demandas, en la medida de que no estén en juego sus intereses. Aporta a las comunidades cumpliendo roles trascendentales en ausencia del Estado provincial, responde a demandas estatales en relación a la operación (se sometió a la revisión adicional del Comité de Expertos). Sin embargo, no es transparente frente a actores externos, ni con las comunidades cuando le preguntan sobre cuestiones ambientales. Mantiene una relación de hermetismo con las comunidades que no pueden comentar a actores externos aspectos de transferencias económicas.
Estado	Estrategia de intervención territorial (derivada de la discusión nacional)		La provincia de Jujuy declaró al mineral como estratégico e intentó modificar aspectos de la regulación, creó una empresa nacional para participar de la extracción mineral, y buscó en gran medida dinamizar el eje industrializador. Estas modificaciones no estuvieron exentas de contradicciones ni de conflictividad social. Los procesos de EIA y consultas se deslindan en Jujuy. El proceso de EIA se lleva a cabo como mero formalismo, sin posibilidad de que comunidades tengan real injerencia; las consultas previas se caracterizan por la asimetría de poder entre empresas y comunidades, la ausencia del Estado, y las negociaciones a espaldas del escrutinio público.
	Debates públicos		No hay grandes discusiones públicas tampoco a nivel subnacional sobre temas ambientales, sí los hay sobre cómo aprovechar al mineral. Son grupos aislados (investigadores, comunidades y sociedad civil) quienes investigan posibles impactos. Desde el gobierno y empresas se minimizan u omiten estos aspectos; no hay fondos para técnicas alternativas menos nocivas para el ambiente como la desarrollada por el Dr. Calvo.
Interacción	Procesos formales de decisión	Proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA)	Existen procesos de evaluación de impacto ambiental que son criticados por no incorporar suficientemente la discusión ambiental específica ni llevar a cabo los procesos de consulta previa. Quien promueve la actividad, también la controla. Existe desdoblamiento de discusión ambiental (débil y de carácter formal) en el gobierno provincial, y consulta a comunidades, delegada en la empresa, pese a que esto no se puede hacer de acuerdo a la legislación vigente.

			Las referencias a temas ambientales en vinculación al litio son de carácter superficial y no alteran el avance de las políticas en los territorios. Los organismos ambientales se integran de manera consultiva sin gran peso; participan de procesos, pero no tienen más que una tímida voz en la discusión. Las preocupaciones ambientales son traídas por comunidades indígenas y locales y su integración depende en gran medida de las capacidades y estrategias de estos grupos locales, así como de la receptividad y propia política de las empresas mineras.
	Procesos formales de decisión	Proceso de consulta previa	No se desarrolla una consulta propiamente dicha de a acuerdo a estándares de derechos público vigentes; sí se entablan diálogos propuestos desde la empresa. Estos diálogos son de carácter privado, sin mediación de terceros imparciales, y asimétricos en cuanto a recursos y capacidades. Luego, la empresa presenta la conformidad de las comunidades para el desarrollo de sus actividades en base a estos diálogos sin escrutinio externo.
	Otros ámbitos de negociación informales		Estos espacios de intercambio son controlados por la empresa, se dan con mayor frecuencia cuando existe una necesidad de aprobar el desarrollo o ampliación de las operaciones. En el limitado ámbito de negociación entre las comunidades y las empresas como Sales de Jujuy, las comunidades admiten que no entienden la información presentada y que cuando hay espacios para preguntar no lo hacen porque no saben qué preguntar. De esa manera no interpelan a las empresas desde lo ambiental, y cuando llevan preocupaciones, éstas son abordadas con buena voluntad por empleados de la empresa. Prosperan si la empresa las encuentra interesantes o posibles de llevar a la práctica. Aunque las comunidades encuentran que obtienen algo beneficioso de estos diálogos, son instrumentalizadas por la empresa, que brinda lo que puede si le es funcional a sus fines.

5. Bolivia

Para comprender los horizontes y estrategias actuales alrededor de la explotación del litio resulta indispensable integrar desde una perspectiva histórica la configuración de la estructura económica y social de Bolivia de larga data en conjunción con los acontecimientos y transformaciones más recientes del inicio del nuevo siglo con llegada del MAS al poder. Resaltamos para el caso de Bolivia, de modo sintetizado, aspectos vinculados a la propiedad de los recursos naturales y al avance y demandas de las poblaciones indígenas, históricamente excluidas de los procesos de definición de políticas aun en contextos democráticos. Estos, a su vez, resultan particularmente útiles a la hora de contextualizar y analizar las visiones y políticas sobre este mineral.

5.1 La relación histórica de Bolivia con sus recursos naturales

La relación de Bolivia con sus recursos naturales nos remite a los tiempos coloniales en los que las provisiones de minerales fueron determinantes para la conformación de la economía global, en especial la extracción de plata del Cerro Rico de Potosí, que permitió el desarrollo del capitalismo temprano. Desde aquellos tiempos, la explotación de la fuerza de trabajo de comunidades indígenas resultó central para la formación de nuevo sistema de acumulación con alcance más amplio (primero internacional, luego global). Para Machado Aráoz la historia de la minería ha estado estrechamente vinculada al colonialismo como "apropiación destructiva de poblaciones, territorios y recursos por parte de fuerzas sociales hegemónicas" (149, p. 2014). Potosí constituye el sitio preciso desde donde se pueden vislumbrar los principios de la constitución y consolidación del mito civilizatorio de la modernidad (2014).

La dominación colonial abarcó los distintos ámbitos de la vida social y económica indígena, aspectos que continuaron aún luego de la independencia de 1825 con la República. Desde el punto de vista de la ocupación territorial y el dominio de las tierras, la colonia buscó eliminar el modo de ocupación tradicional indígena, el Ayllus, instalando primero encomiendas y luego haciendas. De esta forma se facilitaba el control de la

explotación por parte de los colonizadores en primer lugar y luego, de los hacendados. Desde el punto de vista económico, tiempo después, se seguían las premisas de la colonia: la explotación de materias primas con nivel de desarrollo mínimo, y al servicio de actores externos. Gran parte de la población continuaba viviendo en condiciones de pobreza. La fundación de Bolivia se basó en "mecanismos de exclusión y racismo que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de la piel, del apellido, el idioma y el linaje" (González Palazo, 2007, p. 32). Para Stroebele-Gregor la extracción de materias primas sin valor agregado terminó configurando y caracterizando el atraso tecnológico de Bolivia y así su estructura económica (2015).

Con un panorama que no se modificó sustantivamente entrando el siglo XX, la extracción de (ahora) estaño se realizaba en beneficio de las pequeñas oligarquías locales que se vinculaban con las empresas y potencias extranjeras. El sometimiento de las fuerzas laborales indígenas fue aún más severo que en la época de la Colonia, y el bajo costo laboral fue el que determinó la ganancia de los propietarios de los medios de producción (Stroebele-Gregor, 2015).

La revolución Nacional de 1952 puede considerarse como uno de los acontecimientos más importantes de la historia de Bolivia, asociada principalmente al inicio del "resquebrajamiento del periodo de exclusiones" (Ticona Alejo, 2004, p. 5) dando lugar a una ruptura teórica con el imaginario colectivo del sistema político excluyente (González Palazo, 2007). Pese a la apertura de un proceso de democratización con la instalación del voto universal, el acceso universal a la educación, la reforma agraria –que buscaba abordar la alta concentración de tierras que afectaba especialmente a comunidades indígenas–, persistieron importantes limitaciones que dan cuenta de una continuidad con la era poscolonial.

Por más que los indígenas excluidos fueron tenidos en cuenta de manera tímida por el Estado, aunque denominados "campesinos" (Ticona Alejo, 2004), no se reconocieron sus formas de organización política y su identidad cultural; por el contrario, se los asimiló al sistema dominante (González Palazo, 2007).

En lo económico se inauguró un ciclo de acumulación estatal intervencionista. Similar a otros países de la región, se inició un período en que el Estado controlaba la economía y el desarrollo, y se rompió –en alguna medida– con las estructuras oligárquicas de dominación. Entre las principales medidas de la revolución, se declararon a todos los recursos naturales como propiedad del Estado; la minería desempeñó un papel estratégico ya que el 80% de los ingresos iban a parar a las arcas estatales. Esta política se mantuvo hasta el ciclo neoliberal que, tras la reestructuración del Estado, privatizó la propiedad estatal, en particular, la minería y los hidrocarburos (Stroebele-Gregor, 2015).

Las décadas del ochenta y noventa fueron dominadas por el neoliberalismo de recetas ortodoxas y un Estado más chico. De hecho, se considera a Bolivia el país que implementaría más temprano las medidas del Consenso de Washington de la mano de Víctor Paz Estenssoro, quien, pese a su tradición asociada al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), aplicó ajustes y privatizaciones lejos de las ideas de nacionalización que había propiciado décadas antes (Céspedes y Gorriti, 2021).

Se inició un ciclo de privatización de empresas públicas, que en Bolivia fue denominado capitalización, y afectó a recursos estratégicos de la economía: hidrocarburos, minería, electricidad, transporte aéreo, agua, telecomunicaciones. En particular, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), dos entidades que habían tenido resonante significancia en el período anterior, no fueron objeto de las reinversiones de las que deberían haber sido sujeto para mejorar su productividad, especialmente en la ventajosa situación de aumento de precios de los setenta (González Pazos, 2007). De hecho, el desmantelamiento de la COMIBOL se concretó con el cierre de más de cincuenta minas estatales en un año y el despido de dos tercios de su fuerza laboral (Schneider, 2016).

Se optó por invertir en redes especulativas de capital financiero y otros usos no productivos, demostrando una vez más la característica de enclave de la economía de Bolivia. Además, con una promesa de crecimiento económico de un 10% anual, mejoras en el bienestar social y el empleo, las cifras y números de los indicadores sociales se posicionaron en sentido contrario. De

acuerdo a cálculos del PNUD el desempleo pasó del 3% al 8,5% entre 1994 y 2001, y la informalización pasó del 58% al 68%. El crecimiento económico entre 1997 y el 2004 fue del 2,7% del PBI quedando lejos de aquel 10% prometido. Entre 1993 y 1997 el primer gobierno de Sánchez de Lozada intenta corregir el déficit social generado por las políticas neoliberales, y sanciona tres leyes clave: la ley Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la ley de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la de participación ciudadana (González Pazos, 2007).

Así, y tras el reconocimiento a los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas especialmente los relativos a la tierra y a la personalidad jurídica en la reformada Constitución de 1994 (Artículo 171), se reconocen por primera vez los territorios indígenas, denominándoselos Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El antecedente de la reforma agraria que buscaba un rol económico-social de la tierra, había permitido la distribución de 57,3 millones de hectáreas entre 1953 y 1993, con mayores avances en Beni y Santa Cruz (Jezieniecki, 2015).

En ese sentido, en 1996 se sancionó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) que tuvo elementos de dos corrientes contrapuestas: por un lado, la visión liberal respecto de la libre comercialización de tierras que implicaba que el Estado debía priorizar sistemas productivos orientados a los mercados de exportación. Por el otro, la visión social comunitaria, que debía asegurar la protección de formas comunitarias de propiedad de la tierra, el reconocimiento territorial indígena y las formas agroalimentarias destinadas al mercado interno. Su principal instrumento para la regularización de los derechos fue el saneamiento agrario definido como "procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" (González Pazos, 2007, p. 97). Para Ricardo Calla, la tensión entre la corriente comunitaria y la privatista fue permanente y trascendió los distintos gobiernos y momentos políticos, llegando a un empate virtual (entrevista, 2015).

Si bien no se aludía directamente a la noción de territorio, para así escapar el amplio campo de demandas territoriales, se utilizó el término Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como un eufemismo que permitía cierta relativización en su alcance. Se diferenciaba a su vez de los territorios

comunitarios (TC) que ya tenían reconocimiento legal previo, al referir a la noción de origen en referencia a unidades territoriales más amplias, o bien a una sumatoria de ellas que permitía nuclear a un conjunto de comunidades y así titular tierras de pueblos indígenas o campesinos (entrevista Ricardo Calla, 2015).

El especialista, quien fue a su vez Ministro de Asuntos Indígenas del Gobierno de Carlos Mesa en el 2004, explicó que se dio un fenómeno muy interesante ya que fue justamente en pleno gobierno neoliberal en que se reconocieron derechos indígenas, poniendo en una encrucijada a los movimientos de izquierda. El neoliberalismo de aquel entonces estaba influenciado por la lucha mundial de los pueblos indígenas y el reconocimiento de los derechos indígenas pudo darse debido a la transacción política entre Víctor Hugo Cárdenas, de proveniencia aymara y representante de la lucha indigenista y Gonzalo Sánchez de Lozada, propulsor de políticas neoliberales. Desde afuera lo que pudo haber sido visto como el neoliberalismo multicultural, fue sin embargo un dulce frente a las oleadas de privatizaciones como la del petróleo. Como consecuencia la izquierda quedó dividida entre quienes se alinearon finalmente con Cárdenas por haber logrado una conquista tan significativa para los derechos de los pueblos indígenas y aquellos que permanecieron oponiéndose a las medidas económicas del gobierno que implicó un retroceso para el Estado (entrevista Ricardo Calla, 2015).

Comenzaron entonces los procesos de saneamiento que permitían a las comunidades titular sus tierras, logrando aquellas en las zonas de las tierras bajas y oriente mayores avances que en altiplano. Al año 2004, solamente un 13% de las tierras habían sido saneadas (González Pazos, 2007). Así, los títulos de las TCOs brindaban la propiedad colectiva de las tierras y reconocen el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de ellas, en sintonía con el Convenio N°169 de la OIT. Así también, estos territorios podrían constituirse más adelante con la nueva constitución del 2009 y cumpliendo los requisitos legales de las normas dictadas en consecuencia, en autonomías (Jezieniecki, 2015).

Existieron trabas constantes al saneamiento provenientes tanto de la propia burocracia estatal como de la la complejidad real de las brigadas

encargadas de ir a realizar la tarea de campo, quienes encontraban dificultades ante la propia interpretación de las comunidades: algunas de ellas querían titular como TC o como propiedad privada y no como TCO. Se veía también un fuerte avance de la propiedad privada que quería fomentar el mercado de tierras ya que tanto TC como TCO quedaban fuera del mismo: estas tierras eran imprescriptibles, innegociables, invendibles. El gran problema de este régimen jurídico era que la tierra no podía ser usada como contraprestación a un crédito bancario por ejemplo y esto atentaba contra opciones para la salida de la pobreza de varios sectores de la población (entrevista Ricardo Calla, 2015). El caso del altiplano sur, en donde se encuentra el Salar de Uyuni, era uno de los más atrasados en cuanto a títulos. A este aspecto nos referiremos más adelante.

Así, y pese a estos avances en el reconocimiento de los derechos indígenas que causaron una fractura en los movimientos de izquierda, la época neoliberal al igual que en otros países de la región significó el avance de las privatizaciones y el achique del Estado.

En cualquier caso, puede verse como, pese a la diferencia entre distintos períodos, la historia nacional desde los años cuarenta de acuerdo a Stefanoni puede ser leída como una sucesión de ciclos liberales y nacionalistas que fracasaron en construir una nación incluyente y refundar el Estado (2007). A su vez, la explotación de recursos naturales, que en la mayoría de los casos tendía a la extracción indiscriminada (Stroebele-Gregor, 2015), llevada a cabo con sentidos y horizontes de desarrollo en casos diametralmente opuestos, se ubicó en un lugar central de la economía y la sociedad de Bolivia.

De esta manera, un primer elemento distintivo del caso boliviano se vincula a la propiedad de estos recursos y la apropiación de la renta generada (mucho menos que a la preocupación por la industrialización), aspectos centrales en las demandas sociales que contribuyen a la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder. A ello se le suma un segundo elemento vinculado a la importancia del acceso a la tierra como forma de reconocimiento de identidades de grupos sociales y comunidades históricamente excluidas y que brindan las condiciones para pensar en la re-fundación del Estado con características plurales.

5.1.1.1 El caso de los hidrocarburos; efervescencia social y nuevos actores políticos

Para comprender mejor el surgimiento de lo que años más tarde sería analizado como la construcción de un nuevo Estado, y lo que implicó la conformación de un modelo de desarrollo que buscaba diferenciarse de las décadas anteriores, el caso de los hidrocarburos resulta particularmente ilustrativo.

Para autores como González Pazos, la discusión y resistencia respecto de la propiedad de los hidrocarburos en el marco de las privatizaciones, funcionarían como aglutinador de distintas resistencias sociales que formaron parte de una crisis social que entonces supuso el cambio de un sistema (2007). Se trata nada más ni nada menos que conflictos atravesados y estructurados alrededor de la propiedad de los recursos naturales (Céspedes y Gorriti, 2021).

Los hidrocarburos podrían funcionar como el tercer gran elemento histórico, después de la plata y el estaño. Tenían la capacidad y proyección de mejorar el bienestar social de las mayorías empobrecidas, ya que la riqueza que generaban estos recursos se disfrutaban en el exterior, y eran captadas por elites coloniales y luego republicanas (González Pazos, 2007). Se logró un objetivo común prioritario para distintos movimientos sociales, unirlos frente a los símbolos del capitalismo, el colonialismo y la injerencia económica que desde hace cinco siglos destrozaba al país, sus recursos y la dignidad de su pueblo (Neso, 2013).

En medio de la experiencia neoliberal y como en los países vecinos, para incentivar la inversión extranjera, se reformó el marco legal para privatizar el gas y petróleo boliviano. Mediante la Ley N°1689 de 1996, si bien se reafirmó la propiedad del Estado sobre las reservas del subsuelo, se establecía la propiedad de empresas trasnacionales del gas natural desde el momento que era extraído, incluyendo expresamente su comercialización. En 1997, y justo antes de dejar su mandato, Sánchez de Lozada dicta el DS N°24.806 por el que termina de darle propiedad plena a los actores internacionales sobre los hidrocarburos desde que se encuentran en la superficie, incluyendo la producción, el transporte y la comercialización. De

ese modo, dicho marco legal entraba en manifiesta contradicción con la entonces Constitución Política de Bolivia, que establecía que los yacimientos son de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado y que ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los mismos. La exploración, explotación, comercialización y transporte correspondían al Estado. El régimen liberal implicaba que el Estado se limitaría a obtener impuestos de las explotaciones, monto que se bajaba del 50% del valor de boca de pozo al 18% para contratos celebrados a partir de la entrada en vigencia de este régimen. Al mismo tiempo, muchos de los pozos de la entonces empresa YPFB pasaban a manos privadas pagándose solamente ese 18%. Para agravar más la situación, la regulación establecía que Bolivia adquiriría su petróleo y gas a precios internacionales: de 20 dólares en 1996 subió a 60 dólares, y luego por subsidio de gobierno volvió a 35 dólares en 2003. Estos números contrastaban enormemente con los bajos costos de producción en el país y las tasas de rentabilidad, dando cuenta de una ecuación que se torcía en contra de la población local. Si se tiene en cuenta que el costo promedio de producción rondaba a nivel mundial en los 5,60 dólares por barril, en Bolivia ese costo era de un dólar, siendo el costo más bajo de todo el mundo. Además, se consolidó el desmantelamiento de YPFB por no seguir las pautas de modernización tecnológica; así, poco a poco las principales empresas de hidrocarburos mundiales se hacían de los recursos de Bolivia (González Pazos, 2007).

La llamada guerra del gas –desarrollada entre septiembre y octubre de 2003–, que involucró distintas manifestaciones, marchas, cortes de ruta, huelgas de hambre, pedidos de renuncia al presidente, dimisión de gobierno y el llamado a una nueva Asamblea Constituyente, se sumó a las movilizaciones que venían dándose de manera sectorial y con más frecuencia desde el año 2000. Entre ellos, la Guerra del Agua (Cochabamba 2000) o las movilizaciones de sectores campesinos y cocaleros cuestionando las políticas neoliberales y buscando la mejora de las condiciones generales. Así, la movilización de organizaciones sociales, políticas y de pobladores nucleados en la Coordinadora por la Defensa y la Recuperación del Gas, que además contó con episodios de represión que generaron la muerte de más de 70 personas en el barrio el Alto y las jornadas de protesta de 2005, culminó con

la caída y huida del gobierno de Sánchez de Lozada y luego del gobierno de Mesa. Se gestó el inicio para una transformación que sería luego catalogada como la refundación del Estado.

Existe cierta coincidencia en la literatura respecto al rol que tuvieron las organizaciones indígenas al convertirse en nuevos actores sociopolíticos. Estos nuevos actores que reunían a sectores tradicionales como los sindicatos y a nuevos y antiguos actores sociales, aportan distintos elementos tales como la visión del territorio, la organización social y el tipo de participación colectiva que luego serán integrados en la concepción de un nuevo Estado con un nuevo ideario de desarrollo. Además, incorporaban, como rescata González Piñeros, la cosmovisión indígena para una economía plural (2011), que junto a conceptos como territorialidad/territorio, se constituyen espacios que traspasan el plano económico, y son constituidos como modelo de organización cultural, social y política, con su respectivo eco en el movimiento político.

Los movimientos lograron recuperar su capacidad de convocatoria, y función cohesiva (Neso, 2013). Además,

> La virtud de los movimientos sociales se asienta en que han creado mecanismos de participación, de adhesión y filiación colectiva a escala regional flexibles y fundamentalmente territorializada que se adecuan a la nueva conformación híbrida y porosa de las clases e identidades en Bolivia (García Linera en González Pazos 2007, p. 99).

Distintos autores resaltan el valor de lo horizontal de los nuevos actores sociopolíticos con base en la tradición indígena que se contrapone a la visión vertical del movimiento sindical.

Entre sus principales aportes de destaca el control de las bases. En este tipo de organización subyace la crítica al monopolio de la representación por parte de los partidos políticos que se arrogan la representación de la sociedad: Los movimientos proponen por el contrario la rotación de la representación cuestionando la dirigencia de aquellos líderes que no están al servicio de la organización. Se da un nuevo contraste con la cosmovisión indígena en la que los líderes y las autoridades se encuentran al servicio de la comunidad. De ese

modo las estructuras organizativas de los movimientos indígenas cuestionan la raíz fundacional del Estado. Se instalan estas visiones de acción política para "desmontar las estructuras coloniales vigentes y modificar radicalmente la república racista y monocultural hacia una nueva de carácter multinacional y verdaderamente democrática" (González Pazos, 2007, p. 100). Desde otro punto de vista, las juntas que actuaron en estos conflictos sociales también disponían de una organización horizontal que les permitía actuar de manera independiente y no fácil de desmantelar (Neso, 2013).

Quizá el mayor valor de las reivindicaciones indígenas radique en que se constituyeron en ejes articuladores portadores de ideas que permiten la re-conceptualización de la idea de nación. Así tampoco debe pasarse por alto las divisiones existentes al interior del movimiento indígena, pese a que parte de las ideas de las organizaciones amazónicas tuvieron su impacto en la asamblea constituyente y luego fueron asumidas por otras organizaciones indígenas y movimientos sociales y populares (González Pazos, 2007).

5.1.2 El nuevo siglo: el MAS y la refundación del Estado

Existen múltiples producciones académicas y periodísticas que dan cuenta de los distintos elementos que explican partes o aspectos de un proceso social y político complejo, que culminaron con la Asamblea Constituyente, el dictado de una nueva Constitución Política y la llegada y consolidación del MAS en el poder. Así también existen distintos análisis sobre las fortalezas, debilidades, cambios y desafíos a lo largo de los distintos mandatos de Evo Morales. En este apartado se sintetizarán aquellos aspectos de relevancia para entender y luego explicar el ideario de desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia en relación a la explotación de litio, sus posibles tensiones y matices.

5.1.2.1 La Refundación del Estado

Con las demandas de movimientos sociales se lleva a cabo un proceso constituyente (2006-2009) que termina dando una nueva constitución política a Bolivia, pasando a constituirse como un Estado Plurinacional.

La Asamblea Constituyente se establece en el escenario para el debate y el diseño de una nueva forma de cogobierno con base multicultural

(González Piñeros, 2011), que apunta a una nueva relación entre fuerzas sociales, la economía y el Estado. Distintos autores hablan de la refundación de Bolivia, ya que involucró la posibilidad de pensar e idear otra vez las relaciones sociales y económicas para la sociedad boliviana, incluyendo el Estado, sus instituciones y el sistema legal.

Allí, se cristalizaron los cambios ya iniciados unos años antes, en particular respecto a la nacionalización de los hidrocarburos y los recursos naturales (Stefanoni, 2007).

La Asamblea contó además con amplia legitimación electoral del 84,51% de los votantes constituyéndose en el espacio propicio para debatir las alternativas que luego fueron incluidas en la Nueva Constitución Política del 2009 (González Piñeros, 2011).

La construcción de un Estado Plurinacional se vinculaba con hacer propios aquellos desafíos que la historia política republicana había dejado trunca: superar las nociones de nación moderna y la ciudadanía como abstracción y conjunto uniforme de derechos y obligaciones para todos por formar parte de una sociedad. En la cristalización de estas nociones como democracia representativa las comunidades indígenas habían ocupado distintos lugares, todos ellos de subordinación frente a un Estado homogeneizador. La oportunidad para la plurinacionalidad llegó después de haber sido comenzada a ser pensada en los años setenta (Cordero Ponce, 2012).

Fue posible en gran medida gracias al perfil del MAS. Stefanoni y do Alto lo definen como

> un partido de pequeños productores rurales y urbanos con cierta movilidad social, atravesado por una etnización no excluyente de la política…No es una simple expresión de las comunidades indígenas, sino una fuerza que articula a una pluralidad de sectores populares. No obstante, la Asamblea Constituyente presidida por la indígena Silvia Lazarte aprobó el carácter plurinacional del Estado con el apoyo

explícito de Morales, y el país pasó a denominarse Estado Plurinacional de Bolivia (Stefanoni y Do Alto 2006, en Cordero Ponce, 2012).

El Estado Plurinacional es el contenedor de nuevos esquemas de ciudadanía y democracia que se generan a partir del reconocimiento de nuevos sujetos de derechos como las naciones y pueblos indígena-originario-campesino. Estas aluden a la autoidentificación como indígena en tierras bajas, originario en tierras altas, y campesino derivado de los sindicatos agrarios de los años cincuenta (Cordero Ponce, 2012).

Así, y para democratizar al Estado se alude a términos como interculturalidad y autogobierno territorial indígena, haciendo referencia a nuevas formas de participación que amplían los márgenes.

Particularmente en cuanto a esta ampliación de la participación se destacan normas como la Ley N° 31 Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley N°18 de Régimen Electoral. En ellas se incluyen tres formas de democracia: la directa y participativa, la representativa y la comunitaria. Estas se complementan y juntas forman la democracia intercultural que refiere precisamente a las diferentes formas de deliberación, criterios de representación política y de reconocimiento de derechos individuales y colectivos basada en el reconocimiento de distintas culturas. La primera de ellas, contiene mecanismos como el referendo, la revocatoria de mandato, las asambleas o cabildos, iniciativas ciudadanas, la consulta previa, libre e informada. La segunda de ellas, aquellos aspectos más tradicionales como el sufragio universal y la segunda vuelta para el mandato presidencial. La tercera de ellas, se sustenta en las estructuras ancestrales de organización (i.e. ayllu, capitanía) en cuyo marco las decisiones son tomadas por asambleas; reconoce las instituciones, normas –que no tienen que ser escritas– y autoridades indígena-campesino ejercidas para su autogobierno (Colpari, 2011).

Estas tres formas de democracia, presentes en las distintas estructuras del Estado (ejecutiva, legislativa, judicial) a su vez se relacionan con el proceso de descentralización autonómica en cuatro niveles de gobierno (departamental, municipal, regional e indígena). Entonces se combinan los mecanismos de cada forma de democracia en sus distintos niveles de

gobierno. Así, por ejemplo, para la designación de los miembros tanto de la asamblea departamental como municipal (i.e. entes legislativos) deberán darse mediante el voto (democracia representativa) y los usos y costumbres (democracia comunitaria) (Colpari, 2011).

En el caso de las Autonomías Indígena-Originario-Campesinas (AIOC), para los casos en que la población mayoritaria, o exclusivamente sea indígena, regirán las normas de la democracia comunitaria (Colpari, 2011; Cordero Ponce, 2012).

Por otra parte, al reconocer nuevos sujetos sociales, se integran también sus discursos. El Vivir Bien en Bolivia remite a la recuperación de formas de vida ancestrales, además de la ruptura con formas de acumulación capitalista y esquemas de desigualdad e injusticia (Cordero Ponce, 2012). Sin embargo, dicho discurso se integra de manera ambigua y contradictoria, circunstancia que se pone especialmente en evidencia con el conflicto del TIPNIS.

5.1.2.2 Desarrollo y recursos naturales

Para lograr dar vida a ese nuevo orden político y simbólico estatal resultaba también imprescindible una reforma en el sistema económico de conformidad con aquellos cambios. Éste se basó en cinco pilares: "la expansión del Estado nacional productor, la industrialización de los recursos naturales, la modernización y tecnificación de la mediana y pequeña producción urbana y rural, la satisfacción del mercado interno y las exportaciones y la redistribución de la riqueza" (Vicepresidencia, 2008). Estos pilares de acuerdo a González Piñeros daban cuenta de los intereses de actores sociales contrapuestos, a veces irreconciliables, por un lado, un bloque social indígena y por el otro, el neoliberal (en minoría) (2011).

Esta autora resume los elementos centrales que cada bloque trajo a la disputa. Así, para el bloque neoliberal el modelo económico incluiría tanto, aspectos de protección de libertades individuales y ausencia del Estado, como aspectos de pluralismo y social que reflejaban los esfuerzos por acomodarse al nuevo escenario, destacando que no hacía falta reconocer distinto tipo de economías. Por su parte, el bloque social indigenista buscaba que la economía social comunitaria (a su vez compuesta de cuatro formas económicas:

empresa pública, empresa privada, organizaciones económicas de producción y empresas de economía social) fuera el eje alternativo a los modelos tradicionales de economía y la base de la organización económica del Estado. Así también, que la empresa privada y la prohibición del monopolio adquirieran connotaciones particulares, que interpelan a limitar la acción del capital si éste no se orienta a "al desarrollo económico y social del país y al fortalecimiento de la independencia económica, y, por otra, la obligación de proteger el medio ambiente y generar trabajo digno." Se postulaba un Estado regulador con funciones en las distintas etapas de planificación –creando espacios participativos–, en la producción de bienes y servicios, en la regulación del medio ambiente, en el control de sectores estratégicos de la economía, en la integración de sectores económicos, en la industrialización de recursos naturales y la promoción de políticas para contrarrestar la desigualdad. La recaudación de ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos y la minería podrían respaldar el desarrollo de políticas sociales redistributivas. Por último, se integra la noción de la economía del vivir bien (*sumaq qamaña*) como forma crítica de ver las relaciones sociales y de poder. Desde la reconstrucción de una herencia ancestral se buscaba integrar otras formas de relaciones de vida –no individualistas sino comunitarias–, y respetuosas del ambiente. Así se propuso una forma de economía "con la importante misión de orientar la economía hacia la vida" (2011, p. 143).

Esta disputa, se sintetizó en el modelo cristalizado en la Nueva Constitución Política definiendo que el modelo económico es *plural*, y orientado hacia el ser humano, en el que reconoce que las diversas formas económicas tienen igualdad jurídica, entre ellas: la economía comunitaria (basada en las formas y visiones de pueblos indígenas y campesinos), la privada con fines específicos económicos y sociales, la economía estatal (administrando los recursos naturales y servicios), la economía cooperativa.

El Estado debía planificar el desarrollo económico, administrar los recursos naturales propiedad del pueblo, asegurarla la propiedad individual y colectiva de la tierra, la industrialización de recursos naturales y la intervención en la cadena productiva de sectores estratégicos (Artículo 311) (González Piñeros, 2011).

Entonces, este proceso de cambio iniciado por el gobierno de Evo Morales colocó a los sectores extractivos (minería e hidrocarburos) en una posición central en su política de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2007) los coloca como pilares del desarrollo económico en atención a su capacidad de generar excedentes para invertir en industrialización, crecimiento y generadores de empleo (Arze, 2014).

En la práctica, tras los procesos de privatización de la época neoliberal se sucedieron otros de reestatización o nacionalización a partir del 2006. El nuevo gobierno avanzó en la nacionalización de recursos clave como los hidrocarburos que podrían actuar como eje central de desarrollo (FARN y CEDIB, 2013).

Stefanoni relata en qué consistió y cómo se llevó a cabo la estrategia de nacionalización de los hidrocarburos: como una "operación planificada hasta el milímetro" (2007, p. 46) y que guardaba relación con mostrar que se estaba cumpliendo con un objetivo prometido en la campaña electoral. El 1 de mayo de 2006 se ocuparon militarmente todos las explotaciones gasíferas y petroleras del país y se utilizó comunicación de alto contenido patriótico de "nacionalizar" los recursos, aunque en rigor no fueran expulsadas ni expropiadas con indemnización las empresas extranjeras. Se dictó el DS N°28.701 poniendo en cabeza del Estado la propiedad, la posesión y el control total de los yacimientos de gas y petróleo dentro y fuera de la tierra. Se modificó el régimen tributario para captar mayor renta llegando al 82% de lo producido. Pese a que efectivamente se firmaron nuevos contratos con 10 empresas transnacionales no fue tan sencillo recuperar la soberanía plena de los hidrocarburos (2007) y los problemas sobrevinieron después de estos eventos.

El rol de los sectores estratégicos consistía en generar los excedentes para ser utilizados en los sectores generadores de ingreso y de empleo. Además, se llevan a cabo planificaciones en el mediano plazo, y se trabaja de manera participativa con actores sociales y otros ministerios para las metas 2020/25 (entrevista Rubin de Celis, 2015).

El financiamiento proveniente de los excedentes generados por los hidrocarburos, permitía al Estado jugar un rol directamente productivo al asegurar el abastecimiento de insumos y elementos claves creándose fábricas

en sectores alimenticios, de papel, cemento. La estrategia de gobierno contemplaba asimismo la ampliación de la infraestructura como obras viales y la generación de energía hidroeléctrica, así como proyectos de extractivos de recursos no explotados hasta el momento como el hierro, el litio y el potasio (Stroebele-Gregor, 2015).

5.2 El litio como política de Estado

El litio para Bolivia es considerado estratégico y ejemplifica en alguna medida las demandas de los movimientos políticos y sociales que llegaron al poder con el gobierno del MAS en el 2006. Así tras la declaración de prioridad nacional de la explotación de los recursos evaporíticos del Salar de Uyuni, en la Constitución Política de 2009 se cristalizan las demandas surgidas de los movimientos sociales reclamando revertir la intervención extranjera en la explotación de sus recursos naturales. En su cuarto capítulo "Minería y Metalurgia", el artículo 369 establece en su disposición octava, punto II, que: "Los recursos naturales no metálicos existentes en los salares, salmueras, evaporíticos, azufres y otros, son de carácter estratégico para el país." Asimismo, en las disposiciones transitorias se hace referencia a que en el plazo de un año "se dejarán sin efecto las concesiones mineras de minerales metálicos y no metálicos, evaporíticos, salares, azufreras y otros, concedidas en las reservas fiscales del territorio boliviano."

La modificación del régimen legal para lograr que el Estado explote estos recursos, con una estrategia integral surgió en gran medida de la demanda de larga data de movimientos campesinos como la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS).

A continuación, a través de la mirada de los antecedentes del proyecto daremos cuenta cómo surgieron las miradas preponderantes y los idearios hacia un proyecto con un rol central para el Estado, para luego presentar los distintos desarrollos vinculados a la estrategia de industrialización del litio y sus principales críticas como forma de comprender el campo de disputa sobre los horizontes de desarrollo. Luego presentamos la discusión del rol para actores del mercado y finalizamos analizando el lugar que ocupa lo ambiental tanto en el plano de los horizontes de desarrollo como en las prácticas

concretas. En el apartado 5.3 discutimos las dimensiones subnacionales destacando aspectos vinculados a la relación entre el Estado y la sociedad, y los conflictos emergentes en distintos ámbitos.

5.2.1 La decisión de lograr un proyecto estatal

El Salar de Uyuni o Salar de Tunupa, uno de los más grandes del mundo, posee una superficie de aproximadamente 10.582 km2 (180 km de largo, 80 km de ancho). Se encuentra en el suroeste del altiplano boliviano a 3.653 metros sobre el nivel del mar, dentro del Departamento de Potosí. En su perímetro se encuentran cinco municipios: Colcha K, Uyuni, Llica, Tahua y Salinas de Garci Mendoza, los cuales pertenecen a cuatro provincias distintas y a dos Departamentos: Potosí y Oruro (Romero Valenzuela, 2018).

Al considerarse la reserva más grande de litio del mundo, se estimaba a inicios de la segunda década del siglo XXI que el comienzo de la explotación en ese Salar cambiaría necesariamente el panorama mundial del litio (FARN y CEDIB, 2013).

El interés por la explotación de Salar puede remontarse hace aproximadamente 40 años. La riqueza en litio, potasio, magnesio y boro llevaron a una inicial designación como “Reserva Fiscal”. La reserva fiscal es un mecanismo jurídico mediante el cual determinadas porciones del territorio se inmovilizan en razón de distintos tipos de intereses (i.e. públicos, estratégicos). En esas reservas se prohíbe la concesión de derechos mineros. La reserva fiscal fue parte de política minera estatal de Bolivia por largo tiempo (FARN y CEDIB, 2013).

La historia reciente de su apropiación, explotación y gestión ha tenido diversas idas y vueltas, con modificaciones de la superficie de la reserva fiscal en distintas oportunidades, en especial en los años noventa.

En la época neoliberal se propició especialmente el levantamiento de las reservas fiscales, quedando solamente el Salar de Uyuni bajo esta categoría debido al Decreto Supremo N°21.260 de 1986. Su superficie era de 2,325,639 hectáreas incluyendo las zonas con mayor concentración de litio en la zona del delta del Río Grande al sudeste del Salar. De todas maneras, los movimientos cívicos y campesinos denunciaron la modificación de la reserva a favor de intereses privados, circunstancias que años más tarde serían

respaldadas por distinto tipo de decisiones legales reduciendo la reserva a la costra salina con 958,833 hectáreas (Ley N° 1854 de 1998 y decretos reglamentarios) (FARN y CEDIB, 2013).

Es así que en 1985 a través de la Ley N°719 se declaró la necesidad de su explotación creándose el Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (CIRESU), considerado el primer intento estatal por gestionar, financiar y administrar la explotación de salmueras (Campanini, 2021). Dicho organismo sería el responsable de llevar a cabo una licitación internacional, que luego, y aunque fue autorizada no se llevó a cabo. Posteriormente, el gobierno de Paz Zamora (1989-93) sin licitación invitó a la empresa norteamericana Lithium Corporation a explorar el Salar, decisión de la que luego, y debido a las movilizaciones en el Departamento de Potosí, desistió, convocando a la licitación internacional en base a la legislación vigente (FARN y CEDIB, 2013). El gobierno argumentó motivos de distinta índole (técnicos, de mercado, económicos y geopolíticos) para no haber entrado en el camino de la licitación internacional (Iño Daza, 2017). Como resultado de la licitación se adjudicó a FMC Corporation la explotación del Salar. Esta empresa, de la que cual dependía Lithium Corporation, decidió luego no explotar el Salar de Uyuni debido al aumento de impuestos y se retiró a Argentina, en donde se encuentra explotando el Salar del Hombre Muerto en la provincia de Catamarca (FARN y CEDIB, 2013; Campanini, 2021).

En simultáneo a la nueva fase de movilización social inaugurada con el nuevo siglo contra las políticas neoliberales en temas como el agua y el gas, respecto al litio también se sucedieron ciclos de protestas para revertir la explotación por manos de empresas privadas extranjeras.

Las protestas y los reclamos en Potosí y la Paz, que incluyeron huelgas de hambre y cobraron mayor relevancia en los años 2003 y 2004 fueron protagonizadas por grupos distintos de cívicos y campesinos; lograron la sanción de la Ley N° 2564 de 2003 que derogó la Ley N°1854 y restituyó el área a la reserva fiscal original (FARN y CEDIB, 2013). En el 2004 se revirtieron las concesiones a la empresa Non Metallic Minerals S.A, aunque no todas las concesiones fueron revisadas como el caso de la empresa San

Cristóbal que continúa dentro de la actual reserva fiscal (FARN y CEDIB, 2013).

Así, jugaron roles importantes tanto la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS) que reúne a campesinos de cinco provincias del sudeste del Departamento de Potosí, integrado por aproximadamente 300 comunidades (FARN y CEDIB, 2013), como el Comité Cívico de Potosí (Comcipo) y la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF), aglutinando la resistencia social.

También se destaca el rol de la Federación Sindical Única de Mujeres Campesinas del Altiplano Sud Bartolinas Sisas (Fsumcas-BS) y las centrales provinciales en la defensa histórica del Salar (Argento, 2018).

Explica Argento que estas instituciones lograron movilizar no solo a habitantes de las ciudades de Potosí y Uyuni sino también a muchas comunidades de la zona, en particular Colchani, Colcha K, Candelaria, Llica, Tagua, Vinto K (2018).

De esa manera se dio una sinergia entre instituciones, comunidades y ciudadanos que luego con el devenir del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos se fue desarmando.

Pero ¿qué fue lo que logró que grupos sociales heterogéneos cooperaran y trabajaran juntos en la resistencia? La existencia de una causa común percibida como injusta a los intereses de la gran mayoría de habitantes de la zona, entendida como la continuación del régimen extractivista de base neocolonial y neoliberal en el que la riqueza natural estaba destinada a beneficiar a potencias extranjeras y a mantener a la población boliviana en condiciones de pobreza. El proyecto de Lithco en el que se preveía la extracción de materias primas sin valor agregado y se proyectaba a la planta de carbonato de litio fuera de Bolivia era percibido como lesivo tanto a intereses nacionales como locales. Para Argento el proyecto de industrialización de litio “cuajó con las esperanzas de soberanía nacional y el imaginario vinculado a la autoestima boliviana de un proyecto de raíz filosófica campesina” (2018, p. 238).

En cuanto al rol específico del movimiento cívico de Potosí se destaca el haber logrado la unidad regional de distintas acciones y filiaciones colectivas como COMCIPO y los comités Cívicos Provinciales. Se lo

considera una muestra de acción ciudadana por la defensa del salar frente a un proyecto extractivista estatal que no dejaba beneficios para la región y el Estado Central e incumplía normas como la participación en el CIRESU y en la elaboración de los contratos. El éxito principal es haber logrado la cancelación de la invitación directa a LITHCO y la licitación internacional en la que se logró incidir en los términos de referencia (TDR) del llamado a licitación. Citando al periódico El Siglo del 23 de abril de1990 Iño Daza, reproduce la siguiente cita (2017, p. 5).

> El pueblo potosino está plenamente consciente de que el litio es uno de los últimos recursos naturales que le queda y que nuestro futuro está ligado al tratamiento que se le brinde a este metal, para lograr una producción en mejores condiciones de beneficio regional y nacional.

Desde el punto de vista del rol de la FRUTCAS se la considera como la organización sindical de referencia en liderar la oposición al ingreso de FMC ex Lithco y que luego impulsó el actual proyecto estatal del litio (FARN y CEDIB, 2013).

Argento trae a colación una cita de la FRUTCAS del 2008 en la que se defendía el salar para una explotación racional de los recursos estratégicos de la región, para el desarrollo de una industria química y minera a escala nacional, para el beneficio del país y sus pobladores. Asimismo, se rechazaba cualquier intento de privatización ya que el salar de Uyuni es "propiedad del Estado y custodiado por el conjunto de comunidades del altiplano sur" (FRUTCAS, 2008 en Argento, 2018).

De esa manera, la experiencia de movilización de la oposición del proyecto de explotación del salar redundó en que una demanda central hacia el gobierno del MAS en ascenso fuera justamente que la explotación de recursos naturales como el litio fuera realizado para los intereses nacionales y regionales.

Como se verá más adelante, más allá de la importancia de que la extracción contara con un rol del Estado vis a vis las potencias extranjeras, al interior de esa visión sobre la importancia de la explotación nacional, sobrevienen distintos intereses y miradas, como la tensión entre intereses

nacionales vs regionales, por un lado, y la inclusión de las preocupaciones socioambientales comunitarias en el proyecto nacional, por el otro.

Así, puede verse una inicial sinergia entre el movimiento potosino y el gobierno del MAS, en cuyo contexto las críticas fueron leves y asociadas a la falta de cumplimiento de los plazos estipulados (FARN y CEDIB, 2013). Con el correr del tiempo, la distancia de la política del gobierno central se acentúo y adquirió mayor relevancia. Terminó redundando en que el movimiento cívico potosino liderara la campaña para evitar la reelección de Morales en el 2015[47].

Asimismo, para autores como Calla Ortega (2014, p. 47):

> FRUTCAS puede considerarse, sin dudas, como la organización social determinante para que el actual complejo tecnológico experimental y semi-industrial de la COMIBOL y la GNRE en Llipi exista, con perspectivas incluso de convertirse incluso a futuro en un gigante enclave industrial.

Sin embargo, con el paso del tiempo también existieron cuestionamientos al rol de la FRUTCAS.

En efecto, se considera que el plan actual –ideado por la FRUTCAS– da cuenta de un proceso que no es vertical por surgir del Estado, sino es la sociedad quien lo motoriza y generó apoyo a la propiedad estatal del proyecto. Así, la sociedad es parte y protagonista de la toma de decisiones (Castello y Kloster, 2015). Se destaca cómo dirigentes de la FRUTCAS elevaron las demandas de sus bases a círculos empresariales y científicos para presentar el proyecto de industrialización (Argento, 2018).

Sin embargo, y en particular, con el cambio de oportunidades políticas que significó la llegada del MAS al poder, y la toma de cargos gubernamentales de referentes históricos de la FRUTCAS (Argento, 2018) para muchos esta federación ha cumplido un rol ambivalente; en particular

[47] Más información disponible en: Noticias de América Latina y el Caribe (8 de octubre de 2015). Bolivia: Movimiento Cívico de Potosí liderará campaña para evitar reelección de Evo Morales. *Noticias de América Latina y el Caribe (Nodal)*. https://www.nodal.am/2015/10/bolivia-movimiento-civico-de-potosi-liderara-campana-para-evitar-reeleccion-de-evo-morales/

porque fue perdiendo su visión crítica. Para una de las personas que perteneció a la FRUTCAS en sus primeros momentos, y fue uno de sus fundadores es importante entender las transformaciones de esta organización. Se trataba de una organización que pretendía ser contestataria en los noventa, oponiéndose a proyectos que perjudicaban sus intereses, con la llegada del MAS al poder fue cambiando y corrompiéndose. Se cooptaron a algunos líderes que no tenían conocimiento adecuado (entrevista Lérida, 2016).

Sobre los aspectos de relación entre la FRUTCAS con comunidades y otros grupos sociales, volveremos en el apartado subnacional.

De esta manera, en esta sección se pudo ver cómo mediante la movilización social y la protesta contra la instalación y explotación por parte de una empresa multinacional de los recursos evaporíticos, aparecen algunos elementos centrales vinculados al horizonte de desarrollo que Bolivia, como Estado en proceso de ser re-fundado, se proponía con el litio.

Emerge un rol central para el Estado como dueño y responsable de la explotación de los recursos para beneficios de toda la población. La recuperación de los recursos naturales y la puesta en cabeza del Estado permitirá lograr beneficios para todas las personas. Este rol para el Estado aparece aún como importante en las miradas críticas que van a ir surgiendo, como es de esperarse, tras la sinergia inicial de apoyo al proyecto.

5.2.2 Estrategia de industrialización

Es así que en base a los mencionados antecedentes en el año 2008 el gobierno decidió iniciar el proceso de industrialización del litio del salar de Uyuni como uno de los proyectos estratégicos en que el Estado busca asumir un rol productivo y planificador de la economía. Por primera vez se plantea un proyecto de industrialización integral, completo, estratégico y 100% nacional (Montenegro, 2010).

Lo que se buscaba era no repetir los errores del pasado: a pesar de contar con la materia prima, los beneficios se iban afuera del país; “el gobierno trataba de establecer que no ocurriera lo mismo que ha ocurrido con la plata en la época de la colonia”. En ese entonces se llevaron la riqueza del cerro Rico Potosí los españoles o los piratas ingleses (entrevista Bustillo,

2015). Con el litio se presentaba la oportunidad de intentar cambiar el curso de esa historia que estaba signada por el saqueo de los recursos naturales (entrevista Montenegro, 2015).

La estrategia se enmarcaba en un plan de desarrollo con filosofía propia, para los bolivianos, en el largo plazo. Implicaba una realidad de desarrollo actual, dejando atrás el sometimiento anterior (entrevista Castro, 2014). Requería superar visiones anteriores sobre Bolivia: que este país no podía explotar sus recursos naturales por falta de conocimiento científico, falta de tecnología y temas económicos (Honorio Carlo, 2014).

En octubre del 2010 el presidente Evo Morales en conferencia de prensa presentó la Estrategia Nacional de Industrialización de Recursos Evaporíticos de Bolivia. En dicha ocasión sostuvo los ambiciosos objetivos que se proponían (GNRE, 2010, p. 41):

> El Estado Plurinacional de Bolivia asegurará al mundo un abastecimiento de litio en volúmenes suficientes que permitirán un cambio total de la matriz energética global a través de vehículos eléctricos y combustible para futura fusión nuclear (energía eléctrica limpia), además Bolivia, a través de nuestro proyecto estatal, garantiza un precio justo sin especulación ni monopolio. Es compromiso del Estado boliviano para combatir el calentamiento global del planeta.

La estrategia fue planteada en las tres siguientes fases y desarrollada a partir del 2008:

Fase uno. Involucraba la instalación de una planta piloto para la explotación de distintas sales (cloruro de potasio, carbonato de litio) en Llipi-Llipi, cantón de Río Grande, departamento de Potosí.

Fase dos. Se desarrollaba la producción industrial de dichas las sales.

Fase tres. Se producían derivados de litio de alto valor agregado y baterías de litio en el territorio nacional (GNRE, 2010).

Entre las principales metas el proyecto nacional, al menos en términos declarativos, buscaba posicionar al país como un actor relevante dentro de la discusión del cambio de la matriz energética (GNRE, 2010).

Pese a que se aspiraba a un proyecto 100% estatal desde el inicio, los contactos e intercambios con actores extranjeros existieron y fueron mutando con el tiempo.

La estrategia contaría a su vez con recursos suficientes y con un organismo estatal responsable para llevar a cabo la planificación y la ejecución de sus distintos aspectos y actividades. Los fondos asignados a las distintas fases del proyecto provendrían del propio Estado Boliviano.

El presupuesto inicial quedaba entonces asegurado por ley y alcanzaba los 980 millones de dólares estadounidenses. Esta circunstancia minimizaba cualquier tipo de riesgo del proyecto (entrevista Montenegro, 2015).

Respecto a la provisión de fondos, resultaba interesante la reflexión de Marcelo Castro Jefe de Operaciones de la Planta de Llipi en el 2014 al comparar los niveles de reserva de los bancos centrales de países de la región como Colombia, Perú, Chile o Argentina. Destacaba que, si bien Bolivia poseía menos reservas, su nivel de deuda era también más bajo y por ello, menos dependiente de actores externos. Lo que se invierte en el proyecto estatal se recuperará garantizando la rentabilidad del proyecto (entrevista Castro, 2014).

Así, en el Decreto Supremo N° 29.496 del 1 de abril de 2008 tras declarar la prioridad nacional la "industrialización del Salar de Uyuni para el desarrollo productivo, económico y social del Departamento de Potosí" (artículo 1), pone en cabeza de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) la creación dentro de su estructura institucional la instancia responsable de llevar a cabo la industrialización en dicho salar. Para ello le asigna un presupuesto inicial de 5.700.000 de USD para la ejecución de las tareas iniciales (artículo 2). Dos días después mediante resolución del Directorio General de la Comibol N°3801/2008 se aprueba el proyecto "Desarrollo integral de las salmueras del Salar de Uyuni" y se crea la Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos de Bolivia.

Entonces, en un primer momento se creó la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos (EBRE) mediante Decreto Supremo Nº 444 del 10 de marzo de 2010, dando forma y estructura organizacional a la empresa. Se previó la exclusividad de la exploración, explotación, industrialización y comercialización del litio por parte del Estado Plurinacional. Sin embargo, la

creación duró apenas diez días por el rechazo de los cívicos de Potosí a que tenga sede en la Ciudad de La Paz, por lo que fue derogada (por Decreto Supremo Nº 454).

La Dirección entonces fue convertida en la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) dentro de la COMIBOL por la resolución N° 4366/2010 dotándola de mayor autonomía. La gerencia lideró las políticas estatales hasta el 2017 (FARN y CEDIB, 2013) en que se creó la empresa estatal Yacimientos de Litio Boliviano (YLB).

La GNRE tuvo a su cargo las tareas iniciales y principales de la estrategia en el período estudiado. Su misión principal consistía en desarrollar tecnología en Bolivia para la industrialización de la salmuera de los salares de Bolivia, en especial el litio. Así también se proponía preparar a técnicos y profesionales del país para el tratamiento, producción y comercialización de derivados de litio, potasio, boro y magnesio de calidad y con valor agregado. Su propósito consistía en desarrollar un complejo industrial nacional y público de química inorgánica basada en las salmueras del Bolivia (GNRE misión, web).

Entre los objetivos generales que se propuso la estrategia se destacan la industrialización de los recursos evaporíticos de los salares de Uyuni, Coipasa y otras lagunas y salares; concretar todas las fases del proyecto en base a investigación propia; dotar de valor agregado a los productos, dar ingresos a las regiones productoras y al país; que la estrategia y la química básica potencien la industrialización general del país (GNRE, 2010).

Así, por el tamaño del salar se esperaba que la actividad minera sea la que más contribuya a la economía nacional, incrementando un 70% los ingresos de la actividad minera al alcanzarse la segunda fase (GNRE, 2010).

A lo largo de las memorias anuales la GNRE y luego YLB se fueron haciendo públicos los distintos avances y pasos dados en las distintas fases de la estrategia. A continuación, una síntesis de los principales hitos:

Abril 2008: Se instruye a la COMIBOL para crear la estructura institucional para la industrialización de los recursos evaporíticos del Salar de Uyuni (DS 29.496) que recae luego en la GNRE (Res. 4366/2010).

Agosto 2008: se inician las obras para la construcción de la infraestructura de la planta piloto de Llipi.

Agosto 2009: se inaugura la infraestructura de la planta de Llipi.

Agosto 2012: se inaugura y pone en marcha de planta semi-industrial de cloruro de potasio.

Enero 2013: se inaugura y pone en marcha la planta piloto de carbonato de litio.

Julio 2013: primera venta de cloruro de potasio al mercado nacional.

Febrero 2014: inauguración de la planta piloto de ensamblado de baterías en la Palca-Potosí.

Agosto 2015: firma para la construcción de la planta industrial de sales de potasio.

Agosto 2016: exportación de las primeras toneladas de carbonato de litio a China (9,3 toneladas a China Machinery Engineering Corporation y otras 15 toneladas grado industrial a Jiangyin Zhuohohng International Trade Co. Ltd.).

2017: inauguración de planta piloto de fabricación de materiales catódicos.

Diciembre 2018: creación de empresa mixta entre YLB y ACI Systems (Decreto N°3738).

2018: acuerdo de intenciones entre YLB y Xinjiang TBEA Group y América Boacheng Desarrollo y Tecnología del Salar (aprovechamiento de salares de Coipasa y Pastos Grandes (Campanini, 2021).

Una de las principales dificultades en el trabajo de campo y de la revisión documental y bibliográfica fue identificar específicamente el grado de avance de los distintos desarrollos, ya que en los anuncios no necesariamente implicaban progresos específicos. A la fecha de escritura del presente trabajo la fase I se encontraba finalizada y la fase II estaba avanzada. Sin embargo, para muchos de las personas entrevistadas los objetivos fueron alcanzados bastante después de la fecha prevista. Por ejemplo, se preveía tener en funcionamiento las plantas industriales (fase II) a finales del 2015 (entrevista Poveda, 2015), pero dichos objetivos se lograron en el 2018 y todavía no queda claro si se alcanzaron las metas en cuanto a cantidad (30,000 toneladas iniciales previstas) y calidad de producción (si se había alcanzado el carbonato de litio grado batería). Para Campanini, aunque las plantas de

carbonato de litio y de cloruro de potasio fueron promovidas como parte del ingreso a la fase industrial, corresponden a la generación de concentrados como lo ha hecho el país históricamente (2021).

En el 2017 se llevó a cabo la reorganización de la administración nacional creándose un nuevo Ministerio de Energías (Romero Valenzuela, 2018). En abril del año 2017 se optó por cambiar el ente estatal que llevaría a cargo las tareas vinculadas al proyecto. Mediante la Ley N° 928 sobre la Empresa Pública Nacional Estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) se sustituye la anterior GNRE.

Se creó la empresa Yacimientos del Litio Boliviano (YLB), que cuenta entre sus responsabilidades la realización de actividades en toda la cadena productiva del litio, entre ellas: prospección, exploración, explotación, beneficio o concentración, instalación, implementación, puesta en marcha, operación y administración de recursos evaporíticos, complejos de química inorgánica, industrialización y comercialización (artículo 2).

Así se distingue la participación estatal y asociación con otros actores del sector privado entre las distintas etapas: estará a cargo en un 100% en relación a actividades y producción de procesos de química básica, incluyendo el cloruro de litio, el sulfato de litio, el hidróxido de litio y el carbonato de litio; el cloruro de potasio, el nitrato de potasio, el sulfato de potasio, las sales derivadas e intermedias y otros productos de la cadena evaporítica (artículo 3). En cambio, podrá asociarse con empresas privada, nacional o extranjera siempre que se mantenga la participación estatal mayoritaria, para las fases ulteriores de semi-industrialización, industrialización y procesamiento de residuos (artículo 3).

Además, se reconoce el derecho a la explotación, producción y comercialización tradicional de sal común (cloruro de sodio) realizado por organizaciones económicas locales y cooperativas, respetándose derechos preconstituidos y adquiridos (artículo 4).

La misma pasó a estar a cargo de Juan Carlos Montenegro, entrevistado con anterioridad a que asumiera su cargo, quien fuera asesor académico del proyecto estatal de litio. Asimismo, el hasta entonces gerente de la GNRE, Alberto Echazú, fue promovido al cargo de Viceministro de

Altas Tecnologías Energéticas dentro del Ministerio de Energías (Romero Valenzuela, 2018).

Así, en este último tramo del período estudiado (2017-2020), se destacan principalmente las alianzas con capitales alemanes y chinos para lograr completar los objetivos de la estrategia integral. Además, se flexibiliza la visión inicial en que la cooperación con capitales extranjeros se daría solamente en la fase tres de producción de baterías; en rigor, la colaboración sucedió también en las plantas de industrialización de compuestos químicos.

La estrategia definida por el gobierno de Bolivia da cuenta del horizonte de desarrollo en que inspiran estas políticas, entre los principales elementos se destacan el rol del Estado y un correspondiente rol subordinado para los actores del mercado. La sociedad aparece como aliada estratégica de este proceso. Además, existe una necesidad de diferenciación con el pasado en cuyo contexto Bolivia siempre jugó un rol de sumisión frente al mercado internacional.

La concreción de esta estrategia fue ampliamente criticada por distintos motivos y actores, dando cuenta en algunos casos del diferente horizonte y visión en juego, en tanto en otras ocasiones, solamente de los problemas concretos para que esos horizontes pudieran transformarse efectivamente en las políticas que inspiraron.

En un primer lugar, encontramos voces críticas a la estrategia misma por no tener el foco indicado. Para ellos, debería comenzarse por el desarrollo de la química básica, disciplina en la que Bolivia tiene varios desafíos pendientes. Ir por una estrategia con mayores aspiraciones resulta demasiado ambicioso para las capacidades y experiencia del país. Para estas miradas, en cambio, se debería apuntar a la exportación de productos primarios.

En segundo lugar, otros aspectos críticos se vinculan a la falta de cumplimiento de los objetivos y plazos propuestos. Estas voces enfatizan el foco que el gobierno puso en los anuncios y spots publicitarios para dar a conocer los hitos del proyecto; dudan de que efectivamente hayan sucedido o hayan sucedido cuándo o cómo fueron presentados. Algunos insinúan que algunas etapas fueron inauguradas en más de una ocasión. La estrategia de litio estaría entonces, para estas miradas, inserta en los planos discursivos del

gobierno en los que se alude retóricamente a aspectos reivindicativos de miradas de desarrollo que buscan un lugar menos dependiente para Bolivia.

Otro conjunto de cuestionamientos radica en la falta de transparencia y posibilidad de participación en el proyecto, abarcando aspectos de distribución económica, pero también otros como el acceso al salar, la posibilidad de conocer los avances del proyecto y de lograr un monitoreo social. En estas últimas miradas se encuentran elementos comunes del horizonte de desarrollo de fuerte impronta estatal, pero surge un cuestionamiento sobre la legitimación del proyecto de litio vinculado a la posibilidad de participar en el mismo de distintas formas.

Algunas de estas críticas serán desarrolladas en mayor profundidad en el apartado 5.3. y luego discutidas en la reflexión final del capítulo.

5.2.2.1 La relación con los actores del mercado

La propuesta de aprovechamiento del litio propendía en términos generales una estrategia 100% nacional (Montenegro, 2010) con un rol central para el Estado en el diseño y ejecución de las actividades principalmente en las dos primeras fases, previéndose la controlada cooperación con actores extranjeros, públicos o privados en la tercera fase.

El rol para los actores extranjeros fue un aspecto debatido por los actores cercanos al gobierno, en particular respecto a la transferencia de conocimiento (FARN y CEDIB, 2013), allá donde Bolivia tenía mayores debilidades.

Para Bustillo de la GNRE lo que importaba era evitar ser dependientes de tecnologías que pudieran venir de afuera “Un asiático o alguien que tenga desarrollada tecnología y venga a aplicarla para la explotación de la materia prima” Por ello, fue primordial que la tecnología y conocimiento fuera desarrollado en el país (entrevista, 2015).

Explicó que en las primeras dos etapas el Estado es un actor fundamental, que controla el 100% de los procesos de explotación, sin permitir asociación o traspaso de tecnología. En la tercera etapa en cambio hay que reconocer que para poder alcanzar el desarrollo de baterías existen casi 60 años de retraso, por lo que, para reducir esa brecha tecnológica, se

debe recurrir a la compra directa, transferencia o asociación (entrevista Bustillo, 2015).

Son múltiples los relatos de los momentos iniciales del lanzamiento de la estrategia estatal en la que se muestra a distintas empresas internacionales, a veces acompañadas de sus representaciones diplomáticas, tratando de obtener alguna participación en el negocio.

Existía una presión de empresas transnacionales que tocaban la puerta de todas las instancias del Estado. Desde lo discursivo se decía "*ustedes no van a poder*" para que se los dejara hacer a ellos. La presión era tal que generó consecuente desconfianza en la propia instancia estatal. Había dudas al interior sobre la factibilidad y el manejo del propio Estado (entrevista Montenegro, 2015).

Es por eso que se decidió instalar una suerte de cordón de seguridad al proyecto para protegerlo de la fuerte presión externa (entrevista Montenegro, 2015). Sin embargo, la decisión de apostar por un proyecto estatal no implicaba para personas como Montenegro, ignorar los desafíos internos: el país no contaba con tradición ni expertos en salares (entrevista 2015).

Es por eso que al entusiasmo inicial por la estrategia integralmente nacional sobrevinieron algunas dudas y críticas que daban cuenta de la dificultad de realizar todas las etapas del desarrollo de la estrategia en plazo y con el conocimiento y la tecnología existente. Con el correr de los años se fue viendo el aumento de reuniones, intercambios y firma de documentos con distintos actores extranjeros.

Desde el 2009 al 2012 se puede identificar una campaña internacional en el que el mandatario nacional siguió una abultada agenda para buscar socios en la explotación del mayor salar del mundo. Se destaca la firma de distintos memorándums de entendimiento con Japón, Brasil, Irán, Corea, China y Venezuela. Con Brasil, Irán y Venezuela las relaciones se dieron gobierno a gobierno.

En el 2013, se identificaron principalmente presencia de capitales y empresas asiáticas: Japón, Corea del Sur y China y, en menor medida, europeas. Entre las empresas japonesas se encuentran Japan Oil, Gas and Metals National Corp (JOGMEC) en coordinación con Mitsubishi y

Sumitomo, la última opera con Minera San Cristóbal (MSC), responsable en los últimos años de casi la mitad del valor de las exportaciones mineras del país. La Embajada del Japón acompaña constantemente a estas empresas y coordina la actuación directa de representantes del Gobierno nipón. La empresa coreana Korean Resources KORES trabajó desde el 2008 en el país con un Contrato de Riesgo Compartido con la empresa estatal, Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). La Embajada Coreana ha resaltado constantemente el interés sobre el cobre y el litio. Por China inicialmente la empresa CITIC Guoan ha mostrado interés por el Salar de Coipasa donde participa en las investigaciones. Las europeas como Bolloré había sido una de las primeras en acercarse junto a Eramet en coordinación estrecha con la Embajada de Francia, quedando luego rezagada (FARN y CEDIB, 2013).

Se firmaron entonces a varios niveles, Memorándums de entendimiento con compañías y gobiernos para cooperar en tareas de investigación para la explotación e industrialización del litio.

Así en la segunda fase de la estrategia se resaltan inicialmente los avances en el desarrollo de las plantas industriales, y se destacan como novedades la firma de los distintos contratos para el diseño y puesta a punto de las plantas industriales de sales: por un lado, con la empresa China Camc Engineering Co. Ltd. Bolivia Branch para las Sales de Potasio y con la alemana K-Utec Technology, para el proyecto de ingeniería a diseño final de la Planta Industrial de Carbonato de Litio.

Para esto se trabajó en la contratación directa, enviando invitaciones públicas a empresas nacionales y extranjeras para que expresaran su interés y, de acuerdo a sus antecedentes, en una segunda instancia se evaluaron las propuestas técnicas y planes, explica Montenegro (entrevista, 2015)

En la línea del desarrollo de las baterías (fase III) se firmaron contratos para llevar adelante las distintas etapas necesarias incluyendo las consultorías para la realización de los estudios necesarios (i.e. estudios de mercado de celdas y baterías con la holandesa Battery Technology). Así también se previó que tanto la planta piloto de ensamblado de baterías de ion litio en Palca, Potosí como la de materiales catódicos fueran adquiridas mediante la modalidad “llave en mano”, esto es, incluyendo el armado, la instalación y la

puesta en funcionamiento de la planta por una empresa con capacidad suficiente, en este caso proveniente de China.

Esto resulta una ventaja para poder acumular experiencia y capacitación. Además, no había otra planta piloto de producción en serie en la región (entrevista Montenegro, 2015).

Por otra parte, uno de los desafíos centrales era sin duda el ingreso al mercado de carbonato de litio ya que el ingreso al mercado de cloruro de potasio resultaba más sencillo por la demanda sostenida de Brasil de quien Bolivia resultaba el socio natural (entrevista Montenegro, 2015).

Para ello era clave el tipo de alianzas que puedan desarrollarse, con aquellos que puedan brindar algún elemento o condición que al país le faltaba. El gobierno boliviano parece haber tenido siempre claridad respecto a qué tipo de relación de cooperación quería arribar. En este sentido resultan ilustrativos los relatos de personal de la gerencia, así como de distintas reparticiones estatales que destacaban los aspectos reivindicativos para revertir el rol de subordinación que desempeñó antiguamente el país (entrevistas Rubin de Celis, Bustillo, Montenegro). Se quiere trabajar con socios estratégicos que pudieran trabajar en igualdad de condiciones y no pretendieran el sometimiento o la dominación en la relación. "No queremos patrones en la inversión*"* (entrevista Rubin de Celis, 2015).

Para algunas de las personas entrevistadas, las relaciones con el capital transnacional son construcciones meramente discursivas (entrevista Poveda, 2015) o contradictorias. Por un lado, se ataca lo que proviene de Estados Unidos; por el otro, se produce para ellos quienes son los que más consumen y consecuentemente más necesitan el litio boliviano (entrevista Lérida, 2016). La contradicción a la que se alude, puede verse en la política minera en general. Con la nueva ley de Minería y Metalurgia N° 535 (2014) los cooperativistas han ganado mucho espacio en proyectos que eran controlados anteriormente por el Estado. Ahora quedan pocos proyectos en manos estatales. La propia COMIBOL ha perdido o relegado espacio a favor de manos privadas (entrevista Poveda, 2015).

En la última etapa de la década estudiada con la formación de una empresa estatal, se podían generar otro tipo de alianzas y asociaciones con empresas privadas, y prima la formación de empresas mixtas para trabajar

con el sector privado de una forma más dinámica. Se destacan la asociación con ACI Systems GmbH en el 2018, que no estuve exenta de conflictos debido a las sospechas de falta de experiencia de la alemana en el rubro, y luego con el consorcio chino compuesto por Xinjiang TBEA Group y Amércia Baocheng Desarrollo y Tecnología del Salar (Campanini, 2021). A continuación, se destaca el esquema de colaboración con el sector privado luego de la creación de YLB, aunque la pandemia y la crisis política lo dejaron de lado de manera temporal.

Tabla 7: Listado de plantas proyectadas en la estrategia de litio boliviana

Salar	**Planta**	**Construida**	**Composición**
Uyuni	Cloruro de potasio (piloto)	Sí	YBL
	Cloruro de potasio (industrial)	Sí	YBL
	Carbonato de litio (piloto)	Sí	YBL
	Carbonato de litio (industrial)	En proceso	YBL
	Hidróxido de litio	No (proyectada)	MIXTA (empresa alemana ACI)
	Hidróxido de magnesio	No (proyectada)	MIXTA (empresa alemana ACI)
	Materiales Catódicos	No (proyectada)	MIXTA (empresa alemana ACI)
	Baterías de litio	No (proyectada)	MIXTA (empresa alemana ACI)
La Palca	Materiales catódicos (piloto)	Sí	YLB
	Baterías de litio (piloto)	Sí	YLB
Pastos Grandes	Carbonato de litio	No (proyectada)	YLB
	Cloruro de litio	No (proyectada)	YLB
	Litio Metálico	No (proyectada)	MIXTA (consorcio con empresas chinas)
Coipasa	Sulfato de Potasio	No (proyectada)	YLB
	Ácido Bórico	No (proyectada)	MIXTA (consorcio con empresas chinas)
	Bromo	No (proyectada)	MIXTA (
	Bromuro de Sodio	No (proyectada)	MIXTA (consorcio con empresas chinas)
	Hidróxido de litio	No (proyectada)	MIXTA (consorcio con empresas chinas)

Fuente: adaptación de Ministerio de Energía en Campanini, 2021.

