

Poder corporativo, Estado y luchas sociales

Apuntes desde
el derecho y
la economía
política
internacional

#1

Diciembre 2023

**La gobernanza
global de la
transición
energética**

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Grupo Geopolítica y Bienes Comunes
Paloma Milá
Fiorella Ricagno
Pia Marchegiani
Teresa Hoffmann
Sven Hilbig
Luciana Ghiotto
Lucía Bárcena
Bettina Müller

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Lex Mercatoria,
poder corporativo
y derechos
humanos**



Poder corporativo : Estado y luchas sociales: apuntes desde el derecho y la economía política internacional no.1 : la gobernanza global de la transición energética / Paloma Milá ... [et al.] ; coordinación general de Ana Saggiore García ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-670-7

1. Recursos Minerales. 2. Materia Prima. 3. Colonialismo. I. Milá, Paloma. II. Saggiore García, Ana, coord.

CDD 306.3

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Coordinadores del Grupo de Trabajo

Ana Saggiore García

Instituto de Relações Internacionais

Pontificia Universidade Católica do Rio de

Janeiro

Brasil

anasaggiore@gmail.com

Luciana Ghiotto

Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional de San Martín

Argentina

luciana.ghiotto@gmail.com

Coordinadoras del Boletín

Luciana Ghiotto

Paloma Milá

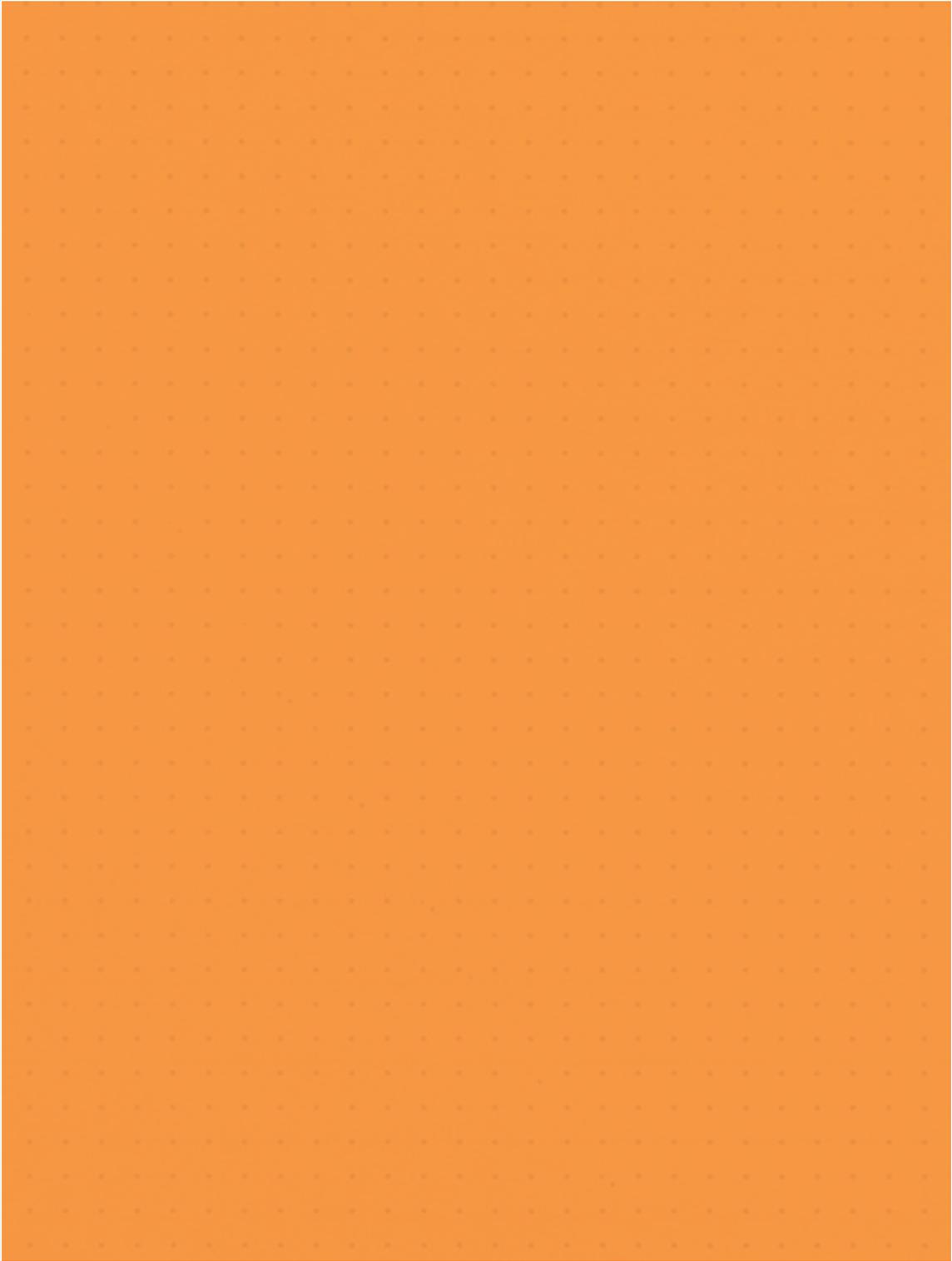
Fiorella Ricagno





Contenido

- 5** Presentación del Boletín
Luciana Ghiotto
Paloma Milá
Fiorella Ricagno
 - 8** El litio en la lucha
interimperial, la Argentina
como cantera
Grupo Geopolítica y Bienes
Comunes (UBA-Argentina)
 - 14** La regulación como campo de
disputa en la carrera por los
llamados minerales críticos
Pía Marchegiani
 - 24** Colonialismo comercial, otra
vez
Luciana Ghiotto
 - 28** “Europa Primero”, también en
la política de materias primas
Teresa Hoffmann
Sven Hilbig
 - 33** Las críticas a los tratados
internacionales de protección
de inversiones en el contexto
de la transición energética
Lucía Bárcena
- 



Poder corporativo, Estado y luchas sociales
Número 1 · Diciembre 2023



Presentación del Boletín

Presentamos el primer número del Boletín Poder corporativo, Estado y luchas sociales: apuntes desde el derecho y la economía política internacional del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos, coordinado por Luciana Ghiotto y Ana García Saggiaro.

Comenzamos este boletín con un número especial que ha sido producto del seminario internacional “La gobernanza global de la transición energética: territorios, políticas y narrativas en disputa” que se realizó en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina, los días 28 y 29 de agosto de 2023. Esta conferencia fue el esfuerzo de instituciones universitarias y de la sociedad civil nacional e internacional: la UNSAM junto al Transnational Institute (TNI), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Observatorio Petrolero del Sur (OPSUR), el Grupo de Geopolítica y Bienes Comunes (GyBC), la Fundación Friedrich Ebert (FES) y CLACSO.

La transición energética es un proceso multidimensional y presenta enormes discusiones. Se encuentra en disputa en lo que respecta a, por un lado, sus modos y procesos y, por otro, sus impactos, tanto sociales como ambientales y económicos. Se la ha presentado como una realidad insoslayable, la constitución de nuevas “economías verdes” para enfrentar el cambio climático. No obstante, no es el mismo modo en que se vive esta realidad desde el norte y desde el sur global. Visto desde la periferia, la transición energética aparece como un debate importado, que se impone desde los gobiernos de Europa, desde la academia del norte, y los

organismos y foros internacionales. En el sur las prioridades políticas e intelectuales parecen ser otras, pero se pone al ciudadano entre la espada y la pared: la falsa elección de tener que optar entre llegar a fin de mes, o presenciar el fin del planeta.

