



Neoextractivismo y neodesarrollismo. Actores y disputas en torno a la extracción del litio en Bolivia

Neoextrativismo e neodesenvolvimentismo. Atores e disputas sobre extração de lítio na Bolívia

Neoextractivism and neodevelopmentalism. Actors and disputes around lithium extraction in Bolivia

Lucía Céspedes^{a1}, Jacinta Gorriti^{b2}

^a  lucia.cespedes@unc.edu.ar  0000-0001-5896-3377

^b  jasgorriti@gmail.com  0000-0001-5161-6444

¹ Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

² Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Recibido: 13-05-2020 · Aceptado: 12-05-2021 · Publicado: 16-08-2021

Resumen

El presente artículo rastrea los hitos claves en el proceso de exploración, explotación e industrialización del litio en Bolivia, al mismo tiempo que describe e interpreta las disputas entre los distintos actores que forman parte de este. Se inicia con la premisa que no es posible escindir este proceso de la historia política, económica y social boliviana, si lo que se busca es entender sus derivas, sus avances y retrocesos y los actores involucrados en ella. Analiza los conflictos y contradicciones del proyecto de industrialización del litio planteado por el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) desde una perspectiva que integra consideraciones macroeconómicas, medioambientales y sociales. Siguiendo a Maristella Svampa (2015), la hipótesis que articula este trabajo es que en Bolivia aparece la paradójica combinación de un modelo económico de neodesarrollismo extractivista y un modelo de Estado que se posiciona desde el progresismo social y la redistribución de la riqueza. Y que el caso de la industrialización del litio pone en evidencia las tensiones entre estos modelos, los actores que los encarnan y los fines que cada uno de ellos persigue.

Palabras clave : Litio; Bolivia; extractivismo; desarrollo; industrialización

Resumo

Este artigo traça os principais marcos do processo de exploração, exploração e industrialização de lítio na Bolívia, ao mesmo tempo em que descreve e interpreta as disputas entre os diferentes atores que fazem parte dele. Parte da premissa de que não é possível separar esse processo da história política, econômica e social da Bolívia, se o que se busca é entender seus desvios, avanços e retrocessos e os atores envolvidos. Analisa os conflitos e contradições do projeto de industrialização de lítio proposto pelo governo do Movimento para o Socialismo (MAS) sob uma perspectiva que integra considerações macroeconômicas, ambientais e sociais. Seguindo Maristella Svampa (2015), a hipótese que articula este trabalho é que, na Bolívia, surge a combinação paradoxal de um modelo econômico de

neodesenvolvimentismo extrativista e um modelo de estado que se posiciona a partir do progressivismo social e da redistribuição da riqueza. E que o caso da industrialização do lítio destaca as tensões entre esses modelos, os atores que os incorporam e os fins que cada um deles persegue.

Palavras-chave : Lítio; Bolívia; extrativismo; desenvolvimento; industrialização

Abstract

This paper tracks key moments in the process of lithium exploration, exploitation, and industrialization in Bolivia, while describing and interpreting the disputes among the different social actors involved. In order to understand the advances and setbacks in this process, Bolivian political, economic, and social history needs be considered jointly. Therefore, conflicts and contradictions within the lithium industrialization project implemented by the Movimiento al Socialismo (MAS) administration are analyzed from a perspective which integrates macroeconomic, environmental, and social considerations. Following Maristella Svampa (2015), the working hypothesis of this paper states that Bolivia shows the paradoxical combination of a neodevelopmentalist, neoextractivist economic model paired with a State which positions itself along the lines of social progressivism and wealth redistribution. Hence, the case of lithium industrialization sheds some light on the tensions between these models, the actors which incarnate them, and the goals each one of them seeks to achieve.

Keywords : Lithium; Bolivia; extractivism; development; industrialization

Introducción

La historia del sistema-mundo capitalista está inextricablemente ligada al extractivismo, es decir, a un tipo de desarrollo basado en la extracción y apropiación de recursos naturales. Fruto de la conquista ultramarina europea, la temprana división entre metrópolis y colonias (redefinida después en términos de centros y periferias) implicó, igualmente, una jerarquización de los territorios mundiales en la que los primeros se constituyeron como puntos de acopio de los recursos y de la acumulación de capital, mientras que los segundos pasaron a ser espacios proveedores, habilitados para el saqueo y la expoliación. Así, como modo de apropiación de la naturaleza y como patrón de acumulación colonial que se encuentra en los orígenes del capitalismo moderno, el extractivismo no es solo un rasgo de las economías atrasadas o dependientes, sino un elemento vertebrador de la economía mundial (Svampa 2019).