El rol del mercado y su relación con el Estado es una preocupación que tiene su origen histórico en la explotación de recursos naturales en Bolivia. La posible preminencia del Estado por sobre el mercado aún en el desarrollo de tecnologías de punta como algunos productos que llevan baterías de ion-litio es un rasgo saliente de los horizontes de desarrollo que se identifican en este país. Además, se destacan los componentes más ideales de

este horizonte, en tanto en la práctica se mostraron los desafíos estructurales en la que no todo es sencillamente realizable, y se terminaron flexibilizando las aspiraciones.

5.2.2.2 Aspectos ambientales

Respecto a los aspectos ambientales para el caso de Bolivia, analizaremos en primer lugar la discusión del proceso de habilitación ambiental del proyecto de la planta de Llipi con especial foco en el cambio de técnica extractiva, así como las percepciones de distintos actores sobre los posibles efectos del proyecto.

En primer lugar, cabe señalar que el sistema de gestión ambiental comienza a regir en diciembre de 1995 cuando se dictan una serie de reglamentos sobre aspectos de gestión, prevención y control (entre ellos, sobre contaminación atmosférica, contaminación hídrica, para actividades con sustancias peligrosos, residuos sólidos) que permiten poner en funcionamiento la Ley Ambiental N° 1333 de 1992. En base al Decreto Supremo N° 28.592 se organizan las competencias ambientales en los distintos niveles de gobierno. El Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, por la delegación efectuada por el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas resulta la autoridad ambiental competente nacional (AACN), existiendo también una autoridad ambiental competente a nivel departamental (AACD), un organismo sectorial competente (OSC -los distintos ministerios temáticos) y el gobierno municipal.

En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de Bolivia, la autoridad ambiental competente nacional es la responsable de la aprobación de los proyectos en tanto la autoridad sectorial –experta en el tema, proyecto u obra –realiza recomendaciones y sugerencias para ser consideradas. El procedimiento ambiental del proyecto integral de industrialización de los recursos evaporíticos, debe transitar por un procedimiento reglado en sus distintas fases (planta piloto, planta industrial, planta de baterías), en la que el organismo interesado y responsable del proyecto (COMIBOL) contrata a un consultor inscripto en el RENCA (registro nacional de consultores ambientales) para dar comienzo a las distintas fases del procedimiento que a grandes rasgos implicó: la realización de una ficha ambiental, la

categorización de la actividad (recibió la categoría 1 que implica el mayor análisis de todos los factores ambientales), el estudio de impacto ambiental y los programas correspondientes de prevención y mitigación. Existe además una instancia de participación ciudadana. Esta consiste en el desarrollo de consultas públicas, que de acuerdo a la opinión del funcionario entrevistado son un "saludo a la bandera" para hacer referencia al nivel de formalismo. Explica que estas consultas son realizadas por el propio representante legal con las comunidades locales y luego adjunta las actas respectivas no pudiendo las autoridades públicas realizar injerencias en el mismo ya que solo revisan la documentación presentada o intervienen en el caso que existan denuncias para realizar procesos de diálogo (entrevista Sergio Nava Orellana, 2015). En esta interpretación coincide Abelvik-Lawson desde el punto de vista del análisis del cumplimiento de normas nacionales e internacionales, el derecho de acceso a la información no se cumplió y la participación fue débil, en forma de "socializaciones" y fueron atemporales: esto es, mucho tiempo antes de contar con información precisa del proyecto (2019). En ese sentido, destaca la funcionaria de la Unidad Ambiental del Ministerio de Minería la existencia de un notario que da fe de que la consulta haya sucedido. Además, considera que es importante llegar a acuerdos con las comunidades porque de lo contrario luego podrían *boicotear* el proyecto. En general se llega a esa consulta con reuniones previas (entrevista Isabel Mercado, 2015). Por otra parte, para el caso de hidrocarburos existía una reglamentación especial que les da mayor intervención a las autoridades públicas de acuerdo al Convenio N°169 de la OIT. En el tema minero esta discusión se encontraba en pleno desarrollo al momento de la investigación por lo que no resultaba aplicable al momento de la aprobación del proyecto.

Se explica que la planta piloto de carbonato de litio fue aprobada por la gobernación potosina y la de cloruro de potasio, por el gobierno central (entrevista Sergio Nava Orellana, 2015).

Por otra parte, surgieron varios interrogantes respecto al proceso y al análisis técnico del estudio de impacto ambiental de la producción industrial de carbonato de litio. En primer lugar, se identificaron denuncias sobre la falta de estudio de impacto ambiental para la producción industrial de litio. Expertos advierten que no se ha realizado con carácter previo de acuerdo a

las normas vigentes; la empresa YLB, por su parte, sostenía que el mismo se realizaría una vez finalizado el diseño final de la planta[48]. En segundo lugar, de la información ambiental sobre las plantas industriales se identificaron falencias y vacíos que no permiten abordar la estabilidad ecológica del salar, en particular en torno al uso de agua, y cómo podrían realizarse pérdidas y quiebres sistémicos irreversibles (Campanini, 2021).

Se destaca el rol de control que tienen los propios interesados en el proyecto respecto de la instancia de participación ciudadana o consulta "Yo representante legal, yo soy dueño del EIA, yo soy dueño de la actividad, yo te presento, yo te digo qué vamos a hacer y yo voy a evaluar si tus observaciones van o no van…" (entrevista Nava Orellana, 2015).

Por otra parte, se explicó que el personal para hacer la fiscalización es escaso: de los treinta técnicos que posee el viceministerio, 15 se abocan al control de proyectos que, por ejemplo, en un año (2014) llegaron a ser 1000, habiendo logrado la inspección solo en un 18% de ellos (entrevista Nava Orellana, 2015).

Así también existen entidades con sede en Potosí que cumplen distintas funciones vinculadas al Salar, por un lado, está la Unidad de Control de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (UCRESU) dependiente de la COMIBOL; por el otro, la Unidad Minera de la Gobernación de Potosí. La UCRESU está encargada de realizar tareas de control y fiscalización de los distintos operadores mineros con contrato de trabajo en la explotación de minerales metálicos y no metálicos en la reserva fiscal de Uyuni que se encuentran en los 82000 km2 de la reserva, la mayoría por fuera de la costra salinas de 10000km2. Envía los informes que se colectan en los cinco puntos de control a la COMIBOL; aclara que no controla ni a LLipi ni a la GNRE que reportan directamente a La Paz (entrevista Villegas, 2016). Por su parte, los técnicos de la Unidad Minera del gobierno de Potosí han explicado que sí lograron ingresar al proyecto para realizar tareas del monitoreo; no obstante, no han tomado muestras por su cuenta y no pudieron verificar la calidad del

[48] Ver: Mamani, L (27 de diciembre de 2018). Expertos alertan falta de estudio ambiental para la planta de litio. Página 7, Diario Nacional Independiente. https://www.paginasiete.bo/economia/expertos-alertan-falta-de-estudio-ambiental-para-la-planta-de-litio-JBPS204296#! (último acceso 23 de marzo de 2019).

carbonato de litio producido. Así también refirieron que los potosinos son los últimos en enterarse de los problemas o sucesos de Llipi ya que desde la planta se comunican directamente con la Paz (entrevista Ramírez y Saturnino, 2016).

En segundo lugar, haremos referencia al conflicto (2013-2016) que se suscitó la discusión de la técnica específica para llevar a cabo la extracción de los minerales ya que trae elementos interesantes para analizar el lugar que ocupa la dimensión ambiental en los debates sobre desarrollo.

El salar de Uyuni posee como particularidad, a diferencia de otros salares, un elevado porcentaje de magnesio (18,6 a 24 de magnesio por cada parte de litio, en Atacama dicha relación es 6,4/1 –ver tabla N° 17 comparativa de características de los distintos salares en el Anexo), que debe ser separado para recuperar el litio en condiciones óptimas. En sus inicios y para llegar a la producción industrial proyectada de 40,000 toneladas de carbonato de litio y 700,000 de cloruro de potasio en la escala industrial, se había optado por la técnica de "encalado" que requería incorporar cantidades significativas de sulfato de sodio. Se agregaba así también "lechadas de cal" o hidróxido de calcio en las salmueras al inicio del proceso de evaporación para lograr separar el magnesio, generando alrededor de cuatro porciones equivalentes de lodos residuales altamente tóxicos por su contenido de hidróxido de magnesio, en particular para suelos relativamente alcalinos.

Esta técnica conocida como la línea de los "cloruros", según los cálculos de Calla, además de impactos en suelos, flora y fauna de la zona, generaría en un año "...la disparatada cifra de 1,460,00 toneladas de lodos…que deberán disponerse de algún modo…*"* El gerente de la GNRE le habría dicho a este autor que Llipi no produciría solamente un cerro de lodos de pasivos ambientales sino una "verdadera cordillera de lodos residuales" (2014, p. 30). Si bien se pensaba esta técnica solamente para la mitad de la producción proyectada, aun así, se generarían 730,000 toneladas de lodos anuales. Además, habría que adquirir insumos no producidos en el país y se desaprovecharía económicamente el magnesio que podría tener algún otro uso, pudiéndose utilizar para producir aleaciones aluminio-magnesio o para exportar a China (Calla, 2014).

Estos entendimientos fueron publicados por Calla en mayo de 2014 bajo el nombre “Impactos de la producción industrial de carbonato de litio y del cloruro de potasio en el salar de Uyuni” en la publicación titulada “Un presente sin futuro, El proyecto de industrialización de litio en Bolivia” del Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario (CEDLA) suscitado críticas y recelo en sectores del gobierno.

Los problemas ambientales de la técnica de encalado resultaban también conocidos por la COMIBOL y la GNRE; pero no existía en ese momento (2013-2014) alternativas con suficiente respaldo. Se contaba con una técnica alternativa conocida como la “línea de los sulfatos” desarrollo tecnológico exclusivamente boliviano con la que la GNRE se encontraba investigando durante los años 2008-2012 por sugerencia del propio Comité Científico de la gerencia pero que en el 2013 de acuerdo al titular de dicha gerencia se encontraba aún “en pañales” (Calla, 2014)

La preocupación de Calla se vinculaba a que no resultaban los argumentos ambientales y la posibilidad de dejar un pasivo ambiental de una gran cuantía lo que llevó a que la gerencia insistiera en seguir profundizando la investigación, sino preocupaciones económicas. Sostuvo “…lo que parece una opción económicamente eficiente –salvar y cuidad el magnesio de las salmueras de Uyuni para su ulterior tratamiento y comercialización– resulta objetivamente ser también…una mejor alternativa ambiental a la del peligroso encalado” (2014, p. 40). Reflexiona que lo que puede haber jugado a favor de la más nociva en desmedro de la de los sulfatos es la presión que recibe la GNRE por cumplir con los objetivos en el plazo propuesto por la estrategia (2014)

De las entrevistas mantenidas con distintos miembros de la GNRE se pudo ver cierta sensibilidad por el tema. Para Bustillo el proyecto estatal tiene todo tipo de detractores, algunos dentro del propio gobierno. Se refirió también a la publicación del CEDLA; hizo saber que ese tipo de opiniones tienen que ser recibidas con la madurez necesaria y que además deberían ser constructivas, dando a entender que no lo habían sido porque atacaba al proyecto (entrevista, 2015):

> Tratamos de sacar lo mejor posible de las críticas y tratamos de resolverlas, teniéndolas como una posible verdad a los que ellos observan. Pero obviamente nos toca de alguna manera, desmentir la hipótesis planteada, o mejorar en base a esta hipótesis nuestro proceso.

Afirmó que la gerencia estuvo abierta a la discusión (entrevista Bustillo, 2015).

Montenegro, quien participó de la publicación del CEDLA, pero luego se distanció por diferencias vinculadas al desfasaje temporal entre el contenido y la fecha de su publicación, no estaba de acuerdo en que el proyecto estatal estaba inclinándose por la vía más contaminante. En el momento en que se publicó la mencionada investigación (mayo 2014), la gerencia ya había optado por la línea de los sulfatos. Si bien hasta 2013 los resultados respecto a la línea de los sulfatos eran preliminares, ya estaba comprobada la preferencia por esta vía, pero había que resolver algunos temas para llevarla a cabo. Tampoco le pareció adecuado el título "Un presente sin futuro" (entrevista 2015).

En ese sentido, explicó que siempre existió discusión en el núcleo de la gerencia ya que lo ambiental era prioritario. Esto se manejó desde un grupo de investigación primero vinculado a la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y luego en la gerencia misma. No obstante, no se podía discutir abiertamente hacia afuera el tema de los residuos ya que no resultaba prioritario de la gerencia entrar en discusión con cada persona o grupo que tuviera comentarios al proyecto. Había una época, al inicio del proyecto, en la que se respondía a todos los comentarios y críticas, pero luego se optó por cambiar la estrategia; porque la mejor forma de responder era con los resultados y el avance del proyecto. Además, la contratación de la empresa alemana K-Utec Technology para llevar a cabo la ingeniería del proyecto ya establecía que se haría bajo la línea de los sulfatos (entrevista Montenegro, 2015).

Por otra parte, y además de esta situación conflictiva en relación a la técnica extractiva, se destacan las preocupaciones reflejadas por autoridades departamentales locales que dan cuenta que, al no poder participar del

proyecto, no han podido tomar muestras de los elementos extraídos (entrevista Ramirez y Saturino, 2016). Esto incluye tanto verificar el grado de calidad de las sales extraídas (i.e. carbonato de litio grado industrial o grado batería) como controlar si existen formas de contaminación de aguas o suelos.

Así también se destaca que para varias de las personas entrevistadas no existe una preocupación por el tema ambiental a nivel general en la población. Si uno hace una consulta a la gente, nadie sabe qué son los residuos o qué significa la deformación del paisaje (Lérida, 2016).

Para el propio Comité Cívico de Potosí que alude que la región padece la contaminación de distintos proyectos extractivos, lo ambiental parece también secundario. Cuando tras hacer referencia a la importancia de obtener mayores regalías, se le pregunta sobre la relación entre el reclamo de las regalías y lo ambiental, admite que las regalías no resolverán esa cuestión, que la solución sería primero resolver aspectos estructurales, la logística y los recursos para después poder trabajar en mitigar la contaminación (entrevista Llally Huata, 2016).

Al contrario, en algunos casos, los pobladores locales manifestaron entusiasmo por la riqueza mineral como activo para la región y para el desarrollo. La frustración, en todo caso, se derivaba de la inhabilidad para utilizar los recursos en beneficio de la región. El problema para muchos radicaba en no poder explotar suficientemente los recursos naturales (Revette, 2016).

La interpretación de Revette coincide con los testimonios de pobladores de las comunidades entrevistados. No aparece espontáneamente la preocupación por lo ambiental. Aún las personas que resaltan aspectos críticos, no refieren en particular a lo ambiental, sino a otra serie de preocupaciones: mayor transparencia y participación en el proyecto, distribución de ingresos, error en el foco del proyecto, grado de ambición del proyecto, entre otras. En este último sentido, Argento encontró que no existía una preocupación por el agua claramente vinculada al litio; cuando se pregunta sobre el tema del agua, la principal asociación es la preocupación por la minera San Cristóbal cuyos beneficios no quedan para la población de Bolivia (2018).

Entonces, como se vio en esta subsección sobre aspectos ambientales en la política de litio de Bolivia puede verse, por un lado, los problemas que adoleció la discusión ambiental para habilitar el proyecto respecto a su oportunidad, como la falta de integralidad de los estudios de impacto ambiental y la falta de debate en torno a la técnica extractiva. Por otro lado, existió poca preocupación por el tipo de impactos ambientales de los procesos extractivos. Dentro del equipo de la entonces GNRE se resalta que eran temas prioritarios, en tanto en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo no se señalaron como preocupaciones importantes dando cuenta de la escasa demanda social en el tema.

A su vez y como cierre de la sección 5.2 sobre el litio como política de Estado, puede identificarse cómo mediante la movilización social contra la explotación por parte de una empresa multinacional de los recursos evaporíticos, emerge y se enhebran los distintos elementos que luego van a formar parte de la estrategia del nuevo gobierno del MAS. Emerge un rol central para el Estado como dueño y responsable de la explotación de los recursos para beneficios de toda la población. A su vez, la sociedad aparece como aliada estratégica del proyecto estatal, y un rol de subordinación para los actores del mercado. La necesidad de diferenciación con el pasado, en cuyo contexto Bolivia siempre jugó un rol de sumisión frente al mercado internacional, es tan importante que da cuenta de elementos idealizados respecto a la preminencia del Estado por sobre el mercado aún en el desarrollo de tecnologías de punta como algunos productos que llevan baterías de ion-litio. En la práctica con el avance de la estrategia quedaron en evidencia los desafíos estructurales y se terminaron flexibilizando las aspiraciones en relación a las empresas. Los aspectos ambientales en este horizonte de desarrollo quedan especialmente subordinados a la reivindicación que significa un rol fortalecido y re-fundado para el Estado.

5.3 Aspectos subnacionales

En este apartado se analizarán los procesos de toma de decisión vinculados a la instalación y desarrollo del proyecto estatal de extracción de

litio. Dan cuenta de la relación entre el Estado y la sociedad y las demandas sociales del proyecto.

Teniendo en cuenta el contexto del caso boliviano –con epicentro en la explotación del Salar de Uyuni–, y a los fines explicativos, el foco estará puesto en tres aspectos. Estos aspectos se relacionan entre sí, dependiendo en algunos casos unos de otros. En primer lugar, analizamos las circunstancias vinculadas a los procesos de titulación territorial y la situación de las comunidades locales. En segundo lugar, nos enfocamos en los procesos de descentralización y las demandas de participación. En tercer lugar, reflexionamos sobre las cuestiones de transparencia y control social.

Las principales fuentes de información se vinculan al trabajo de campo realizado, el que es complementado con revisión bibliográfica. Se destaca como particularidad que los aportes reunidos dan cuenta de una visión generalizada positiva respecto al proyecto, con algunas escasas excepciones. Esto se encuentra en sintonía con lo hallado en los trabajos de Revette (2016), Argento (2018), Romero Valenzuela (2018) y Abelvik-Lawson (2019), con quienes hemos dialogado en el transcurso de la investigación, y que aquí citamos según corresponda.

5.3.1 La cuestión territorial ¿Acceso al territorio vs acceso al salar?

El altiplano sur de Bolivia está caracterizado por un complejo mosaico y entramado de distintas etnias y formas de organización social y espacial. Estas no se encuentran, de acuerdo a Ricardo Calla, adecuadamente capturadas en reduccionismos en los que se basan los censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) bolivianos. Con un simplismo que anula la heterogeneidad de distintas formas de organización como los *ayllus*, las comunidades y las *markas*, se reducen los pueblos a los aspectos lingüísticos: sus lenguas aymara y quechua (2014). El especialista entiende que la población que habita la región Sudeste de Potosí no es ni aymara ni quechua, sino que combina influencias y dinámicas lingüísticas, culturales y organizacionales vinculadas a dos momentos distintos, cada uno con sus características: realidades prehispánicas, por un lado, y de la época de la Colonia y republicana, por el otro. La forma más propicia de

involucrarse con la complejidad existente es a través de la importancia de la organización social y espacial de los pueblos rescatando los mapeos e investigaciones etnocartográficas existentes sobre la región (2014), que sin embargo deben ser ahondados de acuerdo a Gysler (2011).

Hacia finales de siglo XX, existían cuatro unidades espaciales dedicadas a la agricultura, pastoreo o ambas: 1) ayllus, 2) comunidades originarias, 3) comunidades reconstituidas, 4) haciendas, fincas o parcelas, de propiedad individual familiar y venta libre en el mercado de tierras. Estos combinaban un sistema de autoridades que se vuelve más intrincado por la emergencia del sindicalismo rural. Desde el siglo XXI ya existía un complejo sistema de autoridades: 1) prehispánicas–ayllus; 2) estatales, con más predominio en comunidades originarias; 3) cargos sindicales (Calla, 2014).

La región es una de las más pobres del país: el Departamento de Potosí es el más pobre de Bolivia, y las provincias del Salar, las más pobres del Departamento. Además, la densidad poblacional es baja (1,3 habitantes por km); inferior a la media nacional de 9,49. Habitan 54,693 personas en 42,129 mk2. Las actividades económicas se distribuyen entre agricultura (quinua) y cría de ganado (camélidos, llamas), que preponderan en algunos momentos del año, con migración hacia zonas mineras en los momentos del año en que las actividades nombradas libera a los trabajadores por sus propias dinámicas y ciclos. Así también existe producción de sal en ocho comunidades de la zona, ingresos por el turismo, y la zona se constituye además como un paso del contrabando de drogas (Poveda Ávila, 2014).

La propiedad de la tierra se transmite de generación en generación. Debido a las dificultades climatológicas, la mayoría de estas zonas quedaron al margen de los hacendados. Las tierras pertenecen a las comunidades y, allí dentro, a las familias. Los límites intercomunales respetan aquellos definidos por los antepasados. Sin embargo, esta dinámica comenzó a modificarse por el crecimiento del mercado de quinua y la situación de titulación de tierras como TCO y TIOC, que comenzaron a destrabarse desde la asunción del MAS (Poveda Ávila, 2014).

Coincide la literatura revisada y las entrevistas de campo en que con la llegada del MAS y la nueva propuesta de un proyecto estatal, había que dar respuesta a la situación de las demandas territoriales de larga data. Si bien la

titulación de tierras de origen pretendía preservar ayllus y comunidades, por el contrario, ha generado distinto tipo de conflictos (Poveda Ávila, 2014); algunos de ellos se relacionan al rol de la FRUTCAS, organización con sede en Uyuni, que desde los noventa, comenzó a adquirir mayor peso político. Como fuera explicado en el apartado 5.2.1 esta organización tuvo un papel central alentando el aprovechamiento de los recursos evaportíticos por parte del Estado y participando de las discusiones y decisiones que llevaron a que se pusiera a andar el proyecto de Llipi. Además de ello, también jugó un papel importante en los procesos de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen (TCOs) puestos en marcha por la Ley N°1715.

Así, en el marco de la planificación estatal del aprovechamiento de los recursos evaporíticos, identifica Argento una necesidad de acelerar la adjudicación de títulos y derechos demandados desde FRUTCAS por las comunidades (2018), organización que se había convertido en socia del proyecto estatal de extracción de litio. Este proceso de titulación, de acuerdo a Calla, venía enfrentado todo tipo de obstáculos burocráticos en las distintas administraciones (entrevista Calla, 2015).

La FRUTCAS había buscado en décadas anteriores la titulación –no como pueblo indígena sino como grupo campesino sindical– de una TCO macro en el Sudoeste de Potosí (TCO Nor Lípez) alcanzando los dos millones de hectáreas. Esto era posible ya que las normas no habían logrado definir el alcance de "pueblo indígena" (Calla, 2014). Para especialistas como Calla, no había razones históricas para avanzar en el reconocimiento de la macro TCO. Era una "gran demanda de papel, sin fuerza de materialización, sin respaldo". No tenía la fuerza de los interesados ni de la gente y su capacidad de movilización (entrevista Calla, 2015). Sin embargo, en el trabajo de Gysler, se identifica que quienes lideraron esta demanda, buscaban con ella dar un paso inicial hacia un proceso reivindicativo indígena mayor con miras a autodeterminación y autonomía vinculado a la antigua región de los Lípez, que vivía una etapa reavivamiento cultural y económico (2011).

Es así que cuando en el 2010, tras una verificación rápida de los requisitos legales por parte del INRA, y un proceso de negociación que implicaba, por un lado, que la demanda de titulación fuera dividida en dos, y por el otro, que el salar saliera de la macrodemanda (entrevista Calla, 2015),

se avanzó en reconocimiento de las distintas TCOs, consolidando entonces gran parte del saneamiento del Altiplano Sur.

Entonces además de la TCO Nor Lípez, Frutcas también recibió otras dos grandes TCOs: Enrique Baldivieso y Sud Lípez (Calla, 2014; Argento, 2018). Desde el gobierno y la COMIBOL se logró lo que venía buscando desde el 2008; esto es, "poder consolidar la gigante extensión de este salar mayor como de dominio territorial exclusivo y de reserva fiscal del Estado boliviano para propósitos de la industrialización de sus recursos evaporíticos" (Calla 2014, p. 51).

De esa forma, una de los primeros impactos de esta situación, explica el especialista Ricardo Calla de manera contundente en una entrevista realizada en la Paz (2015) "El Salar quedó fuera del régimen comunitario", quedó fuera del régimen de derecho indígena y se perdieron los derechos sobre el salar mismo. A cambio de haber conseguidos sus TCOs, las comunidades originarias perdieron cualquier tipo de derecho o relación jurídica sobre el salar y su entorno, que, al haberse convertido en reserva fiscal, no puede ser cedido a una TCO o TIOCs. De allí se lee que tampoco tengan posibilidades de aprovechar económicamente los minerales del salar, aunque sigan aprovechándolo de hecho (entrevista Calla, 2015) y que no sean tenidas en cuenta o consultadas en procesos formales de consulta previa. La visión de aceptación respecto a la propiedad del Salar de Uyuni de parte de las comunidades es otro elemento que emerge del trabajo de campo de Abelvik-Lawson (2019).

Para Calla, fue un error de estrategia de parte de los demandantes, asesorados por una organización de Suiza y sin conocimiento de la realidad local. Por otra parte, entiende que no hubo maldad de parte de los funcionarios que se tranquilizaron con el tamaño de la zona a titular. Además, la experiencia central del gobierno provenía de las tierras bajas, faltándoles capacidad específica sobre las tierras altas. Lo cierto es que las comunidades han perdido el control y los derechos sobre el salar, y su débil organización no les permitió enfrentar o pararse frente a empresas o al propio Estado. Si realizan actividades económicas vinculadas al entorno, lo hacen sin derechos (entrevista Calla, 2015).

Argento agrega que como consecuencia de la propiedad pública sobre el salar, las comunidades cedían sus derechos a FRUTCAS como canal único para demandar la consulta libre previa e informada, así como podían tan solo utilizar hasta 50 cm de los suelos para actividades productivas (2018).

De esa manera, entre los primeros impactos del proyecto de Llipi de extracción de litio, puede identificarse una modificación parcial de la configuración y carácter de poblamiento etnocultural rural del sudoeste de Potosí y el entorno del gran salar. En donde predominaban las Ayllus al norte, noreste y noroeste del salar y las comunidades originarias al Sur, se superpusieron tres entidades (TCOs o TIOCS) etnosindicales, invizibilizando y relativizando el lugar de aquellas (Calla, 2014), que se quedaron sin mecanismos legales para acceder al salar y a su entorno.

Por ello, la cuestión territorial continúa siendo un tema sensible, y se vincula estrechamente a las expectativas económicas, que serán analizadas en el apartado siguiente.

No en todos los casos quedan claras las consecuencias de que el salar sea una reserva fiscal; la expectativa respecto a los salares continúa vigente. En ese sentido se destaca por ejemplo una entrevista mantenida por la investigadora Romero Valenzuela con una autoridad municipal respecto al Salar de Coipasa, que también tiene carácter de reserva fiscal *"*Nosotros somos una TCO, por eso legalmente la Marka es dueño de todo el Salar y todo el proyecto" (2018, p. 12).

Asimismo, existen grupos locales distintos (pueblos aymara al norte del Salar y los pueblos del Sur con influencia Quechua y respaldo sindical) con demandas diversas de índole territorial y monetarias. Estos grupos tienen desconfianza mutua y perciben como injustas la situación territorial y distributiva (Romero Valenzuela, 2018).

Poveda Ávila identifica al menos siete tipo de conflictos en relación al proceso de titulación, vinculados entre ellos: la falta de seguridad jurídica de la propiedad familiar o individual (municipio de Uyuni), las dificultades de control territorial de comunidades frente al avance de la producción privada de quinua (Cantón Tolampa), dificultades para delimitar al interior del municipio entre comunidades y familias (Municipio de Colcha K), reclamos para titular el salar de ayllus al interior del municipio de Tahua,

diferencias en cuanto a qué municipio corresponden seis comunidades (Tahua o Llica), reclamo de ayllus sobre el salar y sus alrededores que entran en conflicto con concesiones mineras e hidrocarburíferas (Empresa San Cristóbal, YPFB y proyecto estatal de litio) (2014).

Para Romero Valenzuela, quien analizó en profundidad las perspectivas locales del proyecto de litio, la desconfianza que se genera entre comunidades locales, el nivel municipal y departamental por la situación territorial y de las rentas, se vincula con la estrategia ambigua de comunicación del gobierno central. Si bien el gobierno de MAS avanza en su derecho exclusivo al Salar –fundamentado en la normativa vigente y el certificado de TIOC de Nor Lípez– no lo ha comunicado ampliamente al municipio. Además, la propia GNRE ha actuado de manera inconsistente. Considera a las discusiones fronterizas como un desafío por lo que prefiere no interferir en la definición del municipio productor (2018) que resulta clave para la fijación del régimen de regalías.

Sin embargo, y pese a ello, de los intercambios con distintos habitantes de la zona, no se pudieron identificar conflictos significativos abiertos relacionados con la instalación del proyecto de litio en la zona. Las percepciones de pobladores de Río Grande al momento del trabajo de campo eran principalmente positivas.

De hecho, desde la inauguración del proyecto en el 2008 no se produjeron grandes movilizaciones en contra de la industria del litio. Se identificaron dos protestas pequeñas asociadas a condiciones laborales y salariales dentro de la GNRE, así como se incluyó el tema del litio en protestas en Potosí en el 2010, pero este tema no fue la fuerza impulsora principal de aquellas (Revette, 2016). No obstante, sí se percibió cierto descontento en las poblaciones locales sin que ello implicara un conflicto actual o latente. El principal descontento se vinculó a los anuncios de creación de empleo y a los impactos económicos que, debido al atraso del proyecto, no se materializaron aún (Romero Valenzuela, 2018).

En ese sentido, puede verse lo que Revette analiza desde enfoques culturales de la política del extractivismo en los cuales los imaginarios colectivos locales sobre la extracción de recursos naturales están parcialmente formados en base a cómo se recuerda y estructura el pasado y cómo se

visualiza el futuro. La memoria colectiva de adversidad y marginalización asociada a la extracción mineral de antaño, que solamente generaba riquezas para unos pocos y para actores externos, brinda una suerte de sensación de alivio en que existe la posibilidad de que la riqueza natural bajo control estatal podrá generar beneficios para la región y sus habitantes (2016).

Entonces, el control estatal de los recursos naturales es percibido como una desviación significativa del pasado, que, como consecuencia, traerá beneficios para las poblaciones locales (Revettte, 2016). Coincide con ella la visión de Abelvik-Lawson (2019) al referirse que la asociación de la promoción del proyecto estatal a la retórica revolucionaria, nacional y anti-colonial facilitó el apoyo local y regional (2019).

5.3.2 Demandas de mayor participación

Como fuera desarrollado con anterioridad (ver punto 5.1.2.1), la nueva Constitución Política previo buscó ampliar las bases de participación social en el modelo de gestión estatal. Asimismo, previó niveles de descentralización de la gestión. Estos procesos no han estado exentos de críticas, limitaciones y desafíos de distinta índole.

El proyecto nacional de litio –y en particular el Salar de Uyuni– se ubica en distintos departamentos, provincias y municipios, aspectos que generan distintas expectativas no sólo en las poblaciones locales sino en las propias autoridades a cargo de los distintos estamentos públicos. Muchas de estas expectativas giran en torno a la posibilidad de recibir alguno de los beneficios económicos del proyecto en especies (empleo, provisión de servicio) o en rentas monetarias a través de algún tipo de distribución. Sin embargo, en ocasiones también se identifica el anhelo de formar parte del proyecto como aspecto importante; la participación también entendida en su sentido más amplio como el acceso a la información y conocimiento sobre lo que sucede en el proyecto. Estos últimos aspectos serán analizados en mayor profundidad en el apartado siguiente.

Además, un tema adicional se relaciona con la desconfianza mutua entre distintos grupos y sectores basada principalmente en la falta de certeza sobre cómo se distribuirán las ganancias del proyecto nacional a nivel local. Una de las razones de esto se vincula con que no existía a la fecha del trabajo

un régimen específico impositivo para los recursos evaporíticos, sino que regía en sistema de la minería tradicional regulado por la Constitución Política y la Ley de Minería y Metalurgia. Varias personas entrevistadas hicieron referencia a que el proyecto de litio tendría su régimen específico, aunque no aportaron otros datos para ver si las políticas se habían movido en esa dirección. Además, otro aspecto que suma incertidumbre es que no se conoce con certeza cuál es el municipio productor, que podrá recibir el 3% de las regalías. Ello ocurre debido a la falta de claridad sobre los límites fronterizos (Romero Valenzuela, 2018) dando cuenta de que la cuestión territorial se entrecruza directamente con la expectativa económica.

Las expectativas de participación desde el punto de vista económico pueden ser vistas tanto a nivel departamental, en cuyo marco el Departamento de Potosí es un actor central, como también a nivel municipal y de poblaciones locales. Al mismo tiempo, las demandas no resultan siempre coincidentes y generan tensiones entre los distintos actores subnacionales.

En el trabajo de Romero Valenzuela la importancia de la obtención de rentas fue uno de los aspectos económicos que primó por sobre otros entre poblaciones aledañas al salar entrevistadas (71%). También aparecieron como importantes la obtención del empleo, las mejoras en infraestructura, las mejoras educativas, y el acceso a productos básicos. De todos modos, de a poco la gran expectativa sobre el proyecto se encuentra con las dilaciones en lograr ver dichos beneficios, generando descontento (Romero Valenzuela, 2018).

Estas expectativas son entendibles si se tiene en cuenta que se trata de una de las poblaciones más pobres del país. Entre el 66% y 82% de las necesidades básicas de las poblaciones de Llica, Tahua y Salinas de Garci Mendoza se encuentran insatisfechas (Romero Valenzuela, 2018). Un ejemplo es el bajo acceso a los servicios básicos en los cinco municipios del salar: 52,9% de la población tiene acceso a agua potable, 29,22% a energía eléctrica y 33,93% a gas para cocinar (Poveda Ávila, 2014).

Por su parte, en su trabajo, Argento, describe la situación de la demanda social de cada una de las comunidades aledañas al salar encontrando diferencias entre ellas. El caso de Río Grande, poblado más cercano a la instalación de planta de Llipi, resulta el más positivo respecto a su percepción,

integración al proyecto y demandas. Allí las comunidades, que se dedicaban a actividades de apoyo a la minería de Bórax y ulexita, lograron la articulación laboral y económica, proveyendo por ejemplo de transporte y hotelería, por lo que recibieron con buenos ojos el proyecto de litio al que también supieron acomodarse y aprovechar sus efectos derrame (2018).

En Colchani, por su parte, ubicada al este del Salar y cuyos habitantes se dedican principalmente a la producción de quinua, de comercialización de sal, y de turismo (Hotel de Sal, visitas al salar, avistamiento de aves, artesanías), existen preocupaciones vinculadas a los ecosistemas que pueden verse afectados por la explotación de litio, entre ellas: el potencial riesgo a los flamencos que supone la explotación industrial del salar, así como por una posible disminución del turismo por el cambio del paisaje por el impacto ambiental, y una preocupación por el agua, ya que no tienen acceso al agua potable y deben buscarla de pozas. En esa comunidad se espera que los beneficios de la minería de litio puedan subsidiar sus actividades productivas afectadas ya por la merma de precipitaciones (Argento, 2018).

Por último, Tahua y Llica, al norte del salar son quienes rechazan la titulación de la TCO que las ha dejado afuera del Salar, reclaman la participación directa sobre ingresos y beneficios de la actividad. Llica, si se quiere, es la que más ha articulado con las demandas regionalistas del Comcipo, exigiendo quedarse con un 70% de lo generado en el Departamento de Potosí (Argento, 2018).

Entre los grupos sociales más críticos al proyecto se destaca el Comité Cívico de Potosí (COMCIPO), como supra entidad que nuclea a distintas organizaciones y federaciones de todos los sectores productivos, así como también a sectores no profesionales, jubilados y ciudadanos en general. Reclama participación en el proyecto; desde la entidad señalan que no están al tanto de los desarrollos del proyecto de explotación de litio. Su entonces presidente, Johnny Jahli Llally Huata, describe a la principal función del Comité como la coordinación de los intereses ciudadanos, y entre ellos, la motorización de la reivindicación para Potosí. Sin adentrarse en detalles de lo que fue la participación del Comité en las movilizaciones contra la explotación por empresas extranjeras al Salar de Uyuni en décadas anteriores,

admitió que no tienen conocimiento de los convenios que firma el gobierno central con distintos actores extranjeros (entrevista, 2016).

Si bien en su momento este grupo formaba una sinergia con la FRUTCAS-FSUMCAS y comunidades, con el correr del tiempo, las diferencias de intereses y posiciones fue manifestándose. Un aspecto central en la demanda de este movimiento se vincula a la distribución de beneficios. Si bien el gobierno departamental de Potosí recibe tan solo un 3% de las regalías mineras, se entiende que dicho número es muy bajo, en particular ya que el departamento es el que luego padece los impactos de la contaminación ambiental. Se reclama por una distribución diferente en la que Potosí reciba el 70% y el gobierno central el 30%. Entre los planteos se percibe una expectativa por lograr un Estado Federal para que Potosí pueda manejar su propio dinero, sin malgastarlo (entrevista Llally Huata, 2016).

Para Lérida, ex miembro de la FRUTCAS, el proyecto es una desgracia ya que no queda nada para la provincia de Daniel Campos ni para el Departamento de Potosí. Es una gran traición para el desarrollo del Sudoeste de Potosí (entrevista Lérida, 2016).

De todas maneras, el tema de distribución de beneficios es una constante y genera expectativas en los distintos actores. Por ejemplo, las autoridades locales esperan acceder a rentas por tratarse del municipio productor. Como no está del todo clara la información sobre lo que les corresponde recibir, la expectativa económica es muy elevada. En su investigación Romero Valenzuela encontró que autoridades indígenas creen que les corresponde recibir un 15% pero que deberían recibir más (un 25%) (2018).

Con el tiempo y tras la sinergia inicial, emergen distintas tensiones y desconfianza, la que de todos modos no quita el apoyo mayoritario al proyecto.

Así, por un lado, desde el punto de vista de las comunidades locales se ve con desconfianza y temor los reclamos de Potosí ya que pueden afectar los ingresos que se esperan a nivel local.

Por el otro, la relación entre el COMCIPO y FRUTCAS se fue deteriorando con el paso del tiempo, existiendo en el momento de esta

investigación desconfianza mutua entre actores que en otros tiempos se encontraban alineados en la movilización para detener la explotación del salar en manos de empresas extranjeras. Si bien hoy no poseen relación institucional con la institución basada en Uyuni, se vislumbra una diferencia entre los miembros de dicha entidad y su dirigencia, que se ha desconectado de las demandas de las bases y persigue sus propios intereses (entrevista Llally Huata, 2016). Argento, por su parte, explica que las demandas territoriales de las comunidades cercanas al Comcipo no fueron reconocidas por la FRUTCAS (2018).

En otra línea de ideas, varios de las personas entrevistadas coinciden en que la FRUTCAS pese a haber propuesto el proyecto, hoy también se encuentra fuera del mismo o con un rol marginal. Esto se debe a la transformación que sufrió dicha organización desde la llegada del MAS al poder.

En la actualidad la FRUTCAS no participa del proyecto, se quedó afuera por falta de conocimiento técnico del cual depende el éxito: no genera conocimiento ni desarrollos científicos o tecnológicos, ni investigación científica. Su rol es solo marginal, y se limitó a copiar ideas ajenas (Lérida, 2016).

En última instancia, el hecho que muchos de los niveles de gobierno estén en manos del MAS redunda en que las criticas sean apaciguadas o hasta anuladas.

Miembros del propio gobierno de Potosí, alineado al MAS, reconoce que existen problemas entre la gobernación de Potosí y el gobierno central. Sin embargo, son más sutiles en sus críticas. Ellas se centran en la falta de transparencia del proyecto: los últimos en enterarse de cualquier tema vinculado al Salar son los potosinos. Aunque Potosí fue aliado político del MAS no logró una tajada como la esperada, no son socios del proyecto del gobierno central (entrevista Ramirez y Saturino, 2016).

Existen enormes expectativas respecto al potencial del proyecto de litio, a lo que se suma que como las autoridades locales también se encuentran alineadas políticamente al MAS, los cuestionamientos y aspectos críticos parecen diluirse: parece haber una suerte de confianza en la gestión local (Romero Valenzuela, 2018).

Estos aspectos son interpretados desde el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB) como una estrategia de control social por prebenda en relación a los cargos y ofrecimientos dados por el gobierno central para reducir la crítica a las políticas (entrevista Gandarillas, 2016).

5.3.3 Transparencia y control social

Por último, existen otra serie de preocupaciones compartidas por distintos entrevistados que no aluden a los aspectos específicos de anhelar una mayor participación en el proyecto con eje central en aspectos distributivos o a la situación del acceso al salar en particular, sino que refieren a temas más generales de transparencia y control social que de todos modos se encuentran vinculados.

Varios de los entrevistados aludieron a una suerte de hermetismo y falta de transparencia del proyecto estatal de litio (entrevistas Lérida, 2016; Gandarillas, 2016;), refiriendo a distintos temas como a los convenios firmados, el estado real de los avances y logros, o la posibilidad de controlar los materiales que se extrae, el impacto ambiental o el tipo de baterías que se logran. Estas percepciones son también integradas en los trabajos de campo de otras investigadoras (Revette, 2016; Romero Valenzuela, 2018; Abelvil-Lawson, 2019).

Estas circunstancias son en gran parte admitidas por miembros del propio gobierno que refieren que son muchos los detractores del proyecto y los buscan perjudicar a propósito con sus críticas. Por eso, en muchas ocasiones no se comparte tan ampliamente los distintos aspectos del proyecto; para evitar críticas que pueden dañar la gestión.

Dicha circunstancia cobra más sentido si se tiene en cuenta que el proyecto de litio en muchas ocasiones ocupa un lugar central en la estrategia discursiva ejemplificando los objetivos de industrialización de los recursos naturales, las capacidades propias y la generación de beneficios para los bolivianos. Esto resulta así especialmente en tiempos electorales.

De hecho y hasta el 2012 era uno de los puntos destacados en los discursos presidenciales de Evo Morales del 4 de agosto y del 22 de enero, fechas en las que se conmemora el día de Bolivia y del Estado Plurinacional respectivamente (entrevista Gandarillas, 2016).

Sin perjuicio de ello, existe otro aspecto señalado por varios actores: se percibe un hostigamiento a quienes realizan críticas al gobierno, en particular desde el 2011.

Algunas personas entrevistadas no han podido acercarse al gobierno que está muy cerrado. “No tengo tiempo para insistir. Los que criticamos estamos sujetos a persecución política. Peor que la dictadura militar, vivir en esta situación es terrible” (entrevista Lérida, 2016).

Estas características redundan en lo que fue aludido como control social represivo para dar cuenta del cambio evidenciado en la forma de gestión del MAS a partir del 2011, en que se dejó de lado el uso de prebendas para cooptar las dirigencias de posibles grupos sociales críticos al proyecto del MAS y se pasó al uso de represalias de distinto tipo para los no alineados.

En esta nueva línea se encuentra una arremetida contra líderes indígenas y organizaciones no gubernamentales con relación orgánica a movimientos sociales para poner fin a críticas internas. No solo se cerraron ONGs acusadas de representar intereses de potencias extranjeras, sino que se recurrió al uso de la amenaza frente a visiones críticas, o se llevaron adelante acusaciones penales a líderes sin causa y con el uso de chicanas para atemorizar (entrevista Gandarillas, 2016).

Esto fue más evidente a partir del caso del TIPNIS e involucró la acción directa de la primera línea de la política del gobierno, el caso del entonces vicepresidente García Linera como uno de los más explícitos. Con el tiempo no quedaron más espacios o instituciones estatales independientes: la defensoría del Pueblo fue uno de los últimos espacios que podía emitir críticas hasta hace poco tiempo (entrevista Gandarillas, 2016).

Así, como síntesis de los elementos subnacionales del proyecto estatal de litio, se vislumbra un escenario en el que por distintos motivos y estrategias se logró, por un lado, un proyecto del Estado que, a pesar de mantener un alto nivel de apoyo en términos generales, limitó las posibilidades de reclamos de participación de distinta índole quedando abiertos varios escenarios de disputa: las comunidades indígenas que habitaron el territorio ancestralmente quedaron sin posibilidad de reclamar sus derechos sobre el salar al convertirse en reserva fiscal circunstancia que dependiendo de la comunidad y de sus

estrategias ha generado reclamos al respecto; la FRUTCAS, movimiento campesino sindical que fue en gran parte el proponente de un proyecto estatal también parece haber quedado más alejado del núcleo decisivo del mismo; la gobernación de Potosí mantiene una disputa no cerrada por la participación en el proyecto, en particular sobre la distribución de los beneficios económicos del mismo por encontrarse ubicado el proyecto en su territorio.

Por el otro, se fue aislando cualquier mirada crítica al proyecto estatal de litio con un hermetismo justificado en los intereses y detractores del proyecto, pero que, en rigor, redundó en la falta de información suficiente para participar de un debate crítico sobre el proyecto estatal o alguno de sus aspectos centrales. Esto se dio en un contexto en que existe una mirada benévola de las actividades extractivas como fuente de desarrollo vinculada a elementos culturales y de memoria (Revette, 2016). Las principales demandas de participación en general no buscan atacar al proyecto para que no prospere sino para lograr una tajada del mismo. Subyace la pregunta sobre la necesidad del proyecto estatal de fortalecer su legitimidad interna en el tiempo, tras la inicial fase de apoyo mayoritario.

5.4 Discusiones sobre desarrollo

El proyecto estatal de industrialización del litio encarna en gran medida los aspectos simbólicos y reivindicativos del proceso de cambio que encaró Bolivia desde el comienzo del nuevo siglo. Los aspectos discursivos del proyecto se encuentran alineados a muchos de los elementos centrales del proceso refundacional que buscó ampliar las bases de la democracia para incluir a poblaciones históricamente marginadas y modificar las relaciones de la economía y la sociedad.

En la estrategia boliviana de industrialización del litio, que contemplaba tres fases y el liderazgo estatal en toda la cadena de valor, se destaca principalmente la desvinculación del pasado, es decir, el abandono del rol de sumisión que el país solía tener frente a potencias extranjeras desde tiempos de la colonia y que continuó teniendo ya como república y país independiente.

Otro elemento distintivo y nuevo es la de idea de la industrialización vinculada al rol del Estado, dando cuenta de las posibilidades que abrió el

proceso de refundación del Estado. Antes, históricamente, el rol del Estado estaba principalmente asociado a la captura de mayor renta.

Así, se apuesta a que lo propio, los recursos naturales (en particular, los evaporíticos), permitan la conexión con cadenas globales complejas y la inserción en procesos y debates actuales como el cambio climático y la transición energética. Por otro lado, la apuesta a la industrialización brindaría el terreno práctico para acortar la brecha de capacidades y manejo de conocimiento científico y tecnológico. Además, en términos generales, los excedentes del sector extractivo permitirán ampliar el acceso a bienes y servicios a la mayoría de las poblaciones empobrecidas.

La visión general respecto al litio se encuentra a la vez embebida de idealismo, dando cuenta de las potencialidades de los imaginarios colectivos que surgieron a partir del nuevo paradigma político. Tanto desde los documentos oficiales como desde los discursos públicos y entrevistas mantenidas con funcionarios se destaca una suerte de orgullo por el ambicioso plan que se encara. El litio constituye este aglutinador de esperanzas de desarrollo, entendido a grandes rasgos como ese distanciamiento del pasado, aunque en lo concreto no del todo unívoco. Estas miradas contrastan con la visión respecto al potasio, que aparece más concreta: va a alimentar la industria de fertilizantes del agro en la zona de oriente y de Brasil.

Así, tal como destaca Stefanoni, más allá de los resultados coyunturales, el país no volvería a ser el mismo, ya que la presencia de Evo Morales al mando del proceso de cambio constituyó una revolución simbólica que permitió construir imaginarios poscoloniales y posneoliberales (2007). La industrialización del litio busca ser esta posibilidad concretada. En esa línea, las visiones sobre este mineral pueden ser rupturistas en todos los sentidos posibles: político, económico, social y cultural. Este mundo de posibilidades se articula con lo que Barandiarán identifica como imaginario sociotécnico en el caso del litio. Esta visión de sociedad que permite el despliegue de aspectos societales s e identitarios no solo habilita visiones de desarrollo, sino también hasta la posibilidad de pensar distintas formas de identidad (2019).

Sin embargo, con el proyecto estatal del litio sucede lo mismo que con otros aspectos de la vida política y social de Bolivia en las últimas décadas,

en cuyo marco el análisis en los términos de prácticas resulta un proceso mucho más complejo. Con el tiempo se fueron dejando ver, como era lógico y esperable, debilidades del propio proyecto, así como contradicciones entre aspectos retóricos y de implementación. Aparecieron entonces distintos tipos de tensiones y puntos de vista.

Para muchos analistas, el proyecto fue demasiado ambicioso. Autores como Juliana Ströbele-Gregor adoptan una postura crítica al analizar el lugar que ocupa el programa del litio en el horizonte de desarrollo estatal. Destacan las "grandes expectativas" asociadas al proyecto estatal, que no ha alcanzado sus propios objetivos (2015).

En este tipo de argumentos se agrupan varias visiones que critican el rol que el Estado pretende para sí mismo, así como el hecho de que Bolivia no permita la cooperación de empresas multinacionales en la estrategia del litio. De todos modos, estas miradas no suelen realizar cuestionamientos a la relación norte-sur ni a las relaciones de dominación en sus diversas formas vinculadas a la división internacional del trabajo en las nuevas etapas de la globalización. A su vez, encuentran respaldo en miradas conservadoras internas.

Entonces, entre las críticas al proyecto estatal del litio aparecen visiones de proyectos en pugna en las que el horizonte de desarrollo a conseguir es diferente: una visión más conservadora, que apunta a mantener el *statu quo* y, en todo caso, a profundizar la especialización en lo que se sabe hacer (extracción mineral). En este sentido, se destacan posiciones que apuntan a comenzar por lo primero, el desarrollo de la química básica, y una vez que se domine esa técnica, analizar otras opciones. Estas miradas se combinan con reclamos regionalistas que ponen el énfasis en la distribución de la renta, pero no apuntan a modificar el rol de exportador de materia prima. Los desafíos tecnológicos y las críticas a la capacidad estatal parecen combinarse para reforzar la mirada que sostiene que el proyecto estatal no es una senda conveniente.

En otro nivel, a partir de las críticas al rol del Estado surge la duda en torno a en qué medida se pretende una estrategia íntegramente estatal. Aquí juegan los aspectos retóricos y prácticos, ya que se observa que con el correr

del tiempo las cooperaciones –inicialmente escasas – han prosperado en distintos aspectos y actividades en las diferentes fases de la estrategia.

De todos modos, según parece, el Estado ha sido quien decidió cómo y con quién entablar relaciones de cooperación, a diferencia de lo que habría acontecido de prosperar las cooperaciones con empresas multinacionales en los años noventa, en fase neoliberal. Esto se sostendría también para el caso de la creación de YBL; las asociaciones con actores privados parecen más una decisión estatal vinculada a sus capacidades de negociación y de relacionamiento que una decisión puramente mercadocéntrica. Las alianzas se hacen con actores limitados y en los temas y proyectos previstos, no fruto de la oferta de las reservas naturales al mejor postor.

En otra línea de ideas, el proyecto estatal del litio parece haber surgido de un acuerdo entre la sociedad y el Estado, dejando fuera al sector empresarial, quien, como se mencionó, actúa de invitado y en los roles en los que el Estado lo integra.

Al analizar el rol de la FRUTCAS en proponer un proyecto estatal tras las movilizaciones que terminaron por hacer caer las propuestas de alianza con empresas multinacionales en los años noventa, puede verse cómo se crea un mecanismo de gobernanza sin actores del mercado o, dicho de otro modo, ocupando el Estado el lugar del mercado, liderando no solo los objetivos y actividades de la estrategia, sino también proveyendo, al menos en una primera instancia, financiamiento para aquel.

Sin embargo, esta alianza entre Estado y sociedad, que tuvo un primer momento virtuoso entre distintos actores y organizaciones sociales, con el tiempo fue generando mayor descontento entre distintas comunidades y actores locales. En efecto, la consolidación del proyecto estatal tuvo consecuencias, por ejemplo, sobre poblaciones aledañas al Salar de Uyuni, que se quedaron sin acceso a este cuando, junto con otros salares, fue declarado reserva fiscal.

Así, la configuración del esquema estatal generó a su vez un impacto diferenciado en las distintas comunidades de la zona. Con el proyecto estatal, entonces, se cristalizan diferencias entre comunidades en cuanto al acceso a beneficios e integración, por un lado, y a los reclamos y demandas

sobrevinientes, por el otro. Más integrada está la comunidad de Río Grande, de tradición minera, en tanto aquellas dedicadas a la quinua o producción de sal –más lejanas en distancia – quedaron más alejadas del proyecto. Por ende, estas otras comunidades reclaman abiertamente mayores beneficios al proyecto por el posible impacto ambiental que este puede generar (Argento, 2018).

En suma, algunas comunidades han quedado excluidas del proyecto, no participan de este ni tienen acceso en su función de control social. No obstante, siguen teniendo una serie de expectativas, principalmente de carácter económico, respecto al proyecto estatal.

Estas expectativas, a su vez, suelen ser poco críticas, suponiendo lo que identifica Revette: los valores y percepciones culturales de los actores locales redundan en una visión positiva de la extracción como desarrollo por remembranzas del pasado. Lleva ínsito el entendimiento de que cualquier desvío de un pasado signado por el sometimiento frente al capital transnacional es bueno y, por eso, el proyecto en manos del Estado es positivo (2006).

Sin embargo, estas esperanzas no son estáticas, y en un futuro, y sin suficiente evidencia de una posible materialización concreta de beneficios, podría aumentar el descontento.

Así, con el tiempo, lo que pareció una alianza entre Estado y sociedad dejó entrever varios aspectos críticos, mostrando el complejo entramado social vinculado a las comunidades y pobladores locales de Bolivia.

Algunas de estas contradicciones pueden ser entendidas a la luz de los dilemas que plantea Cordero Ponce entre un Estado (plurinacional) activo y nuevos sujetos colectivos que reclaman sus derechos como iguales. Estos nuevos sujetos obligan al Estado a ceder espacios de poder, circunstancia que no suele ser de agrado de gobiernos firmemente centralizados y con presidencialismos fuertes. Se tiende a considerar los intereses estatales como universales frente al particularismo de los intereses comunitarios (2012).

En otro orden de ideas, la exclusión de comunidades y voces críticas del proyecto estatal puede ser también leída en fase de matrices nacionales-populares en cuyo marco la interpelación al “pueblo” puede subsumir una necesidad real de participación e inclusión. Estos gobiernos parecen ya

gobernar en función de y para el pueblo con elementos indigenistas plasmados en el mismo proceso refundacional.

Sin embargo, esta representación del pueblo no es estática y señala que en el proyecto estatal del litio es necesario un proceso de renovación de la legitimación para dar espacio a las voces e ideas críticas que emergieron una vez puesto en marcha aquel, sobre todo, cuando surgen del propio espacio contestatario que permitió pavimentar las bases del proyecto estatal renovador.

Los escasos canales disponibles para hacer sentir la participación y los intereses de las comunidades, capilaridad clave en el funcionamiento del sentido y origen del protagonismo del indigenismo en el proceso de cambio iniciado con la refundación del Estado, son señales de alerta no solo para que el proyecto logre sus fines, sino también para que pueda convertirse en una materialización de esos elementos simbólicos y reivindicativos encarados en el proceso de cambio.

Por último, otro aspecto llamativo en la constelación de relaciones sociales y demandas múltiples para el caso de Bolivia se vincula con el lugar que ocupa lo ambiental en el debate. Muy alejada de las expectativas generadas por el proceso refundacional, que proponía integrar elementos del Vivir Bien y las cosmovisiones de uno de los grupos sociales con más fuerza en el movimiento político, la mirada indígena-campesina sobre la naturaleza no ocupa un lugar significativo, y tampoco lo hace desde el Estado ni desde la población misma.

Así, lo que sucede en torno al litio en Bolivia puede ser visto también desde la óptica del "neoextractivismo" o "extractivismo progresista" (Gudynas, 2012, p. 46), en la que los ingresos de recursos naturales logran sostener distintas inversiones sociales sin cuestionar sustantivamente la dimensión ambiental de los proyectos extractivos (Ströbele-Gregor, 2015).

Esta situación se condice con los hallazgos de otros investigadores y con lo que Argento resume como falta de una resistencia antiextractivista, dada por la ausencia de actores territoriales u organizaciones no gubernamentales que reclamen aspectos ambientales o la consulta previa, como sí sucede en Argentina y Chile (2018).

Existen alusiones a lo ambiental en entrevistas mantenidas con miembros del Gobierno, pero no superan lo políticamente correcto. De parte de las poblaciones, lo ambiental no aparece como una preocupación significativa, aunque se deja entrever en reclamos de índole económica en comunidades alejadas de las operaciones y preocupadas por una posible merma en la provisión de agua (Argento, 2018). Esta preocupación ambiental, entonces, no moviliza acciones colectivas ni de acción directa y, en todo caso, es relegada a un segundo plano frente a expectativas de progreso o beneficio económico.

El factor temporal aparece como otro elemento relevante que da cuenta de la diferencia entre los procesos de movilización social que culminaron en la reforma constitucional, el cambio del Estado y sus instituciones, y el tránsito que sobrevino luego. Allí se vieron una serie de contradicciones que, si bien no opacan el proceso de cambio iniciado, sí lo matizan.

Así, con el tiempo también se abandonaron los planes de transformación de la economía, que quedaron en meros aspectos discursivos. Las políticas públicas posconstitución 2009 han incrementado la dependencia de la economía de la explotación de recursos naturales, siguiendo por el contrario un enfoque de desarrollo rentista que agudiza conflictos sociales, ambientales y económicos (Poveda Ávila, 2014; entrevista a Poveda Ávila, 2015).

Tabla 8: Síntesis de los principales hallazgos del caso boliviano

Nivel de análisis nacional	**Variables**	**Subvariables**	**Síntesis de principales hallazgos**
Horizontes de desarrollo	Visión sobre litio	Elementos simbólicos	El litio como recurso estratégico desde la llegada del MAS al poder. Elementos del neodesarrollismo, con facetas nacional-populares que integra y a veces subsume reivindicaciones indígenas e ideas de posdesarrollo.
		Rol que cumple esa visión	El litio aglutinador de expectativas de desarrollo, bienestar y progreso. Idealismo completo, rupturista con el pasado, usado como faro o rumbo a seguir para las políticas. Resistencias externas del mercado internacional que busca fijar las condiciones; e internas, principalmente reclamos de mayor participación del departamento de Potosí y algunas

			comunidades más alejadas de las operaciones.
	Actores del Estado, mercado y sociedad	Roles y relaciones para distintos actores	El Estado construye la visión de litio, centraliza los aspectos simbólicos y dirige la estrategia, que se origina en una alianza con la sociedad, y que prescinde de los actores del mercado. De hecho, el rechazo al mercado es un aspecto simbólico-constitutivo de este horizonte.
	Dimensión ambiental		Aspectos declarativos en el marco jurídico del re-fundado Estado Plurinacional y en leyes dictadas en consecuencia. Las alusiones a lo ambiental aparecen como desde el lugar de lo políticamente correcto en el horizonte general de litio.
Aplicaciones prácticas	Políticas y estrategias	Descripción, alcance	Estrategia integral de tres fases que contempla toda la cadena de valor desde la extracción mineral, pasando por su procesamiento hasta la confección de baterías ion-litio.
		Funciones y roles	El Estado dirige de manera integral la estrategia de tres fases, realiza por su cuenta las dos primeras, y con mayor cooperación de empresas especializadas multinacionales, la tercera. El Estado centraliza distintas funciones como la reguladora (establece objetivos, define los distintos elementos de la política –lo que se puede hacer y lo que no–, la institucionalidad necesaria y la forma en que otros actores pueden participar), la recaudadora, la articuladora y la ejecutora. Integra algunos elementos de Estado emancipador en los términos de miradas posdesarrollistas (i.e. revertir el cuadro de desigualdades estructurales). Existen funciones que realiza en menor medida tales como: la mediación o gestión de conflictos, y la sancionadora o el ejercicio de poder de policía.
	Relaciones Estado-mercado		Intervención limitada y controlada del mercado. Los actores del mercado tienen un papel secundario, el Estado decide cómo, con quién y en qué medida y condiciones se asocia. Con el devenir del tiempo, aparecen mayores asociaciones y el plan contempla la participación de empresas de Alemania y China en las distintas plantas a desarrollarse.
	Relaciones Estado-sociedad		Un grupo importante de la sociedad es socia del proyecto estatal. El proyecto estatal emerge de la movilización en contra de la empresa multinacional Lithco y nuclea a distintos grupos y comunidades. La sociedad organizada propuso el proyecto en una sinergia inicial. Sin embargo, con el tiempo se erosiona esa alianza virtuosa: emergen reclamos porque no todos los grupos quedaron integrados al proyecto estatal, o no fueron integrados de acuerdo a sus expectativas; tampoco las poblaciones

			aledañas al salar. Se evidencia la ruptura en grupos y movimientos no alineados al gobierno. La participación amplia es menos necesaria por la metáfora simplista de que el gobierno ya interpela al pueblo y lo representa desde sus bases reivindicatorias declarativas.
	Aspectos ambientales	Implementación de políticas ambientales	No hay grandes discusiones públicas, la crítica central provino de la organización no gubernamental CEDLA en relación con la elección de la técnica extractiva. Los procesos de evaluación de impacto ambiental se realizaron con deficiencias, formalismos e insuficiencia de análisis de variables ambientales. Tampoco parece haber preocupación en poblaciones locales, aunque emerge con más fuerza cuanto más distante de la operación.

Tabla 9: Principales hallazgos del proceso territorial en el Salar de Uyuni

Nivel de análisis subnacional	**Variables**	**Subvariables**	**Síntesis de principales hallazgos**
Contexto	Aspectos de propiedad	Recursos Naturales	El Estado será responsable de las riquezas mineralógicas del suelo y subsuelo (369 Constitución Política), de la dirección de la política minera, el fomento y su control. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo (Córdova, 2015). Responsabilidad del Estado sobre la dirección de la explotación, industrialización y comercialización de los recursos estratégicos, a través de entidades públicas las que podrán contratar a empresas privadas o constituir mixtas (351 C. Política). La estrategia de litio le da un rol al Estado en la explotación de sales. Los recursos en salares, salmueras, evaporíticos son estratégicos (370 C. Política). Se anulan concesiones mineras sobre reservas fiscales.
		Tierra	Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan la propiedad colectiva sobre sus tierras y reconocen el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales renovables (Jezieniecki, 2015) La propiedad es indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable y exenta de impuestos. También pueden constituir unidades territoriales autónomas. Al haber quedo excluido el Salar de las TCOs tituladas, las comunidades de la zona quedaron sin derechos sobre el mismo.
Sociedad	Actores sociales	Composición	Existen distintos grupos con demandas y conformaciones diversas. Distintas comunidades, el movimiento campesino

			sindical nucleado en torno a FRUTCAS, el movimiento cívico Potosino y organizaciones y grupos en la Paz y Oruro. Sus demandas y conexiones se superponen y diferencian en distintos momentos; encontrándose una sinergia inicial de los distintos grupos con la protesta contra Litcho que dio pie al proyecto estatal actual, con el devenir del tiempo y del proyecto emergieron divergencias.
		Capacidades	Los recursos y capacidades son también distintas de acuerdo a los grupos identificados. Las comunidades aledañas al salar son el grupo más débil y en situación de vulnerabilidad, dependiendo de aportes de autoridades locales y actividades económicas de pequeña escala. El movimiento sindical posee como recurso principal su capacidad de aglutinar y dar sentido a las demandas territoriales. No obstante, su legitimidad es cuestionada por varios grupos, su principal recurso es haberse transformado en el canal de comunicación principal con el gobierno. El movimiento cívico de Potosí dado su diversa composición ha desplegado distinto tipo de estrategias, poseyendo distinto tipo de capacidades, de aglutinación, de bloqueo, negociación, movilización. Las organizaciones no gubernamentales en la Paz y Oruro tienen menos vínculos con las bases territoriales y sus capacidades radican en la investigación, incidencia y posibles asociación con organizaciones de base.
		Demandas	Son de carácter heterogéneo como los actores. Sin embargo, las principales demandas son de contenido económico, asociadas a la posibilidad de participar de los beneficios del proyecto. (Río Grande: subsistencia y mejora de calidad de vida; Colchani, dependiente del turismo, quinoa y extracción de sal, que las regalías contrarresten la merma de agua; movimiento Potosino, participación en beneficios y transparencia). Los reclamos territoriales como los ambientales varían de acuerdo a la cercanía o lejanía de las comunidades a las operaciones y a las actividades económicas que se realicen. En tanto los actores territoriales más cercanos al proyecto se encuentran integrados desde las oportunidades económicas y el acceso a otros beneficios, no manifestando preocupaciones ambientales o reclamos territoriales. Aquellas comunidades más alejadas, y que se dedican a otro tipo de actividades económicas en las que el agua desempeña un papel importante, integran aspectos ambientales y al menos una de ellas (Llica) cuestiona abiertamente la situación territorial. La mayoría parece satisfecha por la titulación de los TCOs.
		Preocupaciones ambientales	Escaso lugar, no es manifestado por la mayoría de las personas entrevistadas. Aparece al ser preguntado, de manera secundaria. Más preocupación en

			comunidades alejadas de las operaciones y poco integradas al proyecto; al igual que el movimiento potosino. De todos modos, la preocupación suele ser minimizada frente a cuestiones de repartición de beneficios.
		Estrategias	Dependiendo del grupo y el momento se alternan estrategias; de todos modos, un momento de movilización general fue frente al proyecto de la multinacional Lithco; luego no se identificaron conflictos abiertos de relevancia; sí, descontento del movimiento potosino y de comunidades más alejadas a la operaciones que cuestionan el proyecto, su falta de participación y en menor medida, la creación de las TCOs que dejó afuera al salar.
Mercado	Empresas	Políticas y estrategias	No es una pregunta relevante para el caso. Sin embargo, existió inicialmente presión por parte de empresas y representaciones políticas en las etapas iniciales de definición de la estrategia del litio. Esta presión e interés no desaparece por completo en la década estudiada.
		Prácticas y reacciones	No es una pregunta relevante para el caso.
Estado	Estrategia de intervención territorial (derivada de la discusión nacional)		La operación del proyecto es dirigida directamente por el gobierno central que diseñó la estrategia; la gobernación de Potosí posee escasa intervención, monitoreo y control y lo reclama, pero no en todos los casos y momentos, abiertamente. Al haber quedado el salar como reserva fiscal, no corresponde la consulta a las poblaciones locales, aunque sí existen canales de discusión de proyectos en el marco de la evaluación de impacto ambiental. Existen sin embargo relaciones entre el proyecto y las comunidades locales, que varían dependiendo de cada comunidad.
	Debates públicos		Existen escasos espacios para debatir distintos aspectos del proyecto; de hecho se identifica cierto hermetismo sobre los diferentes avances y logros, aspecto criticado por distintos grupos y justificado por el gobierno frente a tantos detractores.
Interacción	Procesos formales de decisión	Proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA)	La evaluación de impacto ambiental se desarrolló con falencias en cuanto a la temporalidad de los estudios, el alcance de la información recabada, y la participación local.
	Procesos formales de decisión	Proceso de consulta previa	Existieron canales de diálogo e interacción pero no de consulta previa propiamente dicha.
	Otros ámbitos de negociación informales		Existen intercambios informales alrededor del proyecto en la que las comunidades acercan preocupaciones a las autoridades locales que buscan darle respuesta en la medida de lo posible; suelen ser de carácter asistencial.

6. Chile

6.1 La minería en Chile

6.1.1 Chile y sus minerales

La sucesión de distintos gobiernos en Chile, tanto autoritarios como democráticos, han procurado la integración de su economía al mercado global mediante la explotación de sus recursos naturales, con premisas de libre mercado, bajo el entendimiento de que estos recursos están a libre disposición (Yáñez Fuenzalida y Molina Otárola, 2008). Entre los distintos recursos (i.e. forestales, marinos) los minerales han tenido importancia de larga data.

El interés por la explotación mineral del país en los cinco siglos desde la Conquista ha sido una permanente con variantes en distintas etapas. Desde el punto de vista geológico, el país se encuentra en la unión mediante subducción de la corteza oceánica bajo la placa continental, determinando la abundancia (cantidad) y riqueza mineral (calidad) compuesta por minerales como el cobre, oro, plata, sales de litio y potasio. Como consecuencia, estas condiciones redundaron en que la explotación y exportación mineral hayan sido protagonistas del devenir económico y social del país. Siguiendo la caracterización general de Guajardo (2007), repasamos aquí los rasgos y momentos más relevantes.

Este interés fue impulsado en una primera instancia por soldados españoles que buscaban nuevas fronteras para explotar recursos naturales. La presencia de lavaderos de oro explicó una primera colonización en el siglo XVI. Sin embargo, fue en el siglo XVIII en el que la minería re cobró su protagonismo frente a la agricultura debido a medidas dictadas desde la Corona para aumentar la explotación mineral. Se duplicó la producción de oro, se aumentó por 400 veces la de plata y por 20 la de cobre. En el siglo XIX, espejo de la revolución industrial, se aumentó significativamente la producción y exportación de cobre. Luego de ello, y ya en la etapa desde la independencia, los distintos minerales adquirieron mayor protagonismo en diferentes etapas históricas. Mientras en el período 1830-1880 la plata recibió un importante impulso, a partir de 1850 fue el cobre el que recibió un puntapié significativo vinculado al consumo en la industria de la fundición

destacándose como uno de los minerales con mayor crecimiento, así el salitre fue protagonista en el siglo XIX hasta que fue reemplazado por material producido sintéticamente. En el siglo XX el cobre volvió a estar a la cabeza de la mano de capital norteamericano. Así, comenzó a consolidarse una apertura hacia el exterior con presencia de empresas extranjeras, mejoras tecnológicas y procesos migratorios, tanto extranjeros como internos con mayor movilidad hacia los sitios con presencia mineral (Guajardo, 2007).

El rol que debía tener la minería chilena para el desarrollo del país y la relación con el capital extranjero fue una discusión constante desde sus momentos iniciales, aunque con características y matices distintos de sus países vecinos, en particular en Argentina.