Mientras tanto, cada vez más países se apuran en tomar compromisos para reducir las emisiones netas a cero durante este siglo. Pero eso depende de transformar las economías e industrias basadas en combustibles fósiles en economías impulsadas por las llamadas tecnologías limpias. En consecuencia, las estimaciones indican que la producción de vehículos eléctricos podría multiplicarse por 15 para 2050, mientras que el despliegue de energías renovables como paneles solares y turbinas eólicas podría potencialmente cuadruplicarse.

Pero la mayoría de los recursos necesarios para la transición energética están fuera de los países en donde se asienta la tecnología necesaria para producir baterías de litio (especialmente Asia-Pacífico) o que tienen la capacidad de invertir en otros países para la exploración o explotación mineras. En la carrera mundial por acceder a estas materias primas, China se ha convertido en el proveedor o procesador dominante, lo que ha suscitado advertencias sobre la excesiva influencia de ese país en los procesos de extracción y acaparamiento de recursos energéticos a escala global. Esto ha desatado en los últimos años una reacción por parte de EEUU y de la UE por achicar la brecha y dependencia con China.

Los países de América Latina tienen la capacidad de proveer una parte importante de los recursos que se necesitan para la transición energética. Sobre esta región se verán gran parte de las presiones de empresas y de Estados para tener acceso a las materias energéticas como el litio. Solo en la gran-región de Atacama (Chile, Argentina, Bolivia) se concentra un 58% de los recursos mineros globales de litio, y casi un 53% de las reservas. En Sonora, México, la empresa china Ganfeng Lithium construye la mina de litio más grande del mundo. Por su parte, la UE es 100% dependiente de la importación de litio y, si se cumplen los compromisos de

descarbonización, se estima que en 2030 se necesitarán 18 veces más de litio y 5 veces más de cobalto, y en 2050 se requerirá acceder a 60 veces más de litio y 15 veces más de cobalto.

Esta realidad impone numerosas preguntas para quienes nos ubicamos en el campo de la economía política internacional. ¿Desde qué conceptos explicamos esta corrida hacia las energías limpias? ¿Qué relaciones de poder y actores globales se ponen en juego en este proceso? ¿Cuáles serán los impactos sobre los países de América Latina? ¿Qué tipo de relación se establece entre las metrópolis industriales que empujan el proceso, y las periferias que son las que van a proveer las materias primas para esta transición? Y finalmente, ¿cuáles serán las normativas internacionales que regulen este nuevo proceso?

Este boletín presenta algunas de las respuestas que los participantes del seminario internacional dieron a estas preguntas, desde una perspectiva de economía política internacional, vinculando los debates sobre la transición energética con los estudios de la gobernanza del comercio y de las inversiones.

Luciana Ghiotto, Paloma Milá y Fiorella Ricagno



El litio en la lucha interimperial, la Argentina como cantera

Grupo Geopolítica y Bienes Comunes (UBA-Argentina)*

En medio de la guerra interimperial los países dominantes presionan al sur ya sin mediaciones en búsqueda de materias primas y el control que garantice sus prerrogativas y necesidades de suministro, así como la estabilidad de su “modo de vida imperial”, y los gobiernos del sur suelen adecuarse a sus condiciones.

En Argentina, no son pocos quienes sostienen que la crisis de deuda y la restricción de dólares en Argentina no admite una salida soberana y que el cumplimiento del programa impuesto por el FMI es obligatorio. Alrededor de esta máxima se organizan hoy todos los actores que son factores de poder en el escenario nacional. Las políticas productivas y distributivas se encuentran absolutamente subordinadas a este lineamiento único. Por un lado, ajuste fiscal para saciar al FMI. Por otro, ventajas e incentivos de todo tipo son la carnada para atraer inversión extranjera con el fin de montar enclaves exportadores. En el medio, un pasillo angosto que marca límites estrechos. Un margen de movimiento muy acotado para concebir un vector de desarrollo con justicia social y ambiental, control público y democrático de los recursos estratégicos y la tecnología.

* Grupo integrado por Bruno Fornillo, Martín Kazimierski, Jonatan Núñez, Andrea Calderón, Elaine Santos, Melisa Argento, Florencia Puente, Martina Gamba, Gustavo Romeo y Gabriel Correa. <http://geopolcomun.es.org/>

Se proyecta, así, un modelo primario exportador presuntamente diversificado en una canasta compuesta por recursos como soja, gas y litio. Esto es: agricultura extensiva de base química; extracción de hidrocarburos no convencionales y minería a gran escala; tres actividades capital intensivas, que combinan altos niveles de concentración y extranjerización del capital con una limitada capacidad de generación de puestos de trabajo y un impacto territorial y socioambiental enorme. En efecto, la minería del litio pone en peligro la reproducción del ecosistema y desconoce los derechos de las comunidades originarias.

Una de las cuestiones más gravitantes de la transición contemporánea es la reconversión de la industria automotriz y autopartista hacia la movilidad eléctrica. En el corazón de esta reconversión se produce una disputa geopolítica por el liderazgo y el control de los principales eslabones de la cadena global: la producción de baterías de Ion litio, sector clave donde China es el principal jugador y, aguas arriba, la extracción de cobre, cobalto y, particularmente, litio, donde Suramérica (con foco en el “triángulo” del litio, pero no únicamente) se posiciona como principal cantera para abastecer una demanda cuya acelerada expansión disparó el precio de estos minerales, recrudeció la competencia corporativa y de las principales potencias por el control de los recursos. Según datos de la *International Energy Association* (IEA) de 2021, se estima que un vehículo eléctrico típico requiere seis veces más minerales que uno convencional. La fabricación de un vehículo eléctrico demanda 8.9 kg. de litio (los vehículos convencionales no utilizan este mineral para su fabricación). Por esto, Bolivia, Chile y Argentina son fichas de ajedrez para la jefa del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos, Laura Richardson. En una aparición pública señaló la importancia estratégica del “triángulo” y afirmó que chinos y rusos están en América Latina para “socavar a Estados Unidos y a las democracias locales”. Un botón de muestra que nos permite argumentar, sin recaer en exageraciones extemporáneas, que la región, y en ella Argentina, es francamente un terreno donde se tensan los países dominantes.

De este lado del hemisferio se vislumbran estrategias defensivas que buscan contrarrestar la presión del capital transnacional y la injerencia de las principales potencias. Bolivia es el caso más emblemático. El litio es considerado un recurso estratégico y el Estado controla la totalidad de los salares (Uyuni, Coipasa y Pastos Grandes). En Chile las empresas privadas que extraen litio tributan al Estado el 40% del precio de venta y están obligadas a transferir 50 millones de dólares por año para investigación y compensación a comunidades afectadas. Además, el 25% del litio extraído debe colocarse en el mercado local a precio preferencial. Inclusive en México, en vistas del descubrimiento de importantes reservas, el gobierno de López Obrador lo declaró recurso estratégico, frenó el otorgamiento de concesiones a privados y creó una empresa pública nacional.