Especialmente, dada la relevancia del cobre para la política nacional a partir de la segunda mitad del Siglo XX se identifican políticas públicas que buscaron un mayor protagonismo del Estado. En 1971 se aprueba por unanimidad la reforma constitucional para nacionalizar la Gran Minería del Cobre (GMC) (Ley N°17.450), y así la nacionalización bajo Salvador Allende completó el proceso iniciado por Frei Monalva (1964-1970) (Bonnefoy, 2013). Se destacan iniciativas como la Política del Nuevo Trato de 1955 que intentó lograr un ingreso mínimo para el Estado y creó Departamento del Cobre para generar información para los poderes del Estado y para fiscalizar la producción y el consumo. Fue en 1964 que se avanza un paso más, en la conocida política de "Chilenización". El Estado tras firmar varios convenios con empresas propietarias de las minas, avanza en su porcentaje de propiedad de distintas firmas. Se asocia al capital norteamericano para controlar la comercialización e invertir en mayor producción (Bonnefoy, 2013; Guajardo, 2007). Esto fue posible gracias al dictado de la Ley N°16.425 de 1966 que permitía la formación de sociedades mixtas con empresas extranjeras, en las que el Estado se quedaba con el 51% de los depósitos minerales.

De esa manera en 1971 con la nacionalización se establece que el Estado tendrá dominio absoluto exclusivo inalienable e imprescriptible sobre las minas, reformándose entonces la Constitución Política de Chile (N°10 del Artículo 10).

Para llevar adelante estos cambios se necesitaba contar con entidades públicas que pudieran cumplir los diversos fines de mayor participación del

Estado en la política mineral. Así, un paso importante fue la creación de empresas estatales como la empresa Nacional de Minería (ENAMI) creada en 1960 (Decreto 153 publicado el 5 de abril de 1960) para fomentar la pequeña y mediana minería ofreciendo asistencia técnica, económica y comercial, entre otros. Algunos aspectos de esta visión, se concretarían unos años más tarde bajo el régimen de dictadura militar con la creación de empresas estatales como la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO). En 1976 se creó la CODELCO (Decretos N°1.349 y N°1.350 de 1976) como una empresa del Estado que tenía a su cargo los yacimientos estatales, así como los aspectos industriales y comerciales.

En el período que va desde el 1973 al 2000, desde la dictadura militar y aún entrada la primera década de los gobiernos de la concertación, coexistirían dos miradas en la minería chilena, que Guajardo sintetiza de la siguiente manera: por un lado, una visión nacionalista que consideraba a los recursos naturales como estratégicos imponiendo la visión de seguridad; por el otro, una liberal, organizada baja los lineamientos económicos del país. Este conflicto se saldó con la coexistencia de un sector productivo público (CODELCO y ENAMI) con la apertura a la inversión privada mediante reformas institucionales (2007).

Además, especialmente desde la década del setenta a esta parte, estas diferentes visiones pueden verse en la oscilación de las políticas dando cuenta de los distintos entendimientos especialmente respecto a: las inversiones extranjeras, el rol del Estado, la tributación, el capital extranjero, la relación entre la minería y la economía nacional y subnacional.

6.1.1.1. El gobierno militar y las condiciones de estabilidad económica

La dictadura militar iniciada en 1973, además de los conocidos aspectos de represión y violación de derechos humanos, traía como principal lema económico el libre mercado; se basaba en una economía no regulada, abierta, con un Estado mínimo y un equilibrio fiscal riguroso. Esta visión respondía a aquella liderada por un grupo de economistas formados en la escuela de Chicago que después de 1975 ocuparían lugares clave en las carteras de Hacienda, de Economía y el Banco Central de Chile.

En el área de minería, la visión liberal no entraría con tanta facilidad como en otras áreas económicas: la disputa con la visión más nacionalista que consideraba a los minerales "estratégicos" seguiría mostrando sus tensiones y ambivalencias.

La llegada de José Piñera al Ministerio de Minería trataría de avanzar sobre la resistencia de estos sectores militares con visión nacionalista. Para el nombrado, la reforma de 1971 no sólo había logrado la nacionalización del cobre, sino que había debilitado la propiedad minera. El desafío consistía en lograr la reforma del sector minero sin modificar la Constitución de 1980, en la que, por un lado, se había mantenido la noción de "estratégicos" para los minerales, pero que además era un eslabón central en el gobierno militar por lo que no podía ser tocada. Lo que buscaba en definitiva era lograr una norma:

> de rango constitucional que asegurara derechos sólidos de propiedad en el sector minero, contara con respaldo político dentro del régimen, fuera atractivo para atraer a la inversión extranjera (imprescindible para un régimen seriamente cuestionado internacionalmente), todo esto sin provocar un conflicto social (Guajardo, 2007, p. 22).

De esa manera, en 1981 se sanciona la ley N° 18.097 Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, entrando en vigor en 1982, y en la que se modifica el Código de Minería de 1932 y en lo esencial, se permite la coexistencia del dominio subsidiario del Estado con el derecho de los privados a la propiedad mediante concesión plena.

Estas categorías jurídicas completaban el estatuto de inversión minera dictado unos años antes con el Decreto Legislativo N° 600 de 1974, modificado en 1987. En el mismo se establecía la igualdad de trato o no discriminación entre inversores nacionales y extranjeros, la posibilidad de remitir capital después de tres años, el acceso a divisas a tipo de cambio de mercado, la opción de una tasa de impuesto al 42% de las utilidades hasta por 20 años, la posibilidad de utilización de depreciación acelerada y de transferir pérdidas hacia el futuro, la posibilidad de tener cuentas off-shore para depósitos de divisas, el asegurar solamente el 25% de la inversión, entre otros (Meller 2000 en Guajardo, 2007).

De todos modos y si bien se buscaba atraer inversiones, el propio riesgo político del régimen militar lo impedía. Tal es así que sería solamente tras la vuelta a la democracia que se materializan casi 20.000 millones de dólares en inversiones mineras, dando lugar a lo que se conoció como un "boom minero" en Chile (Guajardo, 2007).

6.1.1.2 La vuelta a la democracia y las condiciones de estabilidad política

La vuelta a la democracia significó la llegada de una coalición de gobiernos de izquierda, centro izquierda y centro que gobernaron el país hasta el 2010, conocida como "la Concertación de los Partidos por la Democracia" (en adelante la Concertación). La Concertación reunía una variedad de proyectos políticos opuestos a la dictadura militar. Esta coalición gobernó hasta el 2010, momento en que volvió al mando un partido de derecha (Renovación Nacional) electo democráticamente por primera vez desde la dictadura.

El conjunto de ideas que dominaban a la elite de la Concertación, caracterizado como un gradualismo marcado por la prudencia (Fernández Ramil, 2009), diferían de aquellas propuestas con anterioridad a la llegada del régimen militar. Predominaba una visión favorable a las inversiones extranjeras y centradas en la necesidad del éxito del gobierno en el contexto de una frágil transición a la democracia, por lo que los gobiernos de esta coalición no modificaron los aspectos centrales característicos del funcionamiento del sector minero, en particular la tributación y control a empresas transnacionales ni el funcionamiento como economía de enclave (Guajardo, 2007).

Con la vuelta de la democracia, llegaría también la estabilidad política, que unida al marco de estabilidad institucional diseñado en la época anterior, generarían un crecimiento significativo para el sector minero chileno. Así, a partir de 1990, y especialmente después de 1992 se comenzaron a concretar varias inversiones, dándose un período con gran crecimiento. Se estima que desde 1990 la minería privada creció un 16% anual en promedio. CODELCO, por su parte, creció en más 500.000 TM de cobre desde 1990 (Guajardo, 2007).

A partir de la década del noventa se destaca la llegada de aspectos novedosos a la agenda pública como los temas ambientales que ingresaron en la agenda internacional con la noción de desarrollo sustentable; así también el ingreso de los reconocimientos de derechos comunidades indígenas (Yáñez Fuenzalida y Molina Otárola, 2008). Estas discusiones implicaban demandas de mayor institucionalidad ambiental, y fueron poco a poco recibidas por Chile como un activo, aunque en menor medida para temas de minería. Así, el replanteamiento de la actividad minera frente a otros debates como la maldición de los recursos naturales tuvo mayor recepción, abordándose como respuesta la cuestión del valor agregado y competitividad (Guajardo, 2007); a la par se daba una concentración sobre el agua o los yacimientos mineros en manos de empresas de gran envergadura, nacionales o trasnacionales (Yáñez Fuenzalida y Molina Otárola, 2008).

Otras discusiones como aquellas vinculadas a la tributación o las rentas y la participación del Estado en las mismas serían solo abordadas superficialmente.

6.1.3 Debates abiertos sobre minería

Como se ha visto, Chile se ha dedicado históricamente a la explotación de recursos minerales, posicionándose como un mercado que participa de las cadenas de valor global, con una participación significativa de capitales y empresas trasnacionales.

El país ha apostado sucesivamente a sostener su lugar en el mercado de distintos minerales, con particularidades en relación al cobre, ya que esta actividad minera contribuye significativamente en el desempeño de la economía; se combina entonces, una visión primordialmente liberal (y neoliberal, en ocasiones) con escaso espacio para que el Estado preste funciones adicionales a las de asegurar las condiciones para el mercado, con intentos de revertir esta situación que ha tenido distintos resultados y alcances.

La presencia de actores transnacionales ligados a la dinámica de exportación, la vulnerabilidad de la dependencia de los fluctuantes precios de los minerales, el escaso encadenamiento productivo y un rol secundario para el Estado han sido, no obstante, motivo de debate en distintos períodos

históricos, con mayor o menor impacto en la agenda pública. Existieron voces e iniciativas que buscaron replantear la relación entre minería y desarrollo. Estos debates se vincularon principalmente al rol que debía tener el Estado, en aspectos de regulación como en la captura de mayor renta. Pese a que el mayor número de análisis económicos y de políticas se centran en el cobre, la discusión sobre estos aspectos es sumamente relevante para otros minerales. Además, en el período estudiado se suman con más fuerza aspectos de protección ambiental y derechos de comunidades locales.

Estas discusiones han tenido un impacto y un matiz diferente a las de sus vecinos países. Sin embargo, muchos de estos aspectos –generales para la actividad minera– se revisitan y adquieren nuevos impulsos y relevancia en el caso del litio.

6.2 El caso del litio

6.2.1 Litio en los salares de Chile

El litio en Chile se encuentra principalmente en los salares del norte, en la zona comprendida entre las regiones de Arica y Parinacota (actual región I) y Atacama (actual región III).

Existen 52 salares con potencial para la extracción de litio; 15 de ellos son los que poseen un mayor potencial y resultan, por lo tanto, más atractivos para su explotación.

El interés por el litio de los salares comenzó en la década de los sesenta de la mano de la fabricación de bombas de hidrógeno en la década anterior, en la que organismos del Estado se aliaron con la empresa Foote Minerals (hoy Rockwood-Abemarle) (Comisión del litio, 2015). De hecho, explican Slipak y Urrutia Reveco que el mineral fue descubierto por casualidad en 1962 cuando la empresa norteamericana Anaconda se encontraba realizando exploraciones en el Salar de Atacama para obtener agua para sus faenas en Chuquicamata (2019).

Pese a que se considera que los salares del país poseen una de las mejores características para su extracción y menores costos (ver Salinas Guzmán, 2014), al mismo tiempo se identifica como un problema que no se cuente con un conocimiento actualizado e integral de carácter público o en

manos de autoridades estatales respecto a su potencial (Comisión del litio, 2015).

El Salar de Atacama se considera la reserva más importante de litio a nivel mundial, del que se extrae además boro y potasio. Es el único en explotación, aunque existen numerosas iniciativas y avances para iniciar la explotación minera en otros salares del país. Porque el Salar de Atacama permite un análisis más profundo de las dinámicas de interacción social, éste constituye el foco de la presente investigación para los aspectos subnacionales del capítulo de Chile; en particular en torno a lo que sucede con la empresa Rockwood-Albemarle.

6.2.2 Una visión particular nacida en dictadura

En Chile, el litio –debido a sus aplicaciones nucleares– recibió interés especial y tratamiento distintivo de la mano del régimen militar. Este tratamiento particular fue mantenido tiempo después, ya en democracia.

A continuación, se realiza una breve descripción de las distintas decisiones vinculadas a la regulación del sistema de concesiones, que distinguieron al litio de otros minerales.

En 1976 se declara que el litio tiene interés nuclear y se incluye en el régimen que regula la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CChEN) (Decreto N° 1557/1976 que modifica la Ley N° 16.319 de creación de la CChEN[49]), debiendo requerirse autorización y cuota para la extracción a dicha institución. Sin embargo, esta declaración no altera aún el carácter de concesible de los minerales.

A consecuencia de ello, en los años posteriores se inscriben varias concesiones mineras en cabeza de empresas públicas con distintas funciones y roles. Especialmente se destacan las inscripciones de CODELCO, ENAMI y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

En 1976 CODELCO inscribe concesiones de litio a su nombre en los salares de Maricunga y Pedernales, Aguilar, Infieles y Cototos. Los tres últimos luego pasan a manos de ENAMI. En 1977 CORFO inscribe

[49] Estas normas fueron luego derogadas por la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras N°18.097 y por el Código de Minería N°18.248.

pertenencias en el Salar de Atacama (OCMAL y OLCA, 2019; Comisión del Litio, 2015).

Así en 1979 se da un paso más en definir las características especiales de la explotación del litio respecto a otros minerales. El gobierno de Augusto Pinochet declaró al litio como de interés nacional vinculado a la energía nuclear, considerándolo estratégico por sus aplicaciones nucleares. Así mediante decreto N° 2886 del 1979 se dispuso que "...el Estado se reserva…siempre que sobre los depósitos mencionados no se hubiere constituido en conformidad a las leyes anteriores, propiedad minera de particulares, que estuvieran vigente, y el...litio…" (Artículo 1, Decreto 2886).

El artículo 5 del mencionado decreto establece que en base al interés nacional el litio queda reservado al Estado exceptuando a las pertenencias ya constituidas que estuvieran vigentes o en trámite si el proceso había sido iniciado con anterioridad al 1° de enero de 1979 (inciso a y b). A su vez. se establece que los materiales de litio no podrán ser sujetos a ninguna clase de actos jurídicos salvo que sean realizados por la Comisión Chilena de Energía Nuclear, con esta comisión o mediante su autorización previa (Artículo 6, Decreto 2886).

Entonces, desde 1979 en que se genera la condición de no concesible conviven en Chile dos sistemas en paralelo. Por un lado, aquellas pertenencias adquiridas con anterioridad a 1979 que pueden ser explotadas tanto por entidades públicas como privadas, y aquellas posteriores a 1979 que no son concesibles.

Tras esta decisión de declarar al litio como no concesible, siguieron otras normas y reformas que permitieron consolidar esta política, a la vez que se avanzaba con la visión privatista de las propiedades mineras para el resto de los minerales.

La reforma de la Constitución de 1980 para muchos dejó en estado de incertidumbre a las propiedades mineras –incluidas las de litio– debido a la diferencia de visiones de los círculos militares al mando del gobierno. Estos aspectos fueron detallados anteriormente.

En rigor, no incluyó al litio dentro de las sustancias no concesibles (Comisión del Litio, 2015).

Luego, la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras de 1982 vino a saldar en alguna medida la situación de incertidumbre, permitiendo la concesión privada y el dominio del Estado de manera subsidiaria para la mayoría de los minerales[50].

El litio sostuvo su régimen especial: su estatus de estratégico, sin perjuicio de las pertenencias otorgadas con anterioridad (OCMAL, 2019).

Estas disposiciones se consolidan en la reforma al Código de Minería de 1983, mediante Ley N°18.248 de 1983. Allí se establece entonces que el litio no es susceptible de concesión minera (Artículo 7), pero sí las sustancias que acompañan al litio en el yacimiento, pudiendo el Estado exigir la separación del litio. Asimismo, se establece que la explotación de esta mineral será llevada a cabo por el Estado o sus empresas o concesiones administrativas o contratos especiales de operación (CEOL).

Además, en esta modificación al Código de Minería se levantó la condición de no concesible para otras sustancias de interés nuclear como el uranio y el torio. Así quedó entonces conformado un régimen particular para el litio (COCHILCO, 2013)

El Código de Minería consolida entonces el rol subsidiario del Estado –con propiedad sobre tierras y yacimientos– y el vínculo con la inversión privada, para lo cual se ofrecían condiciones para la explotación (Slipak y Urrutia Reveco, 2019).

Entonces para explotar el litio se debe tener en cuenta que las sustancias no concesibles podrán ser explotadas directamente por el Estado, sus empresas, concesiones administrativas o contratos especiales de operación otorgados a privados con los requisitos y condiciones dispuestas por el Presidente mediante decreto supremo (Artículo 19, N° 24 de la Constitución Política y 8 del Código de Minería) (Comisión de Litio, 2015).

La concesión administrativa es un régimen distinto de la concesión minera. Además, los contratos especiales de operación no fueron regulados en detalle, dando incertidumbre a la figura legal (entrevista Durán, 2016).

[50] Recordemos que en Chile los minerales en general son explotados por concesión, poseyendo el Estado un rol subsidiario con propiedad sobre tierras y yacimiento, y ofreciendo condiciones para su explotación. El dominio de minas y depósitos de minerales e hidrocarburos es entonces del Estado, abarcando la posibilidad de entregar concesiones sobre sustancias minerales (Art. 24 Constitución Política del Estado).

De esa forma se vislumbra un entramado legal nada sencillo que, si bien establece como regla general una limitación para el avance de la explotación de yacimientos de litio, en la práctica existen excepciones.

Slipak y Urrutia Reveco explican que en la actualidad existen tres formas de explotación de litio sin que se modifique el marco legal vigente: la primera de ellas, es la explotación por parte del Estado, la cual no se llevó a cabo a la fecha; la segunda, son los Contratos Especiales de Operación de Litio (CEOL), que tuvieron un intento fallido en la gestión de Piñera (201-2014); la tercera, los contratos directos entre el Estado y los privados. Esta última es la modalidad más utilizada en la que el Estado, a través de CORFO, en el caso de estudio, se ha relacionado con SQM y Rockwood-Albemarle. Lo interesante es que no existen una figura única contractual pudiendo los contratos variar según el contexto temporal (2019).

A este panorama se suman las regulaciones que posteriormente introdujeron la cuestión ambiental y los reconocimientos de derechos indígenas.

A la par de los reconocimientos de derecho internacional (Convención N°169 de la OIT, Declaración de Naciones Unidas sobre Derecho Indígena, Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros) en el derecho interno se avanzó en la protección de los derechos a la tierra, a los territorios, a los recursos naturales, al hábitat y al desarrollo, principalmente a través de la Ley indígena y las normas ambientales (Yáñez Fuenzalida y Molina Otárola, 2008).

La Ley indígena N°19.253 sobre Fomento, protección y desarrollo de los indígenas de 1993 posee como principal premisa el valor de la tierra como base para la sociedad y cultura indígena, por lo cual el Estado a través de sus instituciones deberán velar por su protección, ampliación, adecuada explotación y equilibrio ecológico (Yáñez Fuenzalida y Molina Otárola, 2008, p. 151).

A su vez, en el ordenamiento jurídico, una vez que se sancionó la norma de bases ambientales (Ley N°19.300) con los requisitos para contar con una evaluación de impacto ambiental para identificar impactos y riesgos, así como estrategias para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto (artículo 12), se complementó con una reglamentación para

considerar las características propias de las comunidades indígenas (Decreto Supremo 90, reglamento del SEIA) y una guía para la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), para hacer operativo ese reglamento (Yáñez Fuenzalida y Molina Otárola, 2008). La CONAMA se ocupó del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) entre 1994 y 2010 hasta que estas funciones fueron transferidas al Ministerio de Medio Ambiente.

Otro de los elementos clave de este marco legal es la ratificación del Convenio N°169 de la OIT en el año 2009 y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derecho de los Pueblos Indígenas. Para dar cumplimiento con los mandatos internacionales, se dictaron dos Decretos Supremos, el N°66/2013 y el N°40 de 2013, el primero de ellos sobre la consulta indígena y el segundo de ellos sobre el sistema de evaluación de impacto ambiental y la participación de la comunidad indígena en el mismo.

Dichos reglamentos han sido criticados por especialistas en la materia ya que no cumplen con los estándares de las normas internacionales ni con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Entre los principales problemas señalados es que la consulta no es previa –en las instancias iniciales–, se crean procedimientos que no están de acuerdo a las culturas de los pueblos, los plazos suelen ser muy rígidos y no queda claro en qué casos se debe aplicar la consulta en el ámbito legislativo (Astudillo Becerra, 2017). Para Meza-Lopehandía tampoco supone un diálogo inter-cultural orientado al consentimiento como manda el Convenio N°169 de la OIT (2015).

A este cuadro, se suman las observaciones a la implementación del convenio llevadas a cabo por el Comité de Expertos de la aplicación del Convenio N°169 de la OIT con cinco observaciones y cuatro solicitudes directas. Allí se establece el intercambio entre el Comité y el Estado que responde en cada instancia mostrando cómo se fue contemplando la propuesta de parte del Comité. Entre ellas se destacan aspectos vinculados a la auto-identificación, a la institucionalidad y forma en que debe hacerse efectiva la participación y consulta indígenas[51].

[51] Para conocer en detalle estas instancias, ver: Organización Internacional del Trabajo, 2013.

A continuación, se sintetizan las principales normas y decisiones respecto a las concesiones de litio en Chile.

Tabla 10: Cronología de la regulación para la explotación del litio en Chile

Año	Norma	Consecuencias para la explotación del litio
1932	Código de Minería	Las empresas públicas y privadas pueden explotar los minerales
1965	Ley N° 16.319	Se crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN)
1976	Decreto N°1557	El litio es de interés nuclear; Autorización y cuota a cargo de la CCHEN
1976		CODELCO y ENAMI adquieren pertenencias en los Salares de Pedernal y Aguilar
1977		CORFO adquiere pertenencias en el Salar de Atacama
1979	Decreto N° 2886	El litio es de interés nacional, reservado al Estado. No es concesible, salvo pertenencias anteriores (en manos de CORFO, CODELCO y ENAMI)
1980	Nueva Constitución Nacional	No se modifica la situación del litio
1982	Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras N°18.097	El litio es estratégico, sin perjuicio de las concesiones válidas antes de 1979
1983	Ley N°18.248; Reforma del Código de Minería	El litio no es concesible, sí otras sustancias en el mismo yacimiento (art 7 y 9); el Estado explota el litio.
1993	Ley N° 19.253 Comunidad Indígena	Se reconoce a la Comunidad Indígena, sus derechos y participación.
1994	Ley N° 19.300 Bases generales de protección ambiental	Lo estudios de impacto ambiental inicialmente son voluntarios para proyectos mineros; luego los estudios son obligatorios y la participación ciudadana también (1997)
2009	Convenio N° 169 de la OIT	El derecho a la consulta previa a comunidades indígenas entra en vigencia plena
2010	Ley N° 20.417 modificatoria de la ley base ambiental	Se crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medioambiente
2012		Primera utilización de los Contratos Especiales de Operación de Litio (CEOL)
2013	Decreto N° 40	Complementa la Ley Bases Generales de Medio Ambiente
2014	Decreto N° 66	Reglamento que regula la consulta previa indígena
2016	Nuevo contrato CORFO/Albemarle	Ampliación de cuotas de extracción de litio (Albemarle)
2018	Nuevo contrato entre CORFO y SQM	Ampliación de cuotas de extracción de litio (SQM)

Fuente: Elaboración propia en base a literatura consultada, en especial: OCMAL et al., 2019; Grágeda et al., 2015.

De la lectura de las normas sintetizadas previamente se desprende un complejo entramado legal e institucional que redundó en la limitación del ingreso a nuevos actores interesados en la explotación de litio. De hecho, durante varias décadas solo dos empresas explotaban las sales de litio en el

Salar de Atacama, uno de las reservas más importante de litio y de la mejor calidad de acuerdo al consenso hallado en la literatura.

De esta manera, lo que sucedió es que la Comisión Chilena de Energía Nuclear se erigió como la guardiana del litio, aunque en la actualidad los aspectos nucleares no tuvieran tanta relevancia (entrevista Durán, 2016).

Para Nacif, se daba una paradoja con la declaración del litio como recurso estratégico: "la barrera nacionalista no haría más que proteger de futuros competidores a las dos explotaciones de litio en salmueras que se inaugurarían en las siguientes décadas para abastecer el mercado mundial" (2018, p. 60).

Esto sucedía porque la limitación para otorgar nuevos derechos de explotación operaba como barrera natural a otros competidores y consolidaba la posición de las empresas con derechos anteriores a 1979.

Esta percepción es compartida por distintos grupos, organizaciones y especialistas.

Para OCMAL a pesar del carácter de no-concesible, las ganancias vinculadas al litio quedan en mano de empresas extranjeras, en tanto los impactos sociales y ambientales pesan sobre personas, comunidades y ecosistemas únicos (2019).

El carácter estratégico del litio en Chile debe entenderse de acuerdo a Slipak y Urrutia Reveco en su contexto y como parte de un conjunto de medidas de geopolítica que entremezclaron la lógica militar con la neoliberal (2019).

Sin embargo, hasta aproximadamente el 2009, entrando ya a la segunda década del nuevo siglo, no había mayores preocupaciones por cómo estaba organizada la extracción del litio (entrevista Camilo Lagos, 2016).

6.2.3 Salar de Atacama y un acceso limitado a los salares

El Salar de Atacama es el depósito salino más grande de Chile y segundo en términos de superficie luego del salar de Uyuni. Posee una superficie de aproximadamente 3,000 km2 y la cuenca de 15.260 km2.

Su longitud norte-sur es de 210km2 y ancho este-oeste de 110 km. (Jerez, 2018).

Ubicado en la II región del país, en el sur del municipio de San Pedro de Atacama, se encuentra a aproximadamente 2.300 metros sobre el nivel del mar y posee características geológicas y climáticas que lo convierten en uno de los salares más rentables en la actualidad.

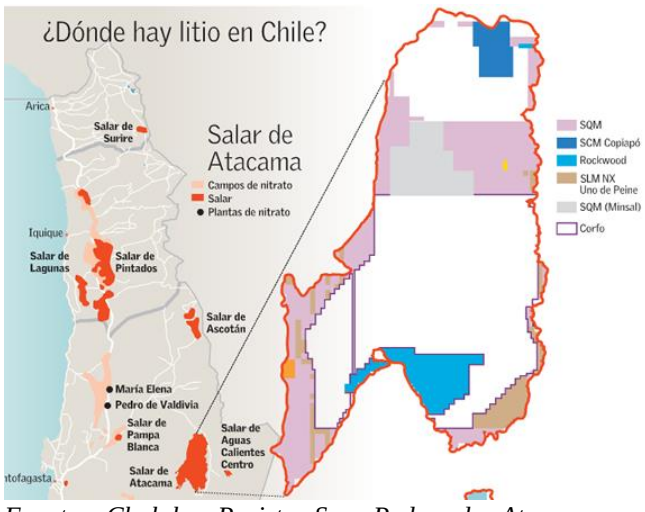
Posee una humedad relativa baja, inferior al 5%, una precipitación anual entre 30 a 50 mm, vientos discontinuos y radiación solar elevada, con temperaturas que pueden alcanzar los 35 °C. Como consecuencias la tasa de evaporación es alta 101/m2. Además, posee una relación entre litio y magnesio favorable, lo que hace rentable la separación de estos minerales (Grágeda *et al*., 2015; Salinas Guzmán, 2014).

En la actualidad existen dos proyectos en explotación de litio en el Salar de Atacama, pertenencias de CORFO, hoy en manos de Albemarle (ex Rockwood Lithium y ex Sociedad Chilena del litio –SCL–) y de SQM (Sociedad Química y Minera de Chile).

Así también existen proyectos de exploración en el norte de dicho Salar (exploración de la empresa canadiense Wealth Minerals), y se estaba por comenzar la explotación en el salar de Pedernales y el proyecto Siete Salares (Jerez, 2018) terminando la década estudiada.

El proyecto de Albemarle se encuentra en el sector sureste del Salar de Atacama en tanto el proyecto de SQM se encuentra en el sector Este del nombrado salar (Jerez, 2018).

Figura 4: Salar de Atacama y las operaciones en curso



Fuente: Chululo, Revista San Pedro de Atacama y Revista Técnicos Mineros en OCMAL,2019.

6.2.3.1 De la Sociedad Chilena del Litio a Albemarle

En 1980 se firmó el contrato que dio origen al proyecto actual de Rockwood-Albermarle. Se constituyó la empresa Sociedad Chilena del Litio (SCL) con una participación del 55% de las acciones para la entonces compañía Foote Minerals Company, de origen norteamericano, y el 45% restante para CORFO. Foote aportaba la tecnología en tanto la estatal otorgaba el área de una concesión de 167,2 km2 al sur del Salar de Atacama. También se le otorgó a SLC el derecho y autorización de la CChN para comercializar litio (Comisión del Litio, 2015).

Las operaciones de la entonces Sociedad Chilena del Litio comenzaron en 1984 en el Salar de Atacama para la obtención de carbonato de litio. La obtención de cloruro de potasio era solamente secundaria y se basaba en una sociedad entre Cyprus Foote y CORFO. La cuota de extracción autorizada, alcanzaba las 200,000 toneladas de litio equivalente, sin fecha máxima (Grágeda *et al*., 2015). Para algunos autores el plazo máximo era de 30 años, prorrogable por cinco más (Slipak y Urrutia Reveco, 2019).

De todos modos, la capacidad de extracción sería ampliada en lo sucesivo. Los datos respecto a las cuotas autorizadas y utilizadas varían de fuente a fuente, porque al tratarse de valores acumulados, dependiendo del momento en que se emite determinado informe u opinión, el cálculo varía.

Lo cierto es que además el contrato original venció en el año 2001 pero fue renovado hasta el 2014. En el período 2016/2017, en un contexto distinto, se firmó un nuevo acuerdo entre la firma internacional y CORFO (Slipak y Urrutia Reveco, 2019). Entre otros aspectos, la empresa tendría que vender el 25% del litio producido a un valor preferente para destinarlo a actividades de agregado de valor.

De todos modos, en 1989 CORFO había vendido ya el resto de su participación a Foote, que en ese ínterin había cambiado de dueños. En el 2004 se creó Rockwood Lithium Limited (Slipak y Urrutia Reveco, 2019). Además, en enero de 2015 se inició un proceso de integración en la que

Albemarle Corporation adquirió la totalidad de Rockwood Holdings, pasando en mayo de 2015 a tomar el nombre de su casa matriz[52].

Mientras Rockwood Litio-Albemarle poseía una cuota de 200,000 toneladas de litio equivalente autorizada, su capacidad instalada alcanzaba las 24,000 toneladas anuales de LCE grado técnico, y buscaba en el 2015 una expansión de 20,000 toneladas grado batería (Comisión del Litio, 2015).

La cantidad de toneladas utilizadas respecto de la cuota original de 200,000 se estima que llegaba a las 74,993 toneladas en el 2013 (Comisión del litio, 2015) y a las 79,203 en el 2016 (Jerez, 2018).

A su vez en 2016 firmó un nuevo acuerdo autorizando a la compañía una cuota fija de 262,132 toneladas hasta el 2044 o hasta agotar la cuota vigente. De esa forma, la firma tiene autorizadas la nueva cuota de 262,132 a lo que se le suma lo ya utilizado de 79,203, totalizando las 341,335 toneladas (Jerez, 2018).

6.2.3.2 SQM

La empresa Sociedad Química y Minera (SQM) se especializa en la producción y distribución de fertilizantes, yodo y litio, y químicos industriales, opera a nivel internacional con oficinas en 20 países y clientes en 110. Posee plantas de extracción y procesamiento de salares y depósitos de sales en roca en la zona de Atacama.

En su origen, entre los años 1968-1971, contó con capitales chilenos y de la empresa Anglo Lautaro S.A. pero luego fue estatizada en el gobierno de Allende (1971), estatus que mantuvo aún entrado el período de la dictadura hasta su privatización entre los años 1983 y 1986. Como particularidad se señala que es una de las únicas empresas que explotan litio que posee capitales significativos chilenos, así como ejecutivos chilenos, incluido Ponce Lerou, pariente político de Pinochet (Gundermann y Goebel, 2018).

En el año 1986 CORFO formó la Sociedad Minera Salar de Atacama Ltda (Minsal) con la firma norteamericana Amax y la chilena Molymet. La

[52] Más información en: Portal Minero (4 de mayo de 2017). Rockwood Lithium ahora es Albemarle. *Portal Minero*. https://www.portalminero.com/display/NOT/2017/05/04/Rockwood+Lithium+ahora+es+Albemarle.

participación accionaria era de 25% para Minsal/CORFO, 63,75% para Amax y 11,25% para Molymet. En los estatutos se estableció una duración de 33 años, hasta 2030 o al alcanzar una capacidad máxima de 180,100 toneladas (Comisión de litio, 2015; Slipak y Urrutia Reveco, 2019).

La explotación de la empresa Minsal comenzó 10 años después de la firma de su convenio, tiempo en el que Amax decidió no realizar la inversión dando lugar a que entrara SQM adquiriendo el 75% de Minsal en 1993, participación aprobada por CORFO y la CCHEN. En 1995 CORFO vendió su parte y SQM quedó con el 100% de Minsal, pasando de denominarse SQM Salar SA (Slipak y Urrutia Reveco, 2019).

Es así que entonces en 1996 SQM comenzó con la producción de carbonato de litio de manera secundaria a partir de la recuperación del cloruro de potasio.

El proceso utilizado involucra la extracción de salmueras para colocarlas en pozas desde donde se cristalizan las sales de sodio, potasio y magnesio, logrando además una solución de cloruro de litio al 6%. Esta solución es convertida en carbonato de litio en una planta en Antofagasta. Este carbonato a su vez se transforma luego en hidróxido de litio.

La producción de SQM alcazaba en el 2015 un total de 48,000 toneladas de litio y 6,000 de hidróxido de litio anuales (Grágeda *et al*., 2015).

De todas maneras, no se identifica a SQM como una empresa productora de litio *per se*, sino que el potasio fue el centro de la actividad comercial de la firma. De hecho, el litio era un negocio remanente que alcanzaba entre el 8 y 10% de sus ventas (entrevista Camilo Lagos, 2016).

Asimismo, al igual que Albemarle, SQM logra la autorización de nuevas cuotas, triplicando también su cuota de extracción (349,553 toneladas de litio adicionales hasta 2030, y una cuota adicional de 112,000 toneladas si involucra capacidad adicional de producción de litio grado batería) pese a una serie de escándalos de distinto tipo (Jerez, 2018).

De acuerdo al relevamiento efectuado por la Comisión del Litio, SQM ha expandido periódicamente su capacidad productiva respecto al potasio, siendo esta su mayor operación en el salar. Además, como el régimen para la extracción de potasio no está sujeto a los límites que tiene el litio, ha sobre-

explotado dichas sales, aunque no se ha avanzado en la fiscalización adecuada ni en la determinación de los impactos ambientales. No obstante, dicha circunstancia ha llevado a que la Comisión del Litio recomendara la revisión de los parámetros autorizados que deberían basarse en la extracción y no en el producto comercializado (2015).

La empresa además se vio envuelta en escándalos de corrupción vinculados, por un lado, al financiamiento de la política en Chile –involucrando a los distintos partidos políticos– y por el otro, a controversias por el incumplimiento de la legislación ambiental y tributaria (Jerez, 2018; entrevistas Durán, 2016; Didier, 2020; Burdiles, 2020).

Alguno de los aspectos vinculados a lograr la expansión de la cuota de extracción por parte de las dos empresas, serán abordados en las próximas dos sub-secciones como parte del contexto nacional y en la sección referida a las dinámicas subnacionales. Entonces, a continuación, referiremos tanto al fallido intento de lograr un CEOL en el gobierno de Piñera en el período 2011/2012 con SQM, como al análisis efectuado por la Comisión del Litio. Las conclusiones de esta comisión fueron tomadas casi al pie de la letra por su competidora, Rockwood-Albermarle, para lograr diferenciarse e intentar convertirse no sólo en un socio confiable para el Estado, sino definir un enfoque innovador en las relaciones con las comunidades locales.

6.2.4 Intentos por modificar el status quo

6.2.4.1 Los Contratos Especiales de Operaciones de Litio y el escándalo de SQM

Los Contratos Especiales de Operaciones de Litio (CEOL) resultaron una de las formas encontradas para sortear los impedimentos legales en avanzar con nuevos proyectos y así abrir la posibilidad de llegada a nuevos actores. Estos contratos son de carácter especial y de aplicación para nuevas concesiones.

Para Grágeda *et al*. la barrera legal provocaba la falta de competitividad en la producción, en el desarrollo de nuevas tecnologías y en la generación de valor agregado. El mecanismo de los CEOL fue la forma que encontró Chile para aumentar su producción y no perder la posición de

liderazgo en el mercado de litio (2015). Para Slipak y Urrutia Reveco, en cambio, los CEOL partían de la base de reconocer que el Estado no tiene la capacidad de llevar adelante la explotación por sí mismo; por lo que abre la posibilidad a que privados intervengan (2019).

Así, durante el gobierno de Piñera en el 2012 con el fin de abrir el mercado y seguir apostando al potencial del país –ya que en ese momento se contaba solo con un salar en explotación y dos proyectos–, se buscó ampliar la cuota de extracción de litio a las 100,000 toneladas metálicas.

Recurrir a los CEOL resultaba la única forma ya que para eliminar o modificar el carácter de no concesible del litio se necesitaba una mayoría especial de tres quintos (3/5) de los legisladores por tratarse de una ley orgánica constitucional (entrevista Lagos, 2016).

Para el Centro de Investigación Periodística (CIPER), en el 2012 se dio una de las últimas posibilidades que tuvo el Estado de modificar las condiciones (des) favorables que habían sido creadas en décadas anteriores, al abrirse la licitación de litio, pese a que la misma fue fallida.

Durante el mes de septiembre de ese año el Ministerio de Minería llamó a una licitación pública (nacional e internacional) para la suscripción con el Estado de Chile de un Contrato Especial de Operación para la Exploración, Explotación y Beneficio de Yacimientos de Litio (CEOL) para explorar, explotar, y beneficiar una cuota de hasta cien mil (100.000) toneladas de litio metálico, cuyo destino podría ser la comercialización en el país o la exportación. Las bases y condiciones estaban publicadas en el sitio web de la CORFO. No se pudo acceder a la totalidad de los documentos disponibles públicamente al momento de la realización del presente trabajo.

Dicha licitación fue luego invalidada por defectos técnico-legales; tras lo cual se generó una polémica que adquirió estado público.

En síntesis, se consideró que la licitación había sido hecha a medida de SQM ya que era casi la única empresa en condiciones de presentarse a la licitación. La adjudicación fue declarada nula; adolecía problemas porque la empresa manifestaba no tener litigios con el Estado y esto no era cierto (entrevista Valentina Durán, 2016).

Con ello se sumaba un nuevo problema al historial de controversias e incumplimientos normativos y contractuales de la firma. Entre la lista extensa

de incumplimientos se aseveraba que no se cumplía con brindar información real a la CChen de la cantidad de material extraído (agua, salmuera, minerales), aspectos que se sostenían desde los años noventa (Arellano y Carbajal, 2016). La empresa tampoco pagaba su canon en concepto de arriendo. Así como *modus operandi* de la empresa para obtener beneficios económicos, además de sobornos políticos, y los referidos incumplimientos contractuales, su prontuario registra también prácticas antisindicales y contaminación ambiental, entre otros.

Tampoco era suficientemente fiscalizada ni por la propia Cchen ni por CORFO. De hecho, hasta que se consolida el sistema de evaluación de impacto ambiental (2010/2012) la única fiscalización que recibían las empresas que explotaban litio en el salar de Atacama, se vinculaban a su relación con la CChen (declaración de lo extraído), y en todo caso a la cuota por el arrendamiento que se le debía a CORFO (entrevista Didier, 2020); pero ambas instancias eran deficientes.

Los escándalos vinculados al financiamiento irregular de la política, que involucraba a todo el arco político –desde la extrema derecha hasta la izquierda–, fueron la gota que rebalsaron el vaso. Este escándalo empañó a los altos cuadros de las elites políticas del país.

Entre otros aspectos, se considera que fue en parte para dar una respuesta a esta polémica emergente en torno al escándalo con SQM, que, al asumir el nuevo gobierno de Michelle Bachelet, se creó la Comisión Técnica del Litio.

De hecho, para algunas personas entrevistadas, existió a partir de ese momento, y tras el escándalo y los múltiples problemas vinculados a la empresa SQM, un terreno propicio para discutir la política del litio. Algunos de los puntos de debates planteaban la nacionalización de la explotación y una revisión del rol del Estado. Para Camilo Lagos, miembro de la Comisión del litio, lo que desencadenó el interés por el litio por preguntarse qué era y qué se podía hacer al respecto, fueron los pedidos de las dos empresas de ampliar sus cuotas (entrevista, 2016).

A este debate se sumarían luego, a partir del 2016, los seis cargos contra la firma que había impulsado la Superintendencia de medio ambiente tras comenzar las fiscalizaciones sectoriales (entrevista Didier, 2020).

6.2.4.2 La Comisión Chilena del Litio y sus aportes al debate

En el inicio de la primera década del nuevo siglo –tras haberse perdido el impulso inicial de las décadas de los 70 y 80, y en particular en los 90– con la llegada del nuevo siglo surgió nuevamente un interés de discutir los saberes vinculados al litio. Se identificó la organización de un evento "El estado de la investigación científica y tecnológica sobre el lito en Chile y perspectivas" por parte de Cochilco y CChen en el 2001 así como un documento publicado por Cochilco en el 2009 que buscaron apuntalar la cuestión (Slipak y Urrutia Reveco, 2019).

Sin embargo, fue recién a partir de este último momento, el inicio de la segunda década del siglo XXI, en el que se identifica con mayor claridad nuevos esfuerzos por repensar la situación del litio.

Es así que durante el segundo mandato de Bachelet (2014-2018) se propuso revisar alguno de los aspectos más críticos de la política de litio. Entonces, en junio de 2014 Bachelet encomendó a la Comisión Asesora Ministerial, denominada Comisión Nacional del Litio (Comisión del Litio) realizar un diagnóstico sobre la situación del litio, así como una propuesta de mejora de políticas públicas para que la extracción de litio genere beneficios a la sociedad. Bachelet sostuvo al firmar el decreto de la creación de la Comisión:

> Estamos iniciando esta tarea de pensar participativamente un aspecto decisivo de nuestro desarrollo: cuál es el mejor modo para que Chile aproveche y explote sus reservas de litio, que es un recurso estratégico del país y del mundo. No podemos dejar pasar esta oportunidad (Pérez Cueto, 2014).

Existía en ese entonces un consenso relativo sobre la necesidad de replantear el rol del Estado en la cadena de valor del Litio, aunque para muchos no podían esperarse cambios radicales (Cademartori Dujisin *et al*, 2018).

Además, para Valentina Durán, una de las integrantes de la Comisión del litio, este consenso involucraba un cambio cultural –basado en la

experiencia de la minería en el país– que daba cuenta que no podía pensarse en una política minera sin mirar de forma integral los salares, como ecosistemas y teniendo en cuenta las comunidades que allí habitaban (entrevista Durán, 2016).

La Comisión del Litio fue integrada por 20 expertos entre los que se hallaban 18 miembros del sector público y privado y dos invitados permanentes que representaban a los pueblos originarios atacameños y a los trabajadores. Sesionó durante seis meses reuniéndose con una periodicidad semanal, discutiendo en reuniones plenarias y mesas técnicas. A la vez, se visitaron las operaciones de SQM en el Salar de Atacama, la Planta Química de la entonces Rockwood (hoy Albemarle) en Antofagasta, y a las comunidades atacameñas. El informe final se denominó "Litio: una fuente de energía, una oportunidad para Chile", recibido por la presidenta en una ceremonia el 27 de enero de 2015 (Pavlovic, 2015).

En el documento se realiza en primer lugar un diagnóstico de la situación general en el que se constata la falencia del rol del Estado, especialmente en aspectos vinculados a la falta de control y regulación, así como la debilidad y fragmentación institucional en ausencia de políticas públicas, entre otros aspectos. En segundo lugar, se presentaron los posibles insumos para el desarrollo de una política nacional de litio con mirada integral y recomendaciones de corto, mediano y largo plazo.

Entre los principales puntos para una política pública del litio se destacaron, entre otros: los salares como cuencas hidrológicas altamente vulnerables, requiriéndose la mirada integral; la ausencia del Estado en su rol de regulación y de control; el cambio de paradigma en relación con las comunidades, que tienen derechos a percibir beneficios por el uso de sus bienes, así como a la minimización de las externalidades. Además, se reafirma el carácter estratégico del litio por su valor en la agenda energética y se mantiene su estatus como no concesible por tratarse de minerales con régimen especial –en estado líquido, no estáticos–; es más, se recomienda que este carácter sea reforzado mediante la Constitución.

El rol del Estado es replanteado, debiendo asumir su verdadero rol como dueño de los recursos, estableciendo una mayor participación y captura de la renta para el desarrollo de encadenamientos productivos. Como

propuesta se prevé la creación de una empresa controlada por el Estado que aproveche los salares, con un modelo de negocios asociativo público-privado que obtenga el dominio de las pertenencias de CORFO, CODELCO y ENAMI. Asimismo, esta empresa controlará todos los proyectos de extracción de litio de los salares.

También se analizó la necesidad de crear un clúster sectorial para incentivar la investigación y fortalecer el conocimiento y generar las capacidades en colaboración con la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y CORFO (Pavlovic, 2015).

El análisis del impacto del informe elaborado por la Comisión del litio varía de acuerdo al punto de distintos autores.

Para Slipak y Urrutia Reveco el informe no tuvo mucho impacto más allá de la retórica al no haber sido dotada la Comisión del Litio de facultades regulatorias. Además, su carácter no vinculante no permitió modificar el avance de nuevos contratos con las dos empresas ya existentes (con Rockwood-Albemarle en 2016 y con SQM en 2018)[53]. Consideran estos autores que las empresas han interpretado las "tibias directrices de la comisión" (2019).

Desde otro punto de vista, para miembros que participaron de dicha comisión, el panorama es distinto; si bien no se han modificado sustantivamente algunos aspectos centrales, sí ha habido impactos concretos.

En esa línea, se destaca que se generó un nuevo estándar en la relación con las comunidades (principalmente en relación a la empresa Albermarle); circunstancia que se evidencia en la molestia general del sector minero respecto a la cuestión del reparto de beneficios de la actividad (entrevista Durán, 2016). Además, las mejores condiciones a favor del Estado del nuevo convenio entre CORFO y Albemarle puede también ser atribuido a la labor de esta comisión, aunque no directamente.

Más allá de cambios significativos en un sistema profundamente anclado en una visión liberal de los recursos naturales y minerales, el aporte de la comisión radica en haber abierto el panorama para pensar un problema

[53] Más información disponible en: CORFO, 2018.

actual de manera integral y con perspectiva multiactor que podrá servir de ejemplo a discusiones ulteriores. De hecho, el Comité Inter-ministerial que creó el gobierno de Bachelet en el ámbito de la CORFO, como estructura institucional para dar respuesta a la fragmentación que evidenció el informe, mantuvo su vigencia luego del cambio de gobierno.

En similar sentido, para Camilo Lagos, lo que se pensara respecto al litio podría servir de pre-escuela o laboratorio para introducir nuevos conceptos como gobernanza, sustentabilidad, valores compartidos para la minería del siglo XXI de caras a posibles reformas constitucionales futuras (entrevista, 2016).

Además, también se señala que el énfasis de la política no es el litio, sino los salares, reconociendo con ello la complejidad de las dinámicas de estos frágiles ecosistemas y dando cuenta que la regulación existente para la minería no era suficiente para un ecosistema que funciona sobre agua (entrevista Lagos, 2016).

Varios de estos aspectos serán complementados y problematizados en la siguiente sección.

6.3 Dinámicas subnacionales

De acuerdo a los antecedentes planteados y los aspectos político-institucionales descriptos en las secciones anteriores, en esta sección abordaremos los procesos de toma de decisión y las relaciones sociales vinculadas la expansión de las operaciones de los proyectos instalados en el salar hace más de tres décadas.

A diferencia de los casos de Argentina y Bolivia en los que se analizan proyectos que no estaban en operación, y la atención estaba puesta en las negociaciones e intercambios (institucionalizados o no) para lograr la autorización (Argentina) o impedir el rechazo al proyecto (Bolivia), en Chile las dinámicas territoriales se centran en los intentos de expandir las operaciones de los proyectos ya existentes.

En esta sub-sección abordaremos entonces las dinámicas socioterritoriales con foco en la relación de Albermale con las comunidades locales. En ese sentido, el trabajo de campo se enfocó en dos comunidades distintas: por un lado, la comunidad de Coyo, más lejana a la zona de los

proyectos mineros, pero inserta en tareas de co-gestión con organismos de gobierno de sitios de interés ambiental, por el otro, la comunidad de Peine, una de las que posee relaciones con las empresas desde hace más tiempo. De esta forma se buscó captar posibles diferencias en puntos de vista, dinámicas y posiciones. Además, se incorporó la visión respecto al rol del Consejo de Pueblos Atacameños en la firma del acuerdo con la entonces Rockwood Lithium (hoy Albemarle) para la participación de los beneficios, como aspecto novedoso de las relaciones entre empresas y comunidades.

Para el análisis de las relaciones sociales y procesos de toma de decisión y negociación nos centraremos en dos momentos diferentes. Primero, caracterizaremos los conflictos y relaciones sociales anteriores al intento de expansión de las operaciones de las empresas mineras en el Salar de Atacama, incluyendo la descripción de las poblaciones locales, sus demandas y estrategias. Luego identificaremos los aspectos novedosos de las nuevas relaciones surgidas a partir del 2009/2012 cuando se iniciaron las acciones que buscaron ampliar la explotación. Los hallazgos de campos integran análisis de especialistas que aportan la mirada de largo plazo y aspectos complementarios.

6.3.1 Relaciones sociales en el Salar de Atacama

6.3.1.1 Comunidades locales y sus principales demandas sociales

Gran parte de los habitantes que viven alrededor de los salares se definen como indígenas o descendientes de pueblos originarios. Persiste, pese a las distintas transformaciones, una fuerte relación con el entorno natural (Gundermann y Goebel, 2018).

Las comunidades de la etnia atacama (Lickanantay) viven allí desde hace mucho tiempo. Algunas comunidades, ubicadas al borde del salar, tienen una relación más directa con la explotación de litio, entre las que se destacan Peine y Toconao con 600 y 800 habitantes respectivamente, y comunidades más pequeñas como Camar, Socaire y Talabre. Existen también otras comunidades más alejadas y cuya relación con la minería de litio es más distante (Jerez, 2018). En ese sentido, en la zona del salar de Atacama como en otros salares de la región (i.e. Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en

Argentina) las comunidades aprovechan económicamente el salar para el turismo de paisajes extremos, circunstancia que redunda en que las empresas mineras sean percibidas como amenaza y competidoras (Gundermann y Goebel, 2018).

Entre las principales actividades económicas de la zona se identifican por un lado las actividades agrícolas y ganaderas –en descenso–, la actividad minera y las actividades asociadas al turismo.

Entre los principales cultivos se encuentran el maíz, la quinua, las hortalizas y las frutas (Jerez, 2018); aunque para muchos se están perdiendo los cultivos tradicionales como las habas o el membrillo (entrevista Jorge Coca, 2016). En ganadería se destaca la crianza de llamas, alpacas, cabras y ovejas tanto para el autoconsumo como para la comercialización. Respecto a la minería, las poblaciones locales están también empleadas en la minería existente en la zona tanto de litio como de cobre en yacimientos cercanos (i.e. Minera Gabriela Mistral, Minera Zaldívar, Minera Escondida y Chuquicamata). El turismo, sin embargo, resulta la actividad principal ya que la ciudad San Pedro de Atacama es el principal destino turístico internacional del país, recibiendo más de 100,000 visitas al año. Por ello ha sido declarado Zona de Interés Turístico (ZOIT) (Jerez, 2018).

Para algunas personas entrevistadas la extracción de litio ha generado gradualmente problemas en la agricultura, porque los campos se están salando. De todos modos, existe además un impacto sociocultural que no es tan sencillo de medir (entrevista Jorge Coca, 2016).

Desde el punto de vista de la organización territorial, Gundermann y Goebel identifican una diversidad de formas de organización social en las localidades atacameñas que conviven, complementándose, y en casos diferenciándose con mecanismos de separación y tensión.

Así, por un lado, tenemos la formación de la Comunidad Indígena como figura legal a partir de 1994 bajo la vigencia de la Ley Indígena. En esta forma de organización, la Comunidad es la titular de las tierras comunitarias y los bienes colectivos pertenecientes a esa tierra, entre ellos, el agua para riego y consumo humano, las edificaciones. Además, ejerce la representación jurídica y política del grupo. Por otro lado, se encuentra la Junta de Vecinos,

creada con anterioridad, para organizar las relaciones con el Municipio y los servicios públicos. También existen las asociaciones de segundo nivel (2018).

Las Comunidades Indígenas se convirtieron gracias a un marco de condiciones favorables en los principales actores para las reivindicaciones territoriales y otras demandas colectivas asociadas al agua y los recursos naturales. En efecto, entre los procesos y acuerdos que fueron generando las condiciones para articular los distintos tipos de demanda desde la Comunidad Indígena, se destacan: primero, los procesos de titulación de tierras y el saneamiento de aguas atacameñas. Segundo, los acuerdos entre organismos de gobierno con distinta competencia y funciones, (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena –CONADI– y Ministerio de Bienes Nacionales; CONADI y Dirección General de Aguas). Tercero, la creación de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI). Cuarto, las acciones de las comunidades, de forma individual y colectiva, agrupadas en asociaciones de segundo nivel (Gundermann y Goebel, 2018).

Así, la Ley Indígena ha consolidado a las comunidades como interlocutores válidos frente al Estado y las empresas (Argento y Puente, 2019).

Entre las asociaciones de segundo nivel se identifican al menos tres instancias diferenciadas, que pueden tener intervención en alguna demanda en simultáneo: el Consejo Directivo de la Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), instancia de concertación público-indígena, el consejero atacameño ante el Consejo Nacional de la CONADI para participar en las políticas y programas, y el Consejo de Pueblos Atacameños (CPA), que en la actualidad nuclea a las 18 comunidades del Salar de Atacama, y en sus inicios incluía también a las comunidades de Alto el Loa (Gundermann y Goebel, 2018; entrevista Didier, 2020).

Desde el punto de vista de los actores comunitarios puede verse entonces que aparece la asociación como estrategia política, en particular respecto al rol del Consejo de Pueblos Atacameños. Algunas personas entrevistadas coinciden en el papel central que juega y jugó en la firma del convenio con Albemarle.

Es una de las únicas instancias para que las comunidades se puedan proyectar, sino no logran una visión de tipo estratégica. Muchas comunidades

están en cosas como hacerse la remera que se los identifique con la comunidad como símbolo de auto-determinación, pero no poseen una visión más allá. Sin embargo, a la vez en el Consejo prepondera una visión empresarial lo que puede ser visto de manera controversial (entrevista Jorge Coca, 2016).

De hecho, fue el CPA –en su rol asociativo– el que ha impulsado denuncias por los usos de agua en el período 2013-2015 (Argento y Puente, 2019).

A su vez, existen otras organizaciones que nuclean a distintos Ayllus –de acuerdo a su denominación ancestral– o comunidades indígenas, en virtud de demandas de distinta índole como el caso de la Asociación de Regantes, con entre 1500 y 2000 socios. Allí, las comunidades se organizan en distintos sub-grupos de acuerdo a dónde se encuentran geográficamente ubicadas y de acuerdo a qué canal las abastece. También existen agrupaciones como la Comisión de Agua Potable Rural de San Pedro de Atacama (CAPRA) que se ocupa de proveer de agua potable y sistema de cloacas a los usuarios de la zona. En ambos casos las demandas y temas de discusión se vinculan al agua (entrevista Antonio Madrid, 2016).

Para Morales Morgado (2014), y en sintonía con lo que manifestaron varios de las personas entrevistadas, sin embargo, resulta el Consejo de Pueblos Atacameños la instancia más importante de organización ciudadana de los atacameños. Creado en 1994 con personería jurídica ajustada a la ley Indígena, allí se nuclean 18 comunidades del área de Desarrollo Indígena Atacama la Grande. El Consejo de Pueblos Atacameños se propone como objetivos, expresados en su propio sitio web, “preservar y promover el desarrollo de la cultura y valores propios del pueblo atacameño, velando por el fortalecimiento del espíritu de comunidad y solidaridad entre sus miembros” (Consejo de Pueblos Atacameños, sitio web).

Morales Morgado repasa la historia del movimiento atacameño e identifica tres períodos distinguibles: la génesis entre 1960 y 1980, la formación en la década de los noventa y el pragmatismo a partir del 2000 (2014).

Se identifica que la “trayectoria del movimiento social indígena atacameño es la historia de una demanda cultural, asociada primero al “agua” y luego al “territorio”, pasando de las reivindicaciones sociales en un contexto

de aislamiento regional, a un conjunto de demandas socioeconómicas y jurídicas que darán curso a negociaciones directas entre organizaciones indígenas y corporaciones privadas mineras (2014, p. 16).

El acceso a los gobiernos locales vecinales y municipales lo diferencian de otros movimientos étnicos como el aymara o mapuche, dando pie a lo que se denomina una etno-burocracia (Morales Morgado, 2014).

Definido como "una decisión de caminar juntos" hacia la conquista de derechos, se jerarquiza el fortalecimiento organizacional frente a los otros actores por sobre las diferencias internas; se reconoce por un lado las posibilidades que representa la institucionalidad estatal y por el otro, la evaluación de sus capacidades como grupo social organizado (con fortalezas y debilidades) (Morales Morgado, 2014).

Estas configuraciones y relaciones de asociación no han estado exentas de conflictos y tensiones. De hecho, se identifica una falta de confianza entre las distintas organizaciones y grupos que en momentos dificulta una puesta en común e intercomunicación entre demandas sociales afines. Esto se vincula con la falta de transparencia y defectuosa comunicación entre distintos grupos y hacia el interior de grupos existentes como el propio Consejo de Pueblos Atacameños o la asociación de regantes (entrevista Antonio Madrid, 2016).

Por otra parte, existe una suerte de división adicional entre aquellos que son atacameños y los que no lo son, así como entre sanpedrinos y los afuerinos. Estas diferenciaciones contribuyen a las dinámicas de relaciones sociales existentes (entrevista Antonio Madrid, 2016) y generan a su vez nuevas tensiones (entrevista Morales Balcázar, 2020).

Los principales conflictos territoriales en la década del noventa se vinculan a los usos de agua y a los procesos de titulación de tierras ancestrales. Más allá que había también conflictos de menor escala vinculados a la relación con las empresas, estos últimos pueden considerarse en todo caso como de carácter individual y sobre temas laborales.

Así, uno de los problemas principales surge con el uso de aguas de uso ancestral por parte de terceros, identificándose una diferencia entre las aguas superficiales –sujetas a protección– y las subterráneas –no protegidas suficientemente–.

En un primer momento (1981-1984) se inscribieron las aguas del salar a nombre de sus tenedores históricos, reforzándose –por no resultar inicialmente suficiente frente a terceros– una década después (1995-1998) la inscripción a nombre de las comunidades indígenas y las asociaciones indígenas de regante. Se explica que se reconocieron e inscribieron la gran mayoría de los derechos de agua de propiedad ancestral de las 18 comunidades atacameñas (Cuadra, 2000 en Gundermann y Goebel, 2018).

Sin embargo, y debido a que las aguas subterráneas no fueron protegidas especialmente para las comunidades indígenas sino quedaron sujetas al Código de Aguas, de lógica liberal, se suscitaron conflictos y reclamos. El Código de Aguas da derechos de uso y aprovechamiento de manera individual y mercantil, y se concedieron en distintas zonas de los territorios reclamados por comunidades, utilizando las comunidades los canales judiciales para resguardar su posición, aún en territorios no titulados (Gundermann y Goebel, 2018). De hecho, el Código de Aguas impactó en la privatización y pérdida de aguas ancestrales de las comunidades de la zona frente a empresas mineras (Argento y Puente, 2019).

En términos de procesos de titulación de territorios, la Ley Indígena N°19.253 posee un fuerte elemento estatista siguiendo la propia visión del Estado en cuanto a su esquema de propiedad. Pese a que establezca que "son tierras indígenas aquellas que las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de los siguientes títulos", se requiere la inscripción en un registro nacional y se menciona la importancia del reconocimiento estatal (Aguilar Cavallo, 2005).

Es decir, para que las tierras sean reconocidas como tal, se requiere la inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas, por lo que la ocupación y posesión histórica es calificada por la propia institucionalidad estatal (CONADI) cuando recibe una solicitud de inscripción (Aguilar Cavallo, 2005).

Así, las comunidades atacameñas iniciaron una demanda de titulación que alcanzaba las tres millones de hectáreas, abarcando toda la superficie del Loa. Esta demanda inicial fue disminuida mediante negociaciones del Ministerio de Bienes Personales y CONADI a 950,000 hectáreas ya que esa era la superficie de ocupación efectiva demostrable tanto histórica como en

la actualidad. Luego de ello, en más de una década de trabajo, la titulación efectiva alcanzaba solamente las 346,778 hectáreas, un 38,3% de lo demandado.

Si bien la pretensión de las tres millones de hectáreas se mantiene como uso retórico, la falta de entrega de las tierras no tituladas aun es fuente de conflicto constante no sólo con terceros sino en ocasiones entre comunidades (Gundermann y Goebel, 2018).

Así, en esta sub-sección pudo verse las características y actividades de distintas comunidades que habitan el salar de Atacama; tanto las actividades que realizan (agricultura, ganadería en retroceso, turismo étnico y empleo en mineras) como la diversidad de demandas (territorio, uso del agua, preocupación ambiental y relación con empresas mineras) y las estrategias asociativas en distintos grupos y espacios que a veces se complementan y otras entran en tensión.

Específicamente, respecto a la instalación de las mineras en el territorio del Salar, las relaciones entre empresas y comunidades han sido diversas y en algunos casos alcanza las tres décadas. Los conflictos y demandas sociales han variado durante el largo período que llevan ya instaladas en el territorio de Atacama, con matices y diferentes puntos de vista y percepción de acuerdo a las comunidades. Lejos de pretender dar un análisis detallado y exhaustivo de esta relación, en la siguiente sub-sección caracterizaremos las relaciones en las primeras instancias hasta el período 2009/2010 en el que se identifica el creciente interés de las empresas de expandir sus explotaciones. Luego de ello, describiremos las relaciones novedosas a partir de las negociaciones hacia la expansión de las operaciones en la zona, así como los problemas y percepciones existentes.

6.3.2 Conflictos con la actividad minería y su evolución

6.3.2.1 Primeras relaciones entre empresas y comunidades

La comunidad de Peine es una de las que se encuentra más cercana a las explotaciones mineras y ha tenido una relación con estas empresas que ha ido mutando a lo largo de los años.

De hecho, debido a su relación de más de cuatro décadas, se conoce a esta comunidad informalmente como "la litio" ya que allí se instaló Rockwood-Albemarle tiempo antes de la aprobación de la Ley Indígena (Argento y Puente, 2019).

Esta comunidad, compuesta de aproximadamente 450 personas, se dedica tradicionalmente a la agricultura y ganadería, aunque en la historia más reciente también varios miembros de la comunidad han prestado servicios a empresas mineras. La actividad de agricultura incluye cultivos como el maíz, y la ganadera implica una cantidad de aproximadamente 20 cabezas de ganado por persona. Respecto a la actividad minera se estima que aproximadamente 35 o 40 personas son empleadas de la empresa Rockwood (entrevista miembro de la comunidad, 2016).

La relación con las empresas que ya se encuentran instaladas en su territorio (i.e. Minera Escondida; Rockwood-Albemarle) ha involucrado proceso de diálogo y acuerdos de mucha complejidad y no exentos de tensiones (OCMAL, sitio web).

El ingreso a la comunidad da cuenta del impacto de las empresas en la zona. Se aprecian a simple vista las construcciones pertenecientes a los campamentos mineros instalados allí.

Entre las nuevas viviendas que se instalan aparecen también espacios de esparcimiento, como los casinos, y la llegada de muchos vehículos, dando cuenta del impacto sociocultural (Argento y Puente, 2019).

Para la entonces presidenta de la comunidad de Peine, existe una creciente preocupación ambiental en la zona por la instalación de la empresa. La empresa extrae la salmuera que no se reconoce como agua. Pero siempre hay un impacto, y se recuerda a los abuelos que decían que las vegas ya no son las mismas, de hecho, con imágenes satelitales seguro se termine de identificar su disminución (entrevista, 2016).

En los últimos años (2016-2019) la comunidad se ha manifestado en contra de la instalación de nuevos proyectos mineros, movilizándose especialmente en el año 2017 contra el proyecto minero Delfín[54]. Con la

[54] Más información en: OCMAL, s/f. https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/view/944

empresa Rockwood (hoy Albemarle) existen distintos aspectos de la relación que van desde las mesas de trabajo permanentes, como la entrega de recursos y el monitoreo ambiental participativo, explicaba la entonces presidente de la comunidad (2016).

No todas las comunidades poseen la misma relación ni compartan la percepción respecto a las empresas mineras, las amenazas u oportunidades que significan. En cualquier caso, las posiciones también varían con el paso del tiempo y al interior de las distintas comunidades.

Para la comunidad de Coyo la situación es distinta. La comunidad Ayllu de Coyo, que en lengua original Kunsa, quiere decir "cerebro", es una de las 18 comunidades de la cuenca del salar de Atacama y el Área de Desarrollo Indígena Atacama la Grande. Se constituyó como comunidad indígena el 29 de octubre de 1994. En la actualidad habitan 150 personas, 30 familias, y un total de 500 de manera estacional en la comunidad o la región.

La comunidad posee como característica distintiva que se encuentra entre las que co-gestiona sitios de interés turístico y cultural. Además, tiene su propio sitio web donde promociona los sitios turísticos que co-administra, la aldea de Tulor y las Laguna de Tebenquiche y de Baltinache. De hecho, se considera la primera comunidad en manejar un sitio turístico patrimonial en el país en referencia a la aldea de Tulor. Esta aldea tiene importancia ancestral y cultural, además de funcionar como atracción turística (Comunidad Coyo, sitio web). Por ello, una de las principales actividades económicas lo constituye el llamado turismo étnico, en el que se realizan visitas a la zona mostrando la mirada indígena.

La administración del sitio de la Aldea de Tulor significó un gran desafío en términos de capacidades. Hubo mucho que aprender sobre temas administrativos, pero siempre se buscó mostrar que se podía gestionar desde la comunidad para demostrarle al Estado que creía lo contrario. Además, para competir con otros operadores, se explica que muchos miembros de la comunidad intentan aprender inglés, mientras a la vez se busca rescatar la lengua kunsa (entrevista al entonces presidente de Coyo, 2016).

En un primer momento no existía regulación alguna sobre este sitio, que se estaba destruyendo. Así, en 1998 se firmó un acuerdo entre la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Consejo de Monumentos

Nacionales (CMN), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la comunidad de Coyo para implementar un plan de manejo y puesta en valor, conservación y traspaso de la administración.

Para algunos de las personas entrevistadas tanto en la propia comunidad como fuera de ella, Coyo es vista aun por organismos de gobierno con respeto por su capacidad de organización y gestión.

La visión sobre las empresas mineras es distinta, con menos matices quizá: son vistas como una amenaza, percepción que redundó en que años más tarde Coyo fuera una de las últimas comunidades en aprobar el acuerdo con Rockwood-Albemarle. Además, también se opuso públicamente al avance del proyecto minero de la empresa Wealth Minerals (OCMAL, 2019).

Gundermann y Goebel describen cómo era la relación entre empresas y comunidades desde una mirada de historia reciente (a partir de 1985). Desde un inicio las empresas mineras que se instalaron en el salar de Atacama contrataron mano de obra indígena, principalmente miembros de las comunidades de Peine, Socaire, Camar y Toconao que son las más cercanas a los emplazamientos mineros. Estos empleos demandaban baja calificación y, por lo tanto, la retribución era también baja. Los campamentos con la administración y los dormitorios se instalaron en las comunidades de Peine (SCL, luego Rockwood-Albemarle) y de Toconao (SQM) (2018).

Si bien siempre se ha sostenido desde las empresas el interés en contratar mano de obra local, han surgido también inconvenientes y conflictos, en particular, al contratarse de trabajadores de afuera, con despidos porque se alegaba falta de conducta de trabajadores indígenas (inasistencias sin justificación, alcoholismo), o confrontaciones para mejorar las condiciones laborales (Gundermann y Goebel, 2018)

Así los citados autores identifican un período inicial con una relación más de tipo asistencial, que iba mutando en distintos momentos, de cooperación a conflicto, o aún la convivencia de ambos por distinto tipo de temas. Un cambio más significativo puede verse a partir de la década de 1990, y entrada ella, cuando se hace necesario –debido a los procesos que modifican los marcos legales internacionales y nacionales– darle más estructura a las relaciones entre empresas y comunidades.

Las relaciones de carácter asistencial que se identifican para un primer momento se presentan con apariencia de desinterés y generosidad, no están formalizadas de modo alguno ni mediante convenio ni en una política interna de la empresa. Aquellas que le siguen, encuadradas en el modelo de responsabilidad social empresaria (RSE), buscan tener en cuenta a los distintos stakeholders de los proyectos, en este caso a las comunidades locales (Gundermann y Goebel, 2018). Este modelo, más pendiente de cómo se ve desde afuera que a generar cambios sustantivos, prepondera hasta la segunda década del nuevo siglo. En este momento los distintos cambios en el contexto y en las estrategias e intereses de los distintos actores del mercado, la sociedad y el Estado generan un tránsito hacia una nueva forma de relación llamada "valores compartidos". Esta será descripta y analizada en la sub-sección correspondiente.

Así, las relaciones entre empresas y comunidades en el paradigma de RSE se daba de manera directa entre individuos y grupos pequeños y la empresa (Argento y Puente, 2019).

Sin embargo, con el correr de los años, y frente a un gradual y mayor conocimiento de las herramientas legales que llegaron con el avance de los derechos indígenas, se logró un aprendizaje colectivo que redundó en un nuevo tipo de relaciones.

En el 2009 se puede identificar a la demanda que realiza la comunidad de Peine contra Rockwood/Albemarle por el uso de aguas de regadío (Argento y Puente, 2019) como un punto de inflexión.

Poco tiempo después, en el 2012 la comunidad de Peine logró la firma de un convenio con distinto carácter a las relaciones suscitadas hasta ese momento. Dicho convenio fue actualizado desde ese entonces (entrevista a persona de la comunidad de Peine, 2016).

Argento y Puente, describen que se logró recibir una suma de dinero fijo como compensación ambiental y reparación de daño hasta que termine la explotación (2019).

La entonces presidente de la comunidad reflexiona sobre una relación que tiene distintas aristas y no solamente la compensación económica, resalta las reuniones periódicas de las que participa con la empresa y en la que

pueden llevarse distintos temas y preocupaciones de las comunidades (entrevista, 2016).

La nueva relación involucra además la formación de dirigentes y plantea la necesidad de hacer llegar el convenio a la totalidad del territorio (Argento y Puente, 2019).

6.3.2.2 Cambios de rumbo: estrategias y relaciones entre actores

A partir de la segunda década del nuevo siglo se inician una serie de modificaciones en las relaciones entre empresas y comunidades.

Uno de los puntos más significativos que señalan una relación distinta, y de los aspectos más comentados por las personas entrevistadas y la literatura, es el convenio entre la empresa Rockwood/Albemarle y el consejo de Pueblos Atacameños firmado en el año 2016.

Si bien no se pudo acceder a los detalles –por aspectos vinculados a la confidencialidad–, sí se logró conocer sus aspectos centrales a través del testimonio de distintas personas entrevistadas. De hecho, el convenio mismo estipula qué aspectos pueden ser divulgados, y qué otros no.

En el mes de febrero 2016, la empresa minera firmó un convenio con las 18 comunidades atacameñas del municipio de San Pedro de Atacama y el Consejo de Pueblos Atacameños (CPA). De acuerdo a algunos especialistas, este convenio fue requisito necesario para que CORFO autorizara el aumento de la cuota a la empresa (a más del doble de lo que tenía autorizado). Para lograr esto, la empresa tenía que transferir a las comunidades un porcentaje de las ventas y avanzar en un sistema de monitoreo de las aguas de la zona (Jerez, 2018).

Según otras fuentes consultadas la temporalidad fue distinta, y el rol del Estado, también: el convenio se firmó luego de haber tenida aprobada la extensión del proyecto. Este aspecto, como explica el entonces Jefe de las relaciones comunitarias entrevistado, no es menor. Con ello quedaba en claro la buena fe de la empresa, al quedar desvinculados el proceso de diálogo con las comunidades del proceso de evaluación. El Estado no participó. Se le informó en sendas oportunidades sobre este espacio de diálogo, pero la superintendencia de medio ambiente dijo que no tenía interés en participar ya

que se trataba de un acuerdo entre privados; además, les desearon "mucha suerte" (entrevista Barraza, 2016).

Lo que sin dudas es claro es que en un momento la empresa se encontraba con varios frentes abiertos en simultáneo y procesos de diálogo con actores estatales (tanto la superintendencia de medio ambiente como la propia CORFO) por un lado, y comunitarios, por el otro, para lograr sus objetivos de expansión.

El proceso de diálogo se demoró más de la cuenta, debido a la falta de acuerdo entre las comunidades y la empresa, por un lado, y las diferencias entre distintas comunidades, por el otro, explicó Barraza (entrevista 2016).

El convenio, calificado de inédito, tiene como antecedente directo el contrato firmado con la comunidad de Peine en noviembre 2012, que contaba con una serie de características interesantes, entre ellas, se incluían por primera vez los temas ambientales, las mesas de diálogo permanente, y la contribución de recursos al plan de desarrollo de las comunidades, calculado en base a la producción de lo extraído en el mismo salar de Atacama (entrevista Barraza, 2016).

Así, la empresa destaca el enfoque de desarrollo del mismo: se basa en respeto, diálogo genuino y búsqueda de beneficios mutuos; las comunidades son vistas como un socio de la industria, en tanto también son ellas las que participan en definir sus prioridades e intereses. De esa forma se cumple por un lado, el Convenio N°169 de la OIT en cuanto a la participación en los beneficios, y por el otro, la recomendación de la Comisión Nacional del Litio[55].

Sin embargo, desde la empresa resaltan que de acuerdo a lo que le había informado el propio Estado, no correspondía aplicarse la consulta indígena del Convenio N°169 de la OIT debido a la certeza jurídica de los proyectos, cuyo trámite había sido iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia del mencionado convenio. De hecho, el proceso de evaluación de impacto ambiental había sido iniciado en el 2006 y había llevado 6 años en

[55] Para más detalles ver: Orellana, 2016.

finalmente ser aprobado, siendo para uno de los representantes de la empresa, uno de los más extensos de Chile (entrevista Barraza, 2016).

Por ello, la empresa considera que el proceso de diálogo que inició fue de carácter voluntario, y llevó alrededor de tres años de diálogo, con un período más intenso en el año 2015 en el que reuniones entre la empresa y las comunidades ocurrían cada 15 días (Barraza, 2016).

Tanto los resultados del convenio y los aspectos que integra, como el proceso de diálogo que le dio origen reúnen elementos salientes para las prácticas del momento.

Respecto del proceso de diálogo, se señala que el primer aspecto central fue acordar un "protocolo de diálogo", un estándar sobre cómo iba a entablarse la conversación. Entre los aspectos centrales se determinó la necesidad de entablar un diálogo directo entre los responsables máximos de los dos espacios: así se establecieron lazos directos entre el presidente del Consejo de Pueblos Atacameños y el gerente general (CEO), dejando afuera los intermediarios, en particular a los abogados.

Para representantes de la empresa misma, el gerente general se involucró de una manera significativa.

El convenio de más de 60 páginas, contiene en la mitad de ellas elementos de carácter "declarativo"; allí donde no se llegó a un acuerdo se dejaron asentadas las posiciones de un lado y del otro. Por ejemplo, allí las comunidades establecieron que eran ellas las propietarias de los territorios en los que viven, pese a que se encuentre una disputa abierta con el Estado. Allí, la empresa estableció que las tierras pertenecen al Estado, sujeto a quien se las arrienda la firma (entrevista Barraza, 2016).

Un punto común que resaltaron tanto miembros de las comunidades como de la empresa fue que el proceso resultó enriquecedor; aunque, no en todos los momentos, sencillo.

El convenio tenía tres componentes principales, explica Barraza, aunque se suela destacar solo uno de ellos (la arista económica).

El primero de ellos, se vinculó a los temas ambientales. Se acordó como objetivo central del convenio, la protección del salar y los aspectos ambientales.

Entonces, pese a que el proceso de diálogo y el convenio escaparan la intervención del Estado, y sus ámbitos de fiscalización, se tomó la decisión de incluir los mismos compromisos ambientales tanto en el proceso de evaluación de EIA como en el convenio entre empresas y comunidades y de esta forma, que quedara claro las condiciones y las obligaciones de la empresa.

Se estableció una red de monitoreo ambiental con áreas de interés que no necesariamente se vinculaban al interés de la empresa; se incluyeron, entonces, puntos definidos por las propias comunidades. Se estableció un monitoreo participativo de compromisos y parámetros ambientales en los que las propias comunidades podrían tomar la información y los datos; y se acordó una capacitación en aspectos técnicos para que los miembros de las comunidades pudieran llevar adelante la toma de muestras de manera independiente; así, además, lograban una interpretación propia con profesionales elegidos por ellos. Este aspecto demandó también un dialogo con SQM ya que se buscaba tomar muestras en la faena de dicha firma.

El segundo componente se basó en la mesa de diálogo de carácter permanente y con periodicidad de un mes en la que participaban dos miembros por la empresa y otros dos por las comunidades, eligiéndose inicialmente a la presidenta de Peine con experiencia en esta relación. Se establecieron modos de solucionar controversias que no impedían la renuncia a derechos de reclamar en la justicia, pero sí debía agotarse la vía establecida en el acuerdo previamente. Este aspecto fue de gran importancia para la empresa.

El tercer componente se vinculaba a la cuestión económica. Las comunidades tendrían una participación directa en los beneficios de las actividades de la empresa, específicamente de las ventas, equivalente a un 3,5% de lo que se vendiera del carbonato de litio extraído del Salar de Atacama. Esto así porque la planta de procesamiento química, la Negra, situada en Antofagasta, podría en algún momento recibir también sales de otro salar. Se llegaría de manera escalonada a ese porcentaje mientras se iniciaba todo un nuevo ciclo de extracción de sales de 18 meses comenzándose en el 2016 por un monto fijo, en el 2017 un 2,5% de las ventas; en el 2018 un 2,75% para llegar en el 2019 al 3,5%.

El aspecto económico es el que más llamó la atención. De hecho, explica la empresa que en vez de ir por la fórmula más usada al momento –de la participación en las utilidades– las comunidades optaron por la participación en las ventas debido a la costumbre de las empresas "de toquetear" sus números y el riesgo de que, llegado el momento, no haya más utilidades para su participación (entrevista Barraza, 2016).

Para una de las una de las integrantes de la Comisión del Litio, lo que hizo Rockwood en ese momento fue tomar casi uno por uno los puntos del informe de la comisión y llevarlos a la práctica. La empresa se presentó como un buen alumno, decidiendo hacer las cosas lo mejor posible, no sólo respecto al Estado sino en su relación con las comunidades (entrevista Durán, 2016).

Así una serie de factores que involucran los intereses y posicionamiento de distintos actores, en conjunción y combinados, llevaron a la firma de este acuerdo.

Por un lado, desde el punto de vista de la empresa, se buscaba ampliar la cuota de explotación para extraer litio de manera "sustentable" y –conforme se establece en diversas publicaciones institucionales– convertirse en un socio estratégico de Chile, un país líder en la industria.

Para el Jefe de las relaciones con las comunidades de Rockwood-Albemarle, cuando la empresa buscó ampliar su cuota fija y su tasa de extracción, ya que su proyecto no era atractivo económicamente, no se había dado cuenta del cambio de contexto. Cuando quiso ampliar su cuota que era muy baja (de 142 litros por segundo, a comparación de los 700 litros por segundo de SQM), todo había cambiado. Solo se dio cuenta de los cambios cuando el proyecto de ampliación fue rechazado por la Superintendencia de Medio Ambiente y opuesto por las comunidades cercanas de Peine y Toconao. Todo era distinto: la percepción de las comunidades sobre sus derechos había crecido y el Estado mismo había sofisticado su estructura desde los permisos iniciales en los años ochenta. La empresa hizo un giro de 180 grados en este tema; de hecho, hasta cambió su estructura organizacional estableciéndose un responsable específico para la relación con las comunidades (entrevista Barraza, 2016).

Por otro lado, las comunidades mismas venían viviendo un proceso de movilización y fortalecimiento que les permitió mejorar sus capacidades de diálogo y negociación, aunque el análisis e interpretación de estos procesos es complejo, y a las veces, contradictorio.

Por último, desde el punto de vista estatal, y especialmente tras el informe de la Comisión del Litio había cierta expectativa de lograr alguna modificación en el *status quo* respecto al rol del Estado, aunque el informe no daba pautas sobre cómo avanzar.

Estas circunstancias fueron acentuadas con el escándalo de SQM que puso en evidencia, entre otros aspectos, las distintas falencias del Estado en cuanto a su rol fiscalizador por las actividades en el salar de Atacama.

Así que cuando CORFO y Rockwood-Albemarle finalmente se pusieron de acuerdo en la forma en que relacionarían en el año 2016, reemplazando el convenio de la década del ochenta, existían varios aspectos novedosos; estos aspectos a su vez diferían en gran medida de la situación de su principal competidor SQM.

El acuerdo entre la empresa Rockwood-Albemarle y CORFO, además de la ampliación de la cuota de extracción y el período de explotación –hasta las 262,132 toneladas métricas de litio metálico equivalente o el año 2044–, incluyó también varias modificaciones de las condiciones a favor del Estado. Entre estas condiciones la literatura destaca las siguientes: la forma de pago que se haría en comisiones sobre las ventas de litio con una escala progresiva a tasas marginales sobre rangos de precios hasta el 40% (Slipak y Urrutia Reveco, 2019). En este aspecto, se explica que las tasas no son fijas: por ejemplo, a X precio le corresponde un 10% de regalías, si ese precio aumenta, el porcentaje también, a 15% (entrevista Camilo Lagos, 2016).

Así también se incluyeron otras condiciones como la generación de valor agregado prohibiéndose que comercialice la materia prima sin valor agregado, debiendo ofrecer productos de litio a más bajo precio a quienes apostaran por sumar valor agregado en el país.

También se estableció que la compañía contribuiría con una planta de carbonato de litio grado batería y que comprometería recursos anualmente al desarrollo de entidades de investigación y desarrollo científico (Slipak y

Urrutia Reveco, 2019). Sin embargo, con el correr de los años, no todos estos aspectos avanzaron como fueron inicialmente propuestos.

La cuestión del pago no es un hecho menor ya que esta firma no pagaba regalías ni impuestos respecto a las ventas (Cademartori Dujisin *et al*, 2018).

El análisis de su significado e impacto para las relaciones entre actores en la región de Atacama no es unívoco, presenta ambivalencias, y puntos de vista cambiantes por el propio paso del tiempo.

En primer lugar, para algunos especialistas, que no minimizan posibles los problemas de cooptación y ambivalencias en términos prácticos, el convenio que firmó Rockwood/Albermarle con el CPA fue positivo en que permitió institucionalizar la visión de "valores compartidos" de la empresa, quedando claras sus buenas intenciones, y siendo la relación muy bien recibida (entrevista Durán, 2016).

Esto llevó a elevar el estándar para la relación con las comunidades, lo que le permitió no solo diferenciarse de su competidor SQM, sino como fue mencionado anteriormente, generar un estándar para todo el sector minero, lo que también molestó a la industria. Lo que en definitiva hizo el convenio fue cambiar el paradigma de relaciones (entrevista Durán, 2016). La propia empresa reconoció haber sido muy criticada por esto; le dolió a la industria minera de Chile (Barraza, 2016).

En segundo lugar, para la propia Rockwood-Albemarle, en los ochenta y noventa existían otros enfoques, lo que se entendía como asistencialismo: "Te pedían techo, y le daban techo; si pedías madera, te daban madera, ese era el vínculo". El cambio fue tan sustantivo en la empresa que el convenio también tuvo su impacto en cómo se organizó la firma para llevar adelante las relaciones con las comunidades. Por pedido de la comunidad de Peine se designó a una persona específica para ello. Antes esta relación estaba a cargo del propio gerente operativo de la planta, con características muy técnicas. Ahora existe un área especializada (Entrevista Barraza, 2016).

En la entrevista con el representante de la empresa, el entrevistado parecía entusiasmado y convencido de intentar este camino, quizá con el

tiempo se podría evaluar mejor si había sido un acierto o no ir por un camino como el escogido.

En tercer lugar, desde el punto de vista de los actores comunitarios, se identifica gran ambivalencia en las personas entrevistadas.

Por un lado, existen elementos que dan cuenta de una mirada más benevolente con respecto al convenio. Se resalta que hasta ese momento era poco lo que podían obtener las comunidades del litio, y el convenio fue la oportunidad para sacar algo. Los recursos sirven para mejorar el uso del territorio, la gente se reintegra y puede participar de las distintas actividades (entrevista Coca, 2016). Justamente con los recursos aportados por Albemarle, se busca empoderar a las comunidades: se contratan profesionales de distintas disciplinas (sociología, arqueología) para fortalecer el conocimiento del territorio y luego tener más argumentos para defenderlo, por ejemplo, si se está frente a un sitio de valor arqueológico (entrevista miembro comunidad de Toconao, 2020).

Al mismo tiempo, dicha mirada no está exenta de elementos más críticos: de hecho, se identifica una suerte de resignación. No había mucho por hacer al respecto, de todos modos, ya "venía cocinado" el proyecto (en referencia a la ampliación), señala Jorge Coca. La empresa fue astuta al venir con una propuesta de este tipo (entrevista 2016).

Parece que los aspectos económicos en comunidades con pocos recursos, en particular aquellas más débiles, que no tenían como la de Coyo y otras, ingresos alternativos, terminaron jugando su rol.

Además, Morales Balcázar explica que las actividades de sensibilización sobre posibles impactos del proyecto, y marginalmente en contra del convenio, no tuvieron los resultados esperados (2021).

Esta situación no fue sencilla hacia el interior de cada comunidad. Los líderes de entonces tuvieron una enorme responsabilidad (entrevista Coca, 2016); estaban preocupados por el futuro de una decisión tan trascendental "no queríamos que nos dijeran después que vendemos las cosas", por eso el presidente de Coyo explicó que su comunidad fue una de las última en firmar (entrevista Alvarez, 2016).

Se ponía en evidencia la complejidad de una decisión así, en la que los presidentes comunitarios requerían el respaldo de la comunidad entera.

Es por ello que, en medio de presiones del proceso de firma, los presidentes elevaban a sus comunidades la decisión final, pero en cuyo marco no existían consensos absolutos (Argento y Puente, 2019).

De todos modos, las personas entrevistadas coincidieron en que no se trataba solo de dinero. También el convenio hacía eco de las crecientes preocupaciones ambientales ya que definía un mecanismo de monitoreo participativo, entre otros aspectos. Quizá lo más saliente se vincule con el mecanismo de diálogo y negociación directa entre empresa y comunidades.

Argento y Puente, en este respecto citan a uno de los abogados que participó de la redacción del mismo "crea instancias directas de diálogo con la empresa, pero en definitiva los garantes son las comunidades y un poco se deshace de esperar el rol de mediación del estado…" (2019).

Asimismo, con el paso del tiempo, y la llegada de un nuevo acuerdo con la otra empresa que está en el territorio hace también varias décadas –SQM (2018)–, las miradas se modifican, se matizan o adquieren nuevos sentidos.

A pesar de que los aspectos críticos y conflictivos del acuerdo con Rockwood/Albemarle no necesariamente desaparecen, surgen nuevos elementos a tener en cuenta y ponderar en el análisis sobre sus impactos.

Es así que también en los convenios que firmaron las empresas con las comunidades vuelven a quedar en evidencia la diferencia de enfoques y estrategias entre las dos empresas. El convenio con Rockwood/Albermarle tiene características distintas; se trata de un modelo totalmente diferente al de SQM: en el primero, existe una mesa de trabajo continua con el CPA; la empresa participa en el programa de monitoreo y está más inserta en el territorio; en cambio el celebrado con SQM tenía varios aspectos más controversiales como una dudosa limitación al derechos de protesta, y además que crea la figura de una fundación como entidad para recibir y administrar los fondos, dando cuenta de una visión limitante para las comunidades: ellas no son capaces de administrar los fondos directamente por eso se crea esta fundación (entrevista Morales Balcázar, 2020).

Existe una percepción generalizada entre las personas entrevistadas que SQM no tiene la misma percepción del trabajo con las comunidades. Se señala que la firma negoció con CORFO el nuevo convenio a espaldas de las

comunidades. De hecho, se sirve del famoso divide y reinarás, creándose grupos internos que defienden a la empresa minera por posibles fuentes de empleo y presión de operadores políticos, y otros que miran su accionar críticamente por su preocupación por el agua y el ambiente. Los puestos de trabajo que genera tampoco son de relevancia, nunca se trata de un gerente o una posición de jerarquía en manos de las comunidades (entrevista miembro de la comunidad de Toconao, 2020).

Para una de las entrevistadas, SQM actuaba como amo y señor en el territorio. Aunque haya incumplido los términos del contrato anterior de arriendo con CORFO, se le concede un nuevo acuerdo. De hecho, aún luego de un proceso arbitral entre el Estado y la empresa, y de un proceso de la Superintendencia de medio ambiente en la que CORFO acusaba a SQM por daño ambiental y por violación a los permisos ambientales, la empresa termina logrando la triplicación de su cuota autorizada (entrevista Burdiles, 2020).

De todos modos, las comunidades siguen preocupadas por la situación del ambiente y tienen expectativas respecto a la aplicación de sus derechos y a lo que les corresponde.

Es por eso que han intentado cuestionar la posición de SQM mediante un recurso de protección en el 2018, que finalmente no prosperó en la Corte Suprema. En el juicio iniciado por el CPA, pero al que se sumaron distintas organizaciones, se buscaba –entre otros objetivos– lograr la consulta a las comunidades, y hacer público el tema. Pese a que el proceso entre el Estado y SQM fuera de carácter arbitral se buscó incidir en el mismo, y que también se interpretara que un futuro convenio tenía elementos de interés público y se demandaba la participación de las comunidades. Sin embargo, más allá de las cuestiones técnicas-legales, la Corte Suprema no era tan progresiva respecto de los derechos de las comunidades (entrevista Burdiles, 2020).

Además, y pese a una percepción más o menos generalizada de que las cosas van mejor con Albemarle que con SQM, lo que también se puede explicar por la carga emocional histórica vinculada a la empresa nacional, hija de la dictadura y luego privatizada, para algunos comuneros el modelo de dependencia de estos convenios (con las empresas) es muy importante, y aunque sea útil recibir dinero para la defensa del territorio, existe una

dependencia de la que luego cuesta salir (entrevista Didier V.d. Hundt, 2020). En esto coinciden desde Toconao: Albemarle parece el hermano menor de SQM, si se quiere, con un papel más limpio. Sin embargo, los convenios son distracciones que llevan a negociar conciencias (entrevista miembro de la comunidad de Toconao, 2020).

Por último, también se resalta el rol del CPA que sirvió para concentrar, aglutinar y potenciar la mirada de las comunidades sobre los distintos problemas.

Sin embargo, también este espacio fue envuelto por las disputas y diferentes posiciones de las comunidades. La gran mayoría de las personas entrevistadas resaltaron los posicionamientos de comuneros, difíciles de congeniar en casos entre quienes quieren el dinero y el negocio, por un lado, y quienes, no, por el otro.

Por eso, pese a que esté lleno de contradicciones a su interior, el CPA cumple un rol importante como amplificador de las demandas sociales. Un ejemplo también es que participó como portavoz de los pueblos del norte de Chile en el proceso constituyente de los años 2019 y 2020 (entrevista Morales Balcázar, 2020).

El CPA busca de alguna manera contribuir a un "Plan de Vida" para identificar qué es lo que se quiere en las comunidades de la zona a mediano y largo plazo. El Consejo busca la unificación de la nación Lickanantay, educando en la historia con profesionales, en la cosmovisión indígena. "Quien descubre quién es uno, es quien tiene argumentos suficientes para defender su tierra", de esa manera se puede combatir el desarraigo que generan las ofertas del exterior, en vez de vender naranjas o membrillos, muchos jóvenes son tentados con una tarjeta de crédito (entrevista miembro de la comunidad de Toconao, 2020).

En esta subsección pudimos identificar la modificación de las relaciones entre empresas y comunidades a raíz de la necesidad de Rockwood-Albmarle de extender sus operaciones. Luego de intentos rechazados tanto por las autoridades como por las comunidades locales, la empresa modificó su estrategia y comenzó un proceso de diálogo inédito con las comunidades, que pese a distintos desafíos y no exentos de conflictos, creó un nuevo estándar y brindó a las comunidades la posibilidad de acceder a los

beneficios de las actividades realizadas en su territorio. Este estándar generó críticas del sector y expuso las diferencias con su principal competidor: SQM. Si bien las comunidades también encuentran aspectos negativos están buscando que los recursos mejoren sus propias capacidades y exigen un mejor monitoreo de temas ambientales. A su vez, valoran la relación directa con la empresa que se presenta como socia y accesible.

6.3.3 Las instituciones estatales, ¿las grandes ausentes?

Agrupamos en este apartado algunos elementos para reflexionar sobre el rol del Estado en sus distintas funciones.

Un primer aspecto general sobre la discusión de las funciones del Estado, se vincula a cómo asume su rol de liderazgo en el diseño de una política pública de litio, y es allí mismo, en su rol de director de orquesta donde más se evidencian algunas tensiones o contradicciones: en particular, se pone en evidencia la expectativa de que el Estado pueda tener un papel neutral frente a intereses diversos.

Más allá de algunos momentos o iniciativas en particular (i.e. la conformación de la Comisión del Litio), y de debates aislados por intentar modificar la situación existente, la tendencia general fue la impronta de *laissez-faire*, de mantener el *status quo*, demostrando lo complejo de desarmar el entramado legal para modificar y ampliar el acceso al salar de otros actores, de avanzar en un rol de mayor participación estatal, y no menor, de comprometerse más seriamente con los derechos de las comunidades locales y las cuestiones ambientales.

En este último sentido, la crisis institucional que envolvió al país, y obligó al gobierno de Piñera a replantear todo su gabinete y empezar un proceso constituyente nuevo en el 2019/2020, que si bien no culminó como se esperaba en cuestiones socioambientales, generó un impacto que todavía deberá interpretarse.

Para muchas de las personas entrevistadas, en particular aquellas que anhelan ver algunos avances en la agenda de derechos sociales y ambientales de las comunidades del salar, existe una inicial perplejidad respecto a aspectos que resultan contradictorios o al menos poco entendibles. Para Burdiles, “El

Estado tiene un rol incoherente para proteger el Salar. Solo apoya la explotación de litio". Quizá esa cita resume muy bien la percepción sobre la falta de avances en la agenda socioambiental ambiental. Esta falta de avances contradice las recomendaciones de la Comisión de Litio, que propone desde el punto de vista socioambiental una mirada integral del salar, con participación a las comunidades locales y cuestionamiento al rol del Estado como regulador, fiscalizador y como captor en todo caso de los beneficios de la actividad. Sin embargo, desde un punto de vista más amplio, y una perspectiva histórica, la mirada resulta menos incongruente.

El escaso impacto del informe de la Comisión del Litio es un indicador más de los desafíos de cambio del modelo chileno. Además, el propio Estado reconoce no tener capacidad o conocimiento suficiente sobre cómo funcionan los ecosistemas complejos de salares.

Como sostiene una de las integrantes de la Comisión del Litio lo que sucede es que el Estado no tiene capacidad de gestionar la información que generan las empresas con sus tareas de monitoreo del desarrollo de las operaciones. El Estado recibe mucha información que no está en condiciones de procesar (entrevista Durán, 2016).

Tampoco ha tomado medidas para avanzar en dicho conocimiento y ha dejado en todo caso que las empresas generen su propia información. En ese sentido, pese a que encomendó en un momento dado a la Comisión de Litio un informe que explicara la situación y propusiera pasos adelantes, no se conocieron avances significativos en la implementación de dichas medidas. También puede haber jugado aquí un rol el cambio de gestión gubernamental.

Este punto puede verse también en relación a su débil y cuestionada función de supervisión para asegurarse el cumplimiento de las distintas normas y acuerdos dentro de su territorio.

De hecho, no existe confianza en cuanto al rol de fiscalizador que puede asumir el Estado en sus distintos organismos. Allí se destaca la falencia que ha tenido la Cchen en supervisar lo extraído del salar (agua dulce, salmueras); así como el débil rol de CORFO en asegurarse el arrendamiento correspondiente por las faenas.

La circunstancia de que las empresas, SQM en particular, no hayan pagado tributos, da cuenta o bien de una falencia en las capacidades de control

–aspectos que cobran mayor relevancia frente al escándalo de SQM–, o de alguna connivencia y/o posicionamiento afín de las instituciones del Estado a los actores privados en desmedro del propio fisco.

A esto se suma la visión general de la fiscalización de las operaciones, en particular el desempeño ambiental, que, si bien se concretó a partir del período 2013/2016, en el caso de SQM involucró seis cargos en contra de la firma por la afectación ambiental y el daño ambiental comprobado: sin embargo, no redundaron en mayores consecuencias.

Allí se optó por la opción de avanzar hacia los incentivos al cumplimiento, en vez de ejercer con mayor fuerza su función punitiva o sancionatoria. De esa manera, se buscó so pretexto de menores costos para el Estado, y mediante un programa de cumplimiento en el que la firma admite su responsabilidad en el daño ambiental y se fijan metas y acciones específicas, revertir el daño ambiental generado y lograr que el ambiente vuelva a su situación anterior. Esta estrategia evitaba tener que suspender la actividad o rescindir el contrato. Dicho proceso no había finalizado su trámite legal en todas las instancias (entrevista Didier, 2020) al momento de entrevistas al especialista en el asunto.

En otra línea de ideas, se evidencia que el Estado tampoco ha querido desde el punto de vista formal (tampoco informal) asumir un rol de mediador en conflictos.

En este sentido, un aspecto llamativo se vincula al rol del Estado respecto a la consulta indígena, que era una demanda local de la población ya formada en las implicancias de este derecho. En sendas ocasiones y en vinculación a distintos procesos legales y judiciales de distinta índole y naturaleza, a los fines de no perturbar intereses ya existentes, se utilizaron argumentos técnico-legales de distinto tipo para rechazar la aplicación de la misma.

Uno de ellos, se centró en que a la fecha en que ingresaron formalmente los expedientes de evaluación de impacto ambiental al sistema para evaluarlo –con el fin de ampliar las cuotas de extracción–, no se encontraban vigente la consulta del Convenio 169 en el país, circunstancia que amerita ahondar en este aspecto por las posiciones diversas.

Como explica Rockwood-Albemarle, su expediente fue iniciado en el 2006 y si bien tenían todos los elementos para rechazar el expediente, circunstancia que le hubiera significado a la empresa a lo sumo, volver a presentar el estudio de impacto ambiental ajustado a los requisitos impuestos por la Superintendencia de medio ambiente – y en esta instancia posterior sí aplicar la consulta– se optó por dejar el expediente abierto.

Allí se terminó de definir en la última instancia administrativa de supervisión posible dejar abierto el proceso de evaluación de impacto ambiental hasta cumplimentar con el requisito solicitado (i.e. un informe sobre el comportamiento hidrogeológico del salar). De esa manera se evitó que la consulta indígena fuera implementada o formara parte de los requisitos formales que el Estado debía supervisar.

Ello aun cuando desde la propia empresa lo habían preguntado, y hasta de los dichos de su representante comunitario, pareciera desprenderse que no tenían inconvenientes en efectuarla; de hecho, explicaron que iniciaron el proceso de diálogo de forma voluntaria, sin formar parte éste de un requisito formal.

Además, se sostuvo que, en ambos casos, tanto SQM como Rockwood-Albermarle fueron por la vía de Declaración de impacto ambiental (y no de estudio de impacto ambiental), vía generalmente utilizada para modificaciones menores del proyecto, y que solo requieren participación ciudadana pero no consulta indígena (entrevista Didier, 2020). El Estado tampoco cuestionó este proceder.

En base a argumentos técnico-legales, pero de distinto tipo, también se evitó la consulta indígena a comunidades afectadas por el daño ambiental generado por la empresa SQM. Allí se sostuvo que por la naturaleza jurídica de los actos en cuestión –el ejercicio de las funciones punitivas del Estado–, no se aplicaba la consulta, aunque dicho ejercicio punitivo contuviera aspectos específicos que involucraban definiciones y acciones concretas que podrían afectar a comunidades. Este es el caso de la situación de los algarrobos que se secaron debido a su actividad en la comunidad de Camar (entrevista Didier, 2020).

Estos ejemplos dan cuenta de la escasa vocación hacia la participación social del Estado al menos hasta el estallido social, momento en que se abrieron nuevas oportunidades para este tipo de demandas sociales.

En otra línea de ideas, el Estado tampoco estuvo presente en dicho proceso de diálogo, que consideró un acuerdo entre privados (entrevista Barraza, 2016); mostrando ello cuanto menos la voluntad de no intervenir en esta relación, ni aún para velar por la asimetría de las partes, o la vigencia de los derechos de las comunidades.

A su vez, se puede ver que existe cierta dificultad para lograr mayores avances en la efectiva vigencia de los derechos de las comunidades y escasa vocación para ampliar canales y mecanismos de participación. Existen reclamos de titulación territorial aún abiertos, y la Corte Suprema misma no es vista por los miembros de las comunidades y organizaciones que las acompañan como un organismo sensible o receptivo a los derechos de las comunidades.

A su vez la dispersión de roles y funciones en distintas instrucciones estatales (al menos CORFO, Cchen, Superintendencia de Medio Ambiente), dan cuenta de la poca capacidad de coordinación y liderazgo del Estado chileno en este respecto, sumado a su cercanía al sector empresarial.

La ausencia del Estado fue remarcada por varias de las personas entrevistadas, y en ese contexto es que ha surgido con mayor relevancia el rol de actores empresariales. Dicha aseveración puede ser resumida por la cita de uno de los entrevistados. Las empresas “nos dan lo que el Estado no nos da”. (entrevista Morales Baltazar, 2020).

A modo de síntesis de las dinámicas y procesos territoriales analizados puede decirse en primer lugar que alrededor del salar de Atacama habitan 18 comunidades de la étnia atacama, que se dedican a distintas actividades; la ganadería y agricultura se están perdiendo. Algunas de estas comunidades se vinculan a la minería –las más cercanas a los campamentos de SQM y Albemarle–; en tanto en otras, prima el turismo denominado étnico. La visión de la minería varía de acuerdo a su cercanía o no a las faenas, la percepción como amenaza es mayor en las más alejadas que se dedican principalmente al turismo; pero aún aquellas cercanas ven los problemas de la minería.

A su vez, existe un complejo entramado asociativo de distintas agrupaciones que congrega a actores de comunidades indígenas y no indígenas en torno a distintos temas. El Consejo de Pueblos Atacameños se erige como la instancia asociativa por excelencia, la cual –no exenta de conflictos internos– permite proyectarse y aglutinar demandas para el fortalecimiento de las estrategias.

En segundo lugar, las demandas son diversas vinculándose a temas de uso de agua, territorio, impactos ambientales y aspectos económicos, y las estrategias utilizadas varían en distintas situaciones entre aspectos de contienda y judicialización con diálogo directo con empresas; la estrategia asociativa entre comunidades que pertenecen a la misma etnia, pero son diversas en cuanto a sus posiciones y demandas, ha sido una de las más utilizadas y el Consejo de Pueblos Atacameños ese lugar que permitió la creación de consensos mínimos para la relación con actores externos.

En tercer lugar, existieron nuevos elementos en las relaciones entre actores a nivel territorial a raíz de la necesidad de extensión de las operaciones de la empresa Rockwood-Albermarle. Allí, se identifica un cambio en las relaciones directas entre las comunidades del salar y la empresa, que si bien se orientó a lograr la extensión; fue más allá. La empresa logró mostrarse como socia del Estado, a la vez que propuso un estándar nuevo en la relación con las comunidades que esta vez participan de los beneficios de las ventas. Las comunidades, muchas veces resignadas a que no existe otra opción, encuentran aspectos positivos de esta relación que les permite mejorar sus capacidades; poseen a la vez una visión limitada de las posibilidades de cambio por la lógica mercantil que domina el espectro de las relaciones sociales entre actores y a veces, entre comunidades. Son además conscientes de las dificultades y desafíos de cambiar algunos elementos debido a la lógica neoliberal en la que están inmersas las relaciones sociales y económicas. A partir del estallido social se re-abren nuevas posibilidades.

En cuarto lugar, la cuestión ambiental es de gran preocupación en distintas comunidades respecto a una actividad que al estar operando hace tanto tiempo hace visibles sus impactos, identificándose con más fuerza en las comunidades alejadas a las operaciones que ven a la minería como una competencia económica. Estas preocupaciones fueron llevadas a las

negociaciones y diálogos con la empresa lográndose un acuerdo sobre el monitoreo de la cuestión independientemente de la supervisión estatal.

En quinto lugar, se identifica un rol limitado del Estado tanto en cuanto a su función de director y articulador de políticas, como de fiscalizador y de mediador. En lo que hace a la conducción de la política de litio, se encuentra una multiplicidad de instituciones que intervienen de forma poco coordinada. En lo que hace a la relación con las empresas se identifica un Estado que inmerso en una lógica neoliberal busca asegurar las reglas del juego; los intentos de modificación se vinculan más a remover las restricciones existentes que a buscar encadenamientos productivos. Se identifica especialmente a nivel territorial un vacío en cuanto a su capacidad de supervisión de impactos ambientales y en asegurar la vigencia de derechos como la implementación de la consulta previa. Las instituciones tienen escasa capacidad (e interés) de monitorear a las empresas respecto a sus aspectos fiscales y ambientales. Por otra parte, no existen indicaciones de su rol de mediador entre empresas y comunidades, sino se identifica justamente su ausencia en los intercambios directos que llegaron a un convenio de características inéditas. Las comunidades así obtienen de las empresas lo que no logran del Estado generando dependencia de estos apoyos, aunque se busquen estrategias para contrarrestar esta dependencia.

6.4 Discusiones sobre desarrollo

En Chile, la política minera posee una impronta liberal, en la que los minerales en general son libremente concesibles. La actividad se consolidó durante décadas con una fuerte especialización primaria de extracción de recursos sin valor agregado, realizada por empresas transnacionales, en la que el Estado ejerce un rol secundario o, a lo sumo, genera las condiciones para que se pueda mantener el *statu quo*.

Entonces, puede afirmarse que la combinación de relaciones entre actores del Estado, del mercado y de la sociedad también posee, en términos generales, sus características e impronta histórica: una mirada liberal, en momentos neoliberal, respecto de los minerales. Existieron, sin embargo, planteos e intentos de revertir esta situación o algunos de estos aspectos; el caso más emblemático fue la *chilenización* del cobre en la época de Allende.

Siguiendo la mirada de la economía de enclave hasta 2016, el negocio del litio estaba en pocas manos. Sus dueños obtenían ganancias que eran inversamente proporcionales a los costos de producción y, además, no pagaban regalías (Rockwood-Albemarle nunca lo hizo y SQM lo incumplió). Tampoco reinvertían en la región, por lo que no se generaba un efecto derrame, ni apostaban por sumar valor agregado a la extracción mineral. El territorio padecía las externalidades negativas, el agotamiento de reservas hídricas y las tensiones internas entre comunidades locales, divididas entre negociar con las empresas (Cademartori Dujisin *et al.*, 2018) y la resistencia para conservar su territorio.

Sin embargo, en la cuestión del litio vuelven a generarse distintos tipos de discusiones, que oscilan entre la lógica liberal —con un rol mínimo— para el Estado y aquella más intervencionista, vinculada a la propiedad y explotación del mineral por parte del Estado o en manos de actores estatales. Así, los arreglos institucionales del litio plantean una excepción al esquema liberal general, a la vez que surgen una paradoja y una serie de desafíos para los actores a la hora de pensar en posibles estrategias para su aprovechamiento.

En virtud de las medidas dictadas en la época autoritaria en 1979 se declara al litio de interés nacional, se lo considera mineral estratégico —asociado a sus usos nucleares— y se limita el acceso libre a aquel. Se lo considera no concesible y se dispone que solo podrá ser explotado por el Estado. Como consecuencia, existe en términos práctico-jurídicos una limitación al inicio de nuevos emprendimientos extractivos, y pueden continuar aquellos iniciados con anterioridad a 1979, o bien a través de contratos especiales de operación (i.e. CEOL) o contratos directos entre el Estado y privados. De esa forma, y pese al regreso de la democracia, el litio conservó el estatus dado en dictadura, con reformas que en lo sucesivo no lograron modificar esta situación. Así, el litio es una excepción a la libre concesión que caracteriza a la minería chilena.

En la práctica, este cuadro generó una paradoja desde el punto de vista de la mirada de libre mercado: permitió la consolidación de actores globales de peso en el litio chileno sin gran competencia. Tras tres décadas de explotación primaria, la extracción de litio se encuentra en manos de solo dos empresas, una de las cuales cuenta con participación estatal (SQM), que en conjunto han posicionado al país como uno de los líderes del mercado de sales de litio.

Este posicionamiento en el mercado global es el que despierta el mayor apoyo e interés de actores empresariales y del gobierno, aun de distinto signo político. En otras palabras, el litio permite el posicionamiento estratégico de Chile en el mercado global y estas ideas encuentran un denominador común entre actores políticos y económicos preponderantes. Esta es la posición que no se quiere perder, y para ello aparece como necesario modificar el marco legal, que es percibido como una limitante.

Tanto por el contexto liberal de la explotación de recursos naturales en general, y minera en particular, en el que se encuentra inmerso el país como por el posicionamiento global logrado, la agenda de cambio es limitada y la discusión industrial es mínima. En diversos documentos de opinión y análisis se identificaba al decreto pinochetista de 1979 como una limitante para seguir manteniendo su posición de mercado ante la entrada en explotación de distintos yacimientos, principalmente de Argentina.

Son muchas más las miradas que ven el marco legal como una limitante que como una oportunidad para permitirse pensar en una posición distinta en la cadena de valor y así bogar por otro rol para el Estado en la articulación de otras posibilidades. Imaginarse un Estado cumpliendo un rol distinto genera desafíos.

Asoman, no obstante, algunas referencias de los actores de la Concertación, tales como las ideas plasmadas en el documento de la Comisión del Litio que intentan ser más rupturistas e imaginarse un rol distinto para el Estado como regulador de la extracción de litio y captor de mayor renta. Aunque esta visión integra aspectos novedosos para el tipo de discusiones vinculadas a la minería en Chile, resulta también limitada en cuanto a la posibilidad de lograr un mayor nivel de industrialización en la cadena de valor si se la compara con el tipo de debates que se sostienen y respecto de las iniciativas que se desarrollan en Bolivia y Argentina. Las menciones son generales y su alcance, restringido (apuntan al carbonato de litio grado batería, y no a baterías de ion-litio o alguno de sus componentes de mayor tecnología), y no cuentan ni contaron con políticas o iniciativas que las respalden.

Las voces de comunidades locales o movimientos ambientales tienen un papel minoritario en estas discusiones, y son a partir de ellas desde donde se contesta esta visión general. La Comisión del Litio es la que instaló los

elementos más novedosos y la que se hizo mayor eco de las preocupaciones sociales y ambientales. Entre ellos, la Comisión fue contundente en su diagnóstico, en particular en lo relativo a la debilidad y fragmentación institucional existente, y además incorporó elementos novedosos vinculados a lo ambiental (la integralidad y complejidad de los salares) y lo social (los valores compartidos).

La visión de explotación del litio en Chile integra las cuestiones ambientales de manera declarativa. Existen distintos reconocimientos, en particular la creación del sistema de evaluación de impacto ambiental en los noventa, que posteriormente fue ajustado, así como el reconocimiento de derechos de comunidades indígenas y el derecho a la consulta previa. Estos reconocimientos adolecen de grandes defectos al ser llevados a la práctica, y no modifican proyectos para minimizar sus impactos ambientales o incluir sustantivamente la voz de actores locales en estas decisiones. Las comunidades locales no reciben los beneficios y poseen escasa o nula participación en la definición de su porvenir.

Desde el análisis del rol del Estado se destaca que, aunque, paradójicamente, existe un espacio —dado por el contexto legal de restricción de ingreso a nuevas operaciones— para que el Estado vea cómo y con quién aliarse, la lógica liberal dificulta esta instancia. El Estado ha cumplido un rol clave al establecer el tablero inicial de las reglas de juego. Lejos ya de los objetivos estratégicos nucleares iniciales, y con la relativa pérdida de peso del ideal de un Estado con mayor rol en las decisiones de planificación y desarrollo, se consolidó la impronta liberal en la política minera, con rasgos particulares para el litio. Al mismo tiempo, el sentido de lo estratégico, inicialmente vinculado a la seguridad nacional en un gobierno militar y autoritario, con el paso del tiempo dio lugar a la visión estratégica en cuanto a su valor de cambio y con orientación mercadocentrista.

Durante mucho tiempo, el Estado central cumplió la función de asegurar las reglas del juego, logrando que las dos empresas presentes en el territorio consolidaran su posición en el mercado sin mayores planteamientos o revisiones hasta entrada la segunda década del nuevo siglo. En ese momento, principalmente con el escándalo vinculado a SQM, la llegada del gobierno de

Bachelet al poder y la propuesta de revisión de la Comisión del Litio, se pusieron sobre la mesa algunas ideas tanto para revisar el rol del Estado y modificar las relaciones con estos actores como para pensar la forma en que nuevas empresas podrían participar de la explotación del litio. Estas ideas, ensayadas en alguna medida en el momento de revisar los convenios con Rockwood-Albermarle y SQM para la extensión de sus operaciones, fortalecieron en todo caso la función recaudadora del Estado buscando una mayor tajada de esta relación. Así, también puede decirse que durante el primer gobierno de Piñera se apuntó a modificar el *statu quo*, principalmente para lograr con los contratos especiales el ingreso de nuevos proyectos y empresas; en todo caso, estas ideas buscaban flexibilizar las condiciones iniciales sin que ello implicara dotar de mayores funciones al Estado en sus funciones reguladoras y recaudadoras.

Otro tipo de funciones, como las de mediación, gestión del conflicto o articulación, no ocuparon un lugar significativo.

Los actores del mercado, en particular las empresas que operan en el Salar de Atacama desde hace más de tres décadas, consolidan su posición gracias a las limitantes de ingreso de nuevos competidores. En el período estudiado, en el contexto de ampliación de sus explotaciones y frente al inminente ingreso de nuevos proyectos en otros salares, estas empresas han estado más pendientes de cumplir con las exigencias legales y las demandas del Estado y evitar conflictos territoriales, por lo que han actualizado sus estrategias de relacionamiento externo e intentado plantear una nueva relación con actores territoriales, en particular Rockwood-Albemarle.

La sociedad, por su parte, posee poco espacio y es invisibilizada e instrumentalizada dentro del esquema liberal predominante. Las resistencias locales suelen ser ignoradas, con más claridad por actores estatales que empresariales, hasta el proceso de movilización social o "estallido" social que se dio a partir del 2019. Este estallido social buscó modificar el *statu quo*, y desencadenó un proceso de reforma constitucional todavía abierto al cierre de la escritura de este trabajo.

De hecho, al final del período estudiado se dio el momento de mayor efervescencia y descontento social y se discutió la necesidad de un nuevo acuerdo social. El llamado "reventón social", que no fue sangrientamente

reprimido como en otros tiempos (Salazar Vergara, 2019), combinó distintos reclamos sociales y, centrado en un proceso para incluir a sectores históricamente excluidos y al margen de acceso de derechos, abrió expectativas para reimaginar una relación distinta entre gobernantes y gobernados. Se abrieron también enormes expectativas de reforma sustantiva en aspectos sociales y ambientales, como los que emergen de las problemáticas extractivas en la zona de los salares del norte. El caso del litio en Chile ilustra quizá la historia de hartazgo acumulado de las poblaciones locales en su búsqueda de conquista de derechos, que fue gradual y no exenta de obstáculos. El ejemplo más saliente es la conflictiva relación con la empresa SQM, en la que el Estado no ha podido mostrar una neutralidad ni capacidad de salir de la enraizada lógica neoliberal que permea todas las relaciones sociales y políticas en el país.

Por eso, puede afirmarse que, con el inicio de la segunda década del nuevo siglo, y especialmente desde los años 2009/12, las políticas propuestas por los gobiernos que se sucedieron en el período estudiado buscaron revisar el contexto legal-institucional. Si bien las iniciativas tanto del gobierno de Bachelet (Comisión del Litio, revisar el rol del Estado, regulación, gobernanza de salares) como del de Piñera (nuevos contratos en las mismas manos), aunque diferentes entre sí, no lograron revertir los aspectos centrales de una política cristalizada a lo largo del tiempo, sí existieron algunos elementos novedosos en esos tiempos respecto a los cuales es interesante reflexionar.

Desde los años 2009/12 en adelante, período en el que las dos empresas que operaban en el Salar de Atacama buscaron ampliar sus explotaciones, se dieron algunos elementos que permitieron pensar en relaciones distintas y roles alternativos a los tradicionalmente arraigados, aunque con impacto limitado.

Así, tras el escándalo vinculado al financiamiento de la política de SQM —que salpicó a todo el espectro de la política partidaria tradicional— y la intención de ampliar las operaciones de Rockwood-Albemarle y SQM, existió un terreno propicio para revisar algunos de los aspectos vinculados a la política e institucionalidad del litio en el país. Muchas de las ideas más innovadoras de cambio fueron plasmadas en el informe de la Comisión del

Litio; sin embargo, debido a que se incluía modificar distintos aspectos, algunos de ellos profundamente arraigados, no se generaron condiciones para llevar a la práctica aquellas. Se encontraron distintos obstáculos que dieron cuenta de la complejidad de modificar el cuadro general: el cambio de gestión, la resistencia de las empresas (en particular SQM), los desafíos en cuanto a distinto tipo de capacidades del propio Estado, el interés y voluntad de modificar la situación de las comunidades locales.

Sin embargo, fue la empresa Rockwood-Albemarle la que trajo los elementos más novedosos a la mesa. Haciéndose eco de las recomendaciones de la Comisión del Litio, y tras haber sido rechazada su propuesta inicial de extensión de las operaciones tanto por la superintendencia de medioambiente como por las comunidades, la empresa decidió ir más allá. Comenzó un proceso más profundo de cambio y se mostró dispuesta a ofrecer mayores concesiones, en particular desde el punto de vista de la estrategia de relacionamiento comunitario de "valores compartidos". Inició un proceso de negociación con las 18 comunidades del salar siguiendo los aprendizajes volcados en el convenio de 2012 con la comunidad de Peine.

Tras dificultades y desafíos intrínsecos a diálogos multiactores y a los intereses en juego, se culminó estableciendo un acuerdo que fue novedoso en varios aspectos: en primer lugar, en establecer un mecanismo de contacto y comunicación permanente y directo entre las máximas autoridades de un lado y otro (CPA y CEO); un monitoreo ambiental con variables solicitadas por las comunidades y no requeridas por el Estado en el marco del proceso de EIA, y un reparto de las ventas de lo extraído en el Salar de Atacama.

El convenio fue comentado y criticado por actores del sector minero por elevar el estándar de relacionamiento social. Además, generó distintas expectativas y preocupaciones en las comunidades, con posiciones más y menos críticas.

La relación entre comunidades y empresas es de larga data y, por lo tanto, no estática. Así puede verse que con la llegada del paradigma de los "valores compartidos" quedan atrás la mirada estrictamente asistencial y el paradigma de responsabilidad social empresaria característico de los noventa.

Respecto a las comunidades, puede decirse que con los nuevos pedidos de ampliar las faenas en el Salar de Atacama existe una suerte de punto de

inflexión respecto al pasado. Se pasa de la aceptación acrítica (con pocas estrategias para revertir la situación) a una etapa de negociaciones asimétricas, intentos de unificar el frente de conflictos en el CPA y planteos de distinto tipo para responder a distintas demandas emergentes y no tan nuevas.

Estas modificaciones se dan de la mano de la entrada en vigor de distintos instrumentos legales que colocan a los derechos de las comunidades en mayor relevancia internacional y con la sanción de la ley indígena, también en el ámbito nacional. Así, el fortalecimiento de la comunidad indígena como espacio de recreación identitario permite potenciar un tipo de identificación entre otros ámbitos posibles, y se erige además como el ámbito de representación y canalización de las demandas territoriales por excelencia. La comunidad indígena es el espacio que luego es utilizado para reunir colectivamente a las 18 comunidades de la zona en el CPA.

Se fortalecen capacidades y organización, y se crean distintas instancias de diálogo dentro de las comunidades de la zona, y con actores externos. Se intentó lograr la aplicación de la consulta previa por vía legal, sin éxito.

Para Jerez, se da una ambivalencia. Por un lado, se acepta la situación adversa de la convivencia forzada con las compañías mineras pese a los malos tratos; por el otro, se utilizan estrategias para lograr algunos beneficios de esta interacción, el Convenio 169 de la OIT, y las negociaciones como respuesta a estrategias empresarias de "valor compartido" (Jerez, 2018).

Lo que sucede con la posición de las comunidades es que no en todos los casos existe una oposición generalizada a la minería, sino que son solo unos pocos dirigentes los que se oponen. La aceptación tiene su origen en la historia de la actividad, que ya se realizaba en el pasado (entrevista Morales Balcazar, 2020).

En ese sentido, se destaca que la minería del litio no puede no ser situada en un contexto histórico: la impronta se gesta en la dictadura, en la que existe connivencia con el sector empresarial, y luego de ello impunidad (entrevista Morales Balcazar, 2020).

El rol del Estado también puede ser visto en una luz similar: en la actividad minera prima la lógica neoliberal de no intervención o mínima intervención

y, a su vez, debido a las particularidades de tratarse de un mineral estratégico, se genera una serie de expectativas más significativas en cuanto a su rol.

Llama la atención la cantidad de veces que organismos de gobierno optaron por no intervenir o participar de las relaciones entre empresas y comunidades, así como el poco peso en las cuestiones ambientales si estas implicaban suspender actividades preexistentes.

De esa manera, aun los cambios significativos en las relaciones entre actores, en especial el acuerdo económico entre Albermarle y las comunidades, se inserta en la mercantilización general de las relaciones en el país, según reflexiona Morales Balcazar (entrevista 2020). Además, frente a SQM, empresa que es vista por las comunidades como el repertorio de todo lo que se puede hacer mal en cuanto a cumplimiento de normas, la relación con Albemarle parece menos problemática.

Más allá de la lógica general en la que se insertan las negociaciones entre actores, existe cierto pragmatismo en la mirada de varios actores en que no se pueden esperar cambios significativos, por lo que por un lado se aceptan las condiciones y por el otro se busca mejorar la posición. Las comunidades son ejemplo claro de ello; en algún punto la minería brinda soluciones que el Estado no entrega. Sin embargo, tras el estallido social se abre una oportunidad más amplia para resignificar distintas relaciones sociales y económicas, cuyo impacto está aún por verse.

Tabla 11: Síntesis de los principales hallazgos del caso chileno

Nivel de análisis nacional	**Variables**	**Subvariables**	**Síntesis de principales hallazgos**
Horizontes de desarrollo	Visión sobre litio	Elementos simbólicos	El litio está asociado al posicionamiento del país en los primeros puestos del mercado internacional de carbonato de litio; permite un posicionamiento estratégico en el mercado global y estas ideas encuentran un denominador común entre actores políticos y económicos preponderantes. Aunque el litio fue declarado como recurso estratégico en relación a aspectos de seguridad nacional (vínculo a lo nuclear), con el paso del tiempo este significado perdió densidad, primando en la actualidad la visión de estratégico en cuanto a su valor de cambio y con orientación mercadocentristas. Ello, en sintonía con lo que sucede con otros minerales. Prima la lógica liberal que asocia al litio a un

			commodity pese al marco jurídico que lo considere estratégico. El marco jurídico-institucional es visto más como una limitante que una oportunidad para repensar la estrategia de litio.
		Rol que cumple esa visión	La visión sobre el litio sirve de arena de diferenciación entre visiones conservadoras al interior del espacio de fuerzas políticas que alternaron su poder en la última década, los intentos de modificar la cuestión en la etapa de Bachelet (Comisión del litio) difieren de aquellas de Piñera (intentos de desarrollar CEOL). Idealismo limitado o contenido; con escasa capacidad de movilizar una agenda de cambio, y alcanzar mayor ambición en aspectos económicos, políticos o culturales; emergencia a partir de 2019 de una posibilidad de pensar nuevas ideas de sociedad. Resistencias internas: movimientos alternativos, ambientales o indígenas cuestionan las visiones preponderantes a nivel gubernamental por su impronta fuertemente mercantilizada. A su vez, amplia movilización social (especialmente a partir de 2019) que pugna por re-imaginar un Estado distinto que permita mayor acceso a derechos para la ciudadanía e incluya variables ambientales.
	Actores del Estado, mercado y sociedad	Roles y relaciones para distintos actores	El Estado posee un rol limitado, pese a la declaración del mineral como estratégico. No se identificaron funciones o políticas en la que el Estado asuma un rol distinto a aquel liberal en la que asegura las reglas del juego. Escasa actividad de control, monitoreo o articulador de posición entre actores. Intentos tímidos de modificar la situación con la Comisión del litio, pero sin resultados prácticos. Mercado: consolidación de las dos empresas que venían extrayendo litio desde hace tres décadas, que lograron expandir sus operaciones. Roles importantes en el mercado internacional sin encadenamiento hacia adentro. Sociedad: invisibilizada e instrumentalizada dentro del esquema liberal predominante, resistencias locales ignoradas. Proceso de movilización desde 2019 con perspectiva de modificar el *statu quo*.
	Dimensión ambiental		La visión de explotación de litio en Chile integra las cuestiones ambientales de manera declarativa; existen distinto tipo de reconocimientos, en particular la creación del sistema de evaluación de impacto ambiental en los noventa, que fue ajustado luego, así como el reconocimiento de derechos a comunidades indígenas, y el derecho a la consulta previa. En términos generales, los documentos y presentaciones oficiales vinculadas al litio dan cuenta de la cuestión ambiental como una preocupación que la actividad puede atender. Las menciones son desde lo políticamente correcto; el aporte más sustantivo a la discusión fue el provisto por la Comisión del Litio con la visión de la integralidad y complejidad de los salares. En el proceso de reforma constitucional los debates vuelven a

			enfatizar el valor ecosistémico de los humedales altoandinos.
Aplicaciones prácticas	Políticas y estrategias	Descripción, alcance	La estrategia de aprovechamiento del litio en términos declarativos busca que el Estado sea parte del aprovechamiento ya que es una condición para nuevas operaciones. Allí se erige la figura de la empresa estatal CORFO buscando modificar algunos aspectos como el convenio con Albemarle que se compromete a vender el 25% de lo producido a un precio preferencial para iniciativas con valor agregado. Sin embargo, estas iniciativas se encuentran todavía en estados incipientes, con falta de empuje, y sin una definición clara. De hecho, la posibilidad de desarrollar una fábrica de baterías en el país fue descartada por la saliente gestión de Piñera por ser un componente menor en las baterías, o falta de viabilidad económica.
		Funciones y roles del Estado	El Estado cumple funciones de asegurar las reglas del juego, permitiendo un libremercado distorsionado por las limitantes del acceso al litio. Posee escasas funciones de articulación de la política de litio y se identifica una institucionalidad fragmentada. La función reguladora es limitada, principalmente a la etapa inicial, aunque se identifican algunos intentos de modificar la cuestión en la renegociación de contratos. El principal interés parece ceñirse a la función recaudadora; no existen mayores indicaciones de aspectos de control de actividades, ni de mediación de conflictos. Con el estallido social podrían revisarse y fortalecerse sus distintas funciones.
	Relaciones Estado-mercado		Las dos principales empresas instaladas hace tres décadas desarrollan distintas estrategias de aprovechamiento del mineral (negocio de litio específico, y negocio de sales minerales). Ambas empresas se encuentran integradas a cadenas de valor globales y aunque con distinta estrategias y alcances buscan extender sus operaciones en el Salar de Atacama. Rockwood-Albemarle busca mostrarse como un buen socio del Estado, en tanto SQM posee un accionar que expone los lazos de financiamiento de la política de forma irregular. El Estado demanda en la medida de la receptividad del actor.
	Relaciones Estado-sociedad		La sociedad en general posee escasa participación en el debate del litio; quizá la excepción fue el espacio que tuvieron representantes comunitarios y de sindicatos en el marco de la Comisión del Litio. La relación entre las instituciones del Estado y las comunidades locales se limitan a la búsqueda de avanzar derechos y distintas demandas sociales con escasa receptividad. Existen escasos debates públicos sobre el tema de los salares; sin embargo, el estallido social marca un punto de inflexión en el que las preocupaciones sociales y ambientales encuentran un canal en el proceso constituyente, pero que no estarán exentas de resistencias.

	Aspectos ambientales	Implementación de políticas ambientales	Pese a la institucionalidad ambiental, existen defectos al ser llevados a la práctica. La instancia de discusión de impactos ambientales no logra que se minimicen los impactos ambientales, se detengan las operaciones o se incluyan sustantivamente las preocupaciones de las comunidades. Si bien la superintendencia de medio ambiente actuó frente a SQM, en seguida se logró un acuerdo con la firma para que continúe sus operaciones. Prevalece la mirada de que la operación continúe por sobre la capacidad de imponer sanciones, en particular cuando implican la suspensión de las operaciones.

Tabla 12: Principales elementos del proceso territorial en el Salar de Atacama

Nivel de análisis subnacional	**Variables**	**Sub-variables**	**Síntesis de principales hallazgos**
Contexto	Aspectos de propiedad	Recursos Naturales	El dominio de minas y depósitos de minerales es del Estado, abarcando la posibilidad de entregar concesiones sobre sustancias minerales (Art. 24 Constitución Política). Pueden ser dados en concesión a actores privados. Régimen especial para el litio desde la década del 70: es un mineral no concesible; con excepción de las propiedades otorgadas previo a 1979; o mediante explotación por el Estado, sus instituciones, concesiones administrativa, CEOL
		Tierra	Las comunidades indígenas tienen derecho a la tierra que ocupan siempre y cuando se encuentren inscriptas en el registro de Propiedad de Tierras de la CONADI. Dichas tierras no pueden ser enajenadas, embargadas ni gravadas. Podrán ser gravadas entre comunidades y personas de una misma etnia y excepciones de la CONADI pero con limitaciones (Art 13, Ley Indígena) Derecho a consulta a pueblos originarios por medidas que los puedan afectar (Convenio 169 de la OIT, ratificado en el 2009). Los derechos sobre los recursos (agua, bosques yacimiento mineros) incluidos aspectos de participación encuentran desafíos en términos prácticos por la visión privatista de la tierra (Aylwin, 1996 en Muñoz, 1999) Existen reclamos territoriales en la zona de extracción del Salar de Atacama; aunque ya se cuenta con la titulación del 38% aproximado de lo demandado.
Sociedad	Actores sociales	Composición	La comunidad indígena es el centro de la movilización social; también existen otras formas de asociación de acuerdo a distintos temas. Las principales movilizadas son las 18 comunidades indígenas Atacama que se organizan en una asociación de segunda categoría, principalmente el Consejo de Pueblos Atacameños (CPA), pero también en

			otros espacios. Existe diferente visión entre las comunidades sobre la minería. Gran fragmentación de asociaciones con distintos fines, homogeneidad de actores en cuanto a la etnia, cultura, historia, heterogeneidad de intereses.
		Capacidades	Una de las mayores capacidades fue la asociación en el CPA y la canalización de las diferencias internas a través de la creación de consenso. El CPA potencia la voz, pero respeta la diferencia y los procesos de cada comunidad. Existe suficientes capacidades de aprendizaje en cuanto a la relación y negociación con empresas transnacionales sin mediación.
		Demandas	Se identifica la diversidad del contenido de la demanda social (disputa territorial abierta con el Estado, ambiental, social, cultural y económica), y entre distintas comunidades y al interior de cada comunidad. Diferencias entre comunidades cercanas a las faenas mineras (Peine, Toconao) en la que las preocupaciones ambientales se entrelazan con las sociales y económicas, y las más lejanas (Coyo), en las que las preocupaciones ambientales surgen con más fuerza, al dedicarse a otras actividades económicas, la minería se percibe más como una amenaza que como posible aliado. Importancia de las demandas económicas y diferencias entre visiones que buscan mejorar la situación de la relación con la empresa (más reformistas) para exigir mejores condiciones y sobre todo mayores controles ambientales; otras imaginan la posibilidad, aunque remota y utópica, de lograr que las empresas dejen de operar en la zona. Se destaca la participación en los beneficios del proyecto (participación en las ventas de la empresa Albermarle), que implica no solo un acceso a mayores recursos económicos sino la libertad de usarlos de acuerdo a necesidades propia (fortalecimiento comunitario).
		Preocupaciones ambientales	La preocupación por los impactos ambientales de una explotación que ya lleva décadas, ha sido un emergente frecuente en las entrevistas realizadas. Esta preocupación es llevada a distintas instancias de interacción. Además, la mejora del sistema de monitoreo y acceso a la información de indicadores clave vinculados a la explotación minera ha sido un elemento central llevado a los espacios de diálogo con la empresa Albemarle, y uno de los tres ejes del acuerdo entre la empresa y el CPA.
		Estrategias	Alternancia de estrategias, contenciosas y diálogo en distintos momentos, la estrategia asociativa de reunir a las distintas comunidades en el CPA es central, tuvo sus desafíos y sus logros; también existen reclamos e iniciativas de comunidades individuales. Entre los caminos contenciosas se resalta la utilización de estrategias legales y judiciales para reclamar por la consulta, los daños

			ambientales; a la vez que se participa de la negociación directa.
Mercado	Empresas	Políticas y estrategias	La empresa Albemarle desarrolla la visión de "valores compartidos" haciéndose eco de las recomendaciones de la Comisión del Litio, creando un estándar para la relación con las comunidades superior a la práctica y a la visión de "responsabilidad social empresaria" (RSE). Con el paradigma quedan detrás la mirada estrictamente asistencial y se entabla una relación nueva. Entre sus principales elementos se destaca la mirada de reparto con las comunidades directo de beneficios de las actividades (3,5% de las ventas del carbonato de litio extraído en el Salar de Atacama), que se hace efectiva en un acuerdo con las comunidades que además cuenta con un mecanismo de monitoreo ambiental que daba respuesta directamente a la demanda de comunidades e integraba también algunos aspectos a pedido de ellas, y el establecimiento de un mecanismos de diálogo permanente y negociación directa entre empresa y comunidades institucionalizado y con representación de directivos de ambas partes.
		Prácticas y reacciones	Ante el cambio de contexto en Chile dado por la revisión de política de litio en general (la creación de la Superintendencia de medio ambiente y el diagnóstico y aportes de la Comisión de litio), el escándalo de su competidora SQM, y una mayor movilización de las comunidades locales, la empresa Rockwood-Albemarle modificó sus estrategias y políticas para ampliar sus cuotas de extracción y expandir sus operaciones. Por la conjunción de estas distintas circunstancias, la empresa decide avanzar hacia una visión de valores compartidos, con el fin de diferenciarse de su competidor, parecer un socio estratégico del Estado, y un aliado responsable de las comunidades locales, repartiendo beneficios y mejorando el monitoreo ambiental de las propias operaciones. Para ello modificó su política en 180 grados, cambió su estructura organizacional, estableciéndose un responsable específico para la relación con las comunidades. Entre las principales reacciones y prácticas, Rockwood/Albemarle firmó acuerdos con distintos actores, y en ese proceso mostró capacidad de adaptación para integrar preocupaciones de actores estatales y comunitarios.
Estado	Estrategia de intervención territorial (derivada de la discusión nacional)		No existe un desdoblamiento de la visión a nivel subnacional por tratarse de un Estado unitario. Al Estado en sus distintos niveles le resulta muy difícil asumir una posición neutral y avanzar en la implementación de derechos indígenas y ambientales. A ellos se le suman desafíos en cuanto a capacidades, de gestión de información, de articulador de políticas y de fiscalización y de sanción, tanto en materia de cobro de arrendamiento, de supervisión de cantidades de minerales

			extraídos y de impactos ambientales (en particular frente a escándalos múltiples de SQM). Se identifica ausencia del Estado en la relación entre empresas y comunidades que se da de manera directa y sin mediación. Se destaca que la empresa optó por incluir los mismos compromisos ambientales en la instancia de relación/fiscalización con el gobierno que las comunidades para que también tuvieran acceso a esa información.
	Debates públicos		A nivel local tampoco existen debates públicos sobre el proyecto, las voces críticas son minoritarias y con poco impacto en la modificación y/o continuidad de las operaciones. (Ver Morales Balcázar, 2021)
Interacción	Procesos formales de decisión	Proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA)	Si bien existieron procesos de EIA vinculado a la ampliación de las operaciones, entre los principales problemas del caso de Albemarle, se identifica que la extensión fue por vía de declaración de impacto ambiental (usada para modificaciones menores en proyectos) y que no se articuló la instancia de consulta a comunidades.
	Procesos formales de decisión	Proceso de consulta previa	No se desarrollaron procesos de consulta en la etapa de extensión de la operación de Albemarle; así como tampoco en otras instancias vinculadas a SQM.
	Otros ámbitos de negociación informales		Se llevó a cabo un proceso de negociación directa entre la empresa y las comunidades a través del CPA (independientemente de la relación bilateral entre Albemarle y la comunidad de Peine). Este mecanismo de diálogo supuso ponerse de acuerdo en los objetivos y formas de la colaboración, que luego llevaron a su institucionalización mediante la firma de un acuerdo con tres objetivos: reparto de beneficios, monitoreo ambiental y diálogo directo entre autoridades con poder de decisión. En la red de monitoreo ambiental se integraron áreas de interés definidas por las comunidades y capacitación técnica para que las propias comunidades pudieran interpretar los datos. Este proceso se mantiene en el tiempo e implica para las comunidades ponerse de acuerdo en distintas cuestiones. Existen aspectos de confidencialidad entre partes, mecanismos de solución de controversias, sin intervención estatal.

7. El litio en el Cono Sur: puntos en común y diferencias

7.1 Tres trayectorias, varios rumbos

La oportunidad que generó el llamado *boom* del litio en Sudamérica despertó interés en los tres países del mal llamado triángulo del Cono Sur del litio, lo que se tradujo a lo largo de la segunda década del siglo XXI en el despliegue de distintas estrategias por parte de los Estados. Estas fueron, a su vez, moldeadas no solo por la visión que guio esa definición de estrategia propia de los Estados, sino también por la distinta relación con actores de la sociedad y del mercado.

Recuperaremos en este capítulo los aspectos más salientes del análisis de cada país (capítulos 4, 5 y 6) a los fines comparativos.

Argentina, un país de régimen federal, posee el mayor dinamismo en la explotación del litio: cuenta con la mayor cantidad de operaciones proyectadas para este mineral en los salares de sus provincias del noroeste. Los recursos como el litio pertenecen a las provincias, que son las que deciden sobre su explotación y, a la vez, controlan los diversos proyectos.

El componente vinculado a la extracción del litio posee una mirada liberal desde la propia concepción del Código de Minería, de 1886. En esta concepción, si bien las minas son propiedad del Estado, no pueden ser explotadas por este si no mediante el sistema de concesiones, en cuyo marco reciben igual trato tanto los actores nacionales como los internacionales. Este régimen legal, a pesar de haber sufrido distintas modificaciones a lo largo de más de un siglo, terminó de consolidarse en los años noventa del siglo pasado, cuando se exacerbó su mirada liberal, con tintes neoliberales. Se ofrecieron beneficios para la llegada de empresas transnacionales con capacidad y recursos para explotar nuevos depósitos minerales de baja ley, reforzándose la visión privatista de la explotación minera, cuadro al que se sumó el régimen provincial de la extracción. Estos últimos aspectos no solo consolidaron una asimetría de relaciones entre actores provinciales y empresas transnacionales, sino que además debilitaron posibles sendas de mayor coordinación y planificación centralizada en cabeza del Estado nacional.

En el componente de industrialización se identificaron intenciones de avanzar hacia la producción de baterías, a partir del conocimiento de científicos de distintas universidades nacionales que encontraron a un gobierno nacional dispuesto a cumplir un rol de articulación con sectores económicos que podrían apalancar recursos para sumar valor a la cadena de suministro. La relativa sinergia de objetivos, propuestas y actividades tuvo un momento virtuoso durante el gobierno de Cristina Kirchner (especialmente en su segundo mandado de 2011-2015) con el programa Conectar Igualdad como emblema, aunque aquella sinergia se fue desdibujando antes de que llegaran a verse sus frutos. Además de haberse implementado tímidamente, este tipo de iniciativas fueron abandonadas a su suerte con la llegada del gobierno de Cambiemos, que volvió a aplicar la óptica de las ventajas comparativas, con discursos de transparencia, eficiencia y responsabilidad. Sin embargo, con el Frente de Todos renace el anhelo industrialista, impulsado desde el Ministerio de Producción y con científicos trabajando en red. En este nuevo intento, la resistencia se hizo sentir con más fuerza desde los poderes subnacionales de la región noroeste.