Pero Argentina camina a contramano de estas iniciativas. Es el país con menor control y apropiación pública de la renta minera asociada a la explotación del litio. Conforme el Código Minero nacional, las empresas privadas nacionales o extranjeras pueden adquirir mediante concesiones provinciales a perpetuidad y prácticamente sin condiciones yacimientos públicos de litio. Cuentan asimismo con ventajas y beneficios extraordinarios, otorgados por la Ley de inversiones mineras sancionada en los años noventa: estabilidad fiscal por 30 años, régimen de regalías provinciales con un techo del 3% del valor bocamina declarado por las mismas empresas, junto a una serie de exenciones impositivas que hacen de la extracción de litio en el país un negocio de bajísimo riesgo y altísima rentabilidad. En la Argentina es muy difícil conocer la tributación de las empresas, lo cual es un problema en sí, para el 2020, según una estimación realizada para la CEPAL, las arcas públicas recaudaron 12,1 millones USD. A pesar de y debido a esta normativa permisiva e hiper ventajosa para el capital minero transnacional, la Dirección General de Aduanas denunció por subfacturación a la empresa norteamericana Livent, que extrae litio del Salar de Hombre Muerto en Catamarca desde 1997. Livent burló los controles públicos para disminuir aún más los tributos al Estado provincial en calidad de regalías. Solo entre 2018 y 2019 registró más de 400 ventas con precios de hasta un 121% por debajo de

las demás compañías exportadoras de litio del mundo. Y hace 25 años que está operando en el país.

Otro capítulo del litio en nuestro país se vincula con la capacidad de la minería en general, y del litio en particular para generar nuevos empleos de calidad. La minería a gran escala, y en particular la minería del litio en salares no traccionan de manera significativa el empleo registrado en el sector minero a nivel nacional, ni tampoco el empleo registrado en general en las provincias donde se desarrolla. El empleo litífero es casi nulo, estamos hablando de alrededor de 350 trabajadores/as en toda la provincia de Catamarca, y de menos de 2000 a nivel nacional. Transcurridos 25 años en los que la empresa Livent exporta el litio de Catamarca, no se están vislumbrando los beneficios. En febrero de 2022 se habían inscrito voluntariamente 38.385 habitantes como trabajadoras/es de la economía popular en el RENATEP, el sector con mayor peso en el “empleo” provincial.

En definitiva, en el escenario actual en Argentina persiste un marco normativo neoliberal ampliamente beneficioso para el capital transnacional, que combinado con el esquema de provincialización implantado por la reforma constitucional de 1994, opera como una barrera para la intervención pública de escala. Entremedio, nuestras capacidades soberanas se evaporan como el agua de los salares. Esto tiene consecuencias en varios planos, que queremos enfatizar:

- La minería del litio no es actualmente una fuente relevante de renta para el Estado argentino, que mantiene una relación de subordinación con los principales jugadores privados del sector. Y nos referimos al Estado en sus distintos niveles, habida cuenta del carácter notoriamente asimétrico entre gobiernos municipales/provinciales y grandes corporaciones mineras. Configuran un falso federalismo, que se traduce en fragmentación y debilidad, terreno fértil para la impunidad corporativa que cuenta con la

colaboración de las élites económicas provinciales que controlan los resortes institucionales.

- Esto se aplica a su vez al desarrollo tecnológico. Se observa un preocupante desacople y desvinculación entre las capacidades del sistema científico y tecnológico nacional (por cierto sustantivas) con el ámbito productivo privado. Algo que viene siendo señalado con insistencia desde el Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio.
- La extracción del litio en tanto economía de enclave transnacional, capital intensiva y desregulada, tiene una capacidad muy limitada para generar nuevos empleos y para dinamizar las economías regionales. La tercerización y subcontratación descontrolada, combinada con la negociación colectiva por empresa, facilitan el fraude y la precarización laboral. En las provincias mineras se agudiza la desigualdad y el deterioro de los mercados de trabajo. Los beneficios de la minería alcanzan solo a unos pocos.
- Como consecuencia, se observa un sistemático desconocimiento de los derechos de las comunidades y poblaciones locales, que no cuentan con canales genuinos de participación democrática y, con bastante frecuencia, ante la irrupción de protestas por el agua y en defensa de los territorios, son perseguidos y reprimidos por las autoridades y fuerzas de seguridad.
- No menos importante es el impacto ambiental de la actividad minera, especialmente cuando el control y la rendición de cuentas recae en las propias empresas, frente a un Estado que renuncia a una de sus funciones fundamentales. Así, la minería sustentable es tan solo un eslogan fraudulento de las empresas puesto en boca de funcionarios de primera y segunda línea.

En condiciones de ecoimperialismo las reservas naturales del continente comienzan a ser acaparadas por una gestión corporativa que absorbe los recursos bajo una dinámica de enclave. El escenario bélico se traduce

aquí en una presión violatoria de los esbozos de soberanía en cualquiera de sus dimensiones, traducida en una exacción constante de las capacidades vitales de la región. Empero, no toda la región sigue los diseños de la Argentina, también se encuentran resistencias desplegadas en torno a la sociedad civil movilizadora y a los gobiernos que, con mayor o menor fidelidad, surgen tras su estela. Lo cierto es que respecto del litio existe en Bolivia, Chile y México un intento de reforzar las capacidades de intervención a partir de una participación más sustantiva de las empresas públicas en la faena extractiva. Quedan, sin embargo, preguntas pendientes: ¿Hasta qué punto estas intenciones de impulsar las capacidades públicas van a plasmarse fehacientemente en los hechos? En Chile está pendiente una nueva constitución, en Bolivia el control del Estado dio paso a asociaciones con firmas extranjeras que aporten soluciones frente a la dificultad para encontrar la técnica de extracción de mejor performance, en México la claridad sobre los alcances de la empresa “Litio para México” aún son limitadas.

Asimismo, este impulso estatista en todo caso se vincula con otras preguntas igual de medulares: ¿Cuál será el lugar dado a las comunidades en tanto actores centrales de la territorialidad en la que se extrae litio? Además: ¿qué peso se le dará a la sustentabilidad real de los procesos socioambientales? E incluso: ¿Qué lugar tendrá el despliegue de tecnologías que preparen a nuestros países para la transición energética justa y popular? Las respuestas a estas preguntas son claves para diagnosticar el destino del litio en los años inmediatamente venideros, pero también para calibrar hasta qué punto el sur global puede sustraerse del destino de cantera y sumidero que reserva el norte para nuestros territorios. La actualidad de la guerra se despliega entonces bajo la forma de un colonialismo verde en la geografía subordinada de Latinoamérica.



La regulación como campo de disputa en la carrera por los llamados minerales críticos

Pía Marchegiani*

La agenda de seguridad como eje central de las relaciones geopolíticas en contexto de crisis múltiples

La humanidad se encuentra en una encrucijada central, con complejas y multidimensionales crisis de carácter político, económico, social, ecológico –que ponen a la existencia de la humanidad en jaque–. Este momento ha sido designado con un término específico para dar cuenta la forma en que todas estas dimensiones se relacionan entre sí. Policrisis.

El proyecto civilizatorio se ha encontrado con los límites planetarios; se están traspasando umbrales respecto a los cuales la vida tal cual es conocida, no será posible (Nápoli y Marchegiani, 2023).

Lejos de que esta situación genere un necesario y renovado impulso a la agenda multilateral en sus diversas esferas, y en particular la ecológica,

* Abogada, investigadora de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y del Programa de Estudios Globales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) -Argentina. Invitada por el Grupo de Trabajo CLACSO

estamos asistiendo a un nuevo capítulo de una batalla geopolítica por controlar las tecnologías vinculadas a la transición energética.

De allí que se abre una nueva carrera por controlar la cadena del suministro de los ahora denominados minerales críticos, también llamados minerales para la transición energética, dado que, del control de estas tecnologías, surgen nuevas oportunidades económicas tanto para la expansión del capital como para mantener (o disputar) el poder, y la hegemonía. Esta competencia se centra en la redefinición de áreas estratégicas que implican la transición energética y las políticas de seguridad energética. En particular la industria automotriz, con la electromovilidad y las tecnologías vinculadas a la información y las comunicaciones, pero también las industrias más tradicionales vinculadas a las armas y la seguridad en su sentido convencional ligado a la defensa.

Emerge sin lugar a duda como novedad el concepto de “seguridad”, re-significado y ampliado en sus connotaciones multidimensionales (Fornillo, 2014) también asociadas a los bienes naturales y al concepto de sustentabilidad, como discute Riofrancos (2022).

La pandemia y la guerra en Ucrania, han perturbado –además de distintos aspectos de la salud y la vida de las personas– especialmente, las cadenas de suministro, y así también, en parte el mercado. Es por ello que desde la academia se ha comenzado a hablar de una nueva fase de la globalización: una desglobalización en la cual los procesos de integración económica se ralentizan y se redefinen con una lógica distinta, para luego re-globalizarse de manera selectiva (Nápoli y Marchegiani, 2023).

En este proceso se identifican dos tendencias. Por un lado, el *on-shoring*, en cuyo contexto pierde peso la lógica de deslocalización, que llama a proveerse de materias primas allí en donde resulten más baratas (en términos económicos, laborales o ambientales). En este sentido, se observa que, para los llamados minerales críticos para la transición energética o desarrollo de agendas verdes, los proyectos comienzan a aparecer dentro

de las fronteras del Norte Global (Europa y Norteamérica, Riofrancos, 2022). Por el otro, se suma la lógica del *friend-shoring* de abastecerse de economías y sociedades socioculturalmente afines (Nápoli y Marchegiani, 2023). De esa manera, estas sociedades son consideradas más confiables a la hora de disminuir riesgos en el suministro, y permiten reducir la dependencia de los países que son consideradas autocracias —como Rusia o China— por Europa y Estados Unidos.

Como consecuencia, Europa y Estados Unidos vuelven a mirar a América Latina. Para el caso europeo, esta re-vigorizada importancia de la región pudo verse en visitas de los líderes de las principales potencias europeas, y de la propia institución comunitaria interesadas en el litio, el cobre o el hidrógeno verde. De hecho, en el proceso de revisión del acta de materias primas en la Unión Europea, llevado a cabo durante los años 2022 y 2023, la mirada sobre las alianzas estratégicas entre países comunitarios y el Sur Global, adquirió importancia a la par del progreso de la firma de distintos memorándums de entendimiento.

Existen numerosas narrativas que tienden a encuadrar a la minería asociada a los minerales para la transición energética como “verdes” o benevolentes respecto a su impacto ambiental (Voskoboynik y Andreucci, 2022). Muchas de ellas optan por utilizar nuevos términos o re-significar sus contenidos a la luz de los nuevos pactos verdes europeos y norteamericanos. Se ha escuchado hablar cada vez con más frecuencia sobre minería verde, minería sostenible y otros nombres controvertidos, que en muchos casos parecen simples oximorones, y se encuadran en estrategias de “Greenwashing” o lavado verde.

Más allá de lo que sucede en el plano de las narrativas o discursos que buscan legitimar este interés, estas estrategias de las potencias hegemónicas vienen acompañadas de un paquete regulatorio que contiene algunas novedades. Por un lado, se proponen nuevos capítulos en los tratados de libre comercio existentes. Por el otro, se dictan diversas normas que buscan incentivar las inversiones en sectores vinculados a la transición

energética o el suministro de minerales (Ley de Reducción de la Inflación del 2022 en Estados Unidos) o apoyar proyectos o alianzas específicas (Acta de Materias Primas de la Unión Europea).

Quizá el aspecto más novedoso lo trae la política europea de la mano de una serie de regulaciones a nivel comunitario vinculado a la batería responsable, o a las normas de debida diligencia, que ya tienen países como Francia y Alemania. Estas últimas buscan asegurar para las empresas con domicilio en Europa el respeto de los derechos humanos en la cadena del suministro. Pese a que existen limitantes en esta perspectiva a la hora de llevar a la práctica, emerge como un paso novedoso en el contexto de la integración del capital en esta fase de la globalización.

En este contexto, en estas páginas nos focalizamos en los esquemas socio-legales, dando cuenta de su relación con distintos paradigmas de desarrollo y la forma de definir roles a actores del mercado, la sociedad y el Estado.

Los problemas de implementación de los mecanismos de participación y consulta en la extracción de litio

La extracción de litio -uno de estos minerales ahora denominados críticos- de los cuales Argentina es cuarto a nivel mundial en su extracción, supone un riesgo social, ambiental y cultural para las comunidades que allí habitan, porque su extracción insume grandes cantidades de agua, elemento crítico y escaso en ecosistemas sumamente frágiles. Afecta también la reproducción de la vida de comunidades que habitan en los salares desde hace cientos de años. El ritmo al que se pretende extraer el mineral pone en jaque, paradójicamente, el rol de estos ecosistemas para la adaptación (regulación hídrica) o mitigación (secuestro de carbono); pueden pasar de ser reservorios de carbono a fuentes de emisión.

La implementación de la política ambiental (herramientas de gestión como el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación ambiental estratégica o la evaluación de impacto ambiental) y de los derechos de acceso (información, participación, justicia reconocidos en el Acuerdo de Escazú) es débil en Argentina frente a la política económica y productiva; en particular en un contexto de alto endeudamiento externo.

Los mecanismos de participación y consulta previa a comunidades indígenas que viven en los humedales altoandinos, resultan herramientas centrales para asegurar la autodeterminación de estas comunidades, y aportan a pensar desde diálogos democráticos e interculturales los consensos necesarios para la toma de decisiones. Pese a su reconocimiento legal, su aplicación encuentra distintos tipos de problemas que van desde su no aplicación, a la aplicación cosmética, o instrumentalización de las comunidades.

Así, por ejemplo, en el caso de las comunidades aledañas a Olaroz-Cauchari, en la provincia de Jujuy, las comunidades han participado de manera instrumental en el proceso (Marchegiani et al., 2019). De esa manera, el Estado y la empresa han definido el avance del proyecto y sus condiciones en el ámbito del proceso de evaluación de impacto ambiental, dejando lugar a que luego la empresa lleve a cabo de la instancia de interacción con las comunidades y allí las integre de manera secundaria. En esa interacción privada entre la empresa y las comunidades, se escuchan las necesidades de las comunidades y se da respuesta a sus demandas (Marchegiani, 2023) en un contexto de relación asimétrico y controlado por la propia empresa (Marchegiani et al., 2019).