Bolivia, por su parte, propuso un proyecto nuevo, rupturista respecto de lo que sucedía en el pasado en relación con la minería y vinculado con el proceso de reconstrucción del Estado con una mirada plurinacional de fuerte impronta nacionalista. Este nuevo proyecto puede ser leído en fase neodesarrollista con elementos reivindicatorios y algunos elementos —aunque limitados— de una visión de posdesarrollo.

Eje estratégico del proceso de cambio que inauguró Bolivia a comienzos de siglo, la política del litio pondría en producción el mayor salar a nivel mundial, con impacto asegurado en el mercado global de este mineral. Se diseñó un proyecto de tres fases, que se iniciaba con la explotación experimental de sales, para luego explotar estas sales a escala comercial y finalizar en la producción de baterías. Involucraba un rol fuerte del Estado como planificador, con un mayor protagonismo en las dos primeras fases, que dejaba un mayor espacio a alianzas con el sector privado en la fase de confección de baterías.

El componente extractivo del proyecto tenía desafíos iniciales para lograr una técnica de extracción que fuera propia y que evitara mayores

impactos ambientales. Entonces, se pasó de una técnica que generaba mayores impactos ambientales y costos económicos a una que aprovechaba mejor todos los insumos y disminuía sustantivamente sus residuos. Este proceso de cambio de técnica implicó críticas para el proyecto nacional por falta de cumplimiento de los plazos.

Asimismo, a diferencia de Argentina, donde existe una historia de políticas y una mayor construcción intelectual, en Bolivia entró por primera vez con fuerza la discusión de la industrialización. Así, el componente de desarrollo industrial se encuentra inserto en los desafíos estructurales vinculados a la falta de capacidades. Se vislumbra, además, desde el primer momento, la necesidad de generar alianzas estratégicas con actores del mercado internacional que estén de acuerdo con una asociación entre pares y no con un vínculo caracterizado por aspectos de sumisión. Se alcanzó la producción piloto de baterías de la mano de alianzas con actores chinos y se había planificado el inicio de una fase industrial de la mano de una alianza con una empresa alemana, pero tras el golpe institucional que terminó con el gobierno de Evo Morales en noviembre de 2019 este proyecto fue dejado temporalmente de lado.

Por último, Chile da cuenta de una política minera de carácter liberal que fue consolidada con más de tres décadas de apuesta a la especialización primaria. La extracción de litio se encuentra en manos de solo dos empresas –una de las cuales cuenta con participación estatal (SQM)- que en conjunto han posicionado al país como uno de los líderes del mercado de sales de litio.

Un decreto de la época autoritaria limita el inicio de nuevos emprendimientos extractivos, que deben sortear las trabas legales para poder iniciar su fase extractiva a través de su asociación con el Estado. La puesta en marcha de nuevos proyectos y la revisión de este sistema legal, que impide en la práctica que aquellos avancen, han sido objeto de discusión de los distintos gobiernos que se sucedieron durante el período estudiado. Las políticas propuestas por el gobierno de Bachelet (Comisión del Litio, revisar el rol del Estado, regulación, gobernanza de salares) y por el de Piñera (nuevos contratos en las mismas manos), aunque diferentes entre sí, no lograron revertir los aspectos centrales de una política cristalizada a lo largo

del tiempo. Sin embargo, algunos elementos novedosos pudieron avanzar, aunque no desvirtúan por completo la impronta general.

Los proyectos deben cumplir con un proceso de evaluación de impacto ambiental, una disposición vigente desde los años noventa y ajustada *a posteriori* que, de manera similar a lo que sucede en Argentina, también posee una impronta liberal. Estos procesos de evaluación de impacto ambiental, (si bien enfocada a autorizar la ampliación de cuotas), no modifican sustantivamente los proyectos para minimizar sus impactos ambientales o incluir la voz de actores locales en estas decisiones.

La discusión industrial en Chile es mínima, y en gran medida se ve reflejada en el documento de la Comisión del Litio, con menciones generales, con escasa ambición de industrialización (i.e. solamente se apuntaba a transformar el carbonato de litio de grado comercial a grado batería y no a realizar alguna parte de las baterías) y sin respaldo en política alguna.

Como elementos comunes, se identifica el interés de los distintos gobiernos —allí donde se alternó el mandato (FpV, Cambiemos, FdT en Argentina; Bachelet y Piñera en Chile)— de los tres países en aprovechar el momento del litio, aunque este interés fue propuesto con distinta matriz de cambio y, asimismo, con distinto grado de éxito.

Así, se puede ubicar a Bolivia en un extremo en cuanto a su proyecto de cambio, al ser el más rupturista de los tres y el que posee el grado más ambicioso en relación con su participación en la cadena de valor.

En Argentina, las ideas, no del todo integradas a una política pública, fluctuaron con los cambios entre gobiernos de horizontes de desarrollo opuestos. Aun en el caso de las definiciones más concretas, como las articulaciones ensayadas durante el Frente para la Victoria o en el gobierno del Frente de Todos (todavía muy recientes para ser evaluadas), tuvieron un alcance limitado en cuanto a su ambición. Además, no propusieron modificar la situación general desde el punto de vista extractivo ni los actores involucrados en la fase inicial de la cadena de valor. Los intentos de discutir el rol de las provincias vis a vis el Estado central fueron siempre obstaculizados por el poder provincial.

Chile propuso, al igual que Argentina, una agenda de cambio limitada y motivada principalmente por no perder su lugar en el mercado global de

sales vinculadas al litio. En diversos documentos de opinión y análisis se identificaba al decreto pinochetista como una limitante para seguir manteniendo su posición de mercado ante la entrada en explotación de distintos yacimientos, principalmente de Argentina.

Así se observa, en este apartado introductorio, cómo las estrategias para aprovechar el litio en la segunda década del siglo XXI dan cuenta de tres trayectorias distintas, en las que el camino se fue derivando de la historia político-institucional propia y se combinó con el plano de las visiones ideales que primaban en los gobiernos de turno. Se enfatiza en Bolivia una idea de desarrollo integral de impronta neodesarrollista, con elementos simbólicos del posdesarrollo. En Argentina, un fuerte ideal industrial con desafíos prácticos y desacople de la mirada extractiva, por un lado, y provincial, por el otro. En Chile prima la visión neoliberal para potenciar el lugar en el mercado con elementos de control estatal, vistos a veces como obstáculos y a veces como oportunidades.

Los cambios de gobierno, así como los esquemas político-institucionales más rígidos, dieron cuenta de que, más allá de la trayectoria de más largo plazo, en cada país las opciones o rumbos posibles no son unívocos.

7.1.1 Visiones del litio: distintos grados y roles

En el plano de las visiones respecto al litio, también se identifican distintas características que marcan el rumbo a seguir para las políticas y estrategias que son ensayadas en los tres países.

Comenzando por Bolivia, que presenta la visión más ambiciosa respecto al lugar que ocupa el litio en la narrativa de desarrollo, se vislumbra un fuerte simbolismo en relación con el mineral con capacidad de generar procesos transformativos de distinta índole.

Es considerado un mineral estratégico para el desarrollo del país, y como consecuencia de ello se dejaron sin efecto las concesiones sobre las reservas fiscales otorgadas previamente. El carácter de estratégico no guarda relación con connotaciones de seguridad, sino de posibilidades económicas, de industrialización y empleo, y, en definitiva, de bienestar para la población.

Así, en primer lugar, el litio puede servir para desligarse del pasado de distintas maneras. Desligarse de un pasado de sumisión en el plano de las relaciones internacionales y con el capital extranjero. Desligarse del pasado en la forma de imaginarse un Estado capturado por elites nacionales con intereses económicos vinculados con el afuera. Por último, desligarse del pasado en cuanto a las posibilidades concretas de transformación del mineral.

En las ideas respecto del litio, los recursos naturales evaporíticos servirán para acortar la brecha de capacidades y dominio de ciencias y tecnología, logrando la producción de baterías en el país; también facilitarán la conexión con cadenas de valor globales y los debates de transición energética de manera más autónoma, con un Estado presente y planificador de las decisiones económicas estratégicas. Además, como sector extractivo, los excedentes podrán servir para mejorar la situación de poblaciones históricamente excluidas.

Ese idealismo, que encontró su correlato en varias de las políticas que se fueron desarrollando, sirvió a su vez de faro o luz orientadora para hacer avanzar las estrategias en una dirección clara. Este idealismo es manifiestamente distinto en Argentina, en donde existen al menos dos visiones contrapuestas —en tensión y alternancia— y en Chile —en donde las posibilidades de imaginar horizontes más alejados de su *statu quo* son limitadas—.

Así, por un lado, el simbolismo y el potencial transformador vinculados al litio son posibles gracias al nuevo paradigma político, y, por el otro, lo refuerzan dando elementos que permiten seguir desplegando ese imaginario colectivo, con puntos de contacto con lo que sugiere Barandiarán respecto al imaginario sociotécnico en el cual los avances de la ciencia y la tecnología podrán mejorar aspectos de la vida y el orden social (2019).

El litio como aglutinador de esperanzas de desarrollo es entendido a grandes rasgos como ese distanciamiento del pasado, aunque en lo concreto no del todo unívoco. Estas miradas contrastan con la visión respecto al potasio, que aparece más concreta: va a alimentar los requerimientos de la industria de fertilizantes del agro en la zona de oriente y de Brasil.

Así también se destaca una visión del Estado reconstruido por primera vez en la historia en manos de las mayorías. El Estado no solo es el que

planifica y decide el rumbo de la estrategia, sino también el que lleva a cabo todas las etapas de los desarrollos y es capaz de aliarse de una manera estratégica para complementar lo que no se puede aportar desde Bolivia misma. Además, es articulador de la demanda social que busca que la explotación del litio esté en manos públicas.

En Argentina, los imaginarios para el litio también se envuelven en un grado de idealismo, pero mucho más atomizado, no tan uniforme ni abarcador de la totalidad de los actores políticos ni de la cadena de valor. En otras palabras, se identifican elementos que vinculan al litio con un ideal de industrialización en el que el país logra el desarrollo de sus propias baterías y deja de ser un mero exportador de la materia prima. Este horizonte convoca a distintos actores, mayormente vinculados al espacio del Frente para Victoria, y luego del Frente de Todos, tanto en el Poder Ejecutivo como en el ámbito legislativo —que destacan las posibilidades vinculadas al mineral y su potencial para la fabricación de baterías—, así como a académicos e institutos de investigación. También se observan titulares en medios de prensa de distinta orientación política que muestran su entusiasmo respecto a las oportunidades que presenta el mineral.

Sin embargo, si bien en alguna medida en este horizonte se imagina un Estado planificador —en sintonía con su par boliviano—, existe una dosis mayor de práctica y realidad en relación con un proyecto nacional del litio. Por un lado, la falta de recursos limita la visión de un Estado que pueda solventar una estrategia de industrialización. Por el otro, el federalismo limita el rol de un Estado que logre planificar más allá de los ámbitos de su competencia. A su vez, el mercado ya posee un espacio creado en el imaginario político argentino. No se advierten ideas de un Estado que se ocupe de todos los aspectos de una estrategia, incluidos el financiamiento y la planificación integral, sino que se imagina un Estado articulador, que en el mejor de los casos logre una institucionalidad propia, como una agencia o una empresa estatal para controlar y dirigir la política del litio.

Es por eso, o a pesar de ello, que, para el caso argentino, el litio sigue siendo visto y tratado como cualquier otro mineral a extraer, un *commodity* que traerá beneficios vinculados a la inversión, provocará un efecto derrame y conseguirá mayores rentas a las arcas provinciales. Más allá de las

iniciativas aisladas a nivel nacional que buscaron declarar estratégico el mineral en relación con su valor de uso, en la práctica sigue primando la mirada economicista, que asegura la inversión y los contratos y no avanza en mayores controles de la extracción.

En Chile, el litio está asociado en mayor medida al posicionamiento del país en los primeros puestos del mercado internacional de carbonato de litio. Este interés encuentra un denominador común entre actores políticos y económicos preponderantes. Pese a algunas referencias de los actores de la Concertación, en particular en el documento de la Comisión del Litio, que buscan ser más rupturistas e imaginarse un rol distinto para el Estado como regulador de la extracción de litio y captor de mayor renta, la visión allí es también limitada respecto a la posibilidad de lograr un mayor nivel de industrialización en la cadena de valor.

En este sentido, y aunque el litio fue declarado recurso estratégico en relación con aspectos de seguridad nacional (vinculado a lo nuclear), con el paso del tiempo este significado perdió densidad y en la actualidad prima la visión de lo estratégico en cuanto a su valor de cambio y con orientación mercadocentrista.

Si bien todas estas visiones involucran en algún aspecto cierto grado de idealismo, ya que precisamente son idealizaciones que guían el mundo de las ideas y de lo posible, existen diferencias entre los tres países, que se vinculan al tipo de idealismo, al rol que cumplen estas visiones en la puesta en práctica de las políticas de desarrollo del litio en concreto, así como el tipo de resistencias que despierta.

A continuación, sintetizamos los elementos centrales de estas visiones.

Tabla 13: Distintas visiones del litio en Argentina, Bolivia y Chile

	Visión del litio	**Tipo de idealismo**	**Rol que cumple la visión del litio**	**Resistencias**
Argentina	El litio es visto como un *commodity* en la mayoría de los casos; provee beneficios ligados al mercado (inversiones, efecto derrame, renta);	Idealismo incompleto y atomizado; no alcanza todos los aspectos (políticos, económicos, culturales) ni es común entre las	**Campo de disputa** de estrategias de desarrollo entre **visiones neodesarrollistas** que buscan algún nivel de industrialización	Internas: movimientos sociales que cuestionan los impactos sociales y ambientales de visiones de

	escaso control de operaciones. Visión contestada por visiones neodesarrollistas que buscan la declaración de recurso estratégico a nivel nacional (asociado a encadenamientos productivos y baterías). A nivel provincial, recurso estratégico por valor de cambio (ingreso de recursos) y no de uso (insumo para industrializar) (Nacif, 2015).	fuerzas políticas que se alternaron en el poder en el período estudiado.	(kirchnerismo, FPV y FDT) —aunque no se cuestionan, salvo referentes políticos aislados aspectos extractivos o del rol del mercado—, por un lado, y **visiones liberales** que ponen el énfasis en las ventajas comparativas (Cambiemos) y proponen mejorar la eficiencia de los procesos extractivos, por el otro.	desarrollo, con mayor fuerza aquellas de tipo liberal, pero también las neodesarrollistas que no integran las visiones alternativas de desarrollo y no revisan el extractivismo en los territorios.
Bolivia	Recurso estratégico (declaración legal) para el desarrollo del país (connotación económica, de industrialización, generación de empleo).	Idealismo completo; rupturista desde lo político, social, económico y cultural; el litio simboliza el distanciamiento del pasado.	El litio aglutinador de expectativas de desarrollo, bienestar y progreso. **Faro** o rumbo a seguir para las políticas.	Externas: actores del mercado internacional discuten la visión y buscan flexibilizar la estrategia para obtener alguna participación en la misma. Internas: grupos regionales cuestionan aspectos ambiguos de la visión (distribución) y algunos aspectos de la estrategia; reclamos de mayor participación.
Chile	Recurso estratégico (declaración legal) originalmente asociado a connotaciones de seguridad nacional (usos nucleares). Hoy se mantiene asociado a su valor de cambio y visiones mercadocéntricas.	Idealismo limitado o contenido; con escasa capacidad de movilizar una agenda de cambio y alcanzar mayor ambición en aspectos económicos, políticos o culturales; emergencia a partir de 2019 de una posibilidad de pensar nuevas ideas de sociedad.	**Arena de diferenciación** entre visiones conservadoras en los espacios de las fuerzas políticas que se alternaron en el poder en la última década.	Internas: movimientos alternativos, ambientales o indígenas cuestionan las visiones preponderantes a nivel gubernamental por su impronta fuertemente mercantilizada. A su vez, amplia movilización social (especialmente a partir de 2019) que

				pugna por reimaginar un Estado distinto que permita mayor acceso a derechos para la ciudadanía e incluya variables ambientales.

7.1.2 El rol del Estado, del mercado y de la sociedad en los horizontes de desarrollo del litio

Otros aspectos de importancia de los horizontes de desarrollo de los tres países de Sudamérica son los roles que se identifican para los actores del Estado, el mercado y la sociedad.

De esa manera, desde las perspectivas teórico-conceptuales que enmarcan la discusión de los horizontes, los distintos actores cumplen diferentes roles. Estos han sido descriptos con anterioridad e incorporados en la Tabla 18 en el Anexo, pero de todos modos se sintetizan aquí.

En la ortodoxia prima la mirada del mercado, que se autorregula; el Estado está allí para asegurar las reglas del juego, y la sociedad no es un sujeto activo ni significativo, sino que se beneficia de lo que genera el mercado de manera cuasi automática.

En el horizonte neodesarrollista prima el rol del Estado, que es el que dirige y planifica la estrategia de intervención y decide sobre la apropiación de la renta y las condiciones de explotación. El sector privado es un aliado en aquellos aspectos en los que el Estado lo considere necesario, en particular en torno a la inversión o como proveedor de conocimiento allí donde haga falta. La sociedad se beneficia de un rol del Estado que busca modificar las desigualdades; en ocasiones puede ser instrumentalizada.

Por último, en el horizonte de posdesarrollo, el Estado cumple un rol emancipador en cuanto a las desigualdades estructurales y en ocasiones hasta se puede prescindir de él. A través del mercado se buscan formas alternativas de economía y de minimización de la extracción mineral. La sociedad —en una visión horizontal— es el centro y es preponderante en este horizonte.

A los fines comparativos, y para iluminar luego el análisis de los procesos territoriales en cada uno de los tres países, a continuación se

caracterizan y analizan los distintos roles que vienen desempeñando los actores de cada uno de los tres ámbitos de una manera simplificada. A su vez, los aportes a esta discusión se harán seleccionando un período histórico en particular (la segunda década del nuevo siglo), trazando líneas con procesos históricos más amplios.

Por eso, llevando la discusión del ámbito del Estado a su aplicación práctica, y no ya ideológica, aquí caracterizaremos las funciones específicas del Estado con respecto a las políticas públicas aplicadas al litio. Presentaremos el conjunto de funciones que priman en cada uno de los tres casos, identificando qué otras funciones tienen los actores del mercado y de la sociedad.

Para el caso de Bolivia —al menos hasta el golpe de Estado de 2019—, situado en un extremo en cuanto a la cantidad y al tipo de funciones que el Estado busca desarrollar, y que desarrolla en gran medida, encontramos un Estado fuerte, que centraliza distintas funciones, como la reguladora (desde donde se definen las políticas públicas), la recaudadora, la articuladora y la ejecutora. Además, presenta algunos elementos de Estado emancipador, que busca, en términos posdesarrollistas, revertir y trabajar sobre el cuadro de desigualdades estructurales, que implica la exclusión de las mayorías indígenas.

En cuanto a la función reguladora, desde donde nacen y se conforman las políticas públicas, encontramos al Estado plurinacional otra vez, definiendo en gran medida la estrategia de aprovechamiento del litio, trazando las líneas divisorias entre lo que se puede o no hacer y estableciendo los lineamientos para la participación de distintos actores. Así, se plantean objetivos concretos (estrategia de tres fases), se asignan recursos y se delinean la institucionalidad que canalizará los esfuerzos (primero la GNRE, luego la empresa YLB) y el rol para los actores de distintos ámbitos (los recursos evaporíticos solo podrán ser explotados por el Estado, las empresas privadas podrán asociarse al proyecto en la fase II y, especialmente, en la III vía invitación directa). Asimismo, se definen y ponen en marcha los distintos aspectos de las políticas públicas. Es el Estado el que define los diversos elementos y articula las relaciones con los actores para lograr sus objetivos. En todo caso, existen algunas funciones que son menos desarrolladas, o

aparecen en menor medida en este esquema general. En particular, se destacan dos: la función de mediación o gestión de conflictos y la función sancionadora, conocida también como el ejercicio de poder de policía. La fuerte centralidad del Estado en todo el esquema dificulta en alguna medida cumplir ambas funciones con claridad.

En cuanto a la primera, no se cumple de manera significativa la gestión del conflicto en el caso de las demandas de los grupos sociales de Potosí, que tienen expectativas de participar en el proyecto y las ganancias. La segunda función, de aplicación esencial para la discusión ambiental, se vincula con la potestad de revisar los posibles impactos ambientales de los proyectos y controlar la ejecución de estos. Si bien esta función está en marcha, y existen instituciones instaladas y con responsabilidades para ello, en las entrevistas con distintos representantes estatales y de la sociedad se señalaron varios defectos, principalmente en el excesivo formalismo de las distintas instancias.

La lógica regulatoria y articuladora de Bolivia, así como la integralidad de las políticas públicas, difiere en gran medida de lo que sucede en los países vecinos.

En el caso de Chile se observa una paradoja interesante. Existe, por un lado, una restricción al ingreso de nuevas operaciones por el contexto legal originado en la dictadura, circunstancia que brinda en teoría un espacio para un mayor rol del Estado, que podría establecer con quién aliarse para operar. Sin embargo, en la lógica liberal que caracteriza a la gestión minera, no ha habido mucho espacio para ello. Entonces, el Estado ha cumplido un rol significativo al establecer el tablero inicial de las reglas del juego en la época autoritaria. Las limitaciones a la libre concesión y el régimen especial del litio fueron pergeñadas en tiempos anteriores y determinaron el esquema de relaciones y objetivos para el período estudiado. Lejos ya de los objetivos estratégicos nucleares iniciales, y con la relativa pérdida de peso del ideal de un Estado con mayor rol en las decisiones de planificación y desarrollo —de todos modos, presentes en las discusiones a lo largo de los distintos períodos históricos—, se consolidó la impronta liberal en la política minera con rasgos particulares para el litio.

Durante mucho tiempo, el Estado central cumplió la función de asegurar las reglas del juego, logrando que las dos empresas presentes en el territorio consolidaran su posición en el mercado, pero sin que hubiera mayores planteamientos o revisiones hasta la segunda década del nuevo siglo. En ese momento, y principalmente por el escándalo vinculado a SQM, la llegada de Bachelet al poder y la propuesta de revisión de la Comisión del Litio, se pusieron sobre la mesa algunas ideas para revisar el rol del Estado, modificar las relaciones con aquellos actores y pensar la forma en que nuevas empresas pudieran participar de la explotación del litio. Estas ideas, ensayadas en alguna medida en el momento de revisar los convenios con Rockwood-Abermarle y SQM, fortalecieron en todo caso la función recaudadora del Estado, en busca de obtener una mayor tajada de esta relación. Asimismo, en el primer gobierno de Piñera se buscó también modificar el *statu quo*, principalmente lograr con los contratos especiales el ingreso de nuevos proyectos y empresas; en todo caso, estas ideas buscaban flexibilizar las condiciones iniciales sin que ello implicara dotar de mayores responsabilidades al Estado en sus funciones reguladoras y recaudadoras.

Otro tipo de funciones, como las de mediación, gestión del conflicto o articulación, no ocuparon un lugar significativo en el accionar estatal.

Entonces, mientras en Bolivia se identifica a un Estado con interés y cierta capacidad de llevar a cabo una estrategia de desarrollo, en Chile y en Argentina, en alguna medida, se prioriza asegurar que los actores privados tengan un espacio de actuación.

Además, el caso de Argentina desde la mirada del rol del Estado parece el más difícil de analizar, ya que la alternancia de gobiernos con visiones diametralmente opuestas, sumada a la configuración federal, hace que cualquier afirmación sea —cuanto menos— incompleta o contemple tan solo un lado de la cuestión.

El caso argentino es caracterizado por el rol que tienen los actores del mercado en la etapa de extracción mineral. En los gobiernos de Cristina

Kirchner y de Alberto Fernández[56] se identificaron algunas propuestas para intentar avanzar en la generación de mayor valor en la cadena productiva. En estos períodos, principalmente en el ámbito legislativo, fueron más frecuentes las iniciativas para modificar la regulación de la situación del litio, en sintonía con la declaración del mineral como recurso estratégico. Así, diversos proyectos de ley buscaban dotar al Estado de un rol más significativo, que le permitiera también explotar los yacimientos mineros —rol tradicionalmente impedido por el Código de Minería— y participar de la cadena de valor. Se preveía la creación de una empresa estatal que se articulara con distintos actores y que coordinara los diversos aspectos de la política, que incluían también la industrialización.

En el análisis general del rol del Estado en Argentina, y desde una perspectiva histórica, estos intentos de modificar algunos aspectos de la cuestión regulatoria general, que no lograron sus resultados, encontraron resistencia de actores tradicionales del federalismo como las provincias, que aun siendo gobernadas por fuerzas políticas distintas velaron por no perder su *statu quo*. Por su parte, a nivel provincial quizás el caso más interesante resulte el de Jujuy, que declaró estratégico el mineral e intentó modificar aspectos de la regulación, creó una empresa estatal para participar de la extracción mineral y buscó en gran medida dinamizar el eje industrializador. Estas modificaciones no estuvieron exentas de contradicciones ni de conflictividad social. Además, Argentina continúa siendo el único de los tres países en que el litio en definitiva es libremente concesible, y el Estado no ha buscado —o no ha logrado— modificar esta circunstancia, que es el punto inicial y la clave para el desarrollo de cualquier estrategia ulterior.

Por otra parte, la función de articulación también se desarrolló principalmente en torno al intento de desarrollar baterías de litio para proveerlas al plan Conectar Igualdad. Existió un momento destacado en que el Estado nacional cumplió un rol esencial de articulador entre actores del mundo científico (investigadores, asignación de recursos), actores privados

[56] Los dos mandatos de Cristina Kirchner fueron del 2007-2011 y 2011-2015, respectivamente, en tanto el de Alberto Fernández del 2019 al 2023. Tomamos acá el segundo mandato de Cristina Kirchner y los dos primeros años del de Fernández por coincidir con el período estudiado.

(empresas desarrolladoras de baterías, empresas ensambladoras en Tierra del Fuego) y actores estatales. Otro intento es la recientemente creada Mesa del Litio (2021), con representación de las tres provincias del noroeste y el Estado nacional.

Las funciones de mediación o gestión del conflicto no tuvieron un rol significativo para el Estado nacional. En el caso argentino, esto puede entenderse desde la lógica federal, en la que los estados provinciales se ocupan en todos los casos de gestionar la conflictividad socioambiental emergente. Por eso, en Argentina se "provincializa" el conflicto, tal como se describe en el capítulo correspondiente. Son las provincias las que deciden sobre el avance de proyectos específicos y las que en primera instancia deberían proponer un canal de diálogo o gestión de conflictos.

En cuanto al rol de los actores del mercado, emergen distintos aspectos y situaciones. En este aspecto del análisis, el foco fue principalmente en empresas, dejando de lado a las cámaras y otras formas de organización empresarial, a menos que irrumpieran en los casos de manera específica y significativa.

Encontramos, entonces, distintos tipos de empresas que cumplen diversos roles en la cadena de valor o suministro. Como fue reseñado oportunamente, existen compañías más grandes que lograron posicionarse en lugares centrales para tener influencia en toda la cadena de valor, pudiendo absorber a empresas especializadas (Ströbele-Gregor, 2015). Además, se recurre a los consorcios mixtos, con alianzas estratégicas entre empresas de distintos sectores (i.e. mineras y automotrices).

Las empresas más grandes, que lideran los mercados —entre las cuales encontramos a FMC Lithium Corp. (actual Livent), Rockwood-Albemarle y SQM en los primeros puestos de[57]—, a su vez han desplegado distintas estrategias para acceder a los salares allí donde las condiciones de costo-beneficio fueran más redituables. En ese sentido, resulta interesante resaltar que SQM ha intentado ampliar sus pertenencias en Chile, y FMC

[57] El posicionamiento es dinámico, y ya en el 2022, de acuerdo a distintas fuentes consultadas, se ordenaban de la siguiente manera: Ganfeng Lithium (N°1), Panasonic (N°2), Albemarle (N°3), Tianqi Lithium (N°4) y SQM (5°), en tanto en el 2014 de acuerdo al Exchanhe-Traded Fund, FMC Lithium (actual Livent) tenía una mejor posición.

Lithium Corp, procuró instalarse en Bolivia. Al no conseguirlo por distintas razones, ambas se instalaron en las provincias argentinas de Jujuy y de Catamarca.

Ambas situaciones fueron estudiadas oportunamente y con mayor detalle en los capítulos de Chile y Bolivia, y con menor detalle en el de Argentina. De todos modos, aquí las repasaremos. La norteamericana FMC Lithium Corp., llamada por ese entonces Lithco, al ver frustrada la posibilidad de acceder al mayor salar del mundo durante los años noventa, tras las movilizaciones potosinas, pudo instalarse en Catamarca en esa misma década, gracias a los cambios del marco legal argentino. Allí, la empresa FMC Corp., hoy Livent, no solo obtuvo su contrato de manera muy veloz, en 1991, sino que también logró que la participación local fuera reducida de un inicial 5% al 3%, en el marco de las reformas estructurales de los años noventa (Nacif, 2020). Décadas más tarde, SQM, envuelta en escándalos vinculados al financiamiento de la política, viendo frustrada temporalmente la posibilidad de ampliar sus pertenencias en los salares chilenos, logró ingresar temporalmente al consorcio de Exar, en 2016. Sin embargo, poco después, en agosto de 2018, se alejó del proyecto de esa empresa minera y le vendió su participación a la china Ganfeng Lithium, que permanecería con un 37,5% de la participación, mientras que Lithium Americas aumentó su parte de propiedad del 50% al 62,5%. El consorcio Exar agradecía formalmente el impulso dado por SQM para hacer avanzar el proyecto[58]. SQM finalmente también logró la ampliación de sus cuotas en Chile unos años después que Albemarle.

También advertimos que en Argentina se da una mayor presencia empresarial por tratarse del país con mayor apertura. Se identificaron entre 40 y 50 proyectos en distintos estados de desarrollo, aunque la información varía de acuerdo con la fuente y el momento en que se realice la búsqueda[59]. Allí, muchas de las adquisiciones mineras están en cabeza de empresas *junior*,

58 Más información en: Panorama minero (16 de agosto de 2018). SQM se retira de Cauchari-Olaroz – Se conforma JV entre Lithium Americas y Ganfeng Lithium. *Panorama Minero.* https://panorama-minero.com/noticias/sqm-se-desprende-minera-exar-se-conforma-jv-entre-lithium-americas-y-ganfeng-lithium/

59 La última información de marzo de 2023 contabilizaba 39 proyectos. Más información en: Datos.gob.ar.

cuyo nombre de fantasía varía en el tiempo y cuyo principal objetivo es especulativo. Estas empresas *junior* suelen vender su pertenencia cuando se aseguran la inversión necesaria de la mano de empresas o capitales transnacionales. Entonces se constituyen empresas locales, cuya tarea es ocuparse de cumplir con los requisitos legales y administrativos para habilitar y luego llevar a cabo sus operaciones. La empresa de mayor envergadura, generalmente transnacional, brinda financiamiento, garantías y *expertise* en el tema (modelo de negocio, técnica extractiva).

Además de la mencionada alianza entre una empresa local y una transnacional, existen otros dos socios en la operación: por un lado, una compañía estatal local, que logra asegurarse un adicional de renta a las regalías, que no siempre son tan cuantiosas; por el otro, una empresa automotriz vinculadas al producto de uso final. Esto les permite a las automotrices asegurarse el acceso a los salares y al mineral extraído a precios más competitivos que los de mercado.

En Chile, la presencia y las estrategias empresarias son notablemente distintas de las de la Argentina. Allí se han instalado dos de las empresas líderes del mercado de minerales, que explotan directamente los yacimientos de litio (SQM, Albemarle) desde hace más de tres décadas. Por ello, las prácticas están muy arraigadas, incluso con incumplimientos normativos y contractuales como los de SQM. Sin embargo, en el contexto de ampliación de sus explotaciones y ante el inminente ingreso de nuevos proyectos en otros salares, las empresas han estado más pendientes de cumplir con las exigencias legales y las demandas del Estado y evitar conflictos territoriales, por lo que han actualizado sus estrategias de relacionamiento externo, aspectos que veremos con más detalle en la siguiente subsección.

La situación de Bolivia es la más singular entre los tres países, ya que hasta el golpe de Estado de 2019 el rol de las empresas allí había sido el más acotado desde el inicio de la década. Así, en un primer momento, se identifica a las empresas y sus respectivas representaciones diplomáticas ejerciendo presión para lograr la apertura de los yacimientos de litio en el país, comportamiento que fue dejándose de lado cuando se conoció e hizo efectiva la política estatal. Luego de ello, se observó la presencia de algunas empresas extranjeras, con capitales de China, Corea y Alemania. Estas empresas

terminaron ejerciendo roles específicos y funciones que el gobierno necesitaba que se cumplieran allí donde no tenía experiencia o capacidad para hacerlo por su cuenta. Finalmente, tras el golpe de 2019, se volvieron a identificar declaraciones que permiten vincular el interés extranjero con la extracción de litio. Al respecto, son notorios los comentarios de Elon Musk, de la empresa norteamericana Tesla, quien realizó polémicas declaraciones en las que sostuvo que harían un golpe a quien se interpusiera frente a sus intereses[60]. En la actualidad, el proyecto integral del Estado contabiliza más de 15 plantas para distintos objetivos, en las que intervienen diversos actores del mercado, pero con preeminencia de empresas o consorcios chinos y de Alemania (ver detalle en el capítulo de Bolivia).

Por último, las distintas empresas, en sintonía con sus políticas internas, negociaciones e intereses, poseen enfoques diferenciales en la relación con los actores estatales y de la sociedad. Mientras algunas buscan cumplir con sus obligaciones impositivas y sus compromisos de funcionamiento en las operaciones, otras son menos consistentes en el cumplimiento de los requisitos del país que las recibe, y poseen distintos procesos administrativos, reclamos o conflictos abiertos con el Estado en sus diferentes niveles. Por otro lado, algunas adoptan posiciones paternalistas en sus relaciones con las comunidades locales; otras evocan el paradigma de la responsabilidad social empresaria (RSE), y una de ellas promueve un paradigma de relaciones bajo el lema de "valores compartidos" como esquema que intenta ir más allá del paradigma de RSE.

Con respecto a la sociedad, también en cada uno de los tres países pueden verse diferencias en cómo se organizan y movilizan los distintos grupos en relación con la cuestión del litio, en la que se involucran tanto aspectos históricos y culturales como visiones y horizontes de reivindicación de corta, mediana y larga data.

Argentina es un país con una ferviente historia de movilización popular, en la que distintos grupos se han manifestado en defensa de sus derechos y han encontrado en alguna medida y momento cierta respuesta

[60] Ver, por ejemplo: Página 12, El Mundo (25 de julio de 2020). Elon Musk reinvindicó el golpe en Bolivia y Evo Morales lo cruzó. Página 12. https://www.pagina12.com.ar/280818-elon-musk-reivindico-el-golpe-en-bolivia-y-evo-morales-lo-cr

estatal. Los movimientos sociales más tradicionales, vinculados al movimiento obrero del siglo XX, lograron que se incluyeran los derechos de los trabajadores mediante una reforma constitucional. Más recientemente, los nuevos movimientos sociales que luchan por la defensa del ambiente, las minorías étnico-culturales y los derechos sexuales y reproductivos lograron avances en la conquista del reconocimiento de sus derechos. Se destaca un número importante de normas sancionadas en pos del reconocimiento de los derechos de estos colectivos, aunque los desafíos en términos de implementación son todavía múltiples.

En cuestiones vinculadas al litio se entrelazan reclamos de distinta índole, principalmente tanto desde el movimiento ambiental como desde el indigenista, y su nivel de impacto y de repercusión en las agendas públicas nacionales es de menor envergadura, aunque adquieren visibilización en distintos momentos de acuerdo con el grado de conflictividad.

Como señala Silvina Ramírez, especialista en cuestiones indígenas, Argentina no solo no puede ser denominada un Estado pluricultural, sino que, además, no es un Estado igualitario. Explica que, pese a que cuenta ya con cuarenta años de democracia ininterrumpida, se han logrado pocos avances en cuanto a la transformación de la calidad de vida y derechos de las comunidades indígenas. Se mantuvieron estructuras coloniales, de subordinación y racismo, y no se removieron los obstáculos existentes para que los pueblos indígenas se convirtieran en sujetos políticos y sujetos de derechos (Ramírez, 2016).

Por otra parte, el movimiento ambiental está integrado por un colectivo de actores sociales cada vez más amplio, que promueve distintos tipos de demandas. A las organizaciones más profesionalizadas que tempranamente se vincularon a la cuestión ambiental se sumaron movimientos de base, como los movimientos asamblearios y más recientemente los jóvenes demandado por los derechos de las futuras generaciones, los movimientos de recuperadores urbanos y los productores agroecológicos.

Los éxitos del movimiento ambiental combinan estrategias de diálogo o colaboración con tácticas contenciosas, para mantener cierta autonomía

respecto del Estado, pero en ocasiones contando con la colaboración de actores estatales (Gutiérrez, 2020).

Con respecto al movimiento que cuestiona los patrones dominantes de la minería, se identificaron desde el famoso caso de Esquel, en 2003, una serie de movilizaciones que critican la forma en que se desarrolla la actividad; sus altos impactos ambientales; los nulos beneficios que genera; la forma en que se comportan actores económicos y estatales; la connivencia entre unos y otros, y la falta de transparencia. No solo parece estar en juego la forma de desarrollo, sino también la de democracia. El caso de mayor conflictividad en cuanto a la explotación del litio se generó en la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, en la cual las comunidades resisten la explotación desde hace más de una década.

En el caso de Bolivia se evidencian varias particularidades. El período estudiado es aquel en el que comenzaron a hacerse visibles, y en alguna medida a consolidarse, los cambios provenientes del momento inmediato anterior, de mayor efervescencia y movilización social, y definido por muchos especialistas como refundacional. También es el período en el que se pueden ver los obstáculos o desafíos para llevar a la práctica las ideas de cambio.

El proceso constituyente que encaró el país (2006-2009) permitió, a través de una nueva constitución política, la creación de un Estado plurinacional que buscó establecer una nueva relación entre la sociedad, la economía y el Estado. La construcción colectiva significó repensar y volver a imaginar las relaciones sociales en el país y, en particular, restablecer el rol de las comunidades indígenas, que habían tenido un lugar de subordinación en los distintos períodos históricos.

El Estado plurinacional es el contenedor de nuevos esquemas de ciudadanía y democracia que se generan a partir del reconocimiento de nuevos sujetos de derechos, como las naciones y pueblos indígena-originario-campesino. Estas aluden a la autoidentificación como indígena en tierras bajas, originario en tierras altas y campesino derivado de los sindicatos agrarios de los años cincuenta (Cordero Ponce, 2012).

Las experiencias inmediatas de movilización previas, conocidas como la “guerra del gas” y luego la “guerra del agua”, fueron experiencias de

articulación social de carácter transformador y posibilitaron la conjunción de intereses y demandas comunes, pero diferenciadas. Así, en la defensa de los recursos naturales frente a actores extranjeros se logró el nexo entre sectores tradicionales y nuevos actores sociales, que desde la mirada indígena buscaban una economía plural (González Piñeros, 2011).

Las organizaciones indígenas aportaron como nuevos actores sociopolíticos su visión del territorio, la organización social y el tipo de participación colectiva que luego serían integrados en la concepción de un nuevo Estado con un nuevo ideario de desarrollo. De esa forma, conceptos como el de territorialidad/territorio, como espacios que traspasan el plano económico y son constituidos como modelo de organización cultural, social y política, tendrán su eco en el movimiento político. Para González Pazos, tanto las comunidades indígenas (rurales) como las juntas vecinales (urbanas) se "reconstituyen en las estructuras de base, columnas articuladoras de otros grupos sociales" (2007, p. 99).

Con el tiempo, ese gran conglomerado de movimientos sociales que tomó, refundó y de alguna manera se convirtió en Estado tuvo enormes desafíos tanto para mantener su legitimidad interna y su base de apoyo como para llevar a la práctica sus ideales de sociedad. Quizá, y más allá del renombrado caso del TIPNIS, otro aspecto llamativo fue la profunda erosión de las organizaciones y movimientos sociales que terminaron divididas en aquellas que apoyaban al Gobierno y aquellas que, si bien respaldaban al proceso de cambio, tenían críticas hacia el modelo de gestión estatal.

Lo que sucedió a nivel social en el caso del litio ilustra algunos de estos ejemplos, aunque también tiene su particularidad por las demandas de mayor poder desde los movimientos potosinos. El proyecto estatal del litio tuvo precisamente su origen en un movimiento sindical campesino (la FRUTCAS-FSUMCAS), que llevó la propuesta al entonces recién asumido presidente Evo Morales. Sin embargo, con el tiempo fue quedándose fuera de la posibilidad de participar del proyecto, al igual que otros movimientos cívicos de Potosí y comunidades locales.

Por último, la situación en Chile también posee una dinámica diferente de la de sus vecinos. Allí, el momento de mayor efervescencia social se vincula a los últimos años del período estudiado (2019/2020), cuando se puso

sobre la mesa la necesidad de replantear el pacto social entre los gobernantes y la sociedad. Considerada el "reventón social" más extendido, violento y significativo de su historia, esta ebullición social no tuvo como consecuencia una sangrienta respuesta por parte del aparato policial y militar (Salazar Vergara, 2019) de una manera sistematizada, como sí había ocurrido especialmente en las experiencias dictatoriales de los setenta.

Se destaca que, con la llegada de la dictadura, en 1973, se instaló un modelo liberal que sería el caso emblemático de posibilidad de progreso, apoyado por los organismos multilaterales y los actores financieros globales. Pero ese modelo económico despertó enormes críticas, aun con el regreso a la democracia. Desde 1991 fue creciendo la desconfianza del Estado, los partidos políticos y la clase política, del 54% a cifras de entre el 80 y el 95% entre 2017 y 2019 (Salazar Vergara, 2019).

> Junto con la crisis por ilegitimidad de nacimiento, el modelo neoliberal chileno fue acumulando una crisis de representatividad que llegó a ser casi absoluta. (…) se generó una caldera cívica que podía estallar en cualquier momento si no se aplicaban válvulas de compensación eficientes (Salazar Vergara, 2019).

Con antecedentes recientes en los reclamos de los movimientos estudiantiles, en octubre de 2019, la suba del precio del metro fue la chispa que hizo estallar todo. La medida tomada por el gobierno de Piñera encontró a una ciudadanía cansada de ser desoída por su clase dirigente, a lo que se sumaba el hartazgo de ser siempre relegada a los intereses económicos, nacionales o extranjeros.

Allí se combinaron distintos tipos de demandas sociales, que incluían también los reclamos de la mayoría de la población (entre el 52% y el 68%), el pueblo mestizo, llamado "bajo pueblo", que había quedado al margen del sistema de derechos (Salazar Vergara, 2019).

Con la crisis que envolvió al país desde entonces se abrieron algunos canales y oportunidades para realizar reformas más profundas, que incluyen una reforma constitucional para reemplazar la tan cuestionada Constitución de 1980. Se abren expectativas también de reforma sustantiva en aspectos

sociales y ambientales como los que emergen de las problemáticas extractivas en la zona de los salares del norte.

Sin embargo, se advierte que el margen para implementar propuestas de cambio significativas no es muy amplio, ya que seguramente la clase política civil intentará aminorar el descontento con leyes populistas que brinden alguna de las deseadas válvulas de escape, pero que permitan asegurar la estabilidad del poder (Salazar Vergara, 2019).

El caso del litio en Chile ilustra quizá la historia de hartazgo acumulado entre las poblaciones locales en su búsqueda de conquistar derechos, que fue gradual y no exenta de obstáculos. El ejemplo más saliente es la conflictiva relación con la empresa SQM, en la que el Estado no ha podido mostrar neutralidad ni capacidad de salir de la enraizada lógica neoliberal que permea todas las relaciones sociales y políticas en el país.

La síntesis de los elementos analizados aquí puede verse en la siguiente tabla. En la próxima sección trazaremos líneas comparativas entre los tres procesos territoriales estudiados y muchos de los aspectos enunciados aquí cobrarán mayor sentido.

Tabla 14: Rol del Estado, el mercado y la sociedad en la visión del litio en los tres países

	Estado	**Mercado**	**Sociedad**
Argentina	Campo de disputa de distintos espacios políticos en la última década por resignificar su rol alternando e integrando elementos de visiones neodesarrollistas-populistas o liberales. El Estado no puede explotar por sí los minerales. El Estado busca articular iniciativas entre agendas de investigación e industria de manera tímida (2012-2015) e incipiente (2019-2020); sin embargo, sigue cumpliendo un rol de promocionar inversión y asegurar las condiciones de mercado durante toda la década, con más ímpetu en 2015-2019. Complejidad en las relaciones Estado central y provinciales.	Gran presencia de capital transnacional que lleva a cargo la extracción mineral y la inversión brindando aportes directos e indirectos al gobierno local y a las comunidades locales; reemplaza al Estado en algunas circunstancias como proveedor de servicios a comunidades. Su presencia aporta poco a la discusión de valor agregado; escaso cumplimiento en temas ambientales y sociales, pero no es compelido a hacerlo.	Pese a su tradición de movilización social, los movimientos indigenistas y ambientales que reclaman por participación no son oídos. No existe un debate abierto en la sociedad sobre las políticas de litio ni sus demandas son escuchadas.
Bolivia	Estado planificador, articulador de horizontes de desarrollo y ejecutor de	Intervención limitada pese a la presión, en los roles y momentos definidos por el	Socio del proyecto estatal, que tendrá beneficios para la

	estos desde el financiamiento hasta la ejecución; menos intervención en roles de gestión de conflicto y control ambiental.	propio Estado. Alianzas estratégicas para los aspectos en los que el Estado no tiene capacidad propia.	sociedad en su totalidad (origen y apoyo al proyecto estatal de cambio que da a los movimientos sociales un espacio preponderante en la reconstrucción del Estado). Con el correr del tiempo, se erosiona la alianza virtuosa inicial con posteriores reclamos y rupturas de movimientos y espacios sociales no alineados o críticos del gobierno. Metáfora simplista en la que el gobierno ya interpela al pueblo y lo representa desde sus bases reivindicatorias declarativas.
Chile	Rol limitado, pese a la declaración del mineral como estratégico. No se identificaron funciones ni políticas en las que el Estado asuma un rol distinto de aquel liberal en el que asegura las reglas del juego. Escasa actividad de control, monitoreo o articulación de posición entre actores. Intentos tímidos de modificar la situación con la Comisión del Litio, pero sin resultados prácticos.	Consolidación de las dos empresas que venían extrayendo litio desde hace tres décadas, que lograron expandir sus operaciones. Roles importantes en el mercado internacional sin encadenamiento hacia adentro.	Invisibilizada e instrumentalizada dentro del esquema liberal predominante; resistencias locales ignoradas. Proceso de movilización desde 2019 con perspectiva de modificar el *statu quo*.

7.2 Procesos territoriales

En este apartado analizaremos, entonces, cómo se desarrollaron los procesos territoriales en los tres casos seleccionados en cada uno de los tres países, destacando tanto sus similitudes —o aspectos comparables— como sus diferencias.

7.2.1 El marco jurídico-institucional de acceso a los salares

Los acuerdos institucionales que fueron plasmados en distintos tipos de normas (Constitución, leyes, decretos, reglamentos) dan cuenta de las visiones, las relaciones de poder y los intereses que lograron prevalecer en un determinado período histórico en cada uno de los tres países. Si bien este conjunto de normas define en alguna medida el campo de acción y relación entre actores, es importante destacar que al mismo tiempo se constituyen en campos de disputa entre actores con visiones e intereses disímiles —y hasta

contrapuestos— que buscan lograr que esas normas puedan ser reformadas, anuladas o mejoradas. En muchos casos, la acción colectiva busca lograr normas más afines a sus demandas, y a su vez encuentra en el poder establecido resistencias e intentos de modificar normas existentes en su favor.

De allí se derivan procesos sociales, mayormente colectivos, que, utilizando distintas estrategias de movilización, visibilización o canales legales, buscan modificar aquellos aspectos del *statu quo* que no comparten o consideran injustos. A su vez, y de acuerdo con este marco institucional preexistente —y de su contestación— se derivan distintos tipos de negociaciones entre actores diversos, en formas más o menos institucionalizadas, que permiten entender las relaciones entre actores del Estado, el mercado y la sociedad.

A continuación, sintetizamos aspectos del marco jurídico-institucional que explican o ayudan a entender en alguna medida el contexto en el que emergen y el tipo de relaciones que se instalan entre actores diversos.

7.2.1.1 La propiedad de las minas y la forma de explotación

El sistema de propiedad de las minas tiene sus propias características en cada uno de los tres países.

En Argentina, el Código de Minería, sancionado en 1887 y con pocas modificaciones sustantivas desde entonces, dejó establecida la forma en que serían explotados los minerales en el país. Si bien la propiedad de las minas es estatal, el Estado no podrá explotarlas ni disponer de ellas, sino que deberán ser explotadas mediante concesión minera tanto por empresas nacionales como por compañías extranjeras, que tendrán igualdad de trato (Zilla, 2013).

Este sistema esencialmente liberal buscó ser modificado a mediados del siglo XX por el peronismo, bajo el lema del desarrollo nacional (ver Nacif, 2015). Sin embargo, fue profundizado en el contexto de privatizaciones de los años noventa, por medio del ofrecimiento de una serie de beneficios a los inversores, facilitando la preeminencia de capital transnacional en el sector.

Además, en la historia reciente, especialmente para el caso del litio, son numerosos los debates y las iniciativas legislativas que buscan modificar

el rol del Estado a nivel nacional en relación con la explotación de minerales mediante la declaración de recurso estratégico. La mayoría de las propuestas en discusión hasta la fecha no modificaban el sistema impuesto en la Constitución nacional ni en el Código de Minería, y por lo tanto no llevan a los efectos deseados por sus propulsores.

En Bolivia, a partir de 2006 se avanzó en la nacionalización de recursos naturales considerados estratégicos, con los hidrocarburos como emblema, consolidando así una demanda social recurrente entre los movimientos sociales que llevaron al MAS al poder.

Una serie de recursos naturales, como los minerales no metálicos de los salares, por ejemplo, las salmueras (i.e. recursos evaporíticos), fueron declarados de carácter estratégico para el país. Se dejaron entonces sin efecto las concesiones mineras otorgadas previamente, en particular sobre reservas fiscales del territorio boliviano. Entre estas reservas fiscales se encontraban salares como el de Uyuni.

El propio Estado asumió el control y la dirección sobre "la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas" (art. 351 de la Constitución Política).

A partir de entonces se estableció la estrategia de industrialización propia en la que el Estado poseía un rol central, principalmente en las fases I y II.

En Chile, generalmente los minerales son explotados por concesión, por lo que el Estado posee un rol subsidiario con propiedad sobre tierras y yacimientos, y ofrece condiciones para su explotación. El dominio de minas y depósitos de minerales e hidrocarburos es del Estado, y abarca la posibilidad de entregar concesiones sobre sustancias minerales (art. 24 Constitución Política del Estado).

Desde una etapa temprana y vinculada a sus posibles usos nucleares, el gobierno militar de Chile de ese entonces estableció un régimen especial que distingue al litio de otros minerales. En 1976 se declaró de interés nuclear el litio, y en 1979, de interés nacional —reservándose su explotación al Estado—, salvo las pertenencias anteriores a esa fecha, que constituían una

serie de concesiones en los distintos salares del país. Así, las pertenencias mineras anteriores a 1979 pueden ser explotadas tanto por actores públicos como privados mediante concesión, mientras que a partir de 1979 el litio no es concesible y su explotación podrá ser llevada a cabo por el Estado o sus empresas o por concesiones administrativas o contratos especiales de operación (CEOL).

El complejo entramado legal e institucional establece como regla general la limitación en la explotación del litio, aunque admite excepciones. Además, en la práctica, redundó en la limitación del ingreso de nuevos actores interesados en la explotación del litio, que solo es explotado en el país desde hace varias décadas por dos empresas en el Salar de Atacama.

Puede verse así que los tres países parten de un punto en común: son los Estados los que poseen el dominio o propiedad de las minas y recursos mineros. A partir de allí, establecen distintas formas de explotación de las minas y un distinto rol para empresas privadas, estatales o mixtas.

En un extremo hallamos a Argentina, en donde el Estado no puede explotar los recursos minerales por sí mismo, sino que debe hacerlo mediante concesión minera, por lo que tanto las empresas nacionales como las extranjeras reciben el mismo trato. Se trata del caso más abierto y de lógica más liberal de los tres.

En una situación intermedia encontramos a Chile, de tradición e impronta liberales, que si bien posee un régimen de concesión para los minerales, en el caso del litio dispone limitaciones a la libre concesión: solo es posible la explotación de concesiones anteriores a 1979, o posteriores, pero de manera limitada, a través del Estado, sus empresas, concesiones administrativas o CEOL. En la práctica, esto último no sucedió.

En el extremo opuesto está Bolivia, que instauró un régimen centrado en y controlado por el Estado, en el que el litio puede ser solamente explotado por él. Este puede involucrar a empresas nacionales o extranjeras en distintas funciones y relaciones, y ha diseñado una estrategia que apunta a industrializar los recursos evaporíticos.

Otro aspecto relevante es que Argentina es el único de los tres países que no contempla un régimen especial para el litio, aunque hay iniciativas legislativas y propuestas en particular en la provincia de Jujuy, que en la

práctica no modifican el *statu quo*. Bolivia y Chile poseen una mirada particular de este mineral, que no permite a las empresas adquirir una concesión minera al completar un proceso administrativo-legal. Sin embargo, esta es su única característica en común.

En Chile, la restricción a la explotación del litio es de larga data: sucedió durante el régimen militar y con fundamento en la industria nuclear. Sin embargo, al estar el país en una lógica de inserción internacional de proveedor de materias primas, esto es percibido por la mayoría de los actores como una limitación y obstáculo para participar en la cadena de valor global de una manera más activa y competitiva. Son escasas las voces y argumentos, aunque no están ausentes, que buscan replantear sustantivamente el horizonte de desarrollo a partir de esta restricción existente.

En Bolivia, por su parte, la restricción a la explotación del litio es parte de una mirada reciente y de un proyecto de cambio con distintos componentes que buscó la refundación del Estado. Con la llegada del MAS al poder se intentó revisar este tradicional rol de proveedor de materias primas en la cadena de valor global. Es una decisión estudiada, propuesta y controlada por el propio Estado para beneficio del Estado mismo y, en su caso, de la población general. Esta es sostenida, aunque con variantes, por la nueva gestión estatal del MAS tras las elecciones que dieron la victoria a Luis Arce en 2020.

7.2.1.2 La propiedad de la tierra: alcance, posturas y tensiones

En Argentina, la propiedad de la tierra es esencial y tradicionalmente privada y está regulada por normas de derecho privado que distinguen entre la posesión (de hecho) y el dominio o propiedad (el derecho).

En el caso de la situación de la tierra de las comunidades indígenas en el país, debe señalarse que con la reforma de la Constitución nacional de 1994 se consolida y hace explícito el reconocimiento legal, que abarca "…la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan…" (artículo 75, inciso 17, CN), aspecto que es complementado por normas internacionales como el ya referido Convenio N°169 de la OIT y otros instrumentos y antecedentes internacionales. Sin embargo, pese al

reconocimiento legal, en la práctica la propiedad comunitaria no se implementa y la gran mayoría de las comunidades no poseen los títulos de propiedad comunitaria.

En la situación de tierras de las comunidades originarias, la mera "posesión" implica ya la propiedad, no teniendo sentido la distinción del derecho privado.

> El derecho 'a las tierras' no es entonces un derecho a la 'propiedad privada', aunque forzosamente se haya utilizado esa figura para reconocerlo, sino el derecho al 'territorio', es decir, al espacio de preservación de la propia vida cultural, de la autonomía, de la recreación colectiva de la cultura (Salgado, 2015, p. 6).

Estas definiciones, además de explicar la resistencia de actores del Estado en avanzar en su implementación, también dan cuenta de las diferencias epistemológicas de ambas concepciones: en la cosmovisión indígena, el territorio abarca tanto el suelo como el subsuelo y el espacio aéreo, es un todo integral; en la visión moderna occidental, que alimenta la concepción de las minas, puede haber una propiedad del suelo (superficiario) y otra del subsuelo (propiedad minera).

En la zona de estudio de esta tesis, el Salar de Olaroz-Cauchari, habitan diez comunidades indígenas, siete de las cuales poseen título comunitario a la fecha de escritura de este trabajo.

En Bolivia, el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras colectivas se da por primera vez a nivel constitucional en la reforma de 1994, que denomina "tierras comunitarias de origen" (TCO) a los territorios indígenas.

Sin embargo, ya en el proceso más amplio de reforma agraria iniciado en los años cincuenta para lograr la redistribución de la propiedad y la eliminación de la servidumbre existían previsiones normativas vinculadas a los pueblos originarios, y se instaló el rol económico-social de la tierra. Se considera que este proceso de reforma permitió que entre 1953 y 1993 se distribuyeran 57,3 millones de hectáreas, equivalentes al 52% de la tierra. Los mayores avances se dieron en los departamentos de Beni y Santa Cruz, y la

menor distribución, en las tierras altas, donde habita el 65% de la población indígena (Jezieniecki, 2015).

Dos años después de la reforma constitucional de 1994 se sancionó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), que buscaba ampliar el alcance de la reforma agraria anterior. En este caso, sin embargo, convivían la visión liberal de la tierra, con libre comercialización y producción para exportación, y la visión social comunitaria, que buscaba la protección de formas comunitarias de propiedad de la tierra. Pese a este primer reconocimiento, las tierras tituladas por comunidades indígenas alcanzaban alrededor del 13% en 2004; el avance era mayor en las tierras bajas y de oriente que en el altiplano. Los desafíos de titulación no provenían solo de la burocracia estatal, sino también de la complejidad de la propia interpretación y pedido de las comunidades, que, ante dificultades para acceder a crédito, buscaban el régimen de propiedad privada.

Así, y siguiendo las definiciones del Convenio N°169 de la OIT, los títulos de las TCO brindan la propiedad colectiva de las tierras y reconocen los derechos a participar del uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales renovables (Jezieniecki, 2015).

Con la llegada al poder del MAS, se refuerzan los derechos de los pueblos indígenas. Además de los reconocimientos de la nueva Constitución Política de 2009, se destaca la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que permite la constitución de unidades territoriales con autonomía para comunidades y pueblos indígenas. Entonces, las comunidades y pueblos indígenas de Bolivia no solo podrán contar con el reconocimiento de su territorio comunitario, sino que también se permite la constitución de unidades territoriales con autonomía. Así, una vez cumplidos los requisitos legales, los territorios indígenas originarios campesinos podrán constituirse en autonomías si así lo deciden (Jezieniecki, 2015).

Así, desde el punto de vista del caso estudiado, para los actores locales existe una oportunidad de avanzar en esta agenda. Desde la FRUTCAS se promovió la titulación de una gran TCO de 2 millones de hectáreas, más en línea con los intereses de un grupo campesino sindical que con la demanda de un pueblo indígena. Esta demanda, según la opinión de especialistas, no

tenía fundamento histórico y no estaba respaldada por una demanda social significativa.

Cuando se termina de avanzar en la negociación, se logra la titulación de distintas TCO y se usa como moneda de cambio la reserva fiscal de Uyuni. Es decir, se logró la titulación de dos TCO más pequeñas que las solicitadas en la demanda inicial y se dejaba fuera de ellas el salar, reserva fiscal y zona de exclusividad del gobierno para su proyecto de industrialización del litio. Las comunidades perdieron derechos sobre el salar y su entorno, que no puede ser cedido como TCO o TIOC. Tampoco pueden aprovecharlo económicamente y no son consultadas por las actividades previstas allí.

En Chile, la legislación central que dio forma al debate de la propiedad de la tierra es la Ley Indígena N.° 19.253. En esta ley, además de establecerse a la comunidad indígena como figura legal, y desde allí a la comunidad como titular de las tierras comunitarias y bienes colectivos de la tierra, ejerce también la representación política y jurídica del grupo (Gundermann y Goebel, 2018).

Esta norma, como explica Aguilar Cavallo, posee un elemento fuertemente estatista y sigue la propia visión del Estado en cuanto a su esquema de propiedad. Pese a que establezca que "son tierras indígenas aquellas que las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de los siguientes títulos", se requiere la inscripción en un registro nacional y se menciona la importancia del reconocimiento estatal (2005). Es decir, para que las tierras sean reconocidas como tales se requiere la inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas, por lo que la ocupación y posesión histórica son calificadas por la propia institucionalidad estatal (CONADI) cuando recibe una solicitud de inscripción (Aguilar Cavallo, 2005).

En el caso de las comunidades atacameñas, el reclamo de titulación inicialmente alcanzaba los tres millones de hectáreas, aunque luego esta demanda fue reducida a 950.000 hectáreas en la negociación con autoridades estatales. De estas hectáreas, se habría titulado solamente el 38,3% de lo demandado.

Tabla 15: Marcos legales comparativos sobre propiedad de las minas y de la tierra

	Propiedad de los minas (situación del litio)	**Forma de explotación**	**Propiedad de la tierra (alcance)**	**Derechos correspondientes a las comunidades locales**
Argentina	Exclusiva del Estado, como bienes privados de la Nación o provincias, el suelo es un accesorio (arts. 1, 3 y 7 Cód. Min.). No se contempla al litio de manera específica o con otro tipo de régimen, salvo a nivel provincial (Jujuy) de forma declarativa.	Por concesión a actores privados (art. 10 Cód. Min.), por tiempo ilimitado (art. 18 Cód. Min.). El Estado no puede explotarlas ni disponer de ellas salvo excepción (art. 9 Cód. Min.).	Diferencia entre propiedad de la mina (subsuelo) y propiedad de la tierra (suelo) (Cód. Min.). Posesión y propiedad comunitarias de tierras que tradicionalmente ocupan; no son enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargo (art. 75, inc. 17 CN). Cosmovisión integral del territorio, no admite divisiones.	Derecho de acceso a tierras: la posesión implica la propiedad; derecho a los títulos de sus tierras que tradicionalmente habitan. Libre determinación: Derecho a definir las prioridades de su desarrollo. Participación y consulta: derecho a participar de decisiones que los afectan (políticas, planes) y proyectos que puedan afectarlos (Convenio N°169 OIT, Declaración ONU DD.HH. P. Indígenas).
Bolivia	Estado será responsable de las riquezas mineralógicas del suelo y subsuelo (369 Const. Pol.), la dirección de la política minera, el fomento y control. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo (Córdova, 2015). Los recursos en salares, salmueras, evaporíticos son estratégicos (370 Const Política). Se anulan concesiones mineras sobre reservas fiscales.	Responsabilidad del Estado en la dirección de la explotación, ind. y comercialización de rec. estratégicos, a través de entidades públicas las que podrán contratar a empresas priv. o constituir mixtas (351 C. Pol.). Estrategia de litio, rol al Estado en explotación de sales.	Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan la propiedad colectiva sobre sus tierras. También pueden constituir unidades territoriales autónomas. La propiedad es indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable y exenta de impuestos.	Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan la propiedad colectiva sobre sus tierras y reconocen el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales renovables (Jezieniecki, 2015). Al haber quedado excluido el salar de las TCO tituladas, las comunidades de la zona quedaron prácticamente sin derechos.

Chile	El dominio de minas y depósitos de minerales es del Estado, abarcando la posibilidad de entregar concesiones sobre sustancias minerales (art. 24 Constitución Política). Régimen especial para el litio desde la década del setenta.	Por concesión a actores privados. Para el litio: mineral no concesible; régimen restringido a propiedades otorgadas previo a 1979, o explotadas por el Estado, sus instituciones, concesiones administrativa, CEOL.	Las comunidades indígenas tienen derecho a la tierra que ocupan siempre y cuando se encuentren inscriptas en el Registro de Propiedad de Tierras de la CONADI. Dichas tierras no pueden ser enajenadas, embargadas ni gravadas. Podrán ser gravadas entre comunidades y personas de una misma etnia y excepciones de la CONADI, pero con limitaciones (art 13 Ley Indígena).	Derecho a consulta a pueblos originarios por medidas que los puedan afectar (Convenio 169 de la OIT, ratificado en 2009). Los derechos sobre los recursos (agua, bosques yacimiento mineros), incluidos aspectos de participación, encuentran desafíos en términos prácticos por la visión privatista de la tierra (Aylwin, 1996 en Muñoz, 1999).

Elaboración propia a partir de fuentes consultadas

7.2.2 Contexto temporal de los proyectos

Otro de los aspectos centrales a tener en cuenta en el análisis comparativo se vincula a la temporalidad de los distintos casos y proyectos estudiados en los tres países. Existen grandes diferencias en cuanto a la antigüedad de la operación en el territorio y las relaciones que se forjan como consecuencia, aspectos que generan mayores desafíos en los momentos de trazar líneas comparativas.

Así, en un primer extremo de un espectro temporal, se encuentra el caso estudiado en Chile, vinculado a la extensión de la operación de Albemarle, cuyo dato distintivo se vincula con la antigüedad de la extracción de litio en el territorio. Con más de 30 años de operación en el salar (extracción iniciada en 1984 por la entonces Sociedad Chilena del Litio), y pese al constante cambio de manos de la propiedad del proyecto, la existencia misma del proyecto desde hace tanto tiempo es sin dudas un factor determinante en las relaciones entre distintos actores a la hora de tomar decisiones y entablar distinto tipo de diálogos y negociaciones.

Si bien las relaciones mutan con el tiempo, y la posición de distintos actores se va modificando y adquiere matices, un factor común es la visión limitada sobre las posibilidades de cambio. En los testimonios de las

comunidades se identifica una suerte de resignación ante la presencia de la empresa en la propia comunidad (territorio y dinámica social), así como en la visión del Gobierno, que no hace ningún esfuerzo en dar respuesta a la creciente demanda social de implementar la consulta previa. La empresa, en cambio, es la que demuestra un mayor dinamismo en las relaciones sociales, ofreciendo mayores condiciones de intercambio tanto al Estado como a las comunidades. También Albemarle es la que más tenía que perder si la operación no se renovaba la operación y pedido de extensión de cuotas.

El momento de mayor conflictividad se da hacia el final del período estudiado, cuando la empresa competidora de Albemarle, SQM, se ve envuelta en una serie de escándalos y problemas de distinto tipo. Podría afirmarse que el conflicto con SQM es la gota que rebalsa el vaso en el conflicto territorial, al igual que la suba de los boletos del metro lo es para la movilización social y el quiebre institucional que se dan en el país a partir de 2019, y que fueron refrendados en 2020 con un referéndum de reforma constitucional.

Luego hallamos el caso de Argentina, que se encuentra en un punto intermedio desde lo temporal entre la situación de Chile y la de Bolivia.

Las negociaciones y el diálogo para aprobar el proyecto minero de la empresa Sales de Jujuy ocurren exactamente en el período investigado y son el centro del caso de estudio argentino. La empresa minera que va a llevar cabo el proyecto se crea en 2010 e inicia inmediatamente el pedido de aprobación de proyecto, lo que sucede unos años después, luego de que el procedimiento fuera modificado para incluir la revisión por parte de un comité de expertos. Sus operaciones, que comienzan en 2015, son ampliadas en 2017. En el período entre la creación de la empresa y la aprobación del proyecto pueden analizarse con mayor detalle las relaciones entre la compañía y las comunidades de la zona, con menor intervención del Estado en sus distintos niveles.

Luego de la instalación de la empresa, y si bien la relación continúa e incluso se logra el proceso de ampliación de las operaciones, se evidencia una suerte de amesetamiento de la conflictividad social, que de todos modos en este caso es baja. Sin embargo, el conflicto social vuelve a crecer en el

momento del estallido de la pandemia de COVID-19 por las expectativas respecto al rol y la actuación de la empresa.

Por último, encontramos la situación de Bolivia, en la que durante el período estudiado se pone en marcha la estrategia de industrialización del litio desarrollada en 2008. En este caso, se identifican los distintos pasos en la estrategia de industrialización, que involucran diferentes alianzas y actividades que dan cuenta de su puesta en marcha. Sin embargo, no existe una explotación de significancia instalada.

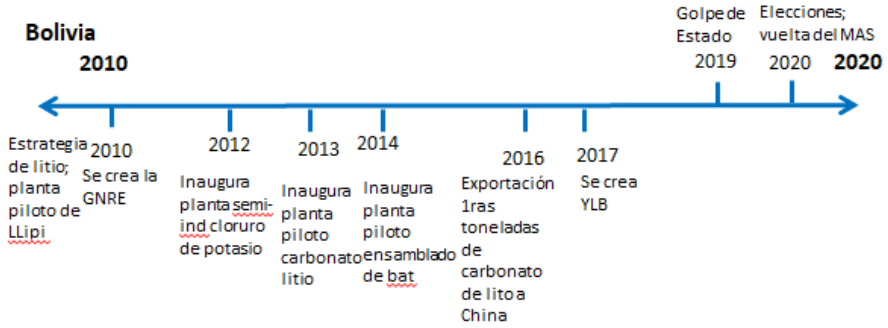
Si bien ya se advierte la emergencia de conflictos de distinto tipo, en particular en torno a las consecuencias de la declaración del Salar de Uyuni como reserva fiscal, así como a cuestiones de la participación de la gobernación de Potosí en el proyecto, se espera que con el avance de la extracción y las definiciones sobre aspectos impositivos la situación se modifique y la conflictividad social cobre mayor dinamismo.

En las figuras 5, 6 y 7 puede verse una síntesis de la temporalidad de los casos.

Figura 5: Línea de tiempo para el proceso territorial en Chile

Figura 6: Línea de tiempo para el proceso territorial en Argentina

Figura 7: Línea del tiempo para el proceso territorial en Bolivia



7.2.3 Actores sociales

En esta sección abordaremos comparativamente diversos aspectos relevantes del colectivo de actores sociales que protagonizaron las distintas instancias de interacción, negociación o contienda con actores estatales y/o empresariales. Presentaremos tanto aspectos de composición, capacidades y estrategias como sus demandas sociales.

7.2.3.1 Composición y capacidades

Los distintos grupos sociales que se movilizan en torno a conflictos socioambientales pueden ser más o menos homogéneos en cuanto a su conformación, pueden organizarse en colectivos que agrupan a diferentes grupos, utilizar variadas estrategias para lograr sus fines, poseer diverso tipo de capacidades y perseguir distintos tipos de objetivos, vinculados a la preocupación por los impactos ambientales y/o sociales de los emprendimientos, o perseguir mayores beneficios de las actividades que se desarrollan en sus territorios. La combinación de muchos de estos aspectos y las reacciones de organismos de gobierno y empresariales explican en gran medida el distinto grado de éxito de los movimientos en el logro de sus fines.