A poco más de 100 kilómetros de distancia, las comunidades que habitan en la zona de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, que comparten las provincias de Salta y Jujuy, llevan un proceso de más de 12 años de resistencia, en el que combinaron estrategias de movilización legal, acción directa y alianzas estratégicas con actores de la academia y sociedad civil para amplificar su visión. De esta manera, inicialmente elaboraron

un protocolo comunitario para definir la forma y condiciones para relacionarse con actores externos, y así llevar adelante la aplicación de la consulta previa. Sin embargo, con el paso del tiempo, y la negativa a reconocer su protocolo como de aplicación directa para definir actividades en su territorio, explicada en la falta de entendimiento del proceso y sus implicancias por parte de decisores políticos (Marchegiani y Parks, 2022) cambiaron de posición, estableciendo que no deseaban ser consultadas y que tampoco querían el avance del litio en su territorio.

En el Salar del Hombre Muerto, en la provincia de Catamarca, las audiencias públicas para llevar a cabo la ampliación de la operación que data de 1998 fueron realizadas como meros formalismos a cumplir.

Así, se dan disputas de sentido en la forma en que estas herramientas son llevadas a la práctica, lo que también puede verse respecto al Acuerdo de Escazú en donde dos miradas opuestas sobre la participación se encuentran. La primera, meramente formalista como un trámite más a realizar; la segunda con mirada de autodeterminación, como vehículo para la defensa de los bienes comunes, en la que el no es una opción posible, y deseable para las comunidades o grupos que buscan definir las prioridades de su desarrollo.

La lógica de privatización de la interacción con las comunidades que se vio en Olaroz-Cauchari, también se identificó en Chile, dando cuenta de la delegación o retroceso del Estado, aspecto que interactúa con conceptualizaciones de sustentabilidad débil, de transición energética que refuerza asimetrías e injusticias de distinto tipo (i.e. transición energética corporativa), una transición definida y controlada por el mercado.

Paradigmas socio-legales en pugna

De esa manera puede decirse, que la aplicación de la política y el derecho ambiental depende en gran medida del empuje y demanda social que integra los aspectos jurídicos en sus luchas. Existe una juridificación de

los conflictos; que no es solamente la judicialización del conflicto, sino la discusión en clave legal de los problemas sociales. La búsqueda del reconocimiento de la diferencia (en términos de Nancy Fraser) como constitutiva de las luchas sociales del nuevo siglo. Lo legal es otra herramienta de lucha, que, en combinación con otras estrategias de acción colectiva, contribuye a aportar temas y procesos. Estas se vuelven más importantes frente a iniciativas de extrema derecha que amenazan con terminar con las conquistas sociales en distintos aspectos.

Además, vemos cómo la misma vigencia de los derechos humanos y ambientales son campos de disputa en sí mismos; porque allí se cruzan distintas visiones sobre desarrollo y naturaleza con consecuencia en la concreta aplicación del marco de derechos. No sólo existe distinta forma de denominar a la naturaleza (Bienes comunes, recursos estratégicos, commodities, Fornillo, 2014), sino que éstas se traducen en distintos esquemas institucionales de tomar decisiones y controlar la extracción mineral.

Simplificando (y recurriendo a la noción de tipos ideales) podemos decir que existe un marco neo-liberal, en la que el mercado tiene mayor injerencia en las decisiones, define los precios e incentivos y existe escaso control estatal; prima la mirada de los recursos naturales, o su versión aggiornada, de los commodities. La naturaleza brinda beneficios a las personas y por eso debe ser explotada. El mercado definirá costos y beneficios. Cuando se habla de la protección ambiental se hace en una connotación de sustentabilidad débil, asociada a la tecnología que todo lo resolverá. El sector privado suele ser presentado como eficiente vis a vis los Estados.

Por otro lado, existen visiones vinculadas a paradigmas neodesarrollistas (que puede o no tener elementos progresistas) en el Sur Global en el cual el Estado tiene un rol más importante de la mano de recursos considerados estratégicos, decide y controla la extracción mineral y la explotación de la naturaleza. Existe en esta mirada un interés público, definido de

distinta manera, que permite al Estado decidir en función del interés común respaldado por mayorías electorales en contextos democráticos, y corre el riesgo de imponer su mirada sobre las minorías al no actualizar las fuentes de participación a instancias electorales en sintonía con la democracia ambiental.

Por último, existen experiencias de posdesarrollo en la que prima la mirada de los bienes comunes, que se nutre de los paradigmas ambientales e indígenas, con foco en el respeto por los ciclos ecosistémicos y su regeneración, y el respeto a la Pachamama de la que se puede tomar lo necesario para reproducción de la vida y cultura. Ambas visiones se vinculan a lo colectivo, lo cooperativo, e implican procesos de decisión de carácter horizontal, a veces imaginando un Estado emancipatorio, y otras, hasta prescindiendo de él.

La conexión entre lo local, lo nacional y lo global

Hoy existe una enorme convergencia entre lo que sucede a nivel local, nacional y global de la mano de visiones que desde el punto de vista económico pueden denominarse neoliberales, u ortodoxas, que consolidan al rol del sector privado en detrimento de los Estados, y otorga garantías de inversión para empresas transnacionales. Desde la discusión energética, aportes como el de la transición energética corporativa que consolidan Bertinat y Svampa (2022), se relacionan con paradigmas jurídicos, que consideran a la naturaleza como commodities, y redundan en una sobreexplotación de los bienes ambientales, y una visión cuasi-cosmética de mecanismos de participación y consulta. De ahí que las propuestas de certificaciones o auditorías que se proponen en el acta de materias primas y otras normas, abonan la visión superficial de estos temas, en la que la empresa puede auto-regularse y auto-controlarse en el respeto por los derechos humanos.

Como consecuencia de esta convergencia de visiones en los que el rol del privado prima por sobre el Estado, surgen dos grandes perdedores en términos de actores; los Estados-nacionales, y las comunidades locales. Además, de un gran perdedor absoluto, que es la propia humanidad que no logra dar respuesta a la situación de crisis.

Las posibles formas y esquemas político-legales institucionales para fortalecer tanto el rol del Estado y con eso lo público, y de los territorios, con elementos indigenistas y ambientalistas, y con ello lo colectivo y lo común, son sumamente necesarios y urgentes. Sin embargo, muchas veces estas estrategias entran en tensión. En muchos casos, lo nacional, lo estatal, lo que se justifica en pos de lo común tiene en concreto personas, comunidades y territorios que son perjudicadas. Es por ello, que deben generarse acuerdos mínimos sobre los que construir consensos: líneas rojas desde lo socioambiental que no deben pasarse por alto en un sistema democrático; por un lado, los equilibrios ecosistémicos, por el otro, las posiciones vida y cultura de las comunidades que desean preservar su modo de vida y sus ecosistemas., donde hay un no, no puede ser impuesto a la fuerza.

REFERENCIAS

- Fornillo, Bruno (2014). ¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre. Nueva Sociedad, número 252.
- Marchegiani, Pia (2023). 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. Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, octubre 2023. (no publicado).
- Marchegiani, Pia; Höglund Hellgren, Jasmin y Gómez, Leandro (2019). Lithium extraction in Argentina: a case study on its social and environmental impacts. https://farn.org.ar/wpcontent/uploads/2019/05/DOC_LITHIUM_ENGLISH-1.pdf

Marchegiani, Pia; Parks, Louisa (2022). Community Protocols as Tools for Collective Action beyond Legal Pluralism - the Case of Tracks in the Salt. Girard Fabien, Hall, Ingrid, Frison, Christine: Biocultural Rights, Indigenous Peoples and Local Communities, Protecting Culture and the Environment, Routledge, London. doi.org/10.4324/9781003172642

Nápoli, Andrés y Marchegiani Pia (2023) (compiladores). El laberinto de las transiciones. Aportes para pensar una salida socioecológica en tiempos de crisis. Informe Ambiental Anual Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Voskoboynik, Daniel y Andreucci, Diego (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>.