Wagner y Walter, que realizaron un pormenorizado análisis de los conflictos ambientales mineros en Argentina, identifican dos factores claves para lograr la detención de proyectos, entre los que se encuentran, por un lado, la heterogeneidad de los grupos sociales y, por el otro, la diversidad y combinación de estrategias (2020). En nuestro caso, no buscamos responder a la pregunta sobre el éxito o no de un movimiento en particular para detener un proyecto, ya que entendemos que esa fotografía —en cierta medida más

estática— no es tan útil para describir un período más extenso, en el que los factores y las relaciones se modifican. Por eso, proponemos una descripción a los fines comparativos de estos distintos factores para conocer mejor cómo se dan los intercambios y las interacciones entre actores.

Así, en el caso de estudio de Chile encontramos distintos grupos sociales que se movilizan preocupados por los impactos ambientales de proyectos mineros instalados desde hace más de tres décadas.

En un lugar preponderante, hallamos a la comunidad indígena que se constituye en el sujeto central de la movilización social y las demandas sociales; además, cumple el papel de representación de las relaciones con actores estatales y empresariales. Por otra parte, existen también otras instancias de organización social, como las juntas vecinales, o las instancias de segundo nivel que se relacionan complementándose o a veces en tensión. Las divisiones y diferencias entre grupos se hacen más o menos evidentes dependiendo del problema social o conflicto en cada momento.

Las organizaciones ambientales, principalmente provenientes de Santiago de Chile, se asocian en actividades concretas y estrategias puntuales a distintos grupos locales.

Existen diferencias de posición entre distintas comunidades de la región. Estas pueden ser explicadas según la cercanía e historia de relacionamiento de cada comunidad con las empresas mineras, así como por las distintas actividades que realizan de manera preponderante, o también por las diferencias al interior de cada una de las comunidades. Estas últimas diferencias fueron especialmente evidentes en los momentos de firmar convenios con las empresas, cuando los presidentes de las comunidades querían contar con el consenso comunitario para tomar decisiones de gran trascendencia.

Existe coincidencia entre distintos autores respecto del rol estratégico que ha desempeñado el Consejo de Pueblos Atacameños en el último tiempo. Como instancia asociativa que agrupa a las 18 comunidades de la zona, se ha tornado un actor central en la negociación con las empresas. Además, permite a las comunidades proyectarse y se prioriza como espacio común pese a las diferencias internas.

Puede verse que, pese a los aspectos comunes entre distintas comunidades (etnia, cultura, historia), existen grandes diferencias que a su vez son resueltas en espacios como el Consejo de Pueblos. Allí se busca consensuar una posición común frente a actores externos (Estado, empresas).

Respecto de las capacidades de las comunidades, han transitado un proceso de aprendizaje con la presencia de las empresas desde hace más de tres décadas. Este aprendizaje se da no solo en el ámbito de la negociación, sino también en el uso estratégico de los recursos aportados por las compañías. Algunas personas entrevistadas de las comunidades destacaron que con el dinero recibido se encuentran realizando tareas de monitoreo ambiental y fortalecimiento comunitario.

En Argentina, por su parte, si bien existen diferencias internas en las distintas comunidades de la zona del salar de Olaroz-Cauchari, los actores sociales son bastante homogéneos en cuanto a aspectos sociales, culturales y económicos.

En ese sentido, las diferencias que se han encontrado, así como los conflictos en el interior de las comunidades aledañas a la zona de influencia de los proyectos, se centran en la división que se dio en relación con la autorización y ampliación de las operaciones. Estas diferencias redundaron en que paulatinamente los grupos que se oponían al proyecto —al cuestionar sus aspectos ambientales— fueran dejando de ser invitados a las reuniones con las empresas. Las preocupaciones ambientales de a poco fueron dando lugar a la mirada de los beneficios que se obtenían respecto a la interacción con las empresas.

Asimismo, y en cuanto a las capacidades, un aspecto a señalarse son los escasos contactos externos con otras comunidades, organizaciones o actores estatales que podrían haber llevado a mayores exigencias en los diálogos con las otras partes. Una persona entrevistada de una de las comunidades de Olaroz-Cauchari señaló la propia conciencia de la complejidad de los temas a discutir y de la necesidad de contar con asesoramiento externo, aunque no se haya avanzado en esto. El Colectivo Apacheta, que reúne a representantes de distintas comunidades, ha intentado establecer estos lazos externos con poco éxito.

Esta situación difiere notablemente de la de las comunidades vecinas de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, que llevan un proceso de resistencia a la instalación de proyectos de litio de más de una década. Allí, las comunidades identificaron tempranamente sus fortalezas y debilidades, y como consecuencia han buscado asesoramiento externo tanto de abogados locales como de perfiles técnicos para abordar los aspectos en los que son más débiles, como el análisis de información técnica compleja. La búsqueda y la consolidación de una red externa de apoyo son las principales estrategias utilizadas, junto a la alternancia entre métodos contenciosos (litigio, manifestaciones públicas, cortes de rutas) y estrategias y momentos más dialoguistas.

En Bolivia, el análisis de los actores sociales reviste notoria complejidad. Se pueden identificar distintos grupos, que a su vez tienen diferencias internas en cuanto a su composición e intereses.

Así, a grandes rasgos, existe un grupo de pobladores locales, en la mayoría indígenas, que viven en las comunidades aledañas al Salar de Uyuni y a los proyectos. Este grupo puede considerarse el más débil de los grupos identificados. Se encuentra en situación de vulnerabilidad social y económica, y depende en gran medida de las transferencias y apoyos que puedan hacer las autoridades locales. Además, existen diferencias entre distintas comunidades de la zona, vinculadas no solo a su cercanía o lejanía con las operaciones, sino también a las principales actividades que realizan.

Por otro lado, el movimiento sindical campesino agrupado y representado por la FRUTCAS fue un actor clave en la definición del modelo Estadocéntrico de explotación del litio, aunque distintas personas entrevistadas coinciden en que luego perdió protagonismo y capacidad de influencia. Este sector se considera aliado al Gobierno y a la propuesta del MAS, aunque fuentes entrevistadas coinciden en que ha perdido posibilidades de colaborar en el devenir del proyecto.

Un tercer grupo reúne a actores vinculados a las demandas de participación territorial aglutinados en Potosí. Se trata del grupo más heterogéneo de los tres, integrado, a su vez, por actores de representación colectiva como el comité cívico de Potosí. Su capacidad organizativa es relativamente más desarrollada y posee capacidad de realizar distintos tipos

de acciones de comunicación, contenciosas y de relacionamiento con una variedad de actores externos.

Por último, actores externos de la sociedad civil en general, como organizaciones con sede en La Paz u Oruro, también manifiestan sus críticas y preocupaciones de distinto tipo.

7.2.3.2 Demandas sociales y estrategias

Los aspectos señalados en el apartado anterior cobrarán más sentido al ser leídos a la luz del contenido de las demandas sociales y de las estrategias que se plantearon los actores sociales en los casos concretos. Asimismo, la visión será completada con los elementos adicionales que aporte el análisis de los actores empresariales y estatales en los apartados 7.2.4 y 7.2.5, respectivamente. Al indagar en el contenido y las características de las demandas sociales, notamos también ciertos puntos en común en lo que sucede con actores territoriales en los tres países, y también diferencias.

Utilizaremos aquí una clasificación sencilla que permita trazar líneas comparativas entre los casos. Así, encontramos demandas territoriales, ambientales, culturales, sociales y finalmente económicas, entre las que *grosso modo* se advierten aquellas visiones que buscan resolver algún tema puntual, que pueden ser a su vez definidas como asistenciales, o aquellas vinculadas al desarrollo local y la autonomía económica de las comunidades, con alcance mucho más amplio. Esta clasificación es general y teórica y, en la práctica, algunas demandas serán difíciles de clasificar en una u otra categoría en particular.

Así, puede verse que en las demandas de Chile el contenido es sumamente diverso.

Gundergann y Goebel encuentran que existen demandas de distinto tipo, y siguiendo otra clasificación —similar a la planteada en este trabajo— identifican reclamos vinculados al territorio, a lo ambiental, lo cultural, lo social, lo asistencial, al desarrollo local y a las transferencias económicas.

Las demandas de contenido social se dirigen a lograr reglas de convivencia o protocolos entre trabajadores de las empresas y las comunidades en las que se instalan sus campamentos; las de transferencias

económicas se vinculan a las negociaciones de las comunidades para lograr acceso a fondos bajo su propio control (Gundermann y Goebel, 2018).

Tanto la bibliografía consultada como los testimonios colectados en el caso de Chile dan cuenta de la diversidad del contenido de las demandas sociales, así como la diferencia entre actores sociales, entre comunidades —que varía de acuerdo con su cercanía a las operaciones mineras— y en el interior de las distintas comunidades.

En esta instancia interesa destacar dos aspectos: el primero se vincula a la diferencia entre comunidades cercanas y aquellas lejanas a las operaciones mineras. En las comunidades cercanas a las faenas mineras (en particular, Peine y Toconao), se entrelazan preocupaciones de carácter ambiental con inquietudes sociales (preocupación por el impacto social y cultural de la convivencia con los campamentos mineros) y económicas (aspectos asistenciales, pero principalmente sobre la aceptación de transferencias de dinero y en qué condiciones hacerlo, además de cómo usarlas); en tanto en las comunidades más alejadas de las operaciones (Coyo), las preocupaciones ambientales surgen con más fuerza. Esto es lógico, ya que sus vínculos son más lejanos y menos frecuentes. Además, al dedicarse a otras actividades, la minería se percibe más como una amenaza que como un posible aliado.

El segundo aspecto se vincula con la posición frente a las transferencias económicas. Aun dentro de cada comunidad existen posturas encontradas sobre qué posición tomar frente a la negociación de beneficios económicos. Si bien este debate fue central frente al ofrecimiento inicial de Albemarle, se observan también remanentes de esta discusión en los aspectos de continuidad del acuerdo. Se identifican visiones que buscan mejorar la situación de la relación con la empresa (más reformistas) para exigir mejores condiciones y, sobre todo, mayores controles ambientales; otras imaginan la posibilidad, aunque remota y utópica, de lograr que las empresas dejen de operar en la zona. Esta última visión es menos frecuente que aquella que acepta y hasta quizá se resigna a la presencia de compañías mineras en los territorios comunitarios.

En Argentina, el panorama es diferente. La mayor parte de las diez comunidades que integran la cuenca de Olaroz-Cauchari poseen título

comunitario, por lo que fueron reconocidas por las empresas mineras instaladas en la zona, logrando vincularse con ellas. Los reclamos territoriales y culturales son menos frecuentes, y en todo caso aislados, de grupos —o familias— dentro de las comunidades. En la mayoría se trata de casos vinculados a la cría de ganado, en los que surgen conflictos por el uso del territorio por parte de las empresas mineras. Para estos pobladores, la explotación minera está causando impactos en sus actividades ganaderas, lo que afecta a sus animales. Sin embargo, estos reclamos no son tomados por la propia comunidad en pleno ni usados en los diálogos ni en las negociaciones con las firmas. Por el contrario, en estos casos se hacen evidentes la fractura del tejido social y las diferencias internas entre quienes apoyan la relación con la minería y quienes, quizá hasta sin estar en contra, poseen miradas más críticas. Estos últimos grupos se alejan gradualmente de los espacios decisorios de las comunidades, como las asambleas, ya que perciben que no pueden canalizar sus preocupaciones por esa vía. En ocasiones, este alejamiento es poco conflictivo, mientras que en otros casos existen reclamos internos respecto de la figura del comunero.

Asimismo, las cuestiones ambientales aparecen como algo secundario y en general solo cuando se pregunta directamente por la cuestión. Los temas y reclamos que priman se vinculan con las demandas económicas, referidas principalmente a aspectos asistenciales y de subsistencia. Los ejemplos y casos de aportes a las comunidades por parte de las empresas abundan, así como también la visión de que la compañía cumple un rol trascendental frente a la ausencia del Estado. Es ella —especialmente Sales de Jujuy— la que en ocasiones provee recursos para mejorar aspectos de salud, educación e infraestructura, además de ofrecer fuentes de empleo, principalmente indirecto, a miembros de las comunidades.

A la vez, esta relación con la empresa es muy cuidada por los miembros de las comunidades consultados, principalmente por su cuadro dirigente, ya que existe bastante hermetismo con respecto a los datos económicos y los detalles de las transferencias que realiza la empresa de manera periódica a las comunidades. Estos aspectos de transferencia económica no son comentados por las personas entrevistadas, y en algunos

casos no son conocidos por todos los miembros de las comunidades, mientras que en otros se percibe cierta cautela al hablar con la investigadora.

Un último aspecto relevante a señalar se vincula con la percepción de que nada puede cambiar respecto a la extracción mineral y que, en todo caso, deberá apuntarse a lograr algún beneficio económico de esa actividad. En la mayoría de las entrevistas realizadas, la percepción sobre la presencia de las empresas en la zona es positiva, con mejores visiones respecto a Sales de Jujuy que a Exar, que llegó con posterioridad al mismo salar, hasta el momento de finalización del trabajo de campo. Las visiones críticas provienen principalmente del Colectivo Apacheta y de algunos miembros de comunidades que de forma aislada, y pidiendo preservar el anonimato por posibles represalias de parte de otros miembros de la propia comunidad, manifestaron preocupaciones de distinto tipo (ambientales y también económicas).

Para el análisis de la situación de Bolivia, es importante volver sobre la diferenciación de grupos de actores, que es sumamente heterogénea.

Para algunos grupos de actores territoriales indígenas las demandas principales se centran en las cuestiones económicas, las cuales varían de comunidad a comunidad de acuerdo con su propia realidad, posibilidades y las relaciones que entablaron.

Así, y siguiendo a Argento (2018), la comunidad de Río Grande, que se dedicaba a la minería de bórax y ulexita y es la más cercana al proyecto, participa de las actividades económicas y brinda servicios a las operaciones. En este sentido se identifican aspectos más que nada asistenciales, vinculados a la subsistencia y mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales y, en menor medida, a la preocupación por aspectos de autonomía económica. A su vez, existe una mirada positiva respecto a que sea el Estado el que lidere el proceso de explotación, ya que de esta manera se imaginan mayores beneficios para las poblaciones locales, históricamente excluidas.

En las comunidades que se encuentran más alejadas y que se dedican a otras actividades económicas (Colchani a la quinua, extracción de sal y turismo), la preocupación por la situación de los ecosistemas se entrelaza con la expectativa de que el proyecto de litio deje subsidios para las actividades afectadas por posibles mermas en la disponibilidad de agua (Argento, 2018).

Aun así, las comunidades de Tahua y Llica, que rechazan la titulación de la TCO, también poseen una demanda entrelazada con lo económico: reclaman la participación directa sobre ingresos y beneficios de la actividad. Llica es la que más ha articulado con las demandas regionalistas del Comcipo, al exigir quedarse con el 70% de lo generado en el departamento de Potosí (Argento, 2018).

Respecto al movimiento campesino sindical, agrupado en torno al FRUTCAS, en cambio, se identifican menos demandas sociales, que se vinculan a aspectos de participación, aunque no se constituyen en reclamos abiertos hacia el MAS.

Por último, en el movimiento potosino priman demandas mixtas y complejas. Desde allí es desde donde proviene el mayor cuestionamiento al proyecto estatal. Se entrelazan demandas de distinta índole, vinculadas a la diversidad del propio espacio, entre las cuales se destacan aspectos ambientales y económicos, circunstancias que se explican en que este movimiento no posee base territorial, sino relaciones variadas y variables con comunidades de base territorial en las zonas aledañas a los proyectos, por lo que son menos frecuentes las referencias a aspectos sociales o culturales. Priman también preocupaciones vinculadas a aspectos institucionales del proyecto, como su transparencia, así como demandas de mayor participación en él, estas últimas, de esencia económica (más o menos regalías para el departamento de Potosí). También allí, vinculados a la falta de transparencia, aparecen los aspectos ambientales del proyecto, que a la vez forman parte del cuestionamiento central.

Así, puede verse cómo tanto los reclamos territoriales como los ambientales varían de acuerdo con la cercanía o lejanía de las comunidades a las operaciones y a las actividades económicas que se realicen. Los actores territoriales más cercanos al proyecto se encuentran integrados desde las oportunidades económicas y el acceso a otros beneficios, pero no manifiestan preocupaciones ambientales o reclamos territoriales. En cambio, aquellas comunidades más alejadas y que se dedican a otro tipo de actividades económicas, en las que el agua desempeña un papel importante, integran aspectos ambientales, y al menos una de ellas (Llica) cuestiona abiertamente

la situación territorial. La mayoría parecen satisfechas con la titulación de los TCO.

Más allá de las diferencias entre grupos, los reclamos territoriales se encuentran más presentes en el caso de Chile que en Argentina y Bolivia, por distintas razones.

Respecto a las demandas económicas, las encontramos en los tres casos, aunque con variantes.

La preocupación por la subsistencia es más llamativa en los casos de Argentina y Bolivia. Allí se identifican demandas de carácter económico de índole asistencialista. Se espera que la empresa en Argentina y el Estado en Bolivia, quienes lideran los respectivos proyectos de extracción de litio en un país y otro, puedan proveer de algunos recursos que necesitan las comunidades insertas en alto grado de vulnerabilidad socioeconómica.

En Chile, en cambio, se identifican demandas económicas de distinto tinte. Allí se negocia colectivamente la participación en los beneficios del proyecto (participación en las ventas de la empresa Albemarle), lo que implica no solo un acceso a mayores recursos económicos, sino también la libertad de usarlos de acuerdo con necesidades propias, identificando aspectos de fortalecimiento comunitario institucional.

Es también en el caso de Chile donde la variedad del contenido de la demanda es mayor, y se ven con más claridad los distintos aspectos sociales, culturales y ambientales.

Al repasar las estrategias utilizadas por los distintos actores sociales en los casos de estudio, encontramos que en Chile existen múltiples estrategias que se combinan y utilizan en distintos momentos y por distintos actores sociales, a veces con reclamos particulares, y otras, generales. La asociación en instancias de segundo grado, como el Consejo de Pueblos Atacameños, ha sido central para lograr acuerdos económicos más cuantiosos e instalar el canal de diálogo con la empresa. Esto permitió fortalecer hacia adentro la discusión entre comunidades y aliados. Luego de lograr los acuerdos con las dos empresas, en particular con SQM, quedó también restringida (aunque no limitada) la posibilidad de recurrir a estrategias legales en combinación En tanto, en Argentina y en Bolivia, estas son menos y poseen menor variedad.

Así, puede verse que en el caso estudiado de Argentina algunos de las personas entrevistadas relacionan la falta de estrategias divergentes, así como el escaso éxito de sus acciones, con la propia falta de capacidad de las comunidades, que admiten no conocer del todo sus derechos, no haber entablado relaciones con actores externos y no entender la información brindada por la empresa en las reuniones desarrolladas. La principal estrategia consiste en el diálogo con la compañía e intentar conseguir lo deseado por medio de estas conversaciones. La empresa se constituye en el principal interlocutor, aun en demandas que deberían dirigirse al Estado.

En Bolivia, las comunidades locales también dependen en gran medida del posible diálogo con autoridades locales y gubernamentales, y no se recurre a instancias más contenciosas, como las movilizaciones que en otro momento habían logrado impedir la instalación de empresas extranjeras en el Salar de Uyuni. En todo caso, la alternancia de estrategias y métodos es pensada desde Potosí, pero sin tanta relación estrecha con lo que sucede en los territorios.

7.2.3.3 Reflexiones sobre lo ambiental

Una de las principales preocupaciones en relación con la extracción de litio se vincula a los impactos ambientales que genera, por lo que adquiere una creciente importancia en las discusiones de transición energética y economía verde. En la literatura se resaltan, por un lado, las contradicciones de un mineral que aporta a la discusión global ambiental y que a la vez tiene consecuencias en el ambiente a nivel local y, por el otro, la movilización y preocupación de los movimientos ambientales y sociales que en los distintos países de la región discuten la cuestión del litio de la mano de la problematización del extractivismo verde.

En este apartado discutiremos qué lugar ocupa la demanda ambiental en la visión de las comunidades locales en los distintos casos de estudio, así como si esta es integrada (o no) y de qué manera en las estrategias de movilización y discusión hacia otros actores y/o espacios de debate.

A grandes rasgos, en el caso de Chile se evidencian mayores preocupaciones por la cuestión ambiental, así como más planteos y

discusiones que integran dimensiones ambientales en los canales de movilización y estrategia de los grupos locales.

No solo la preocupación por los impactos ambientales ha sido un emergente frecuente en las entrevistas realizadas, sino que también la posibilidad de mejorar el sistema de monitoreo y acceso a la información de indicadores claves vinculados a la explotación minera ha sido un elemento llevado a los espacios de diálogo con la empresa Albemarle. De ese modo, estas preocupaciones han sido integradas como uno de los tres elementos centrales del acuerdo entre el CPA y Albemarle.

Se establecieron compromisos ambientales que reflejaban lo acordado en el proceso de EIA y sus instancias de fiscalización. También se estableció una red de monitoreo ambiental con áreas de interés definidas por las propias comunidades y capacitación técnica para que miembros de comunidades pudieran interpretar de manera independiente la información colectada.

En el caso estudiado en Argentina, las comunidades de la cuenca Olaroz-Caucharí se refirieron a la preocupación ambiental de manera secundaria y generalmente solo cuando eran interrogados sobre estos aspectos. Cuando la preocupación por el posible deterioro del agua en una zona frágil fue mencionada de manera espontánea en la conversación fue en los casos de situaciones en las que las personas entrevistadas se encontraban alejadas de los espacios de toma de decisión comunitaria, o en situación de abierta crítica a cómo se manejaban los dirigentes indígenas en su relación con las empresas mineras.

De todos modos, también se identificó una suerte de resignación en los comentarios vinculados a la situación ambiental. Un posible daño o deterioro ambiental de los salares y ecosistemas es el precio que se debe pagar por el acceso a los beneficios y recursos de la explotación minera. En ese sentido, la mirada ambiental es matizada con una visión positiva de la actividad minera que genera empleo en la zona, brinda servicios que no se obtienen del Estado y ayudó a la vuelta de las familias a las comunidades.

Por otra parte, aun en el limitado ámbito de negociación entre las comunidades y las empresas (en particular, Sales de Jujuy), las comunidades admiten que no entienden la información presentada y que cuando hay espacios para preguntar no lo hacen porque no saben qué preguntar. De esa

manera, las propias preocupaciones de las comunidades sobre lo ambiental en todo caso prosperan si la empresa las encuentra interesantes o posibles de llevar a la práctica.

Esta situación difiere enormemente de la de las vecinas comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, en donde la cuestión ambiental, en particular con respecto al agua, ha sido foco constante de preocupación y paraguas aglutinador de demandas múltiples vinculadas al territorio y la autodeterminación de las comunidades.

En el caso de Bolivia, puede observarse algunos aspectos similares y otros distintos. En las principales demandas de las comunidades locales no aparece abiertamente el tema ambiental. De hecho, para algunas personas entrevistadas —ajenas a las comunidades—, lo ambiental no es prioridad para las comunidades preocupadas por su subsistencia. Pero en ámbitos más alejados del territorio sí aparecen las preocupaciones. Ejemplos de esto son los dichos de la/os entrevistada/os del movimiento potosino o de antiguos referentes de la FRUTCAS, así como también las investigaciones de la organización CEDLA, que habría tenido repercusiones en la modificación de la técnica extractiva. Sin embargo, desde el gobierno central niegan una conexión directa con el informe de esa organización. Se asevera, en cambio, que se estaba llegando a las mismas conclusiones por caminos propios.

Otro elemento que puede explicar la menor preocupación ambiental en los casos de Olaroz-Caucharí y Uyuni se vincula con la antigüedad del proyecto, así como con la dependencia de las comunidades locales de los salares para su propia subsistencia.

En el caso de Chile, con más de tres décadas de extracción, los impactos ya son evidentes para quienes viven en la zona. Además, muchas comunidades practican agricultura y ganadería a pequeña escala, y estas actividades sufren las consecuencias del deterioro de los ecosistemas.

En el caso de Olaroz, la extracción es más reciente —data de 2014—, por lo que los impactos todavía pueden ser menos evidentes. Además, hay menos miembros de las comunidades que se dedican a la agricultura y a la ganadería, y estas actividades muchas veces están más alejadas del salar. En cambio, gran parte de la población local se dedicaba a la minería de borato, o trabajaba en proyectos cercanos que luego fueron cerrando.

El caso de Bolivia es tal vez el más paradigmático en este sentido. El proyecto es el más nuevo de los tres, y aún en el momento de finalización de esta tesis la extracción de carbonato de litio no era significativa como para que se notaran a simple vista posibles impactos ambientales. El foco de las críticas ambientales existentes se centraba en la técnica elegida en primera instancia y en el proceso de evaluación de impacto ambiental, y no en acreditar impactos ya consolidados.

Por otra parte, y si bien existen comunidades que dependen económicamente de actividades vinculadas al entorno del salar, solo aquellas que desarrollan actividades económicas alternativas (quinua, turismo, extracción de sal) manifiestan una preocupación por el agua o el posible deterioro del ambiente vinculado a la extracción de litio. Sin embargo, los reclamos no apuntan a hacer cesar o modificar el proyecto, sino que, por el contrario, se espera que a partir de los posibles ingresos de aquel se financie o apoyen las actividades alternativas.

En ese sentido, las explicaciones histórico-culturales que ensaya Revette dan cuenta de una percepción positiva del proyecto minero estatal: al encontrarse en manos del propio Estado, seguramente los beneficios quedarán para las poblaciones locales, a diferencia del saqueo efectuado por empresas extranjeras (2016).

En la tabla a continuación sintetizamos los puntos principales de la discusión, recuperando las cuestiones vinculadas al ámbito nacional de la discusión ambiental sobre litio.

Tabla 16: Espacios de discusión y preocupaciones ambientales

	Ámbito nacional	**Ámbito territorial**		
	Dimensión ambiental del horizonte del litio (aspectos declarativos vs. de implementación)	**Preocupación ambiental (demanda social)**	**Evaluación de impacto ambiental (proceso formal)**	**La preocupación ambiental en otras instancias de negociación e intercambio**
Argentina	Las políticas del litio no contemplan lo ambiental, que posee reconocimiento formal en el marco jurídico con institucionalidad ambiental federal (deslinde de	Las cuestiones ambientales aparecen como algo secundario y en general cuando se pregunta directamente por el tema. La preocupación por el posible deterioro del	Los procesos de EIA y consultas se deslindan en Jujuy. Se establece un monitoreo trimestral participativo. **Principales problemas**	En la consulta a comunidades, delegada en la empresa, y otros espacios de intercambio entre empresas y comunidades, las comunidades presentan sus

	competencias entre nación y provincias). Bajo nivel de implementación por parte de las provincias. Aspecto más relevante: revisión por comité de expertos en la prov. de Jujuy (luego anulado). Estrategia de provincialización: las provincias asumen los aspectos de la conflictividad socioambiental y el Estado central articula elementos de ciencia y técnica. **Discusión pública** No hay grandes discusiones públicas sobre temas ambientales y litio. Son grupos aislados los que investigan y visibilizan sus posibles impactos; creciente discusión en el foro del litio.	agua en una zona frágil es el precio que se debe pagar por el acceso a los beneficios y recursos de la explotación minera. La mirada ambiental es matizada con una visión positiva de la actividad minera que generó empleo en la zona, brinda servicios que no se obtienen del Estado, y ayudó a la vuelta de familias a las comunidades. No es suficientemente integrada en los reclamos y estrategias de interacción con actores empresariales y estatales.	Son instancias meramente formales, no integran la consulta indígena, son lideradas por la autoridad que promueva la actividad y también la controla; los organismos ambientales se integran de manera consultiva sin gran peso; participan de procesos, pero no tienen más que una tímida voz en la discusión; lo ambiental como superficial (no hay líneas de base, no hay evaluación de impacto a nivel cuenca hidrogeográfica, ni con carácter acumulativo).	preocupaciones ambientales, pero de forma tímida; manifiestan no comprender la información ambiental presentada y controlada por la empresa.
Bolivia	Aspectos declarativos en el marco jurídico del refundado Estado Plurinacional y en leyes dictadas en consecuencia. Las alusiones a lo ambiental aparecen como desde el lugar de lo políticamente correcto en el horizonte general de litio. **Discusión pública** No hay grandes discusiones públicas, la crítica central provino de la ONG CEDLA en relación con la elección de la técnica extractiva.	Escaso lugar, no es manifestado por la mayoría de las personas entrevistadas. Aparece al ser preguntado, de manera secundaria. Más preocupación en comunidades alejadas de las operaciones y poco integradas al proyecto, al igual que el movimiento potosino. De todos modos, la preocupación suele ser minimizada frente a cuestiones de repartición de beneficios. No es un aspecto central de estrategias de movilización social; con excepción de reclamos provenientes de Potosí.	La evaluación de impacto ambiental se desarrolló con falencias y como un aspecto formal a cumplir. **Principales problemas** Temporalidad de los estudios, el alcance de la información recabada (insuficiencia de análisis de variables ambientales) y la participación local.	No se identifica como contenido de otros espacios de intercambio informales que existen alrededor del proyecto.

Chile	Visión de explotación del litio integra cuestiones ambientales de manera declarativa. Existe institucionalidad ambiental para la actividad minera desde los noventa, con aplicación defectuosa. En términos generales, los documentos y presentaciones oficiales vinculados al litio dan cuenta de la cuestión ambiental como una preocupación que la actividad puede atender. Las menciones son desde lo políticamente correcto. **Discusión pública** Escasa, el aporte más significativo fue de la Comisión del Litio (complejidad e integralidad de los salares) y aspectos en el debate constituyente que rescatan el valor de los humedales altoandinos.	La preocupación ambiental es un emergente frecuente en las entrevistas realizadas. La discusión sobre temas ambientales es parte de los canales de movilización y estrategia de los grupos locales, que busca mejorar el sistema de monitoreo y acceso a la información de indicadores claves vinculados a la explotación minera, la cual ha sido un elemento llevado a los espacios de diálogo con la empresa Albemarle.	Si bien existieron procesos de EIA vinculados a la ampliación de las operaciones, son de carácter formal, ya que no tiene capacidad de sancionar o frenar las operaciones por daños ambientales. **Principales problemas** La extensión fue por vía de declaración de impacto ambiental (usada para modificaciones menores en proyectos) y no se articuló la instancia de consulta a comunidades.	Las preocupaciones ambientales fueron integradas al acuerdo entre el CPA y Albemarle. Se establecieron compromisos ambientales que reflejan lo acordado en el proceso de EIA y sus instancias de fiscalización; así también se estableció una red de monitoreo ambiental con áreas de interés definidos por las propias comunidades, y capacitación técnica para que miembros de comunidades pudieran interpretar de manera independiente la información colectada.

7.2.4 Empresas. Intereses, reacciones y elementos para la discusión

Continuando el análisis comparativo, en esta sección veremos, por un lado, las distintas políticas de las empresas instaladas en los territorios, y por el otro, cómo fueron actuando y reaccionando ante demandas territoriales específicas y/o requisitos regulatorios de autoridades.

Respecto al primer punto, es relevante destacar la diferencia en los enfoques utilizados por las empresas Albemarle y Sales de Jujuy, principales actores empresariales estudiados en los casos de Chile y Argentina, específicamente.

Albemarle propuso una visión de "valores compartidos", haciéndose eco de las recomendaciones de la Comisión del Litio, creando un estándar para la relación con las comunidades superior a la práctica y a la visión de

responsabilidad social empresaria (RSE), paradigma reinante entre finales del siglo XX e inicios del XXI.

Entre los aspectos más relevantes de los compromisos asumidos por la empresa, se encuentran la participación directa en los beneficios de las actividades (3,5% de las ventas del carbonato de litio extraído en el Salar de Atacama); la instalación de un mecanismo de monitoreo ambiental que daba respuesta directa a la demanda de las comunidades e integraba también algunos aspectos a pedido de ellas, y el establecimiento de un mecanismo de diálogo permanente y negociación directa entre empresa y comunidades, institucionalizado mediante el acuerdo entre partes y con representación de directivos de ambas.

En cambio, puede decirse que la empresa Sales de Jujuy posee un enfoque más tradicional con respecto a la relación con las comunidades, compatible con la mirada de RSE. Así, en un primer momento, la empresa alude a la responsabilidad social para hacer referencia a las relaciones con las comunidades, en las que se destacan cinco pilares en torno a educación, salud, producción, transparencia y empoderamiento. La empresa busca mejorar la calidad de vida de las personas, la infraestructura y las capacidades para participar en oportunidades de desarrollo regional. Por eso, diseña programas para contribuir a mejorar distintos aspectos de la calidad de vida de las comunidades locales. Entre ellos, se destacan los destinados a temas de educación y salud, por un lado, en los que se entrena a jóvenes para que luego sean empleados en las operaciones y servicios de oftalmología, odontología y pediatría, entre otros. Otros buscan generar empleo en comunidades locales, con un sistema rotativo para involucrar a las distintas comunidades de la zona, y dan apoyo a empresas prestadoras de servicios para las operaciones (transporte, catering, limpieza).

Además, se identifican otros dos tipos de aportes. El primero se vincula a contribuciones de carácter asistencial, como la provisión de bebidas para las fiestas comunitarias, la ayuda para finalizar la construcción de los salones, los aportes para el traslado de miembros de comunidades para fines específicos, entre otros. Si bien estos aportes son muy valorados por las propias comunidades —y en la mayoría de los casos responden a demandas que hacen las comunidades mismas—, no dejan de ser secundarios y, además,

no redundan en una mayor autonomía de aquellas ni en el fortalecimiento de sus capacidades.

El segundo tipo de aporte, y pese al recelo de las comunidades y de la compañía en dar a conocer los detalles, se refiere a retribuciones monetarias que entregan las empresas ubicadas en la zona a cada comunidad según esté o no en el área de influencia directa de las operaciones. Estos aportes se pueden estimar en montos anuales de entre USD10.000 y 100.000. En algunas ocasiones se mencionaron montos que rondaban los USD100.000 anuales (entrevistas a comunidades), y entre USD10.000 y 60.000 anuales (según datos revelados por *The Washington Post* en relación con la empresa Exar en 2016). Sin embargo, en esta investigación no se obtuvo el dato certero.

Estos montos son entregados de manera libre y poseen más el carácter de compensación que de participación en beneficios, camino por el cual inició su paso Albemarle en Chile. Al tratarse de montos fijos, aunque sufren variaciones en el tiempo, y no estar vinculados a los resultados (ganancias, ventas) de la empresa Sales de Jujuy, los importes son mucho menores; pese a que no se trate de un caso de ello, la participación en los beneficios de un proyecto también se encuentra regulada en el Convenio N°169 de la OIT.

Por último, existe un mecanismo de contacto permanente entre la empresa y las comunidades según el cual, de acuerdo con los testimonios recabados, se pueden presentar demandas e inquietudes que son resueltas por la empresa. No se conocen detalles de esta interacción, pero se señala que es más frecuente cuando existe la necesidad de avanzar en una decisión trascendental (aprobación del proyecto, ampliación de este) y pierde frecuencia cuando no se dan tales circunstancias. Si bien las comunidades señalan que existe satisfacción con respecto a la actitud y la voluntad de la empresa, llaman la atención algunos testimonios que dan cuenta de que la compañía nunca les advirtió de posibles impactos ambientales de sus proyectos, manejando de forma unilateral la información existente y controlando la relación.

A ello se suma que las propias comunidades reconocen su falta de capacidades, de conocimiento sobre derechos y de organización para ampliar sus exigencias y demandas hacia la empresa.

Estos aspectos, recabados mediante testimonios de distintos miembros, y de intercambios con Sales de Jujuy en el inicio del período estudiado, no pudieron ser complementados con una visión más actual del/a responsable de relaciones comunitarias, con quien se estuvo oportunamente en contacto, pero no se logró concretar una entrevista.

Estas prácticas contrastan con lo que surge de las instancias más declarativas de la empresa, como son los reportes anuales y los reportes de sustentabilidad, en especial los más recientes. Analizando los reportes anuales existentes (de 2008 a 2020), puede verse un cambio en la terminología utilizada por la firma. En un primer momento (hasta 2013 aproximadamente) se utilizaba el lenguaje de responsabilidad social para hacer referencia a las relaciones con las comunidades en torno a los cinco pilares referidos. Pero a partir de 2014 se empieza a incorporar también el de valores compartidos, haciendo alusión indistintamente a una filosofía, una estrategia, una política o un programa.

Es solo en 2019 cuando se intenta una definición del concepto, y se establece que:

> Orocobre reconoce la importancia de empoderar e involucrar a las comunidades locales en la creación de valor compartido a largo plazo. La filosofía de valor compartido de Orocobre se extiende más allá de la filantropía y la responsabilidad social, y busca brindar valor sostenido a largo plazo tanto para las comunidades como para las operaciones (Orocobre, Reporte Anual 2019, p. 37).

Sin embargo, y pese al cambio de lenguaje, las referencias concretas que se citan como ejemplos de valor compartido son las mismas que las utilizadas con anterioridad a este cambio de terminología, y además no se identifican en términos prácticos modificaciones sustantivas.

Las empresas no son ajenas a los contextos en los que operan. Esto es claro en el caso de Albemarle, que tuvo que dar un giro sustantivo para lograr la extensión de sus operaciones. De hecho, para el jefe de relaciones con las comunidades de Rockwood-Albemarle, cuando la empresa se dio cuenta del cambio de contexto, y de las posiciones de distintos actores en cuanto a su

pedido de ampliación de cuota para extracción de litio (la percepción de las comunidades sobre sus derechos había crecido y el Estado mismo había modificado su estructura desde los permisos iniciales, en los años ochenta), dio un giro de 180 grados. La compañía cambió su estructura organizacional, estableciendo un responsable específico para la relación con las comunidades.

A las mayores exigencias e institucionalidad ambiental con la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente se sumaron la revisión de la situación general de la política del litio (aportes de la Comisión del Litio), el escándalo de su principal competidora SQM y la mayor organización y formación de comunidades locales para fortalecer sus exigencias.

Es en ese contexto, y por la conjunción de estas circunstancias, que la empresa decide avanzar hacia una visión de valores compartidos, con el fin de diferenciarse de su principal competidor, SQM, y parecer un socio estratégico del Estado y un aliado responsable de las comunidades locales, repartiendo beneficios y mejorando el monitoreo ambiental de las propias operaciones.

La empresa se presentó como un buen alumno, decidiendo hacer las cosas lo mejor posible, no solo con respecto al Estado, sino también con las comunidades (entrevista Durán, 2016).

En el caso de Sales de Jujuy, la situación es distinta y los motivos no son tan evidentes. No solo no se ven todavía cambios sustantivos en el relacionamiento, sino que además se observa un cambio en lo discursivo, aunque no quedan del todo claros los motivos de este viraje en el plano discursivo.

A su vez, se destaca que existen menores exigencias tanto del Estado local como de las propias comunidades, por lo que lo más probable es que estas modificaciones se vinculen con el cambio en el mundo empresarial y en las prácticas de otras firmas del sector, como la propia Albemarle. Resta verse si la modificación del lenguaje será luego acompañada de políticas afines o quedará allí.

Así, entonces, se identifica que Albemarle modifica de manera reactiva sus acciones, buscando salir de la mirada asistencialista. “Si se pedía techo, daban techo; si pedían madera, daban madera” (ver entrevista Barraza). Sales de Jujuy, por su parte, busca proactivamente modificar su imagen y

perspectiva desde lo teórico, pero no se encuentra a la fecha una correlación en términos prácticos.

Por último, se señala que el caso de Bolivia es atípico, ya que las funciones que en los otros dos países son realizadas por actores del sector privado son tomadas por el propio Estado en su diseño institucional para llevar adelante la política del litio. Si bien el horizonte es sustantivamente diferente, muchos de los aspectos señalados aquí con respecto a Bolivia cobrarán más sentido en el análisis de la próxima sección.

7.2.5 El Estado actuando a nivel local

En este apartado analizaremos entonces los aspectos comparativos del rol del Estado actuando a nivel local, planteando las diferencias existentes en la configuración de los poderes subnacionales en Estados federales y unitarios. El objetivo es reflexionar sobre el rol que cumplieron las distintas autoridades en el caso estudiado en cada uno de los países, buscando similitudes y diferencias.

Para comenzar, en Chile se destaca un rol secundario del Estado en lo que hace a la planificación general de la política del litio, a la que es interpelado a intervenir por el esquema legal-institucional ideado en los setenta. Allí se destacan no solo contradicciones y tensiones, sino también la prevalencia por el dejar hacer, mostrando lo complejo de modificar el *statu quo*.

Además, se señala que le resulta muy difícil al Estado asumir una posición neutral y avanzar en la implementación de derechos indígenas y ambientales. A ello se le suman desafíos en cuanto a capacidades, de gestión de información, de articulador de políticas y de fiscalización, tanto en materia de cobro de arrendamiento como de supervisión de cantidades de minerales extraídos y de impactos ambientales (en particular frente a escándalos múltiples de SQM). En otra línea de ideas, el Estado ha sido reacio a asumir un rol de mediador en conflictos, en particular a asegurar la aplicación de la consulta indígena, demanda de larga data de las comunidades locales. Las explicaciones y las formas de evadir fueron varias y se justificaron en no perturbar intereses existentes, aun cuando la propia Albermarle refirió,

aunque de manera informal, no tener inconvenientes en que se aplicara la consulta.

En otro orden, se destaca la ausencia del Estado en el diálogo que inauguraron Albemarle y las comunidades de Atacama, en el que no quiso intervenir ni aun para velar por la simetría o equilibrio de las partes o las condiciones de esa conversación.

La dispersión de roles y funciones en cabeza de distintas instituciones estatales da cuenta de la poca capacidad de coordinación y liderazgo del Estado, dificultado aún más por la cercanía al sector empresarial. La ausencia del Estado fue remarcada por varias personas entrevistadas, y en ese contexto es que ha surgido con mayor relevancia el rol de actores empresariales.

El caso argentino evidencia el interés que ha tenido la explotación del litio tanto para el Gobierno nacional (en sus reiterados cambios de mando, Frente para la Victoria, Cambiemos, Frente de Todos) como para el gobierno provincial (justicialismo, UCR/Cambiemos), pese a la alternancia de gobierno.

En el caso del proceso de aprobación del proyecto de Sales de Jujuy mediante EIA como instancia formal de interacción, estudiado en más detalle en el caso argentino, se puede ver cómo el proyecto, sus posibles impactos y su conveniencia se discuten internamente dentro del propio ámbito de la Secretaría de Minería provincial. Allí, tras descartarse elementos críticos de otras autoridades provinciales (i.e. Ministerio de Ambiente) y luego de pedir más información a la empresa sobre algunos aspectos del proyecto, se avanzó en su aprobación. Se identifica, entonces, una interacción entre la empresa y el Gobierno, que sucede de manera amena, poco conflictiva, en la que confluyen los intereses de explotación.

El diseño del proceso de EIA tiene espacio para un representante de las comunidades, que se encuentra en una posición minoritaria, lo que no satisface los requisitos legales de diálogo con las comunidades que imponen las normas ambientales e indígenas. Además, como aspecto más saliente de las relaciones de intercambio entre empresas y comunidades se destacó la ausencia de representantes del Estado durante todo el proceso, en contradicción con las normas vigentes. En la mayor parte de estas reuniones no había representantes del Estado presentes. De hecho, esta circunstancia no

es desconocida por el Gobierno: las intervenciones vinculadas a la participación ciudadana estuvieron a cargo de las empresas, delegadas por el gobierno local. Más allá del proceso institucionalizado de EIA, la ausencia del Estado puede verse también en las actividades de monitoreo y en la falta de respuestas a los pedidos de las comunidades para solicitar la resolución de distintos aspectos vinculados a la mejora de su calidad de vida (vivienda, infraestructura, recursos hídricos, salud, educación). En muchos casos, estos pedidos reciben respuesta por parte del programa de responsabilidad social de la empresa.

En Bolivia, la situación es muy distinta. Allí, la historia reciente de ideación e implementación del proyecto estatal ha determinado y configurado la forma en que se desempeñan y actúan las autoridades estatales en sus distintos niveles y funciones.

En un primer lugar, sobresale la centralidad del proyecto estatal del litio, organizado desde el núcleo del poder político del MAS. Más allá de sus orígenes vinculados a la FRUTCAS-FSUMCAS, fue el Estado central el que definió cómo llevarlo a cabo y con qué socios.

Desde el Gobierno central y en primer lugar desde la GNRE, luego desde YBL, se lleva adelante la planificación, y desde distintos organismos del mismo Gobierno central también se realizan las habilitaciones y controles de las operaciones. Aun las representaciones descentralizadas de la COMIBOL (Potosí) manifiestan carecer de algunos datos centrales para efectuar controles, y en todo caso su supervisión es superficial (entrevista Ramírez y Saturnino, 2016).

El enfrentamiento entre la gobernación central y la gobernación de Potosí no es nuevo. Al mismo tiempo, para algunas posiciones más críticas el proyecto resulta una traición para el departamento de Daniel Campos.

Pese a las críticas existentes y a las tensiones en el interior de la organización política estatal vinculadas a cómo se lleva adelante el proyecto, estas son sutiles o se diluyen por la propia pertenencia y el alineamiento de las distintas representaciones estatales (departamentos, provincia, municipios) en las que se desarrolla geográficamente el proyecto. Entonces, aunque existan críticas a distintos aspectos sobre cómo se está manejando el

proyecto —principalmente en cuanto a su transparencia—, estas son sutiles o de conflictividad baja.

Así, se advierten tres tipos de roles y funciones desempeñados por el Estado en los tres países. A un extremo vemos en Bolivia cómo el Estado ocupa un lugar omnipresente: es responsable de todos los aspectos, desde la planificación y la ejecución hasta el monitoreo y la evaluación de las operaciones, y no deja espacios críticos en el interior de la propia representación política. En el centro, para denominarlo de alguna manera, encontramos un Estado provincial argentino que lidera el espacio de promoción de la minería de litio y luego dirige el proceso de aprobación y evaluación de proyectos, dando intervención secundaria a las comunidades, pero en buenos términos con las empresas, a las que les hace observaciones y pedidos de menor importancia para permitirles su establecimiento. En el otro extremo se halla el Estado en Chile, al que se lo considera débil y disperso en las distintas funciones que es llamado a cumplir en relación con el litio desde el marco institucional creado en los setenta. Además, se destacan su ausencia en la relación entre empresas y comunidades y su dificultad para hacer avances sustantivos en las agendas sociales y de derechos reclamadas por las comunidades.

7.3 Elementos comunes

Al avanzar en los distintos aspectos comparativos identificamos algunas cuestiones relevantes para reflexionar. Integramos entonces en primer lugar, la cuestión de los arreglos político-institucionales, en segundo lugar, lo relativo a la preponderancia de vínculos bipartitos por sobre los tripartitos, y, en tercer lugar, la discusión sobre los aspectos ambientales.

En primer lugar, como era esperable, hallamos arreglos político-institucionales de más corta o larga data, pero que enmarcan y delimitan el cuadro de acción de los distintos actores.

Podemos encontrar, también en los casos de Argentina y Bolivia, lo que Slipak y Urrutia Reveco denominan el corset institucional para referirse a las dificultades existentes en Chile para modificar el marco legal-institucional.

En Argentina, el Código de Minería y la reforma legal-institucional de los noventa hicieron primar una mirada neoliberal en la forma de concebir las operaciones mineras, con un rol preponderante de las empresas transnacionales, en la que el propio Estado no puede realizar las operaciones por sí, sino que debe dar en concesión las minas en igualdad de derechos.

En Bolivia, más recientemente, la refundación del Estado y las reformas institucionales que trajeron aparejado un rol central para aquel, que en el caso del litio —uno de los emblemas de la nueva política estatal— cristaliza en una estrategia nacional, por lo que es el Estado quien debe asumir la dirección y ejecución de las políticas y actividades vinculadas a la estrategia. Desde este punto de vista, los actores del mercado no son necesarios: a lo sumo cumplirán un rol secundario cuando el Estado los llame a conversar y desempeñarán las funciones acordadas con él.

En segundo lugar, vemos que lejos de generarse esquemas de relaciones tripartitas entre actores del Estado, del mercado y de la sociedad, priman las relaciones bipartitas. Existe un vínculo preponderante entre dos de los tres ámbitos esenciales de las ciencias sociales (Estado, mercado, sociedad) en cada uno de los casos estudiados desde lo territorial. Además, uno de ellos parece asumir intencionalmente las funciones del otro, sustituyéndolo así en su supuesto rol de acuerdo con categorías de tipo ideal.

Los distintos arreglos entre los actores del Estado, del mercado y de la sociedad civil no solo dependen de las capacidades y recursos de cada actor, sino también de las configuraciones culturales, históricas y políticas de cada país y sector.

En Chile, las negociaciones se dan principalmente entre el sector privado y las comunidades a nivel subnacional. El Consejo de Pueblos Atacameños negoció un convenio con Rockwood Lithium-Albemarle en 2016, basado en los principios del Convenio N°169 de la OIT, que implica compartir los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales. Anualmente, la empresa debe entregar a las comunidades el equivalente al 3,5% de las ventas de carbonato de litio y cloruro de potasio obtenido sobre la base de la producción de la planta ubicada en la zona. A diferencia de su competidor (SQM, que está envuelto en escándalos de financiación de la política), Rockwood-Albemarle logra así posicionarse como el buen alumno,

que sigue las recomendaciones de la Comisión del Litio sobre la gobernanza de los salares alrededor del concepto de valores compartidos. El acuerdo implica la sustitución de las funciones regulatorias normalmente provistas por el Estado, que a su vez ha recibido recomendaciones de la comisión encargada de la implementación del Convenio N°169 para mejorar distintos aspectos y limitaciones en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de consulta, situación territorial y resolución de conflictos.

Poner en práctica las consideraciones del Convenio N°169 de la OIT a través del sector privado, particularmente aquellas de distribución de beneficios que no están contempladas en la legislación nacional, implica avanzar en las funciones regulatorias y ocupar un espacio vacante dejado por el Estado. Las comunidades, a su vez, en algunos casos tienen una visión de resignación y aceptación no solo con respecto al Estado (por ejemplo, no esperan ser consultadas antes de la ampliación de los proyectos que ya se encuentran en operación), sino también en cuanto al *statu quo*.

La extracción de litio se realiza desde hace más de tres décadas y se percibe como algo difícil de detener o modificar. En este contexto, algunas comunidades ven el enfoque de la empresa como una oportunidad que puede generar mayores beneficios económicos y canalizar las preocupaciones ambientales.

La situación en Bolivia tiene una configuración diferente. A nivel nacional hay una clara intención del Estado de avanzar limitando la influencia del mercado. En las primeras etapas, el gobierno había rechazado las alianzas estratégicas con los países del norte, pero esta estrategia comenzó a cambiar debido a retrasos y desafíos técnicos, por lo que más tarde exigió incorporar a diferentes empresas en tareas específicas y controladas en el diseño e ingeniería de las plantas.

El Estado decidió inicialmente enfocarse en alianzas con actores sociales. En realidad, la idea de tener una explotación de litio dirigida por el Estado surgió de un sindicato de agricultores en el departamento de Potosí, la FRUTCAS. Esta institución ya había participado activamente en la oposición a la explotación de FMC, ex Lithco, en el Salar de Uyuni (FARN y CEDIB, 2013).

El proyecto nacional de desarrollo del litio sigue siendo apoyado por la FRUTCAS, ya que las comunidades de la zona titularon millones de hectáreas a cambio de que se le otorgue al salar el estatus de reserva fiscal (Fornillo, 2018a).

Así, mientras las comunidades del salar no participan directamente de la extracción de litio, no hay conflictos manifiestos ni voces críticas generalizadas contra el proyecto estatal. Las principales críticas surgen de algunos académicos y grupos de la sociedad civil de Potosí preocupados por la distribución de las rentas o por las demoras en mantenerse al día con los planes.

Aún queda por ver qué sucederá cuando el proyecto comience a dar mayores retornos. Para Revette (2016), esta falta de confrontación a nivel subnacional se basa en una comprensión derivada de una memoria colectiva de marginación y dificultades. Se cree que el control de la riqueza natural bajo el dominio estatal traerá beneficios. El control estatal se percibe como un cambio respecto al pasado.

El caso de Argentina es aún más complejo y menos claro. A nivel nacional, las principales interacciones se manifiestan entre los actores estatales (principalmente gobiernos provinciales que otorgan acceso y control a los proyectos, pero también entidades nacionales en la creación de estructuras de apoyo en torno a la agenda de la innovación e investigación) y los actores económicos (minería transnacional, compañías automotrices o empresas de manufactura).

Pese a ser una actividad altamente conflictiva, la sociedad no está suficientemente integrada al debate. Distintos expertos coinciden en que no ha habido discusión social sobre la minería, en particular sobre las nuevas formas que adquirió la megaminería.

El escenario subnacional varía de un caso a otro. Mientras en Salinas Grandes las comunidades indígenas se han organizado, y con el apoyo de organizaciones externas han llevado a cabo un proceso de resistencia y lucha para cambiar la asimetría de poder, en la zona de Olaroz-Cauchari las comunidades son integradas en el proyecto de una manera instrumental. El Estado delega en la empresa la realización de la consulta a las comunidades, aspecto que viola los estándares internacionales de la legislación vigente, que

pone en cabeza de la autoridad estatal la función de consultar a las poblaciones originarias. Además de no ajustarse a las normas, se termina generando una división interna en las comunidades entre quienes están a favor y los que están en contra de la instalación de los proyectos.

Aquellos a favor lograron obtener algún beneficio del proyecto, como un puesto de trabajo o un contrato para proveer algún servicio indirecto (catering, transporte). Estas personas también son integradas a los monitoreos participativos que lidera la empresa.

Pese a que la relación entre compañía y comunidades se da sin intervención estatal —de hecho, esto forma parte de los reclamos de varias comunidades—, la naturaleza y las condiciones de esta relación parecen haber emergido de un acuerdo previo entre el gobierno y las empresas, o bien de una decisión unilateral del gobierno de no actuar.

Cabe preguntarse, entonces, ¿el Estado o el mercado asumieron funciones normalmente inherentes a la sociedad civil, como las de control social y contestación de proyectos? La sustitución, en este caso, parece una forma de neutralizar una acción social que generaría trabas a los propios intereses, a diferencia de la situación de Chile y Bolivia.

En términos de mayor movilización social, el caso de Chile da cuenta de una mayor heterogeneidad de demandas sociales, estrategias y capacidades de las comunidades de la zona. El caso estudiado en Argentina se halla en el extremo opuesto: las comunidades poseen escasa capacidad organizativa y de demandar mejoras en su situación; las demandas se dirigen a aspectos de acceso a servicios básicos y desconocen sus derechos, así como qué otros aspectos pueden exigir.

La situación de Bolivia, en la que la movilización general social ha sido amplia para demandar la refundación del propio Estado, es particular. Por un lado, puede decirse que en gran parte muchas de las demandas preexistentes han hallado respuesta en la reforma integral del sistema político y social, y que, al estar el proyecto de litio inserto en ese marco, se ha disminuido o apaciguado la demanda social, al menos temporalmente. Los grupos sociales que en otro momento se movilizaron para echar a empresas multinacionales del Salar de Uyuni han logrado su objetivo y además han obtenido la titulación de sus territorios con la llegada del MAS al gobierno.

Por otra parte, también existe un desconocimiento sobre la situación general del proyecto, en especial de parte de comunidades locales cercanas al salar que poseen expectativas de mejoras en términos sociales y económicos. En otra línea de ideas, a partir de 2011 una situación compleja para la crítica abierta, en la que existen consecuencias para líderes que se oponen a algunas acciones estatales o división de organizaciones sociales, pudiendo esto ser un elemento que atemoriza a poblaciones locales con escasas capacidades organizativas.

Así, en los casos de Chile y Argentina, en que el Estado —con diferencias— deja espacio a que las relaciones entre comunidades y empresas se desarrollen, cobran entonces mayor relevancia tanto las capacidades de las comunidades de demandar una mejor situación como la respuesta de las empresas. Puede verse entonces una diferencia entre la situación en el Salar de Atacama, con comunidades altamente movilizadas y una empresa que busca reinventarse para lograr su permanencia allí y dispuesta a brindar mayores concesiones, que aquella del Salar de Olaroz, en donde la escasa demanda social es absorbida por enfoques empresarios más tradicionales.

En ausencia de otros elementos que exijan un mejor desempeño de las empresas, a mayor movilización social, mayores concesiones otorgadas, y a menor movilización, menores beneficios obtenidos.

El cuadro en Bolivia difiere nuevamente. Allí, el Estado se constituyó en aliado de los movimientos sociales que han llegado al poder, y existe una percepción generalizada de que esos intereses ya se encuentran representados en la propia estructura organizacional, aunque no siempre sea así, o no lo sea en todos los casos de manera pacífica. Esta ficción —sumamente estática— suele pasar por alto las situaciones emergentes y cambiantes de los movimientos sociales.

En tercer lugar, nos hemos preguntado sobre el sitio que ocupan los aspectos ambientales en las discusiones sobre el litio, elemento central en discusiones ambientales globales. Allí puede señalarse que la discusión ambiental es débil en los tres casos y presenta problemas de distinto tipo.

En Chile, país (y caso estudiado) en el que la extracción de litio se encuentra más avanzada y lleva más de tres décadas de operación, los aspectos ambientales vinculados a su impacto no son integrados lo suficiente

en la toma de decisiones. Sin embargo, son motivo de preocupación y movilización de las comunidades locales, que integran esta problemática en sus distintas estrategias, tanto legales como de exigencias en el ámbito de las negociaciones con las empresas. Se destaca, por un lado, la manda de la Comisión del Litio de conocer integralmente el funcionamiento de ecosistemas frágiles como los salares, y por el otro, las dificultades de la Superintendencia del Medioambiente para supervisar, controlar y sancionar las operaciones existentes.

Pese a algunos esfuerzos de las autoridades ambientales —en particular a partir de 2010, cuando se pone en funcionamiento la Superintendencia del Medioambiente con sus funciones específicas—, los resultados de estas gestiones son escasos. No queda del todo claro si se ha logrado reunir información suficiente sobre las líneas de base ambiental, así como tampoco si se ha establecido el tipo y magnitud del impacto ambiental acumulado en tantos años de explotación. Tampoco se conoce si esta información está a su vez siendo utilizada en el proceso de toma de decisiones vinculado a nuevos proyectos en otros salares, como el de Maricunga.

Un aspecto que queda también sobre la mesa en el caso chileno se vincula a los enormes desafíos que enfrentan las autoridades para imponer distintos tipos de sanciones a las empresas por sus incumplimientos. Se identifica una intención inicial de sancionarlas por sus infracciones, pero luego estas no derivan en mayores consecuencias, lo que da a entender que las cuantías y los montos de estas penas son poco eficaces en lograr cambios sustantivos en las conductas empresariales.

En Argentina, la situación es distinta, aunque posee algunos puntos en común. En el país federal, las principales responsabilidades ambientales vinculadas a los proyectos están en cabeza de las provincias autónomas. La Nación solo brinda los lineamientos generales para que la política ambiental sea uniforme en todo el país. En las distintas gestiones de gobierno nacional del período estudiado se percibe cierta resistencia a avanzar sobre facultades de las provincias, y son escasos los esfuerzos para mejorar aspectos importantes de la gestión gubernamental ambiental, en particular el fortalecimiento del sistema de evaluación de impacto ambiental o la integración de ecosistemas frágiles, como los humedales y los glaciares.

A nivel subnacional, el caso estudiado en mayor profundidad se vincula con la evaluación ambiental del proyecto de Sales de Jujuy, en el que pudieron verse en detalle los problemas y la debilidad del sistema de evaluación de impacto ambiental, y donde las propias preocupaciones de las autoridades ambientales no eran integradas a la discusión. Así, tampoco se realizaron estudios de base ambiental ni se tuvieron en cuenta estudios independientes que alertaban de una posible afectación a la disponibilidad de agua al combinarse más proyectos en esa zona.

A su vez, las propias comunidades no integraron suficientemente las preocupaciones ambientales en sus interacciones, por lo que el nivel de demanda ha sido relativamente bajo. En términos generales existe una presunción por parte de las comunidades de que los impactos ambientales son el precio a pagar por el acceso a posibles beneficios económicos de la actividad. A su vez, los escasos intentos de recurrir a la Justicia para cuestionar aspectos de la aprobación (i.e. el Colectivo Apacheta cuestionó la forma en que se llevó a cabo la consulta) tampoco tuvieron éxito.

En Bolivia, la discusión ambiental tuvo un espacio cuando se discutió la técnica extractiva que sería utilizada como parte de la estrategia nacional. En ese momento se hizo público un informe de una organización de la sociedad civil que detallaba los impactos ambientales de la técnica de encalado, elegida en primera instancia para lograr la separación de los compuestos de litio del magnesio. El Gobierno finalmente terminó escogiendo una segunda técnica con menores impactos ambientales. Si bien desde la GNRE negaron que la decisión tuviera algo que ver con el informe de la organización —explicaron que fue una decisión a la que llegaron independientemente luego de la fase experimental—, la contemporaneidad de los eventos, así como la sensibilidad manifestada en las entrevistas por el organismo gubernamental, deja dudas al respecto.

Por otra parte, el sistema de evaluación de impacto ambiental, criticado por tratarse de un mero formalismo que no incorpora las variables ambientales ni integra suficientemente la participación ciudadana, no parece haber sido efectivo para elevar el grado de discusión de las cuestiones ambientales.

Por último, se destaca la escasa preocupación sobre los temas ambientales en la población consultada, que coincide con los informes realizados por otros investigadores. En las demandas principales se destacan temas económicos y sociales vinculados al acceso a servicios básicos. Lo ambiental no aparece explícitamente, y al preguntarse tampoco parece generar reacciones significativas; se presenta en todo caso en comunidades más alejadas de las operaciones y con actividades económicas que compiten por el uso y la calidad del agua.

En los tres casos se encuentra escaso debate sobre los impactos ambientales de los proyectos y la debilidad del sistema de evaluación de impacto ambiental, que no es un proceso utilizado para mejorar los proyectos y minimizar impactos. Tampoco se articula suficientemente con mecanismos de participación ciudadana, ya que la consulta a comunidades locales ha mostrado falencias en los tres casos: no fue aplicada para la extensión de los proyectos en Chile ni en el caso de Bolivia, en el que las comunidades quedaron sin derecho a ser consultadas al declararse reserva fiscal el Salar de Uyuni, y fue utilizada de manera insuficiente en el caso de Argentina.

El caso chileno da cuenta no solo del mayor debate público sobre el tema, sino también de la mayor integración de la preocupación ambiental en las demandas sociales que movilizan a las comunidades de la zona. Esta situación también es entendible si se considera que se trata del caso en el que la explotación lleva más tiempo y cuyas consecuencias ambientales pueden ser más visibles.

8. Comentarios finales

A lo largo de la tesis nos hemos propuesto indagar y discutir, mediante la comparación de casos múltiples, los distintos horizontes de desarrollo, y las estrategias y políticas implementadas en los tres países de América del Sur que poseen grandes reservas de litio. Esta tarea involucró distintas unidades y niveles de análisis, y combinó el trabajo de relevamiento bibliográfico, documental, normativo y testimonial con entrevistas a aproximadamente 75 personas en los tres países durante casi una década. Con ello buscamos aportar al amplio campo de conocimiento que analiza desde las ciencias sociales las relaciones sociales y políticas alrededor de los minerales necesarios para la transición energética como aspecto central de una crisis climática que interpela a la humanidad en la segunda década del siglo XXI. En este campo se discute en los distintos niveles globales, regionales, nacionales, subnacionales y territoriales. El encuadre de investigación, inicialmente más amplio, fue ciñéndose y cobrando fuerza explicativa alrededor del análisis territorial.

8.1 Las narrativas de desarrollo como campo de disputa y tensiones

Iniciamos la investigación indagando sobre los horizontes o narrativas de desarrollo que se desplegaron alrededor del litio y los contrastamos con las principales estrategias y políticas puestas en marcha, identificando sus distintas tensiones y aspectos críticos (primer objetivo de investigación).

Los horizontes o narrativas de desarrollo de los tres países dan cuenta de distintas trayectorias derivadas de la historia político-institucional respectiva, que se combinó con las visiones traídas por los gobiernos que se alternaron en el poder —de manera democrática en Argentina y Chile y antidemocrática en Bolivia— durante el período estudiado. Además, estas visiones no son unívocas en el interior de cada uno de los tres países ni de las propias fuerzas políticas que sostienen las coaliciones o partidos que gobiernan, como tampoco son necesariamente compartidas por actores de la oposición política ni del mercado ni de la sociedad, que, en ocasiones, y según

el contexto, buscan contestarlas. Por ello, estos horizontes de desarrollo se constituyen en enormes campos de disputa sobre los sentidos y orientaciones a seguir en un mundo tan convulsionado, especialmente en los últimos años de la década analizada, con la irrupción de la pandemia de COVID-19 (y luego el conflicto armado en Ucrania, ya fuera del período estudiado).

Además, en todos los casos, estas narrativas, cuando resultan claramente identificables, no son puestas en práctica tal como son concebidas, sino que en los terrenos de aplicación concreta se entrelazan distintos aspectos que dan cuenta del grado y el tipo de idealismo involucrado, así como de los arreglos político-institucionales preexistentes y de las relaciones de fuerza entre los distintos actores a la hora de imaginar, planificar y concretar una decisión en particular.

Pese a esta complejidad derivada, la indagación sobre estas narrativas u horizontes dio cuenta de que estos conceptos son categorías útiles para analizar las discusiones en los tres países, a partir de las cuales se pudieron identificar algunas tendencias que resultaron de interés para esta investigación. Además, en el transcurso de ella, han surgido con más frecuencia a partir de la segunda mitad de la década más aportes de académicos e investigadores que buscaban ver cómo la situación de uno, dos o incluso los tres países del Cono Sur se podía discutir y problematizar desde esta óptica.

Entonces, ¿qué encontramos en estas indagaciones?

En primer lugar, Argentina es el único de los tres que no contempla un régimen especial para el litio. Bolivia y Chile, pese a sus diferencias histórico-culturales, poseen una mirada particular sobre este mineral, que no permite a las empresas —con lógica de libre mercado— adquirir una concesión minera al completar un proceso administrativo-legal. Sin embargo, esta es su única característica en común.

En Chile, la restricción a la explotación del litio es de larga data: sucedió durante el régimen militar y con fundamento en la industria nuclear. Sin embargo, al seguir el país una lógica de inserción internacional como proveedor de materias primas, la regulación es percibida por la mayoría de los actores como una limitación y un obstáculo para participar en la cadena de valor global de una manera más activa y competitiva. Son escasas las voces

y los argumentos, aunque no están ausentes, que buscan replantear sustantivamente el horizonte de desarrollo a partir de esta restricción existente. Estas voces encuentran mayor traducción política en la gramática que se articula después del estallido social de 2019.

En Bolivia, por su parte, la restricción a la explotación del litio es parte de una mirada reciente y de un proyecto de cambio con distintos componentes que buscó la refundación del Estado. Con la llegada del MAS al poder, se intentó revisar este tradicional rol de proveedor de materias primas en la cadena de valor global. Es una decisión estudiada, propuesta y controlada por el propio Estado para beneficio del Estado mismo y, en su caso, de la población general. Esta es sostenida, aunque con variantes, por la nueva gestión estatal del MAS tras las elecciones que dieron la victoria a Luis Arce, en 2020.

En segundo lugar, en los horizontes de desarrollo pueden identificarse distintas visiones sobre el litio, que a su vez cumplen diferentes roles en cuanto al tipo de idealismo que generan. Estas visiones dialogan a su vez con la concepción de imaginarios que describe Barandiarán (2019) en su trabajo desde sus connotaciones simbólicas, aunque, como argumentaremos a continuación, pierden su fuerza explicativa al ser insertos en discusiones más amplias y dinámicas.

En esa línea, Bolivia surge como el caso paradigmático en cuanto a la narrativa desplegada para el litio. Se puede considerar la visión más ambiciosa, que combina elementos simbólicos de ruptura con el pasado, de reconstrucción del Estado con una perspectiva plurinacional y de una fuerte impronta nacionalista. Esta visión, a su vez, puede ser leída en fase neodesarrollista con elementos reivindicatorios y otros—aunque limitados—de un ensayo de posdesarrollo.

El litio está rodeado de fuertes simbolismos que permiten generar procesos transformativos de distinta índole. Se destaca la posibilidad de desligarse del pasado con distintas connotaciones: desligarse de una sumisión en el plano de las relaciones internacionales y con el capital extranjero; desligarse del pasado en la forma de imaginarse un Estado capturado por elites nacionales con intereses económicos vinculados con el afuera, y, por

último, desligarse del pasado en cuanto a las posibilidades concretas de transformación del mineral.

Los recursos naturales evaporíticos servirán de medio para acortar la brecha de capacidades y dominio de ciencias y tecnología, logrando la producción de baterías en el país, y también facilitarán la conexión con cadenas de valor globales y debates de transición energética de manera más autónoma, con un Estado presente y planificador de las decisiones económicas y estratégicas. Además, como sector extractivo, los excedentes podrán servir para mejorar la situación de poblaciones históricamente excluidas.

Por eso, el litio puede ser entendido como un aglutinador de esperanzas de desarrollo, entendido a grandes rasgos como ese distanciamiento del pasado, aunque en lo concreto no del todo unívoco.

Así, también se destaca una visión del Estado reconstruido por primera vez en la historia en manos de las mayorías. El Estado no solo es el que planifica y decide el rumbo de la estrategia, sino también el que lleva a cabo todas las etapas de los desarrollos y es capaz de aliarse de una manera estratégica con el capital transnacional para complementar lo que no puede aportar el propio país. Además, es articulador de la demanda social que busca la explotación del litio en manos públicas. Ese idealismo, que encontró su correlato en varias de las políticas que se fueron desarrollando a lo largo del tiempo, en particular al inicio de la década estudiada, a su vez sirvió de faro o luz orientadora para hacer avanzar las estrategias en una dirección clara. Todos estos aspectos son manifiestamente distintos en Argentina, en donde existen al menos dos visiones contrapuestas —en tensión y alternancia—, y en Chile, en donde las posibilidades de imaginar horizontes más alejados del *statu quo* son limitadas.

Así, en Argentina las asociaciones que se hacen con respecto al litio también envuelven un grado de idealismo, pero mucho más atomizado, no tan uniforme, que tampoco abarca a la totalidad de los actores políticos aun en la misma coalición (i.e. Frente de Todos) ni a los actores vinculados a los distintos aspectos de la/s cadena/s de valor. Se da entonces una disputa muy fuerte entre los dos horizontes de desarrollo que se vislumbran para el litio en un país federal: por un lado, la apuesta a mejorar las ventajas comparativas y

convertirse en un terreno fértil para las inversiones extranjeras, generando alianzas con el capital transnacional de una manera que no modifica sustancialmente el rol del país como proveedor de materias primas, y que tampoco busca hacerlo, aunque sea de manera simbólica. Por el otro, se identifican elementos que vinculan al litio con un ideal de industrialización, en el que el país logra el desarrollo de sus propias baterías y consigue ascender en el valor agregado desde la materia prima. Este horizonte convoca a distintos actores, mayormente vinculados al espacio del Frente para la Victoria y luego del Frente de Todos, tanto en el Poder Ejecutivo como en el ámbito legislativo, que destacan las posibilidades vinculadas al mineral y su potencial para la fabricación de baterías, así como a académicos e institutos de investigación ligados a universidades y centros públicos. Con el correr del tiempo, este ideal, que se inició contemplando la confección de posibles baterías de ion-litio, fue ciñéndose al desarrollo de materiales catódicos para celdas de baterías, pero no a la batería misma.