Riofrancos, Thea (2022): The Security-Sustainability Nexus: Lithium Onshoring in the Global North. *Global Environmental Politics* 2022; doi: https://doi.org/10.1162/glep_a_00668

Svampa, Maristella y Bertinat, Pablo (2022). La transición energética en Argentina. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.





Colonialismo comercial, otra vez

Luciana Ghiotto*

Uno de los puntos débiles de lo que se está enmarcando como la “transición verde” es el acceso a las materias primas necesarias para transformar la base energética de las economías industriales de combustibles fósiles a tecnologías “limpias”. Esto es especialmente cierto en el caso de la Unión Europea que depende, para la mayoría de estos metales, entre un 75 y un 100 por ciento de las importaciones, la mayoría de las cuales provienen de China o de países del Sur Global.

Es este dilema el que subyace a la Ley de Materias Primas Críticas (*Critical Raw Materials Act*), publicada por la Comisión de la UE en marzo de 2023. La ley propone un marco regulatorio para garantizar el acceso a un “suministro seguro, diversificado, asequible y sostenible” de materias primas críticas (MPC) para Europa.

Según la definición de la UE, las MPC son de gran importancia para la economía, pero se entiende que las cadenas de suministro son hoy de alto riesgo porque los países donde están ubicadas estas MPC tienden a concentrar la producción, así como a establecer restricciones a las exportaciones. Para garantizar el comercio abierto y el libre acceso a minerales vitales, la UE ha propuesto una batería de medidas, como la firma de asociaciones estratégicas sobre materias primas y tratados de libre comercio

* Investigadora de CONICET Argentina y coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos. Esta presentación es en el marco de la investigación conjunta con Bettina Müller y Lucía Bárcena para la elaboración del reporte para el Transnational Institute (TNI): *The raw materials rush* (en prensa).

(TLC) que incluyen disposiciones sobre Energía y Materias Primas. En otras palabras, la UE requiere de enormes cantidades de MPC que no se encuentran en su territorio, que están concentradas en pocas regiones del mundo, y para ello está desplegando una estrategia de firma de tratados comerciales para lograr la prioridad de acceso a esos materiales.

En 2015, la Comisión de la UE presentó una nueva estrategia llamada “Comercio para todos” (*Trade for all*), impulsando la inclusión de un capítulo sobre Energía y materias primas (EMP) en todos los nuevos acuerdos comerciales. Estos capítulos pretenden mitigar el riesgo de suministro de MPC a la UE. La Comisión tiene intención de firmar TLC con Nueva Zelanda, Chile y México, mientras que todavía se están negociando tratados con India, Indonesia y Australia. Los acuerdos propuestos con Marruecos, Tailandia y Filipinas también podrían incluir capítulos similares. Aunque las negociaciones para una Zona de Libre Comercio Profunda e Integral con Túnez están en suspenso, el borrador de este acuerdo también incluye un capítulo de EMP.

La UE promueve estos tratados bajo el argumento de que “todos ganan”: mientras la UE tiene acceso a los materiales que necesita, los países proveedores desarrollan capacidades de procesamiento para avanzar en la cadena de valor de las tecnologías limpias. Pero si bien la UE ha incluido cláusulas en los TLC para garantizar el acceso al litio chileno o al níquel indonesio, no hay cláusulas que garanticen la ayuda de la UE a la industrialización.

Por el contrario, el caso de Indonesia muestra el lado oscuro de las políticas europeas. Indonesia tiene las mayores reservas de níquel del mundo y el metal tiene una gran demanda debido a su uso en la fabricación de acero y en baterías para vehículos eléctricos. El gobierno quiere que Indonesia tenga un papel importante en las actividades de la cadena de suministro. El objetivo es transformar al país de un exportador de materias primas a un exportador de productos altamente competitivos a través de la industria transformadora para el año 2045.

Pero estas políticas indonesias no han pasado desapercibidas. Las empresas mineras han estado impugnando activamente esta estrategia utilizando varios canales, desde demandas legales nacionales hasta demandas contra Indonesia mediante el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés), mecanismo que está contenido en los tratados de protección de la inversión extranjera. Asimismo, la UE reaccionó y en 2019 presentó una demanda contra Indonesia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) por la prohibición de exportar níquel y la imposición de que la fabricación de níquel debe realizarse dentro del país. La UE argumentó que estas medidas son incompatibles con las disposiciones de la OMC. La OMC favoreció a la UE; pese a ello, Indonesia no ha dejado de defender su política y en 2022 presentó un recurso de apelación contra esta decisión.

Los capítulos del EMP que la UE está impulsando cubren tres áreas: principios de mercado; acceso sin riesgo a la infraestructura de transporte de energía; y la homogeneización de las prácticas regulatorias.

La UE busca garantizar el libre comercio y el suministro de materias primas eliminando cualquier “distorsión” que pueda aparecer en las relaciones comerciales. Por ejemplo, la prohibición de Indonesia no se permitiría con estos capítulos: choca con las cláusulas incluidas en el TLC UE-Indonesia, especialmente el capítulo del EMP. Esto muestra la colisión de los objetivos de la UE para garantizar el suministro de materias primas y la posibilidad de que los países del Sur Global avancen en el camino de la industrialización. Aunque las negociaciones para este TLC parecen estar en suspenso, es evidente que el gobierno enfrentará varias contradicciones si se reanudan las negociaciones del TLC.

Es poco probable que los instrumentos relacionados con el comercio que la UE está implementando ayuden a los países del Sur Global a avanzar en la industrialización de sus propias materias primas hacia la transición energética. En cambio, profundizarán un modo de producción

extractivista, basado en la explotación de materias primas, para mantener el consumo excesivo en la UE.

La UE y otros países industrializados están financiando la “ecologización” de sus propias economías e industrias, al tiempo que utilizan tratados comerciales para asegurar el acceso al mercado para sus corporaciones. Mientras tanto, los países de la periferia se quedan con muy poco espacio para la política pública, ni tienen acceso a medios financieros para sacar más provecho de su participación en la cadena de suministro de tecnologías limpias. Como resultado, las políticas extractivistas continúan ejerciendo una presión cada vez mayor sobre los países ricos en materias primas, poniendo a prueba sus ecosistemas y recursos hídricos y alimentando los conflictos sociales.



“Europa Primero”, también en la política de materias primas¹

Teresa Hoffmann*
Sven Hilbig**

La Comisión Europea presentó a comienzos de año una propuesta de ley encaminada a garantizar el acceso de las empresas europeas a materias primas procedentes del extranjero. Este paso parece ineludible en aras de una transformación ecológica estructural. Sin embargo, si para Europa supone el comienzo de una campaña de inversiones en tecnologías verdes, para el Sur global encierra el peligro de afianzar estructuras neocoloniales.

La pandemia de coronavirus y la guerra rusa contra Ucrania han puesto de manifiesto la fuerte dependencia europea de las materias primas de unos pocos países. En particular, la enorme dependencia de materias primas fundamentales procedentes de China sigue siendo una piedra en el zapato para muchos políticos. Las materias primas consideradas fundamentales son aquellas que resultan esenciales para la economía y la defensa y cuyo suministro no está garantizado.

* Asesora Política de Materias Primas.

** Asesor Político en Digitalización y Política de Comercio de la ONG alemana Pan para el Mundo (*Brot für die Welt*).

¹ Este artículo fue publicado en alemán en marzo de 2023: <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/europe-first-auch-in-der-rohstoffpolitik-1/> y fue actualizado en noviembre 2023.

Ante el temor de quedarse atrás en la carrera por las tecnologías neutras con el clima y seguir dependiendo unilateralmente de China en industrias clave como la producción de baterías para vehículos eléctricos, la Comisión Europea publicó en enero de 2023 el Plan Industrial del Pacto Verde. Este Plan prevé, entre otras cosas, facilitar las ayudas estatales a inversiones en tecnologías verdes. Con el lema “Comercio abierto para cadenas de suministro resilientes” se pretende ampliar el suministro de materias primas escasas a través de acuerdos comerciales.

El Plan Industrial del Pacto Verde es la respuesta europea a la Ley de Reducción de la Inflación estadounidense (IRA, por sus siglas en inglés), una Ley con la que Washington quiere fomentar el uso de tecnologías respetuosas con el clima subvencionando con unos 340.000 millones de euros hasta 2033 productos fabricados en EE. UU. Dentro del Plan Industrial europeo se enmarca la Ley de Materias Primas Fundamentales (CRMA, por sus siglas en inglés) que se está debatiendo actualmente en negociaciones tripartitas entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la UE, que pretende proporcionar la base jurídica que garantice a las empresas de la UE el acceso a las materias primas necesarias para la transición.

Afianzamiento de estructuras neocoloniales

Lo que a primera vista parece un plan *ecológico* progresista es, si nos fijamos bien, un proyecto *económico* con un objetivo inequívoco: asegurar la prosperidad de Europa. El papel asignado a los países del Sur global en la transición ecológica de Europa está muy claro: seguirán siendo meros proveedores de materias primas.

El Gobierno federal de Alemania también sigue esta línea. El Ministerio federal de Economía y Protección del Clima (BMWK, por sus siglas en alemán) presentó a comienzos de año los “principios para un suministro sostenible y resiliente de materias primas”. En línea con la agenda

europea, se pretende garantizar el suministro de materias primas para las empresas y garantizar una actividad económica sostenible en Alemania.

Ambos planes dejan claro que Berlín y Bruselas no contemplan la sostenibilidad más allá de las fronteras europeas. El Gobierno alemán se ha marcado el objetivo de convertir en sostenibles las cadenas de suministro y apoyar una economía circular. Pero objetivos tales como la reducción del consumo de materias primas (absoluto), se han rechazado de forma evidente a pesar de estar incluidos en el acuerdo de coalición. Es más, para lograr una mayor independencia de China se importarán aún más materias primas de países del Sur global.

Pan para el Mundo ha podido observar en varias ocasiones las nefastas consecuencias que esta línea política puede acarrear.

Socios para un “futuro sostenible” en el Norte global

En los últimos meses representantes de alto rango del BMWK y del Ministerio federal de Asuntos Exteriores de Alemania han realizado viajes a Argentina, Brasil y Chile, entre otros países. Incluso el canciller alemán Olaf Scholz estuvo de visita de Estado en Sudamérica con una delegación empresarial. Las conversaciones de cariz político e industrial giraron en torno a las inversiones y la cooperación en la llamada minería “sostenible” y el hidrógeno verde. En una entrevista durante la inauguración de la feria minera Exponor en 2022 en Chile, la secretaria de Estado Parlamentaria, Franziska Brantner, destacó el objetivo de promover en Chile una industria minera verde con altos estándares medioambientales, pasando por alto que muchas comunidades afectadas por la extracción de recursos generalmente se oponen a la minería debido a su alto impacto medioambiental y a que acaba con sus bases de vida.

Pero no sólo la minería, también la extracción de litio de los salares acarrea graves problemas sociales y medioambientales. La empresa

automotriz alemana BMW, por ejemplo, le compra el litio a la empresa estadounidense Livent. Este mineral está clasificado como fundamental y se emplea sobre todo para la producción de baterías de iones de litio para vehículos eléctricos. La UE espera que en el 2050 la demanda de litio se multiplique por 57. La multinacional estadounidense Livent ha sido acusada de haber secado casi por completo un río en el Salar de Hombre Muerto en Argentina como resultado de sus actividades, que requieren un consumo intensivo de agua. A pesar de ello, se prevé que se siga extrayendo litio, triplicando incluso las cantidades extraídas. Mientras las voces políticas alemanas prometen una minería “sostenible” adaptada a los más altos estándares europeos y que cree valor añadido a nivel local, las comunidades locales temen por sus recursos hídricos. Un futuro sostenible para todas las personas debería ser de otra manera.

Vino añejado en barricas nuevas, y verdes

El libre acceso a las materias primas procedentes de países en desarrollo y emergentes ha determinado durante mucho tiempo la política de comercio exterior alemana y europea. Lo único verdaderamente novedoso de la Ley de Materias Primas Fundamentales y del enfoque del gobierno alemán es su narrativa ecológica. Mientras antes el acceso sin restricciones a las materias primas se justificaba en la necesidad de preservar los emplazamientos industriales en Europa (incluidas las industrias “sucias” de combustibles fósiles), ahora las importaciones de litio, por ejemplo, están al servicio de la lucha contra la crisis climática puesto que posibilitan la necesaria transición hacia la neutralidad climática.

Si bien es cierto que el actual gobierno de coalición se diferencia de los anteriores gobiernos alemanes en su voluntad de apoyar a los países poseedores de recursos para que a largo plazo puedan crear valor añadido a nivel local, este cambio de paradigma de momento parece ser sólo de carácter retórico. Las declaraciones al respecto son muy vagas y faltan instrumentos concretos de aplicación. La Ley de Materias Primas

Fundamentales establece ahora incluso el objetivo contrario: la UE debe aumentar su capacidad de procesamiento de materias primas estratégicas, incluyendo todas las fases intermedias de tratamiento, hasta alcanzar al menos el 40% del consumo anual de la Unión. En una reunión con organizaciones de la sociedad civil a finales de enero de 2023 se planteó a representantes del BMWK la pregunta de si las nuevas iniciativas en política de materias primas pretendían fortalecer la creación de valor en el Sur global, a lo que respondieron que el Gobierno federal había prometido al *pueblo alemán* que conciliaría economía y ecología *dentro del país*. Que tenían la obligación de crear puestos de trabajo en *Alemania* en el sector de las energías renovables y de impulsar la transición energética y del transporte. La condición previa para hacer realidad este objetivo ecológico y social es el libre acceso a las materias primas procedentes del extranjero. En otras palabras: Europa primero.

Para los países del Sur global no ha cambiado nada. Igual que en la época colonial, venden a Europa materias primas baratas y al mismo tiempo sirven de mercado para sus productos industriales, caros y, ahora, verdes. Las consecuencias de esto son una balanza de pagos negativa, ya que los bienes (industriales) importados son más caros que las materias primas exportadas; y obstáculos para el desarrollo de una economía verde propia. Sin embargo, sin un desarrollo económico independiente que cree puestos de trabajo a nivel local, los países del Sur global no podrán escapar del círculo vicioso de la pobreza y, desde luego, no podrán invertir en su propia economía neutra con el clima.