Sin embargo, si bien en alguna medida este horizonte imagina un Estado planificador en sintonía con su par boliviano, existen más dosis de práctica y realidad en relación con un proyecto nacional del litio: por un lado, la falta de recursos limita una visión de un Estado que puede solventar una estrategia de industrialización; por el otro, el federalismo limita visiones de un Estado que logre planificar más allá de los ámbitos de su competencia. A su vez, el rol del mercado ya posee su espacio también creado en el imaginario político argentino. No se ven ideas de un Estado que se ocupe de todos los aspectos de una estrategia, como sí ocurre en Bolivia, incluidos el financiamiento y la planificación integral. En cambio, se imagina un Estado articulador (de manera selectiva, como describe Bresser-Pereira) que, en el mejor de los casos, logra una institucionalidad propia, como una agencia o empresa estatal para controlar y dirigir la política del litio.

Otro de los ejes diferenciadores de estos dos horizontes se vincula a que la visión ortodoxa apuesta a las ventajas comparativas y no distingue el litio de los otros minerales; no se destacan elementos vinculado al litio que justifiquen un trato distinto. En cambio, el neodesarrollista identifica el mineral como estratégico y busca darle ese estatus diferencial desde lo regulatorio.

En Chile, prima la visión neoliberal para potenciar el lugar en el mercado con elementos de control estatal de la mano de las visiones más progresistas hasta el estallido de 2019. De esa manera, el horizonte de desarrollo preponderante en este país se vincula a la ortodoxia; existe una especialización primaria que se quiere potenciar. El litio está asociado en mayor medida al posicionamiento del país en los primeros puestos del mercado internacional de carbonato de litio: esto permite el posicionamiento estratégico en el mercado global y estas ideas encuentran un denominador común entre actores políticos y económicos preponderantes. La regulación es vista mayoritariamente como un obstáculo, aunque a veces se la ve también como una oportunidad, ya que para algunos referentes de la Concertación el límite de nuevos ingresos permite imaginarse nuevas relaciones posibles. Como consecuencia de esto, los autores y propulsores del documento de la Comisión del Litio buscaron ser más rupturistas e imaginarse un rol distinto para el Estado como regulador de la extracción del mineral y captor de mayor renta. No obstante, la visión es aquí también limitada en cuanto a la posibilidad de lograr mayor nivel de industrialización en la cadena de valor. Las visiones más críticas emanan de actores territoriales.

En este país se da una situación particular. Aunque el litio fue declarado recurso estratégico en relación con aspectos de seguridad nacional (y su vínculo con aspectos nucleares), con el paso del tiempo este significado perdió densidad, y en la actualidad prima la visión de estratégico en cuanto a su valor de cambio y con orientación mercadocéntrica. Muchos de estos aspectos serán resignificados en el proceso constituyente que se inicia tras el estallido social.

De esa manera, lo que sucede en cada país, analizados a la luz de las discusiones de horizontes de desarrollo, encuentra puntos de contacto con el análisis de Barandiarán. Tanto la visión ortodoxa que de alguna forma esboza en el nivel nacional argentino Cambiemos y luego, Juntos por el Cambio, y con algún matiz y diferenciación el gobierno provincial de Gerardo Morales en Jujuy –aunque allí el litio haya sido declarado formalmente estratégico –, como la visión liberal mercadocéntrica que, con diferencias, se encuentra en Chile, tienen aspectos en comunes con el imaginario que evoca la visión del litio como un *commodity* banal que señala Barandiarán, aunque esta autora

destaca que se trata de una posición minoritaria. Sin embargo, y aunque en la práctica el litio no sea en todos los casos tratado como un recurso estratégico, la declaración formal en ese sentido tanto en Chile como en Jujuy, pese a las diferencias, hace que también ingresen elementos de otro imaginario vinculado a la seguridad nacional al que alude la autora.

Por otra parte, tanto en el horizonte de desarrollo de Bolivia como en la visión con elementos de neodesarrollismo que se propugna de la mano del Frente para la Victoria y el Frente de Todos en Argentina se identifican aspectos vinculados a ese imaginario sociotécnico al que alude Barandiarán, en cuyo marco el futuro deseable se relaciona con los avances de la ciencia y la tecnología, con connotaciones colectivas, institucionales y públicas. Este imaginario también se combina con el de la seguridad nacional.

La visión de la autora es insuficiente en su fuerza explicativa al centrarse principalmente en la visión que evoca el mineral para la construcción del imaginario societal, sin integrar otros aspectos en detalle, como los que discutimos aquí respecto al rol del Estado, el mercado y la relación con la sociedad.

Un mismo imaginario puede lucir completamente distinto —y ser combinado con otros de diferente manera— a la hora de asociar estas representaciones simbólicas con el paradigma y discusión de las narrativas de desarrollo que proponemos aquí, y con la relación deseable y dinámica entre actores. Por ejemplo, pese a que el litio, por su aporte a la movilidad y las energías limpias, podría aportar a una visión positiva de futuro deseable y sostenible, la falta de un análisis más complejo podría integrar en la misma categoría políticas que o bien promuevan el aporte de ciencia y tecnología con connotación nacional o bien como valor de la humanidad, sin importar cómo acceden a estos nuevos bienes las sociedades del Sur Global, y los posibles problemas para ello.

En tercer lugar, y además del rol ideal para los actores de los distintos ámbitos, como se pudo apreciar en la síntesis previa, otro de los elementos comunes es el escaso lugar que ocupa lo ambiental en las narrativas de desarrollo vinculadas al litio. Así, en ninguno de los tres casos la cuestión ambiental ocupa un lugar destacado a la par de cuestiones de valor agregado, ventajas comparativas o atracción de inversiones. En esta línea, los hallazgos

de este trabajo no encuentran que la estrategia discursiva se centre principalmente en la extracción de litio como benigna y virtuosa para el ambiente, que es uno de los tres discursos legitimantes, como encuentran Macmillen Voskoboynik y Andreucci (2022), sino más bien se hallan elementos de aquellos discursos asociados al desarrollo y la modernidad, por un lado, y a lo soberano y a la prosperidad, por el otro. En cambio, cuando se hace alusión a lo ambiental se lo hace de manera declarativa, y en particular —con mayor preponderancia en Chile y Bolivia— se trata de menciones desde lo políticamente correcto, como algo a atender respecto al litio. En Argentina, la alusión a estos temas es aún menor a nivel nacional; las menciones respetan también la lógica federal, las discusiones corresponden a las provincias sobre la base del deslinde de competencias.

De todas maneras, estos aspectos cobrarán mayor relevancia a la luz de las aplicaciones concretas de estos horizontes, en la descripción y análisis de las distintas estrategias y políticas que se desplegaron como consecuencia de ellos, o bien, para contestarlos.

8.2 Las narrativas de desarrollo llevadas a la práctica

En términos de **aplicaciones concretas**, y como fue mencionado, estos horizontes no son llevados a la práctica tal como son imaginados ni tampoco son ideas cerradas, acabadas ni unívocas. Las relaciones sociales dinámicas y el interés y la posición de distintos actores, por un lado, y el punto de partida y el contexto de posibilidades (limitantes o habilitantes), por el otro, redundaron en adaptaciones, transformaciones y negociaciones. Se destacan especialmente distintos aspectos.

En el caso de Bolivia, ese horizonte de desarrollo fue llevado a la práctica con una estrategia de tres fases que definía los objetivos concretos a alcanzar tanto en las cuestiones vinculadas a la explotación mineral como aquellas de desarrollo de baterías. También se asignaron recursos, se creó una institucionalidad específica (primero la GNRE, luego la empresa YLB) para llevar esa política a la práctica y se definieron los lineamientos para la participación de los distintos actores, en particular los privados. Así, los recursos evaporíticos solo podrían ser explotados por el Estado, en tanto las

empresas privadas podrían asociarse al proyecto en las fases II y especialmente III vía invitación directa. Los principales problemas en términos prácticos se vincularon, por un lado, a la falta de cumplimiento de objetivos y plazos, para lo cual hubo que ir modificando distintos aspectos, como la técnica extractiva, la institucionalidad (la naturaleza jurídica de la agencia estatal) y el vínculo con las empresas extranjeras (de menor a mayor colaboración en el diseño y ejecución de la proyección de plantas), y por el otro, con los aspectos de legitimidad social del proyecto estatal.

En algunas visiones, Bolivia no contaba con la capacidad de ejecutar el plan propuesto, por eso se demoraba en los plazos y debía recalibrar su postura en cuanto a la colaboración con empresas extranjeras. En esta posición se identificaron críticas que genuinamente anhelaban ver triunfar al proyecto nacional, así como también perspectivas de índole más conservadora que apostaban a un rol más tradicional de extractor de materias primas para el país. A su vez, existen cuestionamientos internos a la transparencia y forma en que se repartirán los beneficios derivados de la estrategia, en particular desde grupos y movimientos de Potosí, pero también de comunidades locales que quedaron aisladas del proyecto.

En Argentina, en cambio, las iniciativas que surgieron para llevar ese ideal industrial que asoma de la mano del liderazgo de actores vinculados al Frente para la Victoria y luego el Frente de Todos, combinando a funcionarios y a académicos actuando inéditamente en red en distintas instancias, no lograron ser plasmadas en una política sistemática e interjurisdiccional.

Lejos de estar insertas en un horizonte de desarrollo emancipador en el sentido de desvinculación del pasado asociado a un proceso de magnitudes refundacionales y con elementos simbólicos convocantes, como en Bolivia, en Argentina estas iniciativas no convocan a todos los actores y no logran superar la división entre los principales seguidores de las dos coaliciones políticas mayoritarias. Además, tampoco logran desarticular un bloque con mirada provincialista que busca que no se altere el *statu quo* en cuanto a su rol como dueño de los recursos naturales. Por ello, no logran suficiente impulso como para convertirse en políticas públicas ni alcanzan una mirada integral respecto al litio con sus distintas aristas —extractiva, tecnológica, productiva, de conocimiento—, ni tampoco en la práctica logran superar la

visión del mineral como un mero *commodity*, pese a los proyectos de ley que a nivel nacional buscaron declararlo estratégico en relación con su valor de uso. El litio sigue siendo visto y tratado como cualquier otro mineral. Los beneficios vendrán de la mano de la inversión, del efecto derrame y de las mayores rentas para las arcas provinciales. Prima la mirada economicista para asegurar la inversión y los contratos, y no avanza tampoco en mayores controles de la extracción.

Las iniciativas de industrialización, que pueden ser definidas como tímidas, encuentran resistencia principalmente en las provincias, cuyos representantes constituyen un apoyo electoral clave para la coalición gobernante; esto explica por qué aquellas no logran impulsarse con más fuerza. De allí que, aun con ideas de sumar valor agregado al mineral para realizar celdas o materiales catódicos de las celdas en el país, no se logre desarmar la regulación neoliberal para la fase extractiva, lo que impide al Estado el acceso al mineral en condiciones beneficiosas. Como fue comentado en la literatura, el Gobierno debe divisar cómo asegurarse un porcentaje de la extracción para la realización de sus objetivos de sumar valor agregado de operaciones en manos de consorcios internacionales que se llevan el mineral a menor precio de mercado a sus plantas de procesamiento en el este de Asia.

En Chile se da una situación casi inversa. Ese horizonte de desarrollo para el litio está envuelto en una visión neoliberal, en cuyo marco una posición en el mercado global de minerales es un objetivo común entre distintas fuerzas políticas, al menos hasta el estallido social, pero que también parece repetirse de la mano de la visión de la nacionalización que propone Boric. Sin embargo, por legado autoritario, el litio posee un carácter distinto: es declarado estratégico, inicialmente por su relación con lo nuclear, y esta situación le genera un estatus distintivo respecto al resto de los minerales, que son tratados como *commodities*. Este panorama buscó ser revertido en el período estudiado por los distintos gobiernos, aunque con impronta diferente y sin lograr, en definitiva, una modificación sustantiva de las políticas. Así, con orientaciones distintas, los gobiernos que se sucedieron en el período analizado tuvieron en común el interés de revisar y modificar la situación general, pero sin mayor impulso concreto.

Las ideas que surgieron en el período estudiado, en particular de la mano de la Comisión del Litio, buscaron rediscutir en términos amplios la política existente, pero para darle un rol mayor al Estado (en sus funciones diversas, pero especialmente en una mayor captura de la renta), revisar aspectos de institucionalidad e integrar la mirada territorial. Las ideas del gobierno de Piñera, por su parte, ponían el énfasis en lograr el ingreso de nuevas inversiones y proyectos a los distintos salares. Pese a la diferencia en el para qué y en el cómo, se buscaba una modificación del cuadro general; la percepción general de ambos gobiernos era que la situación de imposibilidad de ingreso de nuevos proyectos no era beneficiosa para los intereses del país. Con el proceso constituyente se abrió la posibilidad de pensar una agenda más ambiciosa, con una mirada más innovadora para sumar valor e inserta en la agenda de transición energética, aunque al cierre de este trabajo esto todavía no se había traducido en políticas nuevas.

Tanto en Argentina como en Chile queda en evidencia el rol que cumple la regulación de la propiedad y de la explotación mineral como impedimento para lograr una modificación de las políticas de acuerdo con los intereses de los gobiernos que en la década estudiada buscaron aprovechar el momento del litio en América del Sur.

Entonces, para las visiones neodesarrollistas argentinas, no se logra desarmar el "*corset* jurídico" neoliberal, como describen Slipak y Urrutia Reveco. En tanto, para las visiones ortodoxas chilenas no se logra desarmar el "*corset* jurídico" de tinte neodesarrollista impuesto en la época autoritaria. En Bolivia, esta situación no se da, ya que las políticas están alineadas con el marco refundacional y los intentos de modificación tuvieron que venir por fuera y ser ensayados, si se quiere, de manera antidemocrática, o por dentro, y vistas como desestabilizantes en un proyecto estatal que no logra actualizar su legitimidad social.

8.3 Vínculos bipartitos y sustitución de actores y funciones en los procesos territoriales

A estas tensiones existentes se suman los elementos provenientes del análisis de procesos territoriales (segundo objetivo de esta investigación). Desde estos procesos, los casos de estudio dan cuenta de la aparición de

nuevas y distintas contradicciones a la hora de discutir los horizontes de desarrollo y las tensiones que trascienden los problemas de regulación que mencionamos anteriormente, o bien dan cuenta de cómo estas tensiones terminan de materializarse y tomar forma. Como se señaló, es a partir de la mirada de lo que sucede en los territorios que este trabajo adquiere un valor agregado y aporta originalidad a los debates actuales sobre el momento del litio.

En los tres países se derivan estrategias de intervención territorial que dan cuenta del interés de explotar el mineral que son distintas en los tres casos. Como aspectos en común, en las tres situaciones se identifican tanto estímulos como tensiones. De un lado, estas estrategias de intervención están impulsadas por ese horizonte de desarrollo que se imagina una determinada forma de bienestar vinculada a esta oportunidad que ofrece el litio para la región; de otra parte, están siendo contenidas o reformuladas por el marco político institucional general, que limita o lleva a amoldar esos horizontes, y por los procesos de movilización social a su alrededor.

Así, en un primer momento vinculado a la antigüedad y grado de avance de los proyectos, podemos encontrar el caso de Chile, que es el que da cuenta de un mayor tiempo en la explotación de litio en el Salar de Atacama, con los proyectos de Albemarle y SQM, que llevan más de tres décadas en operación. La intervención propuesta se inserta en la lógica neoliberal, en la que se encuentran las explotaciones, una economía que funciona como enclave, con proyectos asociados a la exportación y en la que el Estado posee escasa intervención.

Las empresas que operan allí consiguieron su autorización antes de que se limitara el acceso a los salares, y la restricción sobreviniente les permitió afianzar su posición cuasi oligopólica. Por eso, y más allá de los debates para desarmar la declaración de mineral estratégico, o los intentos de modificar de alguna manera la situación y lograr el ingreso de nuevos proyectos, la lógica neoliberal de escasa o mínima intervención estatal que prima para el resto de los minerales llegó a tal extremo en el caso del litio que evidencia un Estado que no lograba supervisar los proyectos. Este Estado tampoco cobraba arrendamiento de manera adecuada ni obtenía los pagos necesarios en concepto de cánones y regalías.

Sin embargo, los intentos de discutir y revisar el marco general, en un momento en que las empresas buscaban ampliar sus operaciones y obtener nuevas y mayores cuotas de extracción, dieron a la empresa Albemarle —que realizó un proceso de reordenamiento interno al recibir una negativa inicial a su propuesta— una gran oportunidad, que consistía en presentar mejores condiciones para un Estado débil y que buscaba mejorar sus capacidades, particularmente en torno a lo que había señalado el informe de la Comisión del Litio. Así es que la empresa buscó erigirse en socia del Estado, mejorando la contribución a su recaudación, y también como aliada de las comunidades, embarcándose en una senda de negociación directa con las 18 comunidades que habitan el territorio, organizadas en el CPA. Chile es hoy el país con mayores beneficios en términos de renta para su Estado.

En Argentina, el proceso territorial da cuenta de la entrada en operaciones del proyecto analizado de Sales de Jujuy, a mediados del período estudiado. Si bien la lógica de intervención territorial se enmarca en un horizonte que alterna entre elementos neodesarrollistas y ortodoxos, se complejiza aún más con la mirada federal. Así, la alternancia de miradas en los horizontes de desarrollo a nivel nacional y provincial permite identificar diferencias en las lógicas de intervención territorial vinculadas a las autorizaciones del proyecto estudiado en la órbita de la provincia de Jujuy. En una primera instancia, el interés por el litio justificó, bajo el mando del gobernador Eduardo Fellner, del PJ, la declaración del mineral como estratégico y los requisitos adicionales para la evaluación de impacto ambiental, revisado por un comité de expertos. Esta circunstancia no modificó, sin embargo, el desdoblamiento de la discusión socioambiental. Por un lado, la evaluación de impacto ambiental fue liderada por el gobierno local; por el otro, la interacción con las comunidades quedó en manos de la empresa, sin intervención de terceros. Luego de ello, con la llegada de Gerardo Morales y el gobierno de Cambiemos, se modifica la apuesta a nivel nacional, con énfasis en la mirada de ventajas comparativas y abandonando el apoyo a las cuestiones científicas.

En el nivel provincial conviven, sin embargo, ideas e iniciativas diversas. Por un lado, la misma impronta que en el gobierno anterior en cuanto a marco jurídico de relacionamiento con actores y la apuesta por el centro de

desarrollo tecnológico en la provincia; por el otro, ingresan temas y agendas nuevos que aproximan al gobierno de Morales a la lógica ortodoxa. Entre ellos, las cuestiones de transparencia, justificadas en mejorar el clima de inversión de empresas. Con el correr del tiempo —cuando Morales es reelecto—, se identifica una instancia de menor escrutinio público y diálogo de parte del Gobierno provincial que refuerza la impronta de avanzar sobre los territorios con cualquier estrategia. Se elimina la revisión de expertos y se busca asesoramiento de organismos multilaterales, como el BID. Además, al final del período estudiado se amplía el objeto social de la empresa JEMSE para tener mayor protagonismo en estas discusiones y avanzar sobre las resistencias indígenas.

Por último, en el último eslabón en cuanto a lo temporal, tenemos el caso de Bolivia, en cuyo contexto la explotación a escala industrial no se llegó a dar en el período estudiado, sino que se avanzó en finalizar las instancias piloto. La estrategia de intervención territorial en este caso vino dada por las movilizaciones previas a la ideación del propio proyecto estatal del litio. De la conjunción de factores previos a la definición de la estrategia en tres fases se configuraron las lógicas de relaciones entre actores, quedando el Salar de Uyuni bajo la órbita directa de las autoridades centrales como reserva fiscal y las comunidades locales sin acceso a los derechos derivados de ese territorio. Todo ello a cambio de lograr la titulación de sus tierras como TCO. Más allá de los escasos reclamos de las comunidades locales (coincidentes con los hallazgos de otras investigaciones como la de Romero Valenzuela, 2018), en términos generales puede decirse que las comunidades lograron una participación en el proyecto estatal vía la FRUTCAS y el acceso a la propiedad comunitaria largamente buscado. Pese a ello, sobrevienen reclamos y tensiones internas entre comunidades con distintas visiones y posiciones.

De esta manera, en los tres casos se advierte cómo se llega a la instalación (y extensión) de los proyectos de distinta manera y se establecen distintos tipos de relaciones entre actores del Estado actuando a nivel local, del mercado y de la sociedad.

Es por eso que se buscó entender y analizar de qué manera se daban **las relaciones entre actores de los distintos ámbitos en los tres procesos territoriales** estudiados.

Para ello, fue necesario repasar los distintos esquemas institucionales-normativos que prefiguraron la forma en que se llevaron a cabo las relaciones sociales entre distintos actores. En particular, se requirió entender cómo se daba el acceso a la tierra, a los recursos naturales, a la propiedad minera, y sus inminentes disputas, y de qué forma las comunidades locales podían participar en decisiones que las afectaban. A estos determinantes también se sumaron las propias visiones, capacidades, estrategias y demandas de los actores territoriales, así como aquellas políticas e intereses de las empresas, o el propio Estado, para el caso de Bolivia.

El caso de estudio subnacional en Chile dio cuenta de una mayor heterogeneidad de demandas sociales, estrategias y capacidades de las comunidades de la zona. En tanto, el caso estudiado en Argentina mostró lo opuesto: una escasa capacidad organizativa y de exigir mejoras en su situación: las demandas se dirigían a aspectos de acceso a servicios básicos; las comunidades desconocían sobre qué otros aspectos podían realizar exigencias. En este sentido, cobra especial relevancia la explicación ensayada por Pragier en cuanto a la forma y momento en que se dio el proceso de reivindicación indígena, en cuyo marco las comunidades ya legalmente reconocidas optaron por una estrategia de negociación para mejorar sus condiciones de vida (2022). Es por eso que las conversaciones entre empresas y comunidades se centraron en lograr beneficios básicos para la vida social y comunitaria.

En Chile y Argentina, aunque con estrategias e improntas diferentes, no existen grandes exigencias estatales en cuanto a aspectos socioambientales, por lo que se evidencia un mayor espacio para las relaciones entre empresas y comunidades, en cuyo contexto cobran mayor relevancia las capacidades de las comunidades de demandar mejoras, así como la receptividad y la respuesta empresariales. Entonces, se evidencia que, en ausencia de exigencias estatales para lograr un mejor desempeño de parte de las empresas, a mayor movilización social, mayores concesiones

otorgadas por las compañías, y a menor movilización, menores beneficios obtenidos por las comunidades.

En el Salar de Atacama, las comunidades altamente movilizadas por la antigüedad de la extracción y por la visibilidad de los impactos ambientales encuentran a una empresa que necesita reinventarse para lograr su permanencia, por lo que brinda mayores concesiones. En el Salar de Olaroz-Cauchari, la escasa demanda social es absorbida por enfoques empresarios más tradicionales, lo que da cuenta del efecto que tienen los distintos enfoques empresarios de responsabilidad social y de valores compartidos, como explican Gundermann y Goebel (2018).

En Bolivia, la situación difiere, al haberse concentrado gran parte de la amplia movilización social relativa a la forma de pensarse y concebirse la explotación de minerales en el propio proceso refundacional. Entonces, muchas de las demandas preexistentes hallaron cierta respuesta en el proceso de reforma integral del sistema político, en el cual se encontraba inserto el proyecto estatal del litio. Los grupos sociales que en otro momento se habían movilizado para echar a empresas multinacionales del Salar de Uyuni lograron su objetivo con el liderazgo estatal y además adquirieron la titularidad sobre sus territorios con la llegada del MAS al gobierno. Sin embargo, con el paso del tiempo, ante la falta de acceso a información sobre el estado del proyecto y una situación que dificulta el diálogo y la crítica a partir de 2011, emergen nuevas resistencias locales. Al concebirse al Estado como aliado de los movimientos sociales en la estrategia del litio, existe una percepción generalizada de que los intereses sociales ya se encuentran representados en gran medida en la estructura organizacional de la explotación litífera, aunque no siempre sea así, o no lo sea en todos los casos de manera pacífica. Esta percepción —sumamente estática— suele pasar por alto las situaciones emergentes y cambiantes de los movimientos sociales, y al final del período estudiado se identifican una mayor disconformidad y una creciente disputa.

Establecido este primer núcleo de relaciones entre actores a nivel territorial, uno de los emergentes de esta investigación se vincula a que pudimos dar cuenta de que, lejos de generarse esquemas de relaciones tripartitas entre actores del Estado, del mercado y de la sociedad en el

territorio, priman relaciones bipartitas. Encontramos que existe un **vínculo preponderante entre dos de los tres ámbitos esenciales del mundo social** (Estado, mercado, sociedad) en cada uno de los casos estudiados. Además, uno de ellos parece asumir intencionalmente las funciones del otro, sustituyéndolo así en su supuesto rol de acuerdo con categorías de tipo ideal.

Los distintos arreglos entre los actores del Estado, del mercado y de la sociedad civil no solo dependen de las capacidades y recursos de cada actor, sino también de las configuraciones culturales, históricas y políticas de cada país y sector.

Así, en el proceso territorial de Chile pudimos identificar negociaciones directas entre la empresa Albermarle (entonces Rockwood Lithium) y el Consejo de Pueblos Atacameños, que culminaron en un convenio entre las partes, sin intervención del Estado. En Bolivia, el esquema difiere y, en cambio, ese vínculo fundamental entre actores emerge entre el Estado y actores sociales territoriales, provenientes principalmente del movimiento sindical campesino (FRUTCAS-FSUMCAS), quedando relegados los actores del mercado. En Argentina, el vínculo primordial entre dos grupos de actores se puede encontrar en el caso de estudio de la cuenca de Olaroz-Cauchari, principalmente entre actores del mercado y el Estado. Con la lógica de desdoblamiento de relaciones en el proceso de evaluación de impacto ambiental, prima la relación entre el Estado y la empresa en los aspectos decisorios del procedimiento que involucra un diálogo bilateral para lograr la aprobación de la operación. A su vez, en otra instancia, el Estado delega en la empresa la realización de la consulta a las comunidades, que entonces quedan integradas de manera instrumental al proyecto.

Este vínculo primordial entre dos de los tres ámbitos sociales, en los que se da además la sustitución de uno de ellos bajo la forma de "gobernanza sustitutiva", fue inicialmente conceptualizado en el artículo "Neo-extractivism, Developmental Models and Capital Formation: Substitutive Natural Resource Governance in South America", de Pelfini, Fulquet, Marchegiani y Christel (2020). Allí se esbozaron las primeras ideas emergentes de este trabajo de campo, que remiten a una forma particular en la que se dan estas relaciones entre actores, especialmente como forma de gobernanza directamente asociada al modelo de acumulación neoextractivista

que prima en la región, aspecto al que volveremos más adelante en esta sección.

Este tipo de gobernanza es definido como el reemplazo deliberado de uno de los agentes tradicionales de la gobernanza (Estado, mercado, sociedad civil) por otro que ignora o asume sus funciones. Este esquema conduce a relaciones bilaterales en lugar de trilaterales, socavando directamente un elemento central intrínseco a la noción de gobernanza.

Entonces, este concepto refiere a la forma específica que adquiere la gobernanza en Sudamérica, la cual no responde necesariamente a tipos ideales creados fuera de la región, en los que se asume cierta relación simétrica y colaborativa entre tres ámbitos y agentes fundamentales; esta concepción de gobernanza sustitutiva supone la exclusión intencional de uno de ellos (Pelfini *et al.*, 2020).

Recapitulamos, entonces, que el concepto de gobernanza, con orígenes en el Norte Global, ha sido ampliamente utilizado en la literatura de relaciones internacionales y ciencia política para una amplia gama de propósitos y aplicado a una serie de procesos con diferentes trasfondos ideológicos. En la década de 1990, cuando se creía que el Estado buscaba liderar "demasiados" procesos, se usó instrumentalmente para desplazar la discusión del gobierno a la gobernabilidad. En ese sentido, fue una herramienta útil para discutir las capacidades del Estado en la articulación y regulación de los ámbitos económico y social. Se introdujo así la noción de gobernanza sin gobierno (Rosenau y Czempiel, 1992), destacando la idea de redes y políticas colaborativas en el contexto de los Estados de bienestar europeos (Mayntz, 2002). El Estado no desapareció como entidad crucial; sin embargo, su control directo sobre las demás esferas se transformó en una capacidad de influencia (Peters y Pierre, 1998). En América del Sur, la idea de gobernanza fue recibida en mayor parte con escepticismo, especialmente dentro de las ciencias sociales y entre los grupos de activistas sociales. Voces críticas aún consideran que la noción de gobernanza no expresa las particularidades regionales. La supuesta simetría en el equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil tiende a idealizar el componente consensual de la política, subestimando sus elementos agonísticos y conflictivos (Hewitt de Alcántara, 1998).

Una de las características centrales de la gobernanza sustitutiva, que se da cada vez con más frecuencia en el ámbito de las políticas públicas y la gestión asociada de recursos naturales, se vincula a la noción de sustitución que se produce no solo eliminando las funciones y tareas de uno de los agentes, sino también asumiendo deliberadamente el papel original y tradicionalmente asociado a otro tipo de actor. Esta situación se da en un nivel mucho más profundo que la mera relación fortalecida o privilegiada entre dos agentes que buscan eludir al tercer agente. Por ejemplo, es cada vez más común que los posibles actores conflictivos de la sociedad civil queden excluidos de proyectos a gran escala que se negocian en secreto entre corporaciones y Estados necesitados de inversiones. Otra forma de llevar a cabo esta sustitución se da cuando uno de los agentes ocupa el espacio dejado vacante por otro por su acción ineficaz o su falta de capacidades y recursos. En este caso, la sustitución se da como una "segunda mejor opción": una versión artificial y fallida en el desempeño de las funciones y tareas que están siendo sustituidas, de acuerdo con el concepto Ersatz de Adorno (sustitución, reemplazo) (Pelfini *et al.*, 2020).

Esta **situación de sustitución** lo podemos encontrar en los tres casos estudiados territorialmente, con las siguientes particularidades.

En Chile, el acuerdo entre Rockwood-Albermarle y el CPA de 2016 se basó —aunque se desconoce si fue una decisión explícita— en los principios del Convenio N°169 de la OIT, e implicó compartir los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales en el territorio de las comunidades. Anualmente, la empresa debe entregar el equivalente al 3,5% de las ventas del carbonato de litio y el cloruro de potasio obtenidos sobre la base de la producción de la planta ubicada en la zona. Este acuerdo implica cierta sustitución de las funciones regulatorias normalmente provistas por el Estado, en particular en lo atinente a poner en práctica aspectos de implementación del Convenio N°169 de la OIT vinculados a la distribución de beneficios que no está contemplada en la legislación nacional.

Entre otros aspectos más conocidos y comentados, como la consulta previa (art. 6), éste contempla el derecho de las comunidades a participar de los beneficios de las actividades siempre que sea posible (art. 15.2), aspecto

que no está regulado en el país pese a que se cuenta con una regulación específica para implementar el Convenio. En ello, se avanza en las funciones regulatorias y un espacio vacante dejado por el Estado. Esta situación se da además en un contexto en que la literatura crítica señala los problemas del reglamento para la consulta previa (Meza-Lopehandía, 2015; Astudillo Becerra, 2017) y la Comisión de Expertos encargada de supervisar la implementación del Convenio N°169 sugiere múltiples aspectos de mejora.

Además, en el convenio entre la compañía y el CPA se establecen mecanismos de resolución de controversias entre las partes, que llaman la atención al no contar con intervención estatal. A diferencia de su competidor (SQM), Rockwood-Albemarle logró posicionarse, así como el buen alumno que sigue las recomendaciones de la Comisión del Litio sobre la gobernanza de los salares alrededor del concepto de valores compartidos.

Esta ausencia del Estado es percibida en ocasiones por parte de las comunidades con resignación (por ejemplo, muchas personas entrevistadas no esperaban ser consultadas antes de la ampliación de los proyectos que ya se encuentran en operación). Asimismo, también emerge una suerte de resignación frente al *statu quo*: la extracción de litio ha estado ocurriendo durante más de tres décadas y es difícil de detener o modificar. En este contexto, algunas comunidades ven el enfoque de la empresa como una oportunidad que puede generar mayores beneficios económicos y canalizar las preocupaciones ambientales.

En Bolivia, el Estado se relaciona principalmente con la sociedad y busca sustituir al mercado. La forma específica que terminó adoptando la estrategia del litio en Bolivia de generar una explotación esencialmente estatal había surgido del propio sindicato de agricultores del departamento de Potosí, organización que había participado activamente en la oposición a la explotación de FMC ex-Lithco en el Salar de Uyuni (FARN y CEDIB, 2013).

En la estrategia se había limitado intencionalmente la influencia del mercado, al que se buscaba reemplazar, en particular en las primeras fases; por ello, el Gobierno rechazó realizar alianzas estratégicas con empresas de los gobiernos del Norte Global cuando comenzó a planear su estrategia. Luego, con el paso del tiempo y ante los desafíos emergentes, incorporó al capital y actores extranjeros con tareas y actividades específicas en las áreas

en las que las propias capacidades estatales no eran suficientes. Asimismo, buscó financiar el proyecto y ser el principal inversor.

Así, con excepción del breve período del golpe de Estado de 2019, el Estado es el agente que concentra mayor cantidad y tipo de funciones —a comparación de lo que ocurre en Argentina y en Chile—. Centraliza distintas funciones, como la reguladora (desde donde se definen las políticas públicas), la recaudadora, la articuladora o la ejecutora. Además, presenta algunos elementos de Estado emancipador, que busca en los términos de ensayos posdesarrollistas revertir y trabajar el cuadro de desigualdades estructurales que redundó en la exclusión de las mayorías indígenas con posiciones de respeto a valoraciones de la protección de la naturaleza.

El foco estuvo puesto entonces en las relaciones con los actores sociales y esa visión ideal de rechazo del capital extranjero que había emergido muy fuertemente durante las movilizaciones previas a la llegada del MAS al poder. Aquellas movilizaciones habían tenido también un epicentro en el rechazo a la instalación de la ex-Lithco-FMC. Pese al origen social del proyecto mismo, la participación de la FRUTCAS en él y su apoyo en el tiempo —logrado gracias a que se alcanzó la titularidad de millones de hectáreas para las comunidades de la zona a cambio de que se le otorgara al salar el estatus de reserva fiscal (Fornillo, 2018a)—, fue mutando con los años. Entonces, emergieron distintos problemas y cuestionamientos desde diferentes actores sociales. A la ausencia de conflictos manifiestos y voces críticas generalizadas contra el proyecto estatal en los primeros años, que fue coincidente con la literatura revisada (Revette, 2016; Romero Valenzuela, 2018; Argento, 2018), sobrevinieron cuestionamientos debido a que muchas comunidades del salar no participaban directamente en la extracción de litio, y en algunos casos perdieron sus derechos vinculados al territorio del propio salar. Las principales críticas, no obstante, emanaron de algunos académicos y grupos de la sociedad civil de Potosí, que centraban su preocupación en aspectos de la distribución de las rentas o las demoras en mantenerse al día con los planes.

La falta de confrontación a nivel subnacional que Revette identificaba en 2016 se basaba, para esta autora, en la identificación con una memoria colectiva de marginación y dificultades. Se creía que el control de la riqueza

natural bajo el dominio estatal traería beneficios. El control estatal se veía como un desvío del pasado.

Si bien aún queda por ver qué sucederá cuando el proyecto comience a dar mayores retornos, el reciente conflicto con la empresa alemana ACI Systems da cuenta de que los reclamos del movimiento potosino continuarán.

En Argentina, el análisis de los vínculos entre actores y los mecanismos de sustitución es más complejo por la organización federal. Si bien los elementos reunidos apuntan a una situación de sustitución en los términos presentados aquí, una mayor indagación podrá descartar que no se trate de un caso de simple cooptación.

Así, tanto a nivel nacional como local, un primer emergente es la escasa o mínima participación social en las definiciones de las políticas, estrategias o proyectos en particular. La literatura sostiene que no existió debate social sobre el modelo minero, en particular desde los noventa, con la entrada de la llamada megaminería. Entonces, a nivel nacional se identifica también una preeminencia de los vínculos entre actores del Estado y del mercado. El Estado central coordina esfuerzos y busca generar estructuras de apoyo para las agendas de innovación y desarrollo, por un lado, y atraer inversiones y generar alianzas con actores del mercado (empresas mineras, automotrices, principalmente), por otro. El Estado provincial se enfoca en asegurar el acceso a las inversiones mediante la atracción de capitales y la autorización y control de proyectos extractivos.

El escenario subnacional varía de un caso a otro. Mientras en Salinas Grandes las comunidades indígenas se han organizado, y con el apoyo de organizaciones externas han llevado a cabo un proceso de resistencia y lucha para combatir la asimetría de poder, en la zona de Olaroz-Cauchari, las comunidades son integradas en el proyecto de una manera instrumental. Los motivos y explicaciones de esta diferencia son diversos, pero subyace la explicación de cómo fue percibida y entendida la llegada de las empresas sobre la base de la mirada histórica de sus procesos de reivindicación indígena (Pragier, 2022).

El Estado provincial ha delegado en la empresa el liderazgo del proceso de consulta previa para obtener el consentimiento libre previo e informado, violando las normas internacionales y de aplicación directa en la

materia que establecen que la responsabilidad de implementar estos procedimientos es exclusiva e indelegable de parte del Estado. En su lugar, se llevaron a cabo instancias de interacción desde una lógica derivada de una regulación empresarial voluntaria, llamadas consultas, sin ajuste a estándares internacionales, lo que desembocó en la fragmentación entre comunidades a favor y en contra del proyecto. Aquellos a favor lograron obtener puestos de trabajo o ser asociados como proveedores indirectos del proyecto (servicios de *catering*, transporte o limpieza). Además, participan de instancias de monitoreo ambiental lideradas por la empresa.

Si bien a nivel local las relaciones entre las comunidades y la empresa suceden sin intervención del Estado, la naturaleza y las condiciones de esas relaciones parecen haber emanado de un acuerdo previo entre la compañía y el Gobierno, o bien resultar de una decisión estatal unilateral. Lo cierto es que la acción gubernamental desdobló el proceso y puso en cabeza de la empresa obtener alguna constancia de ese diálogo informado. En otras palabras, más allá de que la empresa, según estándares empresariales de carácter voluntario, pueda optar por entablar una relación con las comunidades locales, la circunstancia de que tenga que demostrar que las comunidades afectadas fueron informadas y consultadas sobre los posibles impactos de las operaciones da cuenta de cierto arreglo previo.

Cabe preguntarse entonces si a través de estos arreglos el Estado o el mercado intentan tomar funciones inherentes a la sociedad civil —como aquellas vinculadas a la legitimación del proyecto, el control social o la contestación de este— o buscan, en realidad, neutralizarlas.

8.4 El lugar de lo ambiental en la discusión del litio (lo declarativo y lo práctico)

Otro de los hallazgos de esta investigación se vincula a la debilidad de la discusión ambiental en los tres países. Pese al reconocimiento en los marcos jurídicos de las cuestiones ambientales y sus vínculos con las discusiones de desarrollo, existen distintos tipos de problemas a la hora de integrar dimensiones ambientales más robustas en los proyectos concretos. Los tipos de problemas varían en cada país y se relacionan con las

características centrales del horizonte de desarrollo preponderante para el caso del litio.

Así, puede verse cómo en Chile una de las cuestiones centrales gira en torno a cómo lograr sancionar a las empresas por sus incumplimientos y los daños que ya se evidencian después de más de tres décadas de explotación, mientras en Bolivia se encuentra a un Estado que todo lo puede y podrá también desarrollar una técnica más inocua desde lo ambiental por sí mismo. En Argentina, la cuestión federal atraviesa la discusión, y serán las provincias quienes podrán hacerse cargo de la supervisión de los impactos, sin importar del todo si esto se hará de manera exigente o no.

Las más de tres décadas de extracción en Chile son motivo de preocupación y movilización de las comunidades, que integran las preocupaciones ambientales en sus distintas estrategias; aquellas legales, como también parte de las negociaciones con las empresas. En lo que respecta al rol del Estado, se identifica su debilidad para supervisar, controlar y sancionar las operaciones existentes, a la vez que se identifica un escaso conocimiento del funcionamiento de los salares como ecosistemas frágiles.

Así, pese a la puesta en funcionamiento de la Superintendencia de Medioambiente y las discusiones públicas respecto a las sanciones por distintas infracciones ambientales, no se avanzó en que estas se efectivizaran, en particular cuando esto podía significar frenar las extracciones. El cambio más significativo podría ser el que representó la primera negativa estatal a aprobar la extensión del proyecto de Albemarle, que llevó —con el rechazo de las comunidades al proyecto— a la reformulación y cambio sustantivo de la política empresarial. Si bien se estableció una nueva relación posible, caracterizada por mayores aportes económicos tanto al fisco como a las comunidades, no se puede decir que se hayan atendido las preocupaciones ambientales de manera sustantiva por intervención del Estado. En todo caso, las modificaciones se debieron más a una adaptación privada que a la propia capacidad del Estado. La empresa explicó que integró puntos de observación a su monitoreo por el pedido de las propias comunidades. De esta manera, puede verse cómo la lógica liberal y la mirada economicista, en la que se encuentra el afán por no perder su posición en el mercado, dificultan la

capacidad autónoma del Estado de lograr una mejora en términos de desempeño ambiental.

En Bolivia, la discusión ambiental fue también limitada, y adquirió mayor relevancia a partir de un hecho aislado: el informe de una organización de la sociedad civil que discutía la técnica elegida por el Estado para llevar a cabo la explotación. El Gobierno finalmente modificó esa técnica y eligió una de menor impacto ambiental, pero resaltó que había llegado a ella por su cuenta y no como reacción al informe. Pese a este caso aislado, la población no lleva mayoritariamente la preocupación ambiental a la discusión, que queda subsumida en expectativas económicas y de mejora de condiciones de vida. Algunos grupos más alejados del proyecto sí señalan esa preocupación.

En Argentina, debido al ordenamiento federal, las provincias tienen la responsabilidad de asegurar las condiciones ambientales de los proyectos, y aunque la Nación pueda resguardar esos estándares mínimos, en la práctica —y pese a los cambios en la gestión a nivel nacional— no se ha querido involucrar en aspectos ambientales vinculados al desarrollo del litio, por lo que ha propulsado la estrategia de provincialización. Esta circunstancia se actualiza en la dinámica de apoyos y negociaciones dentro de las coaliciones políticas que se alternaron en el poder durante la década estudiada.

A su vez, esta provincialización derivó en una suerte de privatización, al dejar en manos de las empresas la relación con la comunidad y la posible conflictividad vinculada al proyecto. Además, la principal fuente de información sobre las variables ambientales la maneja la empresa. Las comunidades tampoco han bregado sustantivamente por las cuestiones ambientales en sus diálogos con la empresa, sino que realizaron demandas asociadas a la subsistencia. A ello se suma que los procedimientos formales de evaluación de impacto adolecen de defectos y son utilizados como mecanismos formales establecidos que hay que cumplir.

Asimismo, en los tres casos existieron problemas en cuanto a la articulación (que fue insuficiente) de instancias de participación ciudadana y de consulta previa, que les corresponde específicamente a comunidades indígenas.

El tipo de problemas se vincula también al horizonte de desarrollo preponderante en cada caso. Así, en Chile no se aplicó la consulta previa a las

comunidades vinculada a la extensión de los proyectos, dando lugar a que el Estado no tuviera que conducir un proceso del estilo y dejando espacio a que las comunidades y la empresa dialogaran entre "privados" para llegar a sus acuerdos. En Bolivia, las comunidades no fueron consultadas, por lo que quedaron sin derecho a la consulta previa por tratarse de una reserva fiscal, al tiempo que el canal de participación fue a través de la FRUTCAS, lo que implicó dejar afuera a las comunidades que no estaban alineadas con el proyecto estatal. De esa manera, la participación social en un gobierno que interpela a lo popular e incluye a quienes fueron históricamente excluidos en sus bases refundacionales no actualiza su fuente de legitimación primordial. Como consecuencia de ello, aparecen nuevos conflictos. En Argentina, la consulta se aplicó de manera irregular: el Estado delegó la instancia de diálogo en la empresa privada siguiendo sus propios estándares y mandas, y así la consulta previa no se adecuó a las mandas legales.

Recordemos que como principal hipótesis de investigación supusimos una mayor discusión e integración de aspectos ambientales en los países (casos y momentos) en los que el litio era percibido mayoritariamente o como un bien común o como un recurso estratégico, dado que allí existía mayor capacidad de agencia de actores del Estado y de la sociedad para tomar decisiones relativamente más autónomas sobre el devenir del litio, mineral que con el correr de la década estudiada adquirió cada vez más importancia estratégica para el mercado global.

Por el contrario, la lógica mercadocentrista supondría que las economías periféricas acataban el rol llamado a cumplir en la división internacional del trabajo y no implementaban medidas tendientes a revertir alguno de sus aspectos, como la falta de acceso a tecnología (desde una mirada neodesarrollista del *catch-up* o de una industrialización selectiva). También la lógica mercadocentrista entiende las ventajas comparativas, y las políticas que propone se alinean a mejorar la eficiencia y, en su caso, mostrarse como un terreno fértil para la atracción de inversiones. En muchos casos, el desempeño ambiental y las cuestiones laborales son las condiciones y costos que se flexibilizan en el marco del famoso *race-to-the-bottom*, entendido como carrera hacia la baja, en un contexto de desregulación global.

Este escenario se acentúa aún más al llevarse a cabo un nuevo capítulo de la carrera geopolítica entre actores del Norte Global: por un lado, China, y por el otro, Estados Unidos, y también Europa, que no quiere perder su lugar.

Estas presunciones dejan sin embargo un espacio para que, a través de los conflictos (a distinto nivel y respecto a diferentes procesos de toma de decisión), se puedan contestar o disputar estas visiones preponderantes. Además, supone que existe cierta convergencia entre la narrativa u horizonte de desarrollo preponderante en cada uno de los tres países y el conjunto de decisiones principales sobre el uso del litio en la discusión sobre desarrollo. Este aspecto fue discutido en este trabajo, aunque de manera secundaria.

Esta hipótesis encontró algunos desafíos a la hora de ser puesta a prueba. Un primer aspecto, que se identificó como problemático en sus inicios, pero se desestimó al iniciarse esta investigación, se vincula al distinto momento y grado de desarrollo de la extracción de litio en los tres territorios estudiados. Se previó que, si bien Chile llevaba más tiempo en explotación, los casos de Argentina y Bolivia estaban en condiciones similares, por lo que tendrían mayores elementos comunes para la comparación, no pudiendo preverse el atraso del inicio de la explotación a escala en Bolivia, que terminada la investigación continúa en una situación similar.

Ahora bien, se esperaba encontrar un mayor espacio para la discusión de lo ambiental, principalmente en el contexto boliviano, entendido como aquel en el que hallamos elementos de horizonte(s) de desarrollo que integraba(n) miradas neodesarrollistas y ensayos posdesarrollistas vinculados al litio, y en el que además se había declarado estratégico al mineral, existiendo también mayor coherencia entre los aspectos legales-institucionales, discursivos y prácticos. El interés de aprovechamiento integral del mineral para las personas bolivianas, el interés por el control de la técnica extractiva y las siguientes etapas de la cadena de suministro hacían suponer que la mirada autonómica de la relación con el mercado también implicaría un impacto en la cuestión ambiental y, como consecuencia, una mayor integración de esta cuestión en el ámbito de las políticas que ya aludían a los derechos de la naturaleza como mirada ambiental de sustentabilidad fuerte o superfuerte. Pero en los hallazgos no se pudo verificar esa situación, como tampoco se vio una fuerte movilización social centrada en este tema

que interpelara al Gobierno en esa dirección. De hecho, las preocupaciones que más se movilizaron se centraron en la cuestión de la renta; la preocupación ambiental resultó mucho menor y se vinculó a aquellas comunidades, o miembros de ellas, que realizaban actividades de turismo y agricultura, no participaban del proyecto estatal y, como consecuencia, veían la actividad extractiva como una amenaza.

En segundo lugar, se esperaba también encontrar cierto espacio de discusión para lo ambiental en el caso argentino, en cuya historia reciente, desde inicios del nuevo siglo, predominaron gobiernos de nuevo signo que buscaron discutir y modificar algunas condiciones de relación con actores del mercado, en cuyo contexto, por ejemplo, se inserta la reestatización de la empresa petrolera YPF. El caso argentino fue especialmente vinculado en la literatura como aquel que integraba elementos neodesarrollistas y cuya discusión sobre un horizonte de desarrollo con mayor intervención estatal en sectores estratégicos floreció y ofreció mayores proponentes desde sus aspectos teórico-conceptuales. Como consecuencia, se articularon distintas estrategias de políticas en distintos momentos del período estudiado y también se impulsaron reformas del marco legal. Sin embargo, no se logró una reforma sustantiva del sistema institucional liberal y federal vinculado a la extracción mineral ni se impulsaron mayores esfuerzos de protección ambiental.

En Chile, al contrario, y debido a su larga tradición de inserción liberal y de carácter mercadocéntrico, que se aplica a todos los minerales menos al litio, se esperaba encontrar menor lugar para la discusión de lo ambiental, ya que se suponía que el objetivo de mantener un lugar en el mercado internacional llevaría a no perturbar demasiado los intereses de inversores con revisiones y controles ambientales. Sin embargo, fue allí donde existió mayor demanda ambiental y hubo un mayor resultado en cuanto a la obtención de espacios de monitoreo específicos y de acceso directo para las comunidades de parte de la empresa. En efecto, y pese al marco legal que otorgaba un espacio mayor a la presencia estatal como articulador y decisor, el escaso involucramiento de hecho del Estado en las relaciones entre empresas y comunidades hizo avanzar más la cuestión de lo que había logrado el sistema

tradicional de controles y supervisiones de la Superintendencia de Medioambiente.

Podemos sostener que, y si bien el caso chileno da cuenta no solo del mayor debate público sobre el tema, sino también de la mayor integración de la preocupación ambiental en las demandas sociales que movilizan a las comunidades de la zona, esta situación podría ser entendible desde la lógica de lo temporal: sus consecuencias ambientales pueden ser más visibles.

Sin embargo, también puede argumentarse para el caso chileno desde la óptica del repertorio de acciones disponibles, concepto respecto al cual la literatura enfatiza la importancia de entender los contextos específicos para la elección de opciones. Tilly, por su parte, remarca la importancia para los movimientos ambientales de las acciones de contención, en cuyo caso el contexto temporal y el espacial específico son centrales (Della Porta y Diani, 2005; McAdam *et al.*, 2001), así como el contexto de oportunidades políticas. Tras la creación de la Comisión del Litio, que puso en agenda una visión novedosa sobre el mineral —hasta entonces, escasamente discutida—, aunque con algún lazo a la discusión del cobre y el escándalo de SQM, el contexto político generó una mayor apertura para que las empresas tuvieran más receptividad a los reclamos sociales y trajeran a discusión nuevas relaciones posibles con los distintos actores. Entonces, la apuesta de Albemarle, cuya propuesta de extensión de operaciones inicialmente se rechazó, fue interpretada por los movimientos locales como una oportunidad para hacer avanzar sus distintas demandas de larga data. Entre ellas, la preocupación por los impactos ambientales de más de tres décadas halló especialmente eco en la creación de un sistema de monitoreo que les permitiera a las comunidades hacerse de información central para luego, a través de los recursos económicos obtenidos de los arreglos con la misma empresa que les permitía acceder a sus propios técnicos, discutir con la compañía.

Por otra parte, la hipótesis planteó un segundo desafío a la hora de ser puesta a prueba. Esta se vincula con las diferencias halladas al analizar la forma en que son concebidos los minerales desde el plano formal-declarativo (integrados a alguna decisión política mediante algún instrumento legal —

Constitución, ley, decreto, reglamento, documento de política—estrategia, plan o declaración pública) y el modo en que esta denominación formal es llevada a la práctica, a veces con políticas contradictorias, a veces desde una mirada simbólica divergente de la concebida desde el marco legal-institucional. Es decir, existió una serie de contradicciones de distinta índole a la hora de vincular la visión del mineral desde el plano formal (la manera en que este es considerado desde los aspectos formales-institucionales) y desde el plano simbólico, aspectos que, a su vez, complejizaron la discusión desde la mirada de los horizontes de desarrollo y, con ellos, la concepción de lo ambiental.

Entonces, en los casos de Chile y Argentina —a diferencia de Bolivia, en cuyo marco existe un mayor grado de coherencia entre las visiones, las estrategias, las políticas y las prácticas—la cristalización de una visión respecto a un mineral, creada en un contexto político institucional específico, pero distinto, acorraló una posible modificación del ámbito de las políticas en torno al mineral.

En Chile, la declaración como recurso estratégico de la era pinochetista, que privó de nuevos ingresos a otros proyectos, generó una situación paradojal largamente discutida en esta investigación. Por un lado, esta situación obró de limitante para el ingreso de nuevos actores del mercado, aspecto que fue considerado una incomodidad para actores de distinto signo político que buscaban que Chile mantuviera su lugar en el mercado diversificando y ampliando las inversiones. Por el otro, reforzó la protección oligopólica a las dos empresas ya establecidas en el país, lo que también fue visto como algo negativo desde la órbita liberal. En ese contexto, las empresas tuvieron un rol central en definir cómo habrían de adaptarse para lograr la extensión de sus explotaciones. En Argentina sucede lo mismo: la lógica liberal es sostenida desde el federalismo constitucional, y genera una suerte de armazón y protección para que desde propuestas neodesarrollistas las distintas estrategias puedan prosperar.

De esa forma, y más allá de los distintos problemas a la hora de poner a prueba la hipótesis, esta no pudo ser comprobada de manera completa, ya que, a la visión inicial preponderante en cada uno de los casos, debió haberse

incluido con más peso la dimensión legal-institucional, y el grado de convergencia y alineandimiento entre el plano simbólico, el plano legal-institucional y el plano práctico.

En ese sentido, si bien encontramos entonces que las discusiones de aspectos ambientales responden más a los elementos que aquí presentamos y discutimos como horizontes de desarrollo —ya que esta forma de pensamiento colectivo brinda elementos para comprender las lógicas de funcionamiento de las distintas herramientas legales y la relación entre actores y sus respectivos roles— que a las declaraciones formales que suceden (o no) en contextos específicos y cambiantes que son vistos como estorbos por actores que, desde distintas miradas, buscan ser parte del rumbo de acciones y estrategias vinculadas al litio. Sin embargo, sin duda, las declaraciones formales y el marco legal tienen un impacto que no puede ser desconocido, ya que posibilitan o impiden que un tipo distinto de políticas y visiones pueda ingresar a la esfera pública de discusión.

Así, en el caso de Argentina, el marco jurídico institucional actuó como impedimento cuando había visiones nuevas que querían ingresar a la discusión, mientras que en el caso de Chile facilitó el ingreso y la discusión de nuevas visiones sobre los minerales que, de otra manera, no hubieran tenido espacio.

En el caso de Chile, existió un cambio significativo en la relación entre actores, aun en un contexto liberal, ya que el Estado —sin que fuera su principal política— logró un contrato con Albemarle que le significaría unos años más tarde, con la suba de los precios de los minerales después de la pandemia y con el estallido del conflicto bélico en Ucrania, una participación en la renta que llegó aproximadamente al 40%, porcentaje muy superior a lo establecido hasta entonces. A su vez, también existió una innovación significativa en las relaciones entre la empresa y la comunidad en cuanto a su calidad, pero también en cuanto a su resultado: las comunidades participan en los beneficios de la actividad.

Teniendo en cuenta ello, cabe volver sobre la pregunta respecto de la capacidad de agencia de los gobiernos sudamericanos en un contexto en que la estructura global —un nuevo capítulo de disputa geopolítica global y una

carrera por los llamados minerales críticos— parece reforzar el rol de mero exportador en materias primas, respecto de las cuales los países del Norte Global se disputan la tecnología de punta disponible y la forma en que debe aliarse el capital para prosperar. Una mirada demasiado simplista, sin embargo, podría ignorar las particularidades del caso chileno, que generó un conjunto de condiciones muy superiores a las esperadas inicialmente, para lo cual también cumplió un rol la propia decisión empresarial, actuando a nivel individual.

De esa manera, más allá del rol de China, del comportamiento del capital o de empresas multinacionales en particular —siguiendo estrategias y lógicas de integración vertical u horizontal—, o de las decisiones de los países del Norte Global (i.e., nuevos marcos regulatorios europeos), el entramado de relaciones sociales en los territorios puede reconfigurar las decisiones y relaciones entre actores a nivel nacional y global. Es decir, lo que sucede en ese marco complejo de relaciones territoriales dinámicas, a diferencia de lo que se suele sostener en la literatura de geopolítica, también logra un impacto en la forma en que los actores del mercado se organizan para participar de la carrera global y los Estados pergeñan sus estrategias. Por ejemplo, la denegatoria inicial de avalar la extensión del proyecto de Albemarle por parte de las comunidades locales generó un efecto en la conducta empresarial y en el acuerdo emergente, logrando una reconfiguración de actores y alianzas en el mercado. Asimismo, los ensayos de la estrategia integral boliviana —emanada de las demandas y movilizaciones sociales previas— también llevaron a que los actores globales repensaran sus alianzas posibles, interactuaran con el proyecto estatal dispuestos a dar mayores concesiones a Bolivia y/o que esto redundara en que muchas de las empresas se volcaran hacia Argentina o bien se fueran a Australia.

8.5 Principales aportes y limitaciones del estudio. Investigaciones futuras

Como síntesis de este trabajo de investigación podemos decir que existe un contexto de mayor presión extractiva generada por una nueva fase de la globalización que en gran medida reproduce patrones antiguos de poder entre actores del Norte y del Sur Global, pero que tiene algunas características distintivas.

Por un lado, desde el Norte Global se busca enfrentar la crisis climática mediante discursos y políticas de pactos y transiciones verdes que, por ejemplo, prevén el abandono de la movilidad a base de combustión en unas pocas décadas (una o dos) y resaltan el rol de los llamados minerales críticos o minerales para la transición energética, como el litio. Estas tendencias llegan al punto de integrar nuevas denominaciones para describir los tradicionales procesos de deslocalización de la producción y el consumo, características de la globalización. A la, si se quiere, tradicional lógica de deslocalización (*offshoring*) hacia las geografías con menores costos (económicos, laborales, ambientales) se integra una nueva etapa de *onshoring* para asegurarse el acceso a esos minerales en localizaciones dentro de las fronteras del Norte Global.

Por el otro, se acelera el *business as usual* y se reproducen las lógicas de relacionamiento entre actores del Norte y el Sur Global en cuanto a sus roles en las cadenas de suministro, generando un fuerte aumento de la demanda y de los precios. Esta presión cada vez más fuerte sobre el acceso a los depósitos impide que los países del Sur Global busquen ensayar propuestas más autónomas de desarrollo y, con ellas, sumar valor a la cadena productiva o intentar resguardar al ambiente o las culturas locales.

De gran interés resulta el aporte reciente de Kramarz y otros autores al desarrollar una tipología de desplazamientos a nivel global que adquiere distintas formas (desplazamiento por desposesión, desplazamiento por degradación y desplazamiento por desarrollo dependiente) y permite dar cuenta de los daños materiales que no han sido integrados suficientemente en los estrechos análisis de costo-beneficio o de impactos ambientales que suelen ser utilizados para promover las energías renovables a nivel global. Este enfoque también se suma a aquellos que buscan poner en evidencia la naturaleza dependiente de los procesos y las decisiones que encierran a personas, comunidades y economías enteras en una determinada trayectoria de desarrollo (2021).

Los países de Sudamérica, hace ya más de una década, intentaron posicionarse para aprovechar este momento del litio y mantuvieron este interés elevado pese a los cambios de gobierno en la década estudiada. En cada país se identifican visiones preponderantes (y otras en tensión) con

relación al litio, y se ensayaron distintas políticas y estrategias para aprovechar el mineral, las cuales tuvieron mayor grado de concordancia y coherencia en Bolivia, y menor grado en Chile y Argentina.

Sostuvimos aquí que la categoría de narrativa u horizonte de desarrollo vinculada al litio constituía un eslabón central a la hora de analizar y discutir el devenir del pensar colectivo y la politización del litio. Este concepto aglutina arreglos diversos y logra captar las mayores disputas de sentidos y orientaciones en el plano público, sin indagar en el imaginario colectivo vinculado a la creación identitaria (como sí lo hace el concepto de Javiera Barandiarán, con el que existen similitudes y diferencias) ni limitarse a mirar el rol de los discursos como estrategia de legitimación de los proyectos (como analizan Voskoboynik y Andreucci, 2022), aunque integre elementos de unos y otros.

Encontramos, además, que los gobiernos llamados progresistas o con elementos de progresismo integraron a estos horizontes de desarrollo alusiones a aspectos neodesarrollistas en cuanto al valor agregado, encadenamiento productivo y rol del Estado, en particular en los casos de Bolivia, en el que también se integraron ideas más emancipadoras con ideas de posdesarrollo, y de Argentina, aunque alternando con visiones más ortodoxas y sin modificar las implicancias prácticas.

No obstante, y desde el punto de vista de lo ambiental, los conflictos territoriales y el ámbito de los derechos, vemos que no se logra ofrecer un proyecto suficientemente emancipador como para revertir las bases y características neoextractivistas que permean aún en las políticas más progresistas.

Vemos allí que justamente se da lo que Svampa denomina puntos ciegos del modelo de desarrollo, para dar cuenta de las contradicciones y ambigüedades de los gobiernos progresistas en el nuevo siglo, en particular en lo referido a las lógicas de desposesión y conflictos que emergen desde las resistencias territoriales (2019), para lo cual se han ensayado distintas conceptualizaciones, como la desposesión por desfosilización (ver aportes recientes de Slipak y Argento, 2022). Recordamos en esta instancia que el término neoextractivismo posee dimensiones y escalas diversas, pero da cuenta de una diferencia sustantiva con el extractivismo de más larga data, en

cuanto a la cantidad y envergadura de proyectos, actividades y actores involucrados, y también alude a los aspectos políticos y simbólicos que dan cuenta, precisamente, de los límites y ambigüedades de las propuestas de los progresismos y las izquierdas. De esa manera, los límites del progresismo se hacían visibles en los lazos con las prácticas políticas y hegemónicas del desarrollo (Svampa, 2019).

Identificamos además en los procesos territoriales vínculos preponderantes entre dos de los tres ámbitos de las ciencias sociales, en los que se busca sustituir al otro actor. Este esquema se refrenda en gran medida en materia ambiental: se repite una lógica similar a la de las relaciones entre actores de distinto ámbito, aquí conceptualizada como gobernanza sustitutiva, que a su vez asume distintos esquemas de acuerdo con el horizonte de desarrollo preponderante, pero todos ellos están, si se quiere, dentro de este imaginario general para la región del neoextractivismo.

El mercado y la sociedad civil reemplazan al Estado en contextos neoliberales. Las empresas asumen funciones de promoción del desarrollo, de mediación o de prevención de conflictos con comunidades locales. Esta relación es la más identificada globalmente entre inversores de proyectos de gran envergadura de distinto tipo. En Chile, las empresas muestran un interés de ir más allá de la responsabilidad social empresaria y convertirse en agentes de desarrollo, al estar dotados de mayor información y recursos, y estar mejor incorporados al territorio que el propio Estado (Pelfini y Mena, 2017). En un contexto de lógica liberal, en el caso de estudio territorial en Chile primó claramente la relación entre la empresa Albermarle y las comunidades que llevaron a cabo su negociación en ausencia del Estado y consensuaron aspectos que avanzaron en lo regulatorio. Desde la órbita ambiental, establecieron mecanismos de monitoreo en ausencia del Estado y de acuerdo con necesidades de las propias comunidades. El Estado, débil, tampoco logró sancionar a SQM cuando se hallaron serios problemas de impactos ambientales.

El Estado y el mercado reemplazan a la sociedad en contextos neodesarrollistas. El Estado asume la función de legitimación y representación de los intereses colectivos de la sociedad civil. Esto pudo verse en regímenes populistas, en los que el Estado sabe más y mejor que aquellos

directamente afectados (Pelfini *et al.*, 2020). Aquellos que resisten ser incorporados a esta dinámica serán estigmatizados como fundamentalistas o acusados de estar contra el interés general (De Ipola, 1982).

El caso territorial argentino da cuenta de esta dinámica, en la que el Estado y la empresa interactúan y definen el avance del proyecto y sus condiciones, mientras que las comunidades de manera secundaria podrán luego llevar sus pedidos a la empresa, que asume esta relación por decisión estatal previa. Así, la sociedad aparece como instrumental en el debate, en el que se da una identificación entre el liberalismo y el neodesarrollismo, en cuyos contextos, y pese a las grandes diferencias —centradas en el rol del Estado y el uso de los excedentes de la renta extractiva para aspectos colectivos—, el Estado acuerda con las elites para la llegada de inversiones y capital, y deja de lado los reclamos populares vinculados a lo socioambiental.

El Estado y la sociedad civil reemplazan al mercado en contextos que buscan explorar el "posdesarrollo". El Estado lleva a cabo funciones y tareas de inversor y comercio, asumiendo funciones tradicionalmente asociadas a las empresas. Por ejemplo, en el caso boliviano de explotación de hidrocarburos y litio, se crean empresas estatales con compromisos con comunidades locales sobre uso sustentable de recursos y acceso a beneficios (Pelfini *et al.*, 2020). De esa manera, la alianza territorial primordial se dio inicialmente entre el movimiento cívico campesino y el gobierno central para la propuesta y creación del proyecto estatal en Bolivia, con mínima preocupación o movilización ambiental, que caracteriza luego también la discusión vinculada a los impactos ambientales, que es muy baja y está subsumida en una demanda de mayor participación económica.

A los fines de retratar y comprender esta compleja y dinámica realidad en torno al litio, el análisis se restringió a un período determinado (2011-2020) y a un número de casos intencionalmente seleccionados intentando mantener un criterio de representatividad.

El cumplimiento de los objetivos de investigación y la discusión y la corroboración parcial de la hipótesis de trabajo en esta tesis no implican, bajo ningún punto de vista, que el tema haya sido tratado exhaustivamente en todas sus dimensiones y que, por ende, esté completamente agotado. Simplemente

indica que hasta aquí se ha llegado a partir de nuestro recorte y que ahora se abre el juego a derivaciones y preguntas futuras para seguir indagando sobre este tema de investigación, que además de vigente y novedoso ha despertado en el último lustro un desmedido interés. En ese sentido, se presentan algunas líneas de investigación para orientar el trabajo futuro:

1) Sobre la gobernanza sustitutiva: teniendo en cuenta las fortalezas del desarrollo teórico y conceptual a partir de estudios de casos, que además de ser novedosos, testeables y validables por su conexión con la evidencia empírica son especialmente valiosos para áreas de investigación en las que la teoría existente (i.e., gobernanza) parece inapropiada (Eisenhardt, 1989) al contexto del Sur Global. Sin embargo, resta profundizar el análisis sobre la permanencia, la duración y las características de las relaciones sustitutivas entre actores en el tiempo. Además, si bien esta circunstancia se encontró para el caso del litio en Sudamérica, podría estudiarse si se da en otros contextos de actividades extractivas, mineras e hidrocarburíferas.

2) Sobre los nuevos marcos y esquemas legales: teniendo en cuenta el avance de nuevos marcos regulatorios en países del Norte Global, en particular en la Unión Europea a través de un conjunto de distintas herramientas e iniciativas (acta de materias primas, leyes de debida diligencia empresarial en derechos humanos, batería responsable, entre otros), será oportuno indagar desde la perspectiva de los análisis sociolegales cómo mutan o se da la relación entre actores comunitarios, de la industria y del Estado para la aprobación de nuevos proyectos de extracción de litio, integrando las implicancias de esquemas voluntarios vs. obligatorios.

3) Sobre el enfoque de narrativas de desarrollo y el contexto simbólico de los minerales para la transición energética: a partir de la reciente y profusa literatura que a partir de 2020 desde distintos enfoques busca profundizar en los contenidos simbólicos vinculados a la crisis climática y el rol de las energías renovables. En particular en el análisis de los discursos e imaginarios, será de interés profundizar en los múltiples vínculos y tensiones en los debates sobre las narrativas de desarrollo en particular, en los aspectos de divergencia y convergencia entre distintos niveles (local, nacional, regional, global) y entre miradas desde el neoextractivismo y transición

energética popular vs. corporativa desde el Sur Global y aquellas que emergen desde el Norte Global.

4) Sobre la vigencia y reedición de las miradas institucionalistas y neoinstitucionalistas que aportan a comprender y rediscutir las limitaciones de los enfoques tanto estrictamente materialistas-economicistas como culturalistas —vinculadas al campo de los imaginarios— con las que se suelen abordar las discusiones de desarrollo. Con ellas se pone el acento en el rol de abogados y juristas que trabajaron en regulaciones específicas en los distintos países; que se cristalizaron en tiempo y no lograron ser desarmadas luego.

9. Bibliografía

Abelvik-Lawson, H. (2019). *Indigenous Environmental Rights, Participation and Lithium Mining in Argentina and Bolivia: a Socio-Legal Analysis* [PhD thesis, University of Essex].

Acquatella, J.; Altomonte, H.; Arroyo, A.; Lardé, J. (2013). *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010 y participación estatal*. Serie Seminarios y Conferencias CEPAL, N.° 72. Santiago, Chile.

Acosta, A. (2012). El Buen Vivir en la senda del posdesarrollo. En G. Massuh (ed.), *Renunciar al bien común; extractivismo y (pos) desarrollo en América Latina* (pp. 283-305). Buenos Aires, Mardulce.

Acuña, C. H. (2007). "Proyecto de modernización del Estado". Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Agüero, C. J. (2022). Crónica de un Chubutazo anunciado. Una Navidad sin megaminería. En A. Nápoli y P. Marchegiani (comps.), *Informe Ambiental 2022. Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de nuestro tiempo* (pp. 256-261). Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Aguilar Cavallo, G. (2005). El título indígena y su aplicabilidad en el derecho chileno. *Revista Ius et Praxis*, *11*(1), 269-295. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122005000100010.

Anlauf, A. (2014). *Towards mining development with environmental provision and social inclusion? The political ecology of lithium extraction in Jujuy, Argentina from a global perspective* [Master Thesis Erasmus Mundus Global Studies, no publicada], Roskilde University.