Las críticas a los tratados internacionales de protección de inversiones en el contexto de la transición energética

Lucía Bárcena*

La transición hacia fuentes de energía más sostenibles y limpias se ha convertido en una prioridad para los gobiernos de todo el mundo en respuesta al cambio climático. Sin embargo, este proceso se ve obstaculizado por una red de más de 3.000 tratados internacionales de protección de inversiones que favorece a las grandes corporaciones y sus intereses económicos. En este artículo, analizaremos las principales críticas al sistema de protección de inversiones desde la perspectiva del cambio climático y el papel de los gobiernos en la transición energética.

El sistema de protección de inversiones y su impacto en el cambio climático

El sistema de protección de inversiones, conocido como ISDS por sus siglas en inglés (Investor-State Dispute Settlement), es un mecanismo legal incluido en acuerdos internacionales de inversión que permite. El ISDS permite a los inversores extranjeros, principalmente grandes empresas

* Investigadora del Transnational Institute (TNI), miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos.

transnacionales y fondos de inversión, o pequeños inversores a costa de los fondos de litigios, demandar a los Estados si consideran que las leyes, las regulaciones, las decisiones judiciales u otras medidas del Estado violan las protecciones que tienen bajo el tratado. Este sistema ha sido ampliamente criticado por académicos, abogados/as, y expertos/as de la sociedad civil.

Una de las críticas más importantes al sistema de protección de inversiones es que permite a las empresas demandar a los gobiernos por medidas destinadas a abordar medidas de lucha contra el cambio climático. Estas demandas pueden provenir de empresas del sector de los combustibles fósiles que se resisten a las regulaciones ambientales o de empresas mineras que se oponen a las restricciones impuestas a la explotación de recursos naturales.

Un ejemplo destacado de este tipo de demandas es el caso de Rockhopper contra Italia. En 2017, la empresa de petróleo Rockhopper demandó a Italia por la prohibición de nuevas explotaciones de petróleo y gas cerca de la costa debido a los impactos medioambientales y los riesgos de terremotos. La multinacional reclama una compensación de aproximadamente 300 millones de dólares¹.

Hasta finales de 2022 había 1,257 casos conocidos de ISDS, de los cuales 175 habían sido casos de empresas transnacionales contra un gobierno por medidas que este había tomado a favor del medioambiente, como en el caso expuesto, mientras otros 192 casos habían sido iniciados por empresas del sector de las energías fósiles. En muchos casos, estas demandas se basan en la premisa de que estas medidas reducirían los beneficios económicos de las empresas, lo que socava los esfuerzos para abordar el cambio climático.

¹ Este caso se origina bajo el Tratado de la Carta de la Energía (TCE) que es un acuerdo multilateral firmado por más de 53 países en Europa, Asia Central y Japón, y que ha generado controversia debido a su impacto en las políticas climáticas y su efecto en la soberanía de los Estados.

El impacto en la transición energética y los intereses corporativos

La transición hacia fuentes de energía más sostenibles es fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y frenar el cambio climático. Sin embargo, el sistema de protección de inversiones puede obstaculizar esta transición al permitir que las empresas demanden a los gobiernos por políticas y regulaciones que afecten sus intereses económicos.

Uno de los problemas clave es que el sistema de protección de inversiones favorece a las grandes corporaciones y sus intereses económicos en detrimento de los intereses de los ciudadanos y los gobiernos. Estas empresas tienen el poder de demandar a los Estados por miles de millones de dólares en compensación si consideran que las políticas públicas perjudican sus inversiones. Esto pone a los gobiernos en una posición de vulnerabilidad y puede disuadirlos de implementar medidas necesarias para la transición energética.

Los costos económicos y la pérdida de soberanía

Otra crítica importante al sistema de protección de inversiones es su impacto en las finanzas públicas. Cuando un gobierno es demandado por una empresa extranjera, a menudo tiene que pagar una compensación utilizando dinero público. Esto plantea importantes preguntas sobre el equilibrio entre las ganancias privadas y las pérdidas públicas. Además, este mecanismo puede tener un efecto de enfriamiento regulatorio, ya que la amenaza de una demanda puede evitar que los gobiernos legislen para proteger los derechos de las personas y/o el planeta.

Es importante destacar que el sistema de protección de inversiones también está abierto a empresas nacionales, siempre que hayan registrado una empresa fantasma en el extranjero, o a través de un vehículo

de inversión, en un país donde se garantice el acceso a la protección de inversiones. Esto amplía aún más los privilegios y derechos de las empresas, lo que socava la soberanía de los gobiernos y la capacidad de los ciudadanos para influir en el proceso de toma de decisiones.

Conclusiones

En resumen, el sistema de protección de inversiones ha sido objeto de críticas significativas desde la perspectiva del cambio climático y la transición energética. Esto ha llevado a movimientos en el Norte global de resistencia frente al sistema. Ahora, los principales defensores del sistema están experimentando un efecto boomerang, ya que las demandas de ISDS están impactando sus propias políticas climáticas. Un ejemplo es la salida en masa de países de la Unión Europea del Tratado de la Carta de la Energía (TCE) debido a que sus disposiciones de ISDS obstaculizan las políticas climáticas necesarias².

Por otro lado, diversos países en desarrollo, como India, Indonesia, Pakistán, Ecuador y Sudáfrica, han alzado la voz y están tomando medidas para retirarse de estos acuerdos.

La lección es clara: los países no necesitan suscribir más acuerdos de este tipo. Deberían retirarse de los Tratados Internacionales de Protección de Inversiones y de los Tratados de Libre Comercio que contengan ISDS.

El camino por seguir debería ser la adopción de un Tratado Vinculante de Naciones Unidas que responsabilice a las grandes multinacionales por violaciones de los derechos humanos y así promover una transición energética justa y equitativa. Solo a través de un enfoque basado en los derechos humanos y la justicia social podremos abordar de manera efectiva los desafíos del cambio climático y lograr una transición energética

² Polonia, España, Francia, Alemania, Países Bajos, Luxemburgo, Eslovenia, Dinamarca y Portugal.

sostenible. Actualmente existe un tratado en negociación en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU que busca establecer un marco legalmente vinculante para responsabilizar a las multinacionales por las violaciones de los derechos humanos. Este tratado debe formar parte de nuestra lucha por recuperar la energía del mercado y expandir la capacidad de los gobiernos para desarrollar políticas democráticas de transición energética.

Por lo tanto, los gobiernos tienen que abstenerse de firmar acuerdos comerciales con disposiciones de ISDS y no deberían dudar en retirarse de tales acuerdos si lo consideran necesario. No hay evidencia de que el ISDS atraiga inversión extranjera directa, y el riesgo que conlleva para la implementación de políticas climáticas es demasiado alto. En su lugar, los países deberían trabajar hacia la aprobación de un Tratado Vinculante de Naciones Unidas que responsabilice a las grandes empresas por cualquier violación de los derechos humanos y fomente una transición energética justa y equitativa.



Boletín del Grupo de Trabajo
Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos

Número 1 · Diciembre 2023