Argento, M. (2018). Espejo de sal: estructuras de la acción colectiva e integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia. *Estado & Comunes, Revista de políticas y Problemas Públicos*, *2*(7). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n7.2018.89.

Argento, M. y Puente, F. (2019). Entre el *boom* del litio y la defensa de la vida. Salares, agua, territorios y comunidades en la región atacameña. En B. Fornillo (coord.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial El Colectivo, CLACSO.

Arze, C. (septiembre de 2014). Industrialización en el proceso de cambio; la modernización populista del MAS. Serie: Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo. La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Astudillo Becerra, L. F. (2017). ¿Cumple Chile los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos indígenas? Una breve revisión a los D.S. N.° 66 del Ministerio de Desarrollo Social y N.° 40 del Ministerio de Medio Ambiente. *Estudios Constitucionales*, *15*(1), 129-152. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000100005.

Avilés Quintanar, D. A. y Wong González, P. (2019). China y el efecto de reprimarización en América Latina. 3C Empresa. *Investigación y Pensamiento Crítico*, *8*(3), 118-149. http://dx.doi.org/10.17993/3cemp.2019.080339.118-149.

Barandiarán, J. (2019). Lithium and Development Imaginaries in Chile, Argentina and Bolivia, *World Development*, Elservier, *113*(C), 381-391.

Bebbington, A.; Bury, J.; Humphreys Bebbington, D.; Lingan, J., Muñoz J. P. y Scurrah. M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes, *BWPI*, Working Paper 33.

Bielschowsky, R. (abril 2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista CEPAL N° 97. Abril 2009, 173-194.

Bonfanti, F. A. (2015). Análisis del modelo de sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina. Una mirada hacia la realidad industrial actual. *Revista Geográfica Digital*, Año 12 (24), IGUNNE, Facultad de Humanidades, UNNE, Resistencia, Chaco. http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/default.htm.

Bonnefoy M, Pascale. (2013). Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre. *Estudios internacionales (Santiago)*, *45*(175), 79-108. https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27349

Bresser Pereyra, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad*, (210), 110-125. Caracas, Venezuela.

Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia.* México, FCE.

Burchardt, H.-J. (2014). *Logros y contradicciones del extractivismo. Bases para una fundamentación empírica y analítica*. Buenos Aires, Nueva Sociedad.

Burchardt, H.-J. y Dietz, K. (2014). (Neo-)extractivism: A New Challenge for Development Theory from Latin America, *Third World Quarterly*, *35*(3), 468-86. https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893488.

Calla Ortega, R. (2014). Impactos de la producción industrial del carbonato de litio y del cloruro de potasio en el salar de Uyuni. En J. C. Guzmán (coord.), *Un presente sin futuro: el proyecto de industrialización del litio en*

Bolivia. La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA): Plataforma Energética.

Campanini, J. (2021). Los devenires del litio en Bolivia. En R. Morales Balcázar, *Salares Andinos, Ecología de Saberes por la Protección de Nuestros Salares y Humedales*. Santiago, Observatorio Plurinacional de Salares Andinos, Editorial Fundación Tantí.

Cademartori Dujisin, J.; Ramírez Salazar, C.; Fuentes Peralta, D. y Castillo Hidalgo, K. (2018). La economía política de la explotación de litio en Chile: 1980-2018, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 10* (34), 83-100. Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/5bae6daf5cf27.pdf.

Casalis, A. y Trinelli, A. (2013). El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012). *Revista Estado y Políticas Públicas* (1), 97-114.

Casalis, A. y Trinelli, A. (26 al 28 de julio de 2017). *Políticas de regulación de la minería e industrialización del litio en Argentina: un análisis a partir de las políticas públicas nacionales y provinciales*. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.

Castello, A. y Kloster, M. (2015). *Industrialización del litio y agregado de valor local*. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).

Castells, M (2005). Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial. *Fondo de Cultura Económica*. Chile, 2005

Castells, M. (2010). "The Rise of the Fourth World: Informational Capitalism, Poverty, and Social Exclusion". En *End of Millennium*. Oxford, UK, Wiley-Blackwell (volume III, second edition with a new preface).

Céspedes, L. y Gorriti, J. (2021). Neoextractivismo y neodesarrollismo. Actores y disputas en torno a la extracción del litio en Bolivia, *Revista NuestrAmérica*, *9*(18).

Comini, N. y Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad; Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración de América del Sur. En *Nueva Sociedad 250.* Buenos Aires, NUSO.

Comisión Chilena del Cobre (2013). Compilación de informes: Mercado internacional del litio; el potencial de litio en salares del norte de Chile. https://www.sernageomin.cl/wp-content/uploads/2017/09/Mercado-Internacional_Potencial-del-Litio-en-salares-del-norte-de-chile.pdf.

Comisión Chilena del Cobre (2020). Oferta y demanda de litio hacia el 2030. https://www.cochilco.cl/Mercado%20de%20Metales/Produccion%20y%20c

onsumo%20de%20litio%20hacia%20el%202030.pdf (última visita 28 de mayo de 2021).

Colpari, O. (2011). La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena-campesino? *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Núm. Especial: América Latina*. https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/37930/36695.

División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Recursos naturales. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35891/S2013807_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comini, N. y Frenkel, A. (marzo-abril 2014). Una Unasur de baja intensar; Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración de América del Sur. *Nueva Sociedad, América Latina:¿caminos enfrentados?* (250), 58-77.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe (LC/G.2650-P). Santiago, Chile.

Cordero Ponce, S. (julio-agosto 2012). Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia? *Nueva Sociedad*, (240), 134-148.

Córdova, H. (2015). *Análisis del sector y normativa minera en Bolivia* (Serie Debate Público N.° 34). Fundación Jubileo. http://redextractivas.org/wp-content/uploads/2016/08/7-Normativa_Minera_Bolivia.pdf (última visita 10 de febrero de 2021).

Cortés Gutiérrez, O. (2011). Estructuralismo, neoestructuralismo y las estrategias de desarrollo en América Latina. En H. Márquez Covarrubias; R. Soto Esquivel y E. Záyago Lau, *El desarrollo perdido. Avatares del capitalismo neoliberal en tiempos de crisis*. México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Zacatecas.

De Francesco, V. (2018). La imperiosa necesidad de contar con información confiable. *Revista Pulso Ambiental 10*(15-16), Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

De Ipola, E. (1982). *Ideología y discurso populista.* México, Folios.

Della Porta, D. y Diani, M. (2005). *Social Movements: An Introduction* Oxford. Wiley-Blackwell (segunda edición).

Dos Santos, T. (1971). La estructura de la dependencia. En P. M. Sweezy *et al*., *Economía política del imperialismo* (pp. 41-64). Buenos Aires, Ediciones Periferia.

Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall (12th edition).

Ebensperger, A., Maxwell, P. y Moscoso, C. (2005). The Lithium Industry: Its Recent Evolution and Future Prospects. *Resources Policy*, *30*(3), 218-231.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. En *Academy of Management Review*, *14*(4).

Eisenstadt, S. N. (mayo-agosto de 2013). Las primeras múltiples modernidades: identidades colectivas, esferas públicas y orden político en las Américas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (218), 129-152 (año LVIII). Universidad Nacional Autónoma de México. Originalmente publicado en inglés en L. Roniger y C. H. Waisman (eds.) (2002), *Globality and Multiple Modernities* (pp. 8-28). Brighton y Portland, Sussex Academic Press.

Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En D. Mato, (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Evans, P. (enero-marzo, 1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, *35*(140).

Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (julio-diciembre, 2012). Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, *40*, 35-61.
Fernández Ramil, M.A. (octubre 2009). El futuro de la Concertación: ¿un giro impostergable?, *Nueva Sociedad*, Opinión, https://nuso.org/articulo/el-futuro-de-la-concertacion-un-giro-impostergable/

Ferradás Abalo, E., Lobo, A. L. y Lucero, J. (2016). *Conflicto socioambiental en Salinas Grandes: neoextractivismo, resistencias y nociones de desarrollo en el nuevo escenario político regional.* Villa María, Universidad Nacional de Villa María.

Flores Vega, L. (30 de enero, 2018). Una propuesta de análisis de los Estados latinoamericanos desde las políticas públicas. *Polis*, (48) 2017. http://journals.openedition.org/polis/12626 (consultado el 27 de abril de 2019).

Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario: la triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (13/14), Eudeba.

Forni, P. (2010a). Los estudios de caso. Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social, *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, (5). Buenos Aires, Ediciones Universidad del Salvador.

Fornillo, B. (julio-agosto de 2014). ¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre. *Nueva Sociedad*, (252).

Fornillo, B. (2014a). ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en Argentina (2011-2014). *Revista Estado y Políticas Públicas, 3,* 79-89.

Fornillo, B. (2015). "Del salar a la batería": Política, ciencia e industria del litio en la Argentina. En B. Fornillo (coord.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial El Colectivo (CLACSO).

Fornillo, B. (2015a). Exposición de las técnicas y saberes para la extracción de litio (anexo). En B. Fornillo (coord.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial El Colectivo (CLACSO).

Fornillo, B. (2018). Políticas públicas en el "triángulo del litio". *Revista Pulso Ambiental, 10,* 13-14, FARN.

Fornillo, B. (2018a). La energía del litio en Argentina y Bolivia: comunidad, extractivismo y posdesarrollo. *Colombia Internacional*, (93), 179-201. https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.07.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2012). "Minería: la necesidad de revisar el modelo extractivo".

Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Centro de Investigación y Documentación Bolivia (2013). *El litio en la puna argentina y boliviana. Principales implicancias de la explotación de litio en la zona. Resumen de la investigación efectuada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Investigación y Documentación Bolivia (CEDIB).*

García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas* (1), 64-81.

García Delgado, D. (2006). Introducción. En D. García Delgado y L. Nosetto (comps.) (2006), *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp. 17-36). Buenos Aires, CICCUS.

Göbel, B. (2014). La minería de litio en Atacama: disputas sociales alrededor de un nuevo mineral estratégico. En B. Göbel y A. Ulloa (ed.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente. Berlín: Ibero-Amerikanisches Institut, 167-193.

Gómez Lende, S. (set/dez 2017). Del desarrollismo al (neo) extractivismo (1969-2017). Auge, decadencia y resurgimiento de la industria del hierro en Sierra Grande, Provincia de Río Negro (Argentina). *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em geografia (Anpege), 13*(22), 5-39.

González Pazos, J. (2007). *Bolivia. La construcción de un país indígena*. Barcelona, Icaria Editorial.

Gonzáles Piñeros, M. (2011). El proceso constituyente boliviano como escenario de disputas por la economía. http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_34/34_9G_Elprocesoconstituyentebolivianocomoescenariodedisputasporlaeconomia.pdf.

Grágeda, M.; Vargas, P. y Ushak S. (2015). Modelo productivo del litio en Chile: antecedentes, procesos productivos, marco legal, avances y proyecciones y evaluación crítica. En F. Nacif y M. Lacabana (coord.), *ABC del litio sudamericano* (pp. 353-380). Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Universidad Nacional de Quilmes (1 ed.).

Gregoir, L. y van Acker, K. (2022). Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe's raw materials challenge. Policy Maker Summary, *KU Leuven*. https://www.eurometaux.eu/media/20ad5yza/2022-policymaker-summary-report-final.pdf

Guajardo, J. C. B. (febrero de 2007). La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas. *Serie Recursos Naturales e infraestructura N° 120*, División Recursos Naturales, CEPAL, Santiago, Chile.

Gudynas, E. (2012). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa, En M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo* (pp. 21-53), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala), Ciudad de México.

Gudynas, E. (2013). Debates on Development and its Alternatives in Latin America: A Brief Heterodox Guide. En M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Beyond Development Alternative Visions from Latin America*. Quito/Ecuador, Transnational Institute/Rosa Luxemburg Foundation.

Gundermann, H. y Göbel, B. (2018). Comunidades indígenas, empresas del litio y sus relaciones en el salar de Atacama. *Chungara Revista de Antropología Chilena*, *50*(3), 471-486.

Gutiérrez, R. A. (2020). Sociedad, Estado y políticas ambientales en la Argentina democrática. En A. Nápoli y P. Marchegiani (comp.), *Informe Ambiental FARN 2020 - Lo ambiental tiene que ser política de Estado*. Buenos Aires.

Guzmán Salinas, J. C. (2014). Introducción: Elementos para encarar el debate. En R. Calla Ortega; J. C. Montenegro Bravo; Y. Montenegro Pinto; P. Poveda Ávila, *Un presente sin futuro: el proyecto de industrialización del litio en Bolivia*. La Paz, CEDLA.

Gysler, M. (2011). *La lucha por el territorio en Nor Lípez. Contexto, significado y proceso de una demanda de TCO en el altiplano meridional de Bolivia*. La Paz, Plural Editores.

Hall, P. H. y Soskice, D. (eds.) (2001). *Varieties of Capitalism; The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press (reprinted 2004).

Haslam, P. A. (2007). The Firm Rules: Multinational Corporations, Policy Space and Neoliberalism. *Third World Quarterly*, *28*(6), 1167-1183.

Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal 155*(50), 105-13.

Hogenboom, B. y Fernández Jiberto A. E. (octubre 2009). The New Left and Mineral Politics: What's New?, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 87 (October 2009), 93-102

Iño Daza, W. G. (2017). Historia del extractivismo del litio. *Bolivia RevIISE*, *10*, 173-188.

Jerez, B. (2018). *Impacto socioambiental de la extracción de litio en las cuencas de los salares altoandinos del Cono Sur*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2018/08/Impacto-Sociambiental-Litio.pdf.

Jessop, B. (2003). *Globalization: It's about Time too!* Institute for Advanced Studies.

Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista.* Madrid, Catarata.

Jezieniecki, M. C. (2015). Propiedad comunitaria indígena: una mirada desde la legislación comparada. En F. Kosovsky y S. Ivanoff (2015), *Propiedad comunitaria indígena* (pp. 144-162). Comodoro Rivadavia, Universitaria de la Patagonia-EDUPA (primera edición).

Katz, C. (julio de 2014). *¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Economía. Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales. http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/639trabajo.pdf (última visita: 13 de junio de 2022).

Klandermans, B. (1986). New Social Movements and Resource Mobilization: The European and the American Approach. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, *4*(2), 13-37.

Kramarz, T.; Park, S. y Johnson, C. (abril de 2021). Governing the dark side of renewable energy: a typology of global displacements. *Energy Research and Social Science*, *74*. https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101902.

Lagos, G. C. C. (21 de agosto de 2012). *El desarrollo del litio en Chile: 1984-2012*. Programa de Investigación en Economía de Minerales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Landini, P. y Marchetta, T. (2018). Hablemos de litio. *Revista Pulso Ambiental, 10*, 4-9.

Leme, A. A. (jul./sep. 2015). La centralidad de la política para pensar lo económico en Fernando Henrique Cardoso. *Revista Mexicana de Sociología, 77*(3).

López, A.; Obaya, M.; Pascuni P. D. y Ramos, A. (2019). *Litio en la Argentina: oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Litio_en_la_Argentina_Oportunidades_y_desaf%C3%ADos_para_el_desarrollo_de_la_cadena_de_valor_es_es.pdf

McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Leiden, Cambridge University Press.

Machado Aráoz, H. (2014). *Potosí, el origen; genealogía de la minería contemporánea.* Buenos Aires, Mardulce.

Machado Aráoz, H.; Svampa, M.; Viale, E.; Giraud, M.; Wagner L.; Antonelli, M.; Giarracca, N. y Teubal, M. (2011). *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.

Marchegiani, P. (2014). Conflictividad minera ¿la punta del iceberg? En A. Di Pangracio; A. Nápoli y F. Sangalli (eds.), *Informe Ambiental Anual 2014*. Buenos Aires, FARN.

Marchegiani, P. (2017). La política minera de Cambiemos: ¿a la altura de los desafíos del siglo XXI? En A. Di Pangracio; A. Nápoli y M. E. Garro Vidal (eds.), *Informe Ambiental 2017*. Buenos Aires, FARN.

Marchegiani, P. y Di Paola M. M. (2017). *¿Política minera o mineras que (trans) forman la política?* Fundación Ambiente y Recursos Naturales. https://farn.org.ar/cpt_documentos/30475/.

Marchegiani, P. (2018). La imprescindible mirada ambiental en la toma de decisiones sobre el litio. En A. Di Pangracio; A. Nápoli y S. Nordenstahl (eds.), *Informe Ambiental 2018-10 años*. Buenos Aires, FARN.

Marchegiani, P.; Höglund Hellgren, J. y Gómez, L. (2019). *Lithium extraction in Argentina: a case study on its social and environmental impacts*. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2019/05/DOC_LITHIUM_ENGLISH-1.pdf

Marchegiani, P. y Gómez, L. (2021). Plan de desarrollo minero a 30 años: ¿dejar todo igual para que nada cambie? En A. Nápoli y P. Marchegiani (comps.), *Informe Ambiental 2021-Pandemia y crisis ambiental: dos caras de una misma moneda.* Buenos Aires, FARN.

Marchegiani, P. y Parks, L. (2021). Community protocols as tools for collective action beyond legal pluralism – the case of Tracks in the Salt. En F. Girard, I. Hall y C. Frison (2020), *Biocultural Rights, Indigenous Peoples and Local Communites*. Londres, Routledge.

Martínez Allier, J. y Walter, M. (2021). Deuda externa y deuda ecológica. En A. Nápoli y P. Marchegiani (comps.), *Informe Ambiental 2021-Pandemia y crisis ambiental: dos caras de una misma moneda*, Buenos Aires, FARN.

Mayntz, R. (2002). Common Goods and Governance. En A. Heritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance* (pp. 15-27). Lanham, Rowland and Littlefield Publishers.

Meconi, G. y Sticco, M. (2012). *Estudio regional general de recursos hídricos y su eventual impacto por explotación minera de litio y sustancias relacionadas en dos zonas de la Puna jujeña y salteña. Informe final*, Defensor del Pueblo de la Nación.

Méndez, A. (2011). *Complejo minero: litio informe especial.* Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Subsecretaría de Planificación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina.

Meza-Lopehandía, M. (11 de enero de 2015). *Consulta previa indígena en Chile: marco jurídico e implementación.* Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22363/1/FINAL%20-%20Consulta%20previa%20ind%C3%ADgena%20en%20Chile%20-%20marco%20jur%C3%ADdico%20e%20implementaci%C3%B3n.pdf.

Miller, N. (2008). Chapter 1: Against Fate and Ascription. En *Reinventing Modernity in Latin America. Intellectuals Imagine the Future 1900-1930* (pp. 1-21). New York, Palgrave McMillan.

Ministerio de Energía y Minería (2017). *Situación actual y perspectivas. Mercado de Litio. Informe especial*. Dirección de Economía Minera. https://scripts.minem.gob.ar/octopus/archivos.php?file=7252.

Montenegro Bravo, J. C. (2010). La estrategia nacional para la industrialización del litio y otros recursos evaporíticos de Bolivia. http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rmym/n7/n7a08.pdf.

Morales Balcázar, R. (2021). Crisis y minería de litio en el Salar de Atacama. La necesidad de una mirada desde la justicia climática. En *Observatorio Plurinacional de Salares-Salares Andinos, Ecología de Saberes para la Protección de Nuestros Salares y Humedales*. Santiago, Editorial Fundación Tantí.

Morales Morgado, H. (2014). Génesis formación y desarrollo del movimiento atacameño (norte de Chile). *Estudios Atacameños*, (49), 111-128. Universidad Católica del Norte San Pedro de Atacama. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31533053007 (fecha de consulta: 7 de agosto de 2019).

Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo, Trilce.

Muñoz, B. (septiembre 1999). Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile. *Serie Desarrollo Productivo N.° 60*. Santiago, Chile.

Nacif, F. (2015). El litio en Argentina: de insumo crítico a commodity minero. En F. Nacif y M. Lacabana (coord.), *ABC del litio sudamericano*. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Universidad Nacional de Quilmes (primera edición).

Nacif, F. (primavera de 2018), El ABC del litio sudamericano. Apuntes para un análisis sociotécnico. *Revista de Ciencias Sociales* (34), 49-67. Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes (segunda época, año 10, edición digital).

Nacif, F. (2020). Litio en Argentina: dos décadas de explotación. En A. Nápoli y P. Marchegiani (comp.), *Informe Ambiental FARN 2020-Lo ambiental tiene que ser política de Estado*. Buenos Aires.

Nápoli, A. (2018). Sin políticas integradoras no habrá ambiente ni desarrollo. En A. Di Pangracio; A. Nápoli y S. Nordenstahl (eds.), *Informe Ambiental 2018-10 años*. Buenos Aires, FARN.

Narlikar, A. (marzo 2017). *Can the G20 Save Globalization?* German Institute for Global and Area Studies, GIGA Focus, Global Number 1.

Nederveen Pieterse, J. (2012). Twenty-First Century Globalization: A New Development Era. *Forum for Development Studies 39*.

Neso, N. (enero-junio de 2013). De la guerra del agua hasta la guerra del gas-Los movimientos sociales de Bolivia y la elección de Evo Morales. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, (15), 207-232 (año VIII).

Obaya, M. y Céspedes, M. (2021). *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: implicaciones para los países del triángulo del litio*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/58). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina y Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (2019). Marco normativo del litio chileno, Boletín N.° 1, Santiago, Chile.

Ocampo, J. A. (2012). *La historia y los retos del desarrollo latinoamericano*. Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3090/S2012833_es.pdf?sequence=1.

Ospina Peralta, P. (agosto 2016). El final del progresismo. *Nueva sociedad*. http://nuso.org/articulo/el-fin-del-progresismo/.

Pavlovic, P. (2015). Comisión Nacional del Litio en Chile. Principales conclusiones y propuestas para una política pública. En F. Nacif y M. Lacabana (coord.), *ABC del litio Sudamericano* (pp. 381-385). Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Universidad Nacional de Quilmes (primera edición).

Pelfini, A. y Beling, A. (2012). Argentina: paradojas de un eterno emergente. En A. Pelfini; G. Fulquet y A. Beling (comps.), *La energía de los emergentes. Innovación y cooperación para la promoción de energías renovables en el Sur Global*. Buenos Aires. Editorial Teseo.

Pelfini, A. y Fulquet, G. (2015) (coords.), *Los Brics en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?* Buenos Aires, CLACSO; Nueva Delhi, Ideas; Ciudad del Cabo, Codesria; Buenos Aires, Flacso (primera edición).

Pelfini, A. (2017). Trump y la ilusión de la desglobalización. En D. García Delgado y A. Gradín (comps.), *El neoliberalismo tardío, teoría y praxis*. Documento de Trabajo N.° 5, FLACSO-Argentina.

Pelfini, A. (2012). Global and National Political Elites in South America: Limited Transnationalization Processes and the Persistence of Inequality. En B. Rehbein (ed.), *Globalization and Inequality in Emerging Societies*. Basingstoke, Palgrave-MacMillan.

Pelfini, A.; Fulquete, G.; Marchegiani, P. y Cristel, L. (2020). Neo-extractivism, Developmental Models and Capital Formation: Substitutive

Natural Resource Governance in South America. En Sujatha (ed.), *Global Capital and Social Difference*. New Delhi, Routledge.

Pelfini, A. y Mena, R. (2017). Oligarquización y extractivismo: cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, *49*(25), 251-76, (FLACSO-México).

Perotti, R. y Coviello Manlio, F. (2015). *Governance of Strategic Minerals in Latin America: the case of Lithium*. ECLAC.

Peters, G. y Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 223.

Prada Alcoreza, R. (2012). El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico. En M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo*. *Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo* (pp. 227-255). Ciudad de México, Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala.

Pragier, D. (2022). Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas [tesis de doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio institucional UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1930 (última visita: 7 de diciembre de 2022).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). Ciudadanía y desarrollo humano. *Cuadernos de gobernanza democrática I*. PNUD, Siglo Veintiuno Editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010- Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/RHDR-2010-RBLAC.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013, Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*. Argentina.

Poveda Ávila, P. (2014). Impacto económico de la industrialización del litio del salar de Uyuni en la región. En CEDLA. *Un presente sin futuro. El proyecto de industrialización del litio en Bolivia.*

Puente, F. y Argento, M. (2015). Conflictos territoriales y construcción identitaria en los salares del noroeste argentino. En *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial El Colectivo.

Ramírez, S. (3 de enero de 2016). Las deudas de nuestra democracia con los pueblos indígenas, Voces en el Fénix, Cátedra Abierta Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Ramos, J. (1993). Crecimiento, crisis y viraje estratégico. *Revista de la CEPAL* (50).

Racovschik, M. A. (2011). Integración regional e inserción internacional de la Argentina en un contexto global. En D. García Delgado y M. Peirano (2011), *El modelo de desarrollo con inclusión social: la estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad.

Reboratti, C. (1999). *Ambiente y sociedad. Conceptos y relaciones*. Buenos Aires, Editorial Ariel.

Reed, D. (sep. 2002). Resource Extraction Industries in Developing Countries. *Journal of Business Ethics*, *39*(3), 199-226.

Revette, Anna C. (2016). This time it's different: lithium extraction, cultural politics and development in Bolivia. *Third World Quarterly*.

Riofrancos, T. (2022). El litio: entre tensiones geopolíticas y movilización ambiental. En A. Nápoli y P. Marchegiani (comps.), *Informe Ambiental 2022*. *Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de nuestro tiempo* (pp. 256-261). Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Rodríguez Pardo, J. (14 de mayo de 2018). Las riquezas que habitan en la tierra no son recursos naturales sino bienes comunes ¿Por qué bienes comunes?, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). https://www.olca.cl/oca/mineras/mineras009.htm

Romero Valenzuela, J. (2018). *Las perspectivas locales sobre la gobernanza del litio boliviano*. Análisis 3/2018. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Bolivia.

Rosenau, J. y Czempiel, E.-O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Saguier, M. y Peinado, G. (23-25 de julio de 2014). Minería transnacional y desarrollo en el kirchnerismo. FLACSO-ISA Joint International Conference, Global and Regional Powers in a Changing World, Buenos Aires.

Salazar Vergara, G. (2019). El "reventón social" en Chile. Una mirada histórica. *Nueva sociedad*.

Salgado, J. M. (2015). Tierras y territorios indígenas. En F. Kosovsky y S. Ivanoff. *Propiedad comunitaria indígena* (pp. 1-7). Comodoro Rivadavia, Editorial Universitaria de la Patagonia-EDUPA (primera edición).

http://untref.edu.ar/sitios/ciea/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/LIBRO-DOSSIER-PROPIEDAD-COMUNITARIA-INDIGENA.pdf.

Salinas Guzmán, J.C. (2014). Introducción. Elementos para encarar el debate. En J. C. Guzmán (coord.), *Un presente sin futuro: el proyecto de industrialización del litio en Bolivia.* La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA): Plataforma Energética.

Santa María, V. y Trotta, N. (2016). Presentación. En P. Gentili, V. Santa María, N. Trotta (coord.), *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*. Buenos Aires, CLACSO, Fundación Octubre, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (primera edición).

Schaposnik, C. R. (2017), Aportes para una rediscusión de la "teoría de la dependencia". *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (9). https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3198.

Schavelzon, S. (2017). El fin de ciclo progresista sudamericano ¿Ha sido derrotado el imaginario político de la izquierda? *Nueva Sociedad.* http://nuso.org/articulo/el-fin-de-ciclo-progresista-sudamericano/.

Scholz, R. W. y Tietje, O. (2002). *Embedded Case Study Methods; Integrating Quantitative and Qualitative Knowledge*. Sage Publications.

Schneider, A. (julio de 2016). Economía, política y conflictividad minera durante las presidencias de Evo Morales en Bolivia (2006-2016). *Perfiles Económicos*, (1), 83-118.

Slipak, A. (29, 30, 31 de agosto de 2013). ¿De qué hablamos cuando hablamos de reprimarización? Un aporte al debate sobre la discusión del modelo de desarrollo. Jornadas de Economía Crítica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Slipak, A. (marzo-abril de 2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o "Consenso de Beijing"? *Revista Nueva Sociedad*, (250), 102-113.

Slipak, A. (2015). La extracción de litio en la Argentina y el debate sobre la "riqueza natural". En B. Fornillo (coord.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial el Colectivo, CLACSO.

Slipak, A. y Urrutia Reveco, S. (2019). Historias de la extracción, dinámicas jurídico-territoriales y el litio en los modelos de desarrollo de Argentina, Bolivia y Chile. En B. Fornillo (coord.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial el Colectivo, CLACSO.

Slipak, A. M. y Argento, M. (2022). Ni oro blanco ni capitalismo verde. Acumulación por desfosilización en el caso del litio ¿argentino? *Cuadernos*

de Economía Crítica, *8*(15), 15-36. https://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/277.

Skocpol, T. (enero-marzo de 1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, Madrid, (50), 71-22.

Stahler-Sholk, R.; Vanden, H. E. y Kuecker, G. D. (2007). Globalizing Resistance: The New Politics of Social Movements in Latin America. *Latin American Perspectives, 34*(2), 5-16.

Stefanoni, P. (mayo-junio de 2007). Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. *Nueva Sociedad,* (209), 46-65.

Sticco, M. (2018). ¡Litio al agua! *Revista Pulso Ambiental 10,* 17-18, FARN.

Ströbele-Gregor, J. (2015). Desigualdades estructurales en el aprovechamiento de un recurso estratégico. La economía global del litio y el caso de Bolivia. *Working Paper Series 79.* Berlín, desiguALdades.net. International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/WP-79-Stroebele--Gregor-Online.pdf.

Svampa, M. (2010). Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina. *WorkingPapers 01/2010*. Universität Kassel.

Svampa M. (2011). Pensar el desarrollo desde América Latina. http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo56.pdf (última visita 20 de febrero de 2023).

Svampa, M. (2012). Pensar el desarrollo desde América Latina. En G. Massuh (ed.), *Renunciar al bien común; extractivismo y (pos) desarrollo en América Latina.* Buenos Aires, Mardulce.

Svampa, M. (2013). Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development. En *Beyond Development; alternative visions from Latin America*. Quito, Ecuador. Fundación Rosa Luxemburg.

Svampa, M. (marzo-abril de 2013a). "Consenso de los *Commodities*" y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* (244), Buenos Aires.

Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo; la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Katz Editores.

Svampa, M. (2019). *Neo-extractivism in Latin America Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge University Press.

Svampa, M. y Bertinat, P. (2022). *La transición energética en Argentina, compiladores*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Thwaites Rey, M. (julio de 2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (32). CLACSO.

Ticona Alejo, E. (2004). La Revolución Boliviana de 1952 y los Pueblos Indígenas. *Temas Sociales* (25), 8-21. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152004000100002&lng=es&tlng=es.

Torre, J. C. (1998). *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2017). Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015. *Temas y Debates*, (33), 13-33. https://doi.org/10.35305/tyd.v0i33.353

U.S. Geological Service (2018). Mineral commodity summaries 2018: U.S. Geological Survey.

Vaccarezza, F. (2012). *Políticas de Desarrollo Industrial en la Argentina (1940-2001). Desde la Sustitución a la Apertura*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Centro Argentino de Estudios Internacionales. www.files.ethz.ch/isn/144944/ebook54.pdf

Valenzuela, S. (1998). Macro Comparisons without Pitfalls: A Protocol for comparative research. En S. Mainwaring y A. Valenzuela (eds.), *Essays in Honour of Juan Linz. Politics, Society, Democracy. Latin America.* Boulder, Wesview Press.

Vilas, C. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, (197).

Vilas, C. M. (2007). Desigualdad social y procesos políticos. *Cuyo, Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, (24), 9-33. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3431/vilascuyo24.pdf.

Vilas, Carlos (2011). *Después del neoliberalismo: estado y procesos políticos en América Latina.* Lanús. Ediciones de la UNLa.

Voskoboynik, D. M. y Andreucci, D. (2022). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the 'Lithium Triangle'. *Environment and Planning E: Nature and Space*, *5*(2), 787-809. https://doi.org/10.1177/25148486211006345.

Wagner, L. (2010). Problemas ambientales y conflicto social en Argentina; Movimientos socio-ambientales en Mendoza. La defensa del agua y el

rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Quilmes.

Wagner, L. y Walter, M. (2020). Cartografía de la conflictividad minera en Argentina (2003-2018). Un análisis desde el Atlas de Justicia Ambiental. En G. Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* 3. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

Wagner, L. (2020). Mendoza es hija del agua: ¿la megaminería como única alternativa? En A. Nápoli, y P. Marchegiani, (comps.), *Informe Ambiental FARN 2020. Lo ambiental tiene que ser política de Estado*. Buenos Aires.

Yáñez Fuenzalida, N. y Molina Otárola, R. (2008). *La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile*, Santiago, LOM Ediciones (primera edición).

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research; Design and Methods*. New Delhi, Sage Publications Ltd.

Zanatta, L. (2012). *Historia de América Latina. De la Colonia al siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores (primera edición).

Zícari, J. (2015). El mercado del litio desde una perspectiva global: de la Argentina al mundo. Actores, lógicas, dinámicas. En B. Fornillo (coord.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina.* Buenos Aires, Editorial el Colectivo, CLACSO.

Zilla, C. (2013). Argentina. En H. G. Hilpert y S.-A. Mildner (eds.). *Fragmentation or Cooperation in Global Resource Governance? A Comparative Analysis of the Raw Materials Strategies of the G20.* Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) y Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR).

Normas

Normas internacionales

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

OECD (2013) Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, *OECD Publishing*. http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCC) (1992). (FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705) http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf.

Normas de Argentina

Constitución Nacional

Constitución de la Nación Argentina, publicada por Ley N 24.430. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm.

Leyes y decretos nacionales

Ley 24.071 de ratificación del Convenio N°169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (4 de marzo de 1992). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/470/norma.htm.

Ley 24.196 sobre inversiones mineras (28 de abril de 1993). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/594/norma.htm.

Ley 24.585 sobre modificación ambiental al Código de Minería (1 de noviembre de 1995). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30096/norma.htm

Ley 25.675 de política ambiental nacional (6 de noviembre de 2002). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm.

Ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos (28 de noviembre de 2007). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm.

Ley 26.639 Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares del ambiente periglaciar (30 de septiembre de 2010). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm.

Decreto nacional 1722/2011. Comercio exterior, divisas de exportación de empresas mineras (25 de octubre de 2011). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/188703/norma.htm.

Decreto nacional 349/2016. Derechos de exportación. Alícuotas. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258595/norma.htm.

Decretos de la provincia de Jujuy

Decreto provincial 2881-E-97. Creación de la Unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial (UGAMP). https://www.mineriajujuy.gob.ar/site/legislacion_minera.php.

Decreto provincial 5772/2010. Reglamentación Ley 5063 de protección ambiental para la actividad minera. https://www.mineriajujuy.gob.ar/site/legislacion_minera.php.

Decreto provincial 7592/2011. Litio como recurso estratégico y comité de expertos. http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=84304.

Decreto provincial 9194/2019. Ratifica al litio como recurso estratégico, deja sin efecto el decreto 7592/2011. http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=164093

Acuerdo federal

Acuerdo Federal Minero (2017). https://www.mineriajujuy.gob.ar/files_site/acuerdo-federal-minero-13-junio-2017.pdf.

Normas de Bolivia

Constitución

Constitución Política de Bolivia (12 de agosto de 1994). https://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-19940812.html.

Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009). https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf.

Leyes

Ley 719. Necesidad nacional, la exploración, explotación, beneficio y comercialización de los recursos minerales metálicos y no metálicos, yacentes en la Cuenca Evaporítica del Gran Salar de Uyuni (15 de febrero de 1985). https://www.lexivox.org/norms/BO-L-719.html.

Ley 1333. Ley de medio ambiente (27 de abril de 1992). http://www.mmaya.gob.bo/uploads/documentos/ley_1333.pdf.

Ley 1689. Ley de hidrocarburos (30 de abril de 1996). http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/Legislacion/Bolivia/ley1689_hidrocarburos.pdf.

Ley 1854. Reserva fiscal del Gran Salar de Uyuni en el perímetro que corresponde a la costra salina (8 de abril de 1998). https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1854.html.

Ley 2564. Abrogación de la Ley 1854 (9 de diciembre de 2003). http://www.mineria.gob.bo/juridica/20031209-14-42-28.pdf.

Ley 18. Ley de régimen electoral (30 de junio de 2010). http://www.ftierra.org/index.php/generales/15-ley-del-regimen-electoral.

Ley 31. Ley marco de autonomías y descentralización (19 de julio de 2010). https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N31.pdf.

Ley 928. Ley de la Empresa Pública Nacional Estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos – YLP (27 de abril de 2017). https://bolivia.infoleyes.com/norma/6429/ley-de-la-empresa-p%C3%BAblica-nacional-estrat%C3%A9gica-de-yacimientos-de-litio-bolivianos-ylp-928.

Ley 535. Ley de minería y metalurgia. https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-535-ley-de-mineria-y-metalurgia-lex-faoc134697/.

Ley 1715. Servicio Nacional de Reforma Agraria (18 de octubre de 1996). https://bolivia.infoleyes.com/norma/1274/ley-del-servicio-nacional-de-reforma-agraria-1715.

Ley 3545. Modificación de la Ley 1715, Reconducción de la Reforma Agraria (28 de noviembre de 2006). http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/DBL-51-88-95999.pdf.

Decretos supremos

DS 21.260. Se declara en reserva fiscal al Gran Salar de Uyuni, respetándose los derechos preconstituidos conforme a ley (16 de mayo de 1986). http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-21260-del-16-mayo-1986/.

DS 24.806 (4 de agosto de 1997). https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-24806.html.

DS 28.592. Competencias ambientales (17 de enero de 2006). http://www.santacruz.gob.bo/turistica/medioambiente/calidad/legislacion/contenido.php?IdNoticia=3390&IdMenu=300520.

DS 28.701. Nacionalización de hidrocarburos; Héroes del Chaco (1 de mayo de 2006). https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.html.

DS 29.496. Se declara prioridad nacional la industrialización del Salar de Uyuni para el desarrollo productivo, económico y social del Departamento de Potosí (1 de abril de 2008). http://www.mineria.gob.bo/juridica/20080401-9-53-43.pdf.

DS 444. Importancia estratégica de aprovechamiento exclusivo de recursos evaporíticos por el Estado Plurinacional de Bolivia; creación de la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos (10 de marzo de 2010). https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N444.xhtml.

DS 454. Abroga DS N° 444 (20 de marzo de 2010). https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N454.html.

DS 727. Cambio denominación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) (6 de diciembre de 2010). https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N727.xhtml

Otras normas

Resolución 3801/2008 COMIBOL (Directorio General). https://www.ylb.gob.bo/resources/normativa_legal/02_rd_3801.2008.pdf.

Resolución 4366/2010 COMIBOL (creación GNRE).

Normas de Chile

Constitución

Constitución Política de Chile (1980). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

Leyes

Ley 16.425 (promulgada el 24 de enero de 1966). https://legislacion-oficial.vlex.cl/vid/ley-25-1966-modifica-numero-11-497253318.

Ley 17.450. Nacionalización de recursos naturales, reforma de la Constitución Política de Chile (promulgada el 15 de julio de 1971). https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29026.

Ley 18.097. Ley orgánica constitucional sobre concesiones mineras (promulgada el 7 de enero de 1982). https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29522.

Ley 18.248. Código de Minería, promulgada el 26 de septiembre de 1983. https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29668.

Ley Indígena 19.253/1993.https://www.subpesca.cl/portal/615/articles-80133_recurso_1.pdf.

Decretos

Decreto 600. Estatuto de la inversión minera (publicado el 13 de julio de 1974). https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=74454.

Decreto 2886. Reserva de litio en favor del Estado (promulgado el 22 de octubre de 1979, publicado el 14 de noviembre de 1979). https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7029.

Decretos ley 1349 y 1350 (publicados el 1 de abril de 1976), que formalizaron la creación de una empresa minera, la Corporación Nacional del Cobre de Chile, Codelco.

Fuentes periodísticas

Arellano A. y Carvajal V. (10 de marzo de 2016). Litio: Las escandalosas fallas de la Comisión de Energía Nuclear que beneficiaron a SQM. Centro de Investigación Periodística (CIPER). https://www.ciperchile.cl/2016/03/10/litio-las-escandalosas-fallas-de-la-comision-de-energia-nuclear-que-beneficiaron-a-sqm/

Betancourt, I (18 de junio de 2021). El litio en disputa. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/349087-el-litio-en-disputa

Boyadjián, C. (30 de abril de 2017). Litio: muchos proyectos, poca producción. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/litio-proyectos-poca-produccion_0_Byk-5hmy-.html?gclid=Cj0KCQjwy9-kBhCHARIsAHpBjHi7k7RpZSRmkXN6oc84wQR7EsGplhXE6wSsttvWxLtv0-PhUPzWxqcaAkNbEALw_wcB (actualización 24 de septiembre de 2019).

Clarín, Economía (5 de agosto de 2012). Litio, el metal maravilla. *Clarín.* https://www.clarin.com/economia/Litio-metal-maravilla_0_H1HgaQb3DXx.html (Actualizado 08 de diciembre de 2016).

Clarín (13 de junio de 2017). Ganó en Holanda el concurso Mentes Brillantes; Premian a un científico argentino por un método para extraer litio sin contaminar. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/premian-cientifico-argentino-metodo-extraer-litio-contaminar_0_SJpQ6e0fZ.html

Energía Estratégica. (11 de enero de 2022). Continúa la polémica por la adjudicación de litio y descartan la producción local de baterías. https://www.energiaestrategica.com/chile-continua-la-polemica-por-la-adjudicacion-de-litio-y-descartan-la-fabricacion-local-de-baterias/

Glezer, L (29 de septiembre de 2021). El secretario de Minería rechazó la idea de nacionalizar el litio que empujar Heller y Koening. *La Política online*. https://www.lapoliticaonline.com/nota/136854-el-secretario-de-mineria-rechazo-la-idea-de-nacionalizar-el-litio-que-empujan-heller-y-koening/

Jawtuschenko, I. (2 de abril de 2011). La Argentina en la era del litio. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/futuro/13-2500-2011-04-02.html

Jujuy al momento (2 de octubre de 2010). Refrendan compromisos para la instalación del Parque Industrial en Susques. *Jujuy al Momento.* http://jujuyalmomento.com/?page=tags&q=salar%20de%20olaroz. (última visita 13 de julio de 2014).

La Nación, Tecnología (22 de agosto de 2014). Comenzarán a producir baterías de celulares y cargadores en Argentina. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/comenzaran-a-producir-baterias-de-celulares-y-cargadores-en-la-argentina-nid1720843/

Mamani, L (27 de diciembre de 2018). Expertos alertan falta de estudio ambiental para la planta de litio. Página 7, Diario Nacional Independiente. https://www.paginasiete.bo/economia/expertos-alertan-falta-de-estudio-ambiental-para-la-planta-de-litio-JBPS204296#!

Mazoni, C (3 de septiembre de 2017). Litio, el ´oro blanco´ de la Argentina. *La Nación.* https://www.lanacion.com.ar/economia/litio-el-oro-blanco-de-la-argentina-nid2058909/

Moledo, L (7 de marzo de 2012). Son días de litio y Rosas. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/diario/ciencia/19-189026-2012-03-07.html

Noticias de América Latina y el Caribe (8 de octubre de 2015). Bolivia: Movimiento Cívico de Potosí liderará campaña para evitar reelección de Evo Morales. *Noticias de América Latina y el Caribe (Nodal)*. https://www.nodal.am/2015/10/bolivia-movimiento-civico-de-potosi-liderara-campana-para-evitar-reeleccion-de-evo-morales/

Orellana, G. (5 de abril de 2016). Minera Rockwood acuerda donar una parte de las ventas de litio a comunidades indígenas. La Terecera. https://www.latercera.com/pulso/minera-rockwood-acuerda-donar-una-parte-de-las-ventas-de-litio-a-comunidades-indigenas/

Página 12, El Mundo (25 de julio de 2020). Elon Musk reinvindicó el golpe en Bolivia y Evo Morales lo cruzó. Página 12. https://www.pagina12.com.ar/280818-elon-musk-reivindico-el-golpe-en-bolivia-y-evo-morales-lo-cr

Panorama minero (16 de agosto de 2018). SQM se retira de Cauchari-Olaroz – Se conforma JV entre Lithium Americas y Ganfeng Lithium. *Panorama Minero.* https://panorama-minero.com/noticias/sqm-se-desprende-minera-exar-se-conforma-jv-entre-lithium-americas-y-ganfeng-lithium/

Pérez Cueto, C. (11 de junio de 2014). Presidenta Bachelet firmó decreto que crea la Comisión Nacional del Litio. *La Tercera.* https://www.latercera.com/noticia/presidenta-bachelet-firmo-decreto-que-crea-la-comision-nacional-del-litio/

Portal Minero (4 de mayo de 2017). Rockwood Lithium ahora es Albemarle. *Portal Minero*.

https://www.portalminero.com/display/NOT/2017/05/04/Rockwood+Lithium+ahora+es+Albemarle

Rubinzal, D. (18 de junio de 2017). Ganadores del modelo. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/44785-ganadores-del-modelo

Statista (2023): Average lithium carbonate price from 2010 to 2022, Disponible en: https://www.statista.com/statistics/606350/battery-grade-lithium-carbonate-price/#:~:text=In%202022%2C%20the%20average%20price,in%20the%20period%20of%20consideration, última visita 25 de junio de 2023.

Telam Digital (13 de junio de 2017). Científicos argentinos ganaron el concurso internacional "Mentes Brillantes", *TELAM*. https://www.telam.com.ar/notas/201706/192188-cientificos-argentinos-ganaron-el-concurso-internacional-mentes-brillantes.html (última visita 18 de julio de 2019).

Todo Ciencia (23 de agosto de 2017). Se inauguró el centro de desarrollo tecnológico "General Savio" en Jujuy. *Diario Todo Ciencia.* https://www.todociencia.com.ar/se-inauguro-el-centro-de-desarrollo-tecnologico-general-savio-en-jujuy/

Torres, A. (4 de febrero de 2012). Baterías de litio hechas en Argentina. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/baterias-de-litio-hechas-en-argentina-nid1445416/

Documentos

Comisión Nacional del Litio (2015). *Litio: una fuente de energía; una oportunidad para Chile. Informe final*. https://ciperchile.cl/pdfs/2015/06/sqm/INFORME_COMISION_LITIO_FINAL.pdf (última visita: 12 de julio de 2022).

Corporación Nacional del Cobre (2012). *Memoria Anual 2012*. https://www.codelco.com/recursos-y-reservas-mineras/memoria2012/2013-04-16/103545.html.

Dominish, E., Florin N. y Teske S. (junio de 2019). *Responsible sourcing for renewable energies*. Institute for Sustainable Futures, University of Technology Sydney. Presentación en el marco de una reunión de estrategia sobre minería para la transición energética.

Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos GNRE (2010). *Memoria*. http://www.ylb.gob.bo/resources/memorias/memoria_gnre_2010.pdf.

Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos GNRE (2016). *Memoria*. http://www.ylb.gob.bo/resources/memorias/memoria_gnre_2016.pdf.

Miller, A. (2019). Lithium: Challenges and opportunities of the EV revolution. Minerals strategy meeting, London 25th of June 2019.

Orocobre (2019), *Reporte Anual 2019*. https://www.orocobre.com/investor-centre/annual-reports/ (última visita 11 de enero de 2021).
Sales de Jujuy (2012). *Proyecto Integral Comité de Expertos.*

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2012). Informe sobre el Estado del Ambiente Año 2012. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/_informe_sobre_el_estado_del_ambiente_2012.pdf

Otras fuentes (en línea)

Banco Mundial (2017). Coeficiente Gini, disponible en: http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI (última visita 31/7/2018)

Banco Mundial (2020): comunicado de prensa N°2020/186/EEX; disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/05/11/mineral-production-to-soar-as-demand-for-clean-energy-increases (última visita: 28 de mayo de 2021)

Bárcena, A. (20 de noviembre de 2018). Estado de situación de la minería en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades para un desarrollo más sostenible. IX Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas Lima. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/181116_extendidafinalconferencia_a_los_ministros_mineria_lima.pdf (última visita 20 de febrero de 2023).

Centro de Investigaciones y Transferencia de Jujuy (CIT JUJUY) (2015). Convocatoria para becas internas doctorales, recepción de solicitudes hasta el 03/07/2015. Disponible en: https://convocatorias.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/3/CITJUJUY-doctoral-2015.pdf
(última visita 23 de febrero de 2022).

Centro de Investigaciones y Transferencia de Jujuy (CIT JUJUY), BECAS INTERNAS POSTDOCTORALES. Disponible en: https://convocatorias.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/3/Perfil-Posdoc-CIT-Jujuy.pdf (última visita 23 de febrero de 2022).

Centro Interuniversitario Nacional (2020). Comunicado del Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina. https://www.cin.edu.ar/download/comunicado-del-foro-interuniversitario-de-especialistas-en-litio-de-la-argentina-marzo-2020-pdf/

Comunidad de Coyo
http://www.turismocoyoatacama.com/

Consejo de Pueblos Atacameños

http://www.lickanantay.com/#!/-nuestra-organizacion/

Corporación de Fomento de la Producción (17 de enero de 2018). Corfo-SQM firman acuerdo de conciliación y la modificación de los contratos. https://www.corfo.cl/sites/Satellite?c=C_NoticiaNacional&cid=1476721192410&d=Touch&pagename=CorfoPortalPublico%2FC_NoticiaNacional%2FcorfoDetalleNoticiaNacionalWeb

Datos.gob.ar (3 de marzo 2023). Proyectos mineros de litio en Argentina. Datos de los proyectos de litio en Argentina. https://datos.gob.ar/dataset/produccion-proyectos-mineros-litio-argentina-tablero-global-litio---siacam/archivo/produccion_630098dd-d50b-4034-969a-c8d59492fb52

Fundación InnovaT (s/f). Producción nacional de baterías de litio-ion para electromovilidad en transporte público. https://www.innovat.org.ar/produccion-nacional-de-baterias-de-litio-ion-para-electromovilidad-en-transporte-publico/ (última visita: 20 de mayo de 2022).

Ministerio de Educación (2018). https://www.argentina.gob.ar/educacion/conectarigualdad; http://educacion.gob.ar/conectar-igualdad/seccion/142/el-programa (última visita 5 de enero de 2018).

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (s/f). Conflicto minero: Comunidad de Peine se moviliza contra proyecto minero Delfín, OCMAL, Mapa de conflictos mineros. https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/view/944

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) (17 de mayo de 2019). Declaración Pública Comunidad Atacameña de Coyo. OCMAL. https://www.ocmal.org/declaracion-publica-comunidad-atacamena-de-coyo/

Organización Internacional del trabajo (2013). Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Chile (Ratificación : 2008). *https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3058398,102588,Chile,2012*

Orocobre, sitio web: https://www.orocobre.com/operations/salar-de-olaroz/

United States Geological Service (2023). U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2023. https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-lithium.pdf

Ritchie, H, (2020). Sector by sector: where do global greenhouse gas emissions come from? *Our World in Data*, 18 septiembre 2022.

https://ourworldindata.org/ghg-emissions-by-sector?utm_source=RED%2FACCI%C3%93N&utm_campaign=f039a7ceed-EMAIL_CAMPAIGN_2019_02_08_12_48_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_4a3e7f9768-f039a7ceed-379790514.

10. Anexo

Tabla 17: Principales salares del mundo y sus características

	Salar	País	Li (ppmm)	K (ppmm)	Mg/Li	Evaporación (mm/a)	Superficie (km2)	Altura (msnm)
1	Atacama	Chile	1.500	18.500	6,4	3.700	3.000	2.300
2	Pastos Grandes	Bolivia	1.033	7.766	2,2	1.500	100	4.200
3	La Isla	Chile	860	3179	5,1	1000	152	3950
4	Maricunga	Chile	800	7480	6,6	1200	145	3760
5	Salinas Grandes	Argentina	795	9547	2,7	2600	212	3450
6	Olaroz	Argentina	690	5730	2,4	2600	120	3900
7	Hombre Muerto	Argentina	690	6100	1,4	2775	600	4300
8	Zhabuye	China	680	s/d	0,001	2300	243	4420
9	Sal de Vida	Argentina	660	7370	2,2	s/d	s/d	4025
10	Diablillos	Argentina	556	6206	3,7	s/d	40	3760
11	Pedernales	Chile	400	4200	8,7	1200	335	3370
12	Diangxiongcuo	China	400	s/d	0,2	2300	56	4475
13	Caucharí	Argentina	380	3700	2,8	2600	350	3950
14	Uyuni	Bolivia	350	7200	19	1500	12000	3650
15	Rincón	Argentina	330	6200	8,5	2600	260	3700
16	Coipasa	Bolivia	319	10600	45,7	1500	2218	3650
17	Xitai	China	310	s/d	65	3560	s/d	2790
18	Dongtai	China	300	s/d	40-60	3560	s/d	2790
19	SilverPeak	EEUU	230	5300	1,5	900	80	1300

Fuente: Cochilco, 2013

Tabla 18: Comparación de la visión de la minería en distintos horizontes de desarrollo

	Ortodoxia	Neodesarrollismo	Posdesarrollo
Visión sobre los minerales y la minería	Commodities Prima la mirada del sistema económico –a cuya lógica se subsume el sistema ambiental– y una visión materialista del mercado en la que el crecimiento económico equivale a desarrollo.	Recursos estratégicos Al resultar clave para la producción capitalista y asegurar una posición hegemónica en el mercado, además resultan relativamente escasos, insustituibles y desigualmente distribuidos, requiere de tomas de decisión con fuerte rol de liderazgo del Estado para asegurar los bienes públicos.	Bienes comunes Pertenecen a todos de manera común y no exclusivamente a alguien; no se encuentran a la venta ni pueden ser apropiados. Se distinguen de recursos naturales y bienes públicos. Forman parte de ecosistemas y deben preservarse para las generaciones futuras (Rodríguez Pardo, 2018; Svampa y Viale, 2014).
Beneficios	Económicos, indicadores cuantitativos.	Cuantitativos y cualitativos; discusión de planos económicos y	Cuestionados; cuestionamiento al consumismo, discusión

	La minería resulta la única opción para regiones que carecen de otras opciones; la inversión privada es clave del desarrollo regional.	sociales. Preocupaciones por el empleo, los encadenamientos productivos hacia atrás, sumando el mayor valor agregado posible (neoestructuralismo). Hay diferencia dentro del sector minero entre la megaminería y otros sectores; cuestionamiento de la desigual distribución entre costos y beneficios (economía política)	del avance hacia la desmaterialización y al decrecimiento
Perjuicios	No se abordan asimetrías entre distribución de costos y beneficios; perjuicios definidos en todo caso como ineficiencia del mercado	No incorpora la mirada ambiental	Fuerte visión ambiental, no es posible sustituir el capital natural por el manufacturado; pasivos ambientales de nuevas formas de explotación como externalidades
Rol del Estado	No forma sustantivamente parte de la relación entre minería y desarrollo, solamente asegura las reglas del mercado, inversión y recaudación mínima	Fuerte rol del Estado como planificador y mayor captor de renta; genera las condiciones para llevar a cabo la explotación de manera que también haya beneficios locales	A veces prescindible; debe ser un Estado emancipador que soluciones las desigualdades estructurales
Rol del mercado	Rol central, se auto-regula, decide asignando valor en base al mercado internacional, competitividad, eficiencia	Necesaria la inversión: se deben generar condiciones; se busca mayor participación estatal (recaudación, o participación en la producción con empresas estatales)	Formas alternativas de economía; visión de limitar la extracción de minerales a aquellos que son imprescindibles
Visión de sociedad	Pasiva, no interviene y recibe por efecto derrame los beneficios de la actividad minera.	Beneficiaria, gracias al rol del Estado que modifica el cuadro de desigualdades sociales; en ocasiones instrumentalizada	Protagonista, centro de este horizonte; horizontalidad

Fuente: Elaboración propia en base a Saguier y Peinado y literatura consultada.

Figura 8: Esquema metodológico conceptual

Tabla 19: Preguntas orientadoras nivel nacional

Nivel de análisis nacional	**Variables**	**Subvariables**	**Preguntas orientadoras**
Horizontes de desarrollo	Visión sobre el litio	Elementos simbólicos	¿Qué elementos simbólicos se asocian al litio? ¿Difieren de lo que sucede con la minería en general? ¿Son vistos como meros commodities, como recursos estratégicos (de qué tipo y asociados a qué intereses), o más bien como bienes comunes? ¿Responden estos elementos simbólicos a algún horizonte teórico-conceptual, a uno solo o pueden verse elementos de distintos horizontes?
		Rol que cumple esa visión	¿Qué rol cumple esa visión de litio en la orientación del desarrollo (aglutina intereses, divide, cohesiona), y en los procesos de definición de políticas? ¿Qué tipo de idealismo conlleva (completo, incompleto), qué resistencias y contra-puntos genera?
	Actores del Estado, mercado y sociedad	Roles y relaciones para distintos actores	¿Cuáles son los distintos roles y funciones que asumen los distintos actores en estos horizontes de desarrollo?
	Dimensión ambiental		¿Integran los horizontes de desarrollo para el litio dimensiones ambientales; en su caso, ¿qué lugar ocupan en las discusiones de litio?
Aplicaciones prácticas	Políticas y estrategias	Descripción, alcance	¿Cuáles son las principales políticas o estrategias para el aprovechamiento del litio? ¿Qué características tienen? ¿A qué eslabones de la cadena se dirigen, qué desafíos se encuentran y cómo prevén sortearlos? ¿Cuál es la ambición de valor agregado (desde la mejora química a la industrialización de baterías ión-litio)?

		Funciones y roles	¿Cuál es el rol que se reserva a sí mismo el Estado en las políticas del litio? ¿Cuáles son las funciones que cumple (regulatoria, normativa, coordinación, facilitadora, control) en la definición de las actividades vinculadas al litio?
	Relaciones Estado-mercado		¿Qué rol ocupa el mercado en relación al litio? ¿Cuáles son las asociaciones que buscan los gobiernos de Sudamérica para lograr sus propósitos, qué aspectos de regulación y/o negociación integran? ¿En qué medida logran sus objetivos?
	Relaciones Estado-sociedad		¿Qué rol se le asigna a la sociedad en las decisiones vinculadas al litio? (ninguno, mero formalismo, licencia social, cierta posibilidad de negociación, mayor injerencia, decisión vinculante) ¿Existen debates públicos sobre estos temas, o alianzas significativas? ¿Cómo se integran las preocupaciones sociales?
	Aspectos ambientales	Implementación de políticas ambientales	¿Cuál es el lugar en que se definen aspectos de protección ambiental de la actividad litífera? ¿En qué ámbito (académico, político, sociedad, privado) se discuten temas ambientales, qué actores traen estas preocupaciones y cómo se integran a la estrategia de litio? ¿Qué grado de implementación tienen las políticas o aspectos ambientales en las políticas de litio? ¿Cómo se dan las interacciones entre organismos técnicos y tomadores de decisiones? ¿Cómo se integran los organismos ambientales a los procesos decisorios; qué participación tienen? ¿Cuáles son los distintos ámbitos, canales para que la sociedad participe en temas ambientales? ¿Qué características posen? (procesos institucionalizados EIA o consultas previas)

Tabla 20: Preguntas orientadoras caso subnacional

Nivel de análisis subnacional	**Variables**	**Subvariables**	**Preguntas orientadoras**
Contexto	Aspectos de propiedad	Recursos Naturales	¿A quién pertenecen los recursos naturales (minerales)? ¿Cuál es la forma de su explotación, quién puede realizarla? ¿Existe un régimen particular para el litio?
		Tierra	¿A quién pertenece la tierra (suelo, subsuelo) en que se desarrolla el proyecto extractivo? ¿qué implicancias tiene esta pertenencia, está contestada, por quién/es? ¿Cuáles son los derechos asociados y el grado de implementación de los mismos en el caso?
Sociedad	Actores sociales	Composición	¿Quiénes son los actores sociales que se movilizan en relación a la cuestión del litio? ¿Cuál es su conformación, son grupos homogéneos o heterogéneos?
		Capacidades	¿Cuáles son sus capacidades y los recursos que poseen? ¿Cuál es su tipo de organización, discusión interna, contacto con

			actores externos, conciencia de desafíos en cuanto a capacidades?
		Demandas	¿Cuáles son sus principales demandas, o cómo se combinan estas? Territoriales: vinculadas al uso y dominio del territorio Ambientales: uso del agua y otros bienes ambientales Culturales: protección cultural o aspectos culturales de la vida de las comunidades Sociales: relaciones entre comunidades y con actores externos Económicas: asistenciales (puntuales o restringidas) o de desarrollo local y autonomía económica (alcance más amplio)
		Preocupaciones ambientales	¿Qué lugar ocupa la demanda ambiental en la visión de las comunidades locales? ¿Es integrada en las estrategias de movilización y discusión; en todo caso, de qué manera es integrada?
		Estrategias	¿Qué estrategias son utilizadas por los actores sociales para influenciar las políticas estatales en relación al litio y/o para lograr la protección y realización de sus derechos? (i.e. tipo de acciones: de negociación o contenciosas tales como diálogos, judicialización, asociación, movilización, comunicación)
Mercado	Empresas	Políticas y estrategias	¿Cuáles son las principales políticas empresariales para la relación con actores sociales (asistencialismo, responsabilidad social empresaria, valores compartidos, otro)? ¿Qué características tienen las mismas? ¿Cuáles son las estrategias que desarrollan en el territorio para conseguir sus fines (son rígidas o flexibles) y qué tipo de relaciones o ámbitos de relación desarrollan?
		Prácticas y reacciones	¿Cómo se adaptan a posibles cambios de regulación y/o a mayores demandas desde las comunidades?
Estado	Estrategia de intervención territorial (derivada de la discusión nacional)		¿Cuál es la visión estatal del litio, difiere de la mirada nacional? ¿Cuáles son las políticas necesarias para llevarla a cabo? ¿Cómo se llevan a cabo estas políticas, y qué mecanismo de intervención territorial requieren (marco legal, negociación directa, otro)?
	Debates públicos		¿Existen espacios públicos en que se debate estos aspectos del proyecto, que características tienen, logran modificar la definición de los proyectos?
Interacción	Procesos formales de decisión	Proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA)	En el caso de desarrollo de procesos de evaluación de impacto ambiental, ¿Cómo se desarrollaron para el proyecto de litio? ¿Qué rol tuvieron autoridades ambientales y mineras, otras instituciones especializadas? ¿Se integraron las preocupaciones ambientales de las comunidades locales u otros actores?
	Procesos formales de decisión	Proceso de consulta previa	¿Se llevaron a cabo procesos de consulta previa, cómo se desarrollaron los mismos, cómo integraron opiniones de comunidades locales (identificar si es en conjunción con el proceso de EIA)?

	Otros ámbitos de negociación informales		¿Se dan en el caso otro tipo de negociaciones entre actores de manera menos formalizada? En su caso, ¿entre qué actores suceden, cuáles son sus características y sus resultados?

Tabla 21: Clasificación de la demanda social

Tipo de demanda	Preocupación central	Contenido/ejemplos
Territorial	Reconocimiento territorial ancestral	Áreas de explotación minera son parte de demanda de titulación comunitaria, reclamos de comunidades con derechos del suelo y subsuelo
Ambiental	Impactos negativos en el agua, flora y fauna	Control o limitación a extracción de salmueras y agua subterránea, efectos de proyectos sobre flora y fauna
Cultural	Sitios culturales patrimoniales	Resguardo, limitación de acceso y control sobre sitios de importancia
Desarrollo local	Lograr financiamiento para infraestructura y servicios locales	Ejemplos como la construcción de escuelas, instalación de servicios de potabilización de agua, o acceso a internet
Asistenciales	Apoyos específicos para comunidades o miembros, distintos de desarrollo de proyectos	Aspectos de menor importancia y ocasionales (ej. Comida para reuniones sociales)
Sociales	La relación entre comunidades y empleados de la empresa	Se da en los casos en que se modifican las estructuras demográficas de pequeñas comunidades y se hace necesario establecer reglas o protocolos de comportamiento.
Financieras	Fondos o transferencias dinerarias concretas con libertad de uso	Entrega directa de dinero para que la comunidad decida su uso, tanto en forma de aportes anuales fijos y/o variables en función de las ganancias o beneficios de los extraído
Participación	Reconocimiento como sujeto de derechos en el territorio	Lograr ser tenidos en cuenta en los procesos de toma de decisión; participación y consulta (relación con acceso a la información)
Laborales	Demanda por puestos de trabajo o contratos vinculados a los proyectos mineros	Discusiones sobre cuota de empleabilidad local de empleados de comunidad; contratación de empresas de comunidades para servicios vinculados a las operaciones

Fuente: adaptación de Gundermann et al., 2018

Tabla 22: Personas entrevistadas (Argentina, Bolivia, Chile)

	Persona entrevistada	Institución	Cargo
1	Anónimo	Colectivo Apacheta	Miembro
2	Anónimo	Colectivo Apacheta-Observación participante	Miembros
3	Virginia De Francesco	Defensoría del Pueblo de la Nación	Empleada
4	Héctor Lluzco	Comisionado Municipal Susques	Comisionado
5	Anónimo	Colectivo Apacheta – grupo focal	Miembros
6	Anónimo	Colectivo Apacheta	Miembro
7	Daniel Ryan	FARN – ONG	Investigador

8	Paula Názaro	Sec de Gestión ambiental, Ministerio de Ambiente de Jujuy	Ing ambiental/UGAMP
9	Pablo Videla	Dir de Recursos Hídricos de Jujuy	Ing minas/UGAMP
10	Juan Carlos Lavadenz	Secretaría de Minería de Jujuy	Director de la UGAMP
11	Juan Carlos Zacur Martínez/Daniel Galli	Universidad Nacional de Jujuy	Investigadores
12	Fábrica	Sales de Jujuy (visita)	Jefe de Operaciones
13	Anónimo	Colectivo Apacheta	Miembro
14	Javier García Espil	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	Director Nacional
15	Bruno Fornillo	CONICET	Investigador
16	Ernesto Calvo	Instituto investigación/ UBA Inquimae	Investigador
17	Miguel Soler	Secretaría Minería e Hidrocarburos –Jujuy	Secretario
18	Orlando Cruz	Comisionado Municipal Susques	Comisionado
19	Anónimo	Comunidad de Susques-Pórtico de los Andes	Comunera alterna
20	Anónimo	Comunidad de Olaroz Chico	Comunero –Prosecretaria
21	Rosa Miranda - Francisca Méndez	Escuela Secundaria -Olaroz Chico	Docentes
22	Anónimo	Comunidad Huancar	Miembros, hombre y mujer
23	Anónimo	Comunidad Huancar	Miembro
24	Anónimo	Comunidad de Pastos Chicos	Autoridad
25	Anónimo	Comunidad de Pastos Chicos	Miembro
26	Anónimo	Comunidad Pastos Chicos	Miembro, anciano
27	Andrea Izquierdo	Investigadora	Investigadora Conicet
28	Melisa Argento	Investigadora	Investigadora Conicet

Personas entrevistadas Bolivia

	Nombre	**Institución**	**Cargo**
1	Honorio Carlo	Ger Nac de Rec. Evapor. GNRE	Comunicación
2	Castro Marcelo	GNRE	Dir Planta Llipi
3	Pablo Poveda	CEDLA	Economista
4	Bernardo Nina	Viccem Agua y Saneamiento	Unidad evaluación de proyectos
5	Everth Rubin de Celis	Min de Planif del desarrollo	Director Gral
6	Marco Toro	Tierra ONG	Activista/asesor
7	Juan Carlos Montenegro	Gerente YLB	Ingeniero-investigador UMSA
8	Ricardo Calla Ortega	Sociólogo/antropólogo	Consultor CEDLA
9	Héctor Córdova	Ex gerente Comibol	
10	Juan Carlos Zuleta	Economista	Independiente-asesor gobierno Chile
11	Sergio Nava Orellana	Vicem de Medio ambiente	Jefe de Unidad Programa Medio Ambiente
12	Eugenio Mullucundo	Defensoría del Pueblo de la Nación	Coordinador del Programa Nac de P.Ind
13	Juan Pablo Flores	Observatorio de Recursos Naturales	
14	Juan Carlos Guzmán	CEDLA, ONG	Investigador

15	José Bustillos Castillo	GNRE- Gerencia Nac de Rec. Evapor.	Director de Operaciones
16	Isabel Mercado	Min de Minería - Unidad Medio Ambiente	Bióloga- empleada
17	Janine Romero	Investigadora conflictos litio	Investigadora
18	Ariel Pérez Castellón	AIDA, ONG regional, abogado	Especialista ambiental
19	Johnny Llally Huata	Comité Cívico Potosí	Presidente Comité
20	Marco Gandarillas y Georgina Jiménez	Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB)	Investigadores
21	Ramírez y Saturnino	Unidad Minera-Potosí	Técnico
22	Anónimo	Comunidad de Río Grande	Miembro
23	Anónimo	Comunidad de Río Grande	Miembro
24	Giovana Diaz Avila	Planta de Baterías-Palca	Jefe
25	Villegas	Unidad de control de Rec. Evaporíticos del Salar de Uyuni (UCRESU)	Jefe; Ingeniero
26	Jaime Claros	Universidad Tomás Frías- Potosí.	Geólogo-investigador
27	Milton Lérida	Ex fundador y miembro de FRUTCAS	Ingeniero-independiente
28	Iván Bascope	Especialista en consulta - Min de minería	Abogado

Personas entrevistadas Chile

	Nombre	**Institución**	**Cargo**
1	Flavia Liberona	Terram, ONG	Directora Ejecutiva
2	Florencia Ortúzar	Aida, ONG	
3	Pablo Schatz	Embajada de Australia	Coordinador de proyectos
4	Camilo Lagos	Comisión Nacional de litio	Miembro
5	Antonio Madrid	Fima, ONG	Coordinador de proyectos
6	Manuel Vallejos/Andrés Osardón	Ministerio de Ambiente	Técnicos EAE
7	Valentina Durán	Abogada ambiental	Asesora Min Ambiente
8	Mariana Cervetto	Ex sergeomin y consultora	Independiente
9	Arlene Ebensperger	Ministerio de Minería	Ex Cohilco,
10	Anónimo	Comunidad Coyo	Miembro, Presidente
11	Anónimo	Comunidad Peine	Miembro, Ex trabaj minero de Rockwood
12	Denise/Pia	Antropóloga/geógrafa	Asesoras del Consejo Pueblo Atacameños
13	Anónimo	Comunidad Peine	Miembro, Tesorero
14	Anónimo	Comunidad Peine	Miembro, Presidente
15	Paulo Barraza	Rockwood Lithium	Gerente relaciones comunitarias
16	Ramón Morales Balcázar	Fundación Tanti; Observatorio Plurinacional de salares	Activista, investigador
17	Gabriela Burdiles	FIMA	
18	Marcel Didier von der Hundt	Observatorio Ciudadano	ONG, asesor jurídico de Peine y el CPA
19	Anónimo	Comunidad Toconao	Miembro