En este ordenamiento mundial, América Latina se ha constituido históricamente como una región rica en bienes naturales: desde minerales e hidrocarburos hasta cultivos y animales, estos han sido objeto de explotación comercial durante siglos, de la mano de la oscilante valoración de determinados recursos como estratégicos en el mercado mundial. De esta manera, el extractivismo en América Latina no ha sido un proceso estático. Más bien, este se reconfigura continuamente en sintonía con las demandas mundiales de aquellos bienes (Svampa 2019). Ya en la primera década del siglo XXI, una “nueva dinámica de acumulación del capital basada en la presión sobre los bienes naturales, las tierras y los territorios” (Svampa 2019, 12) en la que se destaca un papel mucho más activo asumido por los Estados nacionales, permite hablar de un neoextractivismo, con continuidades respecto del modelo clásico, pero con ciertas rupturas y particularidades que le dan un carácter propio y que iremos mencionando a lo largo de este artículo. En pocas palabras, esta actualización del extractivismo “volvió a instalar con fuerza la ilusión desarrollista, expresada en la idea de que, gracias a las oportunidades brindadas por el nuevo auge de los commodities y más aún del papel activo del Estado, sería posible lograr el desarrollo” (Svampa 2019, 17). De acuerdo con Svampa (2019), el retorno al imaginario de exuberancia natural en la región trajo

aparejado asimismo una reprimarización de la economía basada en la exportación de productos primarios con escaso valor agregado. Algo que, según la autora, supondría un retroceso para las economías latinoamericanas que en algún momento pretendieron diversificar sus matrices productivas.

Entre los recursos naturales de la región, actualmente el litio se posiciona como uno de los commodities que más expectativa e interés despierta (incluso ha llegado a llamárselo “el oro del siglo XXI”). Al ser un metal liviano eficiente para el almacenamiento y rápido aprovechamiento de energía, se torna un componente clave en la fabricación de baterías para instrumentos electrónicos portátiles de todo tipo, incluidos los automóviles eléctricos o híbridos, una de las grandes promesas en el lento cambio de matriz energética del planeta y el reemplazo de los combustibles fósiles. En América Latina, solo tres países poseen depósitos de litio en cantidades explotables: Argentina, Bolivia y Chile, que juntos constituyen el denominado “triángulo del litio” porque concentran el 55% de las reservas mundiales y el 85% de los depósitos de este mineral en salmueras (Zícari 2015).

El caso de Bolivia es particularmente interesante puesto que, además de tener las mayores reservas de litio de América Latina (y, por ende, del planeta), es el único de aquellos tres países donde la explotación del recurso está planteada como un emprendimiento estatal y forma parte de un plan a mediano plazo del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) “orientado a dar un salto importante y definitivo en la diversificación económica del país, en la industrialización y en la generación de mayores ingresos duraderos y estables” en los sectores económicos más importantes de Bolivia: energía, hidrocarburos, agropecuaria, minería y turismo (Ministerio de Planificación al Desarrollo 2015, 56). Desde sus primeros días en el gobierno en 2006, el MAS trazó un camino de recuperación estatal de los recursos naturales, comenzando con la nacionalización de los hidrocarburos. A su vez, la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada en 2009, decretó el carácter estratégico y de interés público de los recursos naturales, atribuyó su propiedad al pueblo boliviano y depositó en el Estado central la potestad de administración, control y dirección sobre toda actividad de explotación de estos recursos (Nacif 2012). Es decir, prohibió la concesión y explotación privada de aquellos recursos y los puso en manos del Estado como parte de una estrategia más amplia de crecimiento económico y redistribución de la riqueza.

Aunque la exploración de las reservas de litio en Bolivia se remonta a la década de los ‘60 y ‘70 del siglo XX, como mostramos en el siguiente apartado, es recién en los primeros años del siglo XXI que comienza a diseñarse su explotación a gran escala y la industrialización de sus derivados, en sintonía con su revalorización en los mercados mundiales. A partir del año 2002, el precio internacional del litio se dispara, llegando a alcanzar el pico de los US\$ 16.500/t en el año 2018. Sin embargo, la sobreoferta del metal efecto, entre otros factores, de la producción masiva argentina y australiana, hizo que su precio oscilara entre los US\$ 4.300/t y los US\$10.000/t en la última década. El plan de industrialización de la explotación del litio boliviano por parte de empresas estatales (en las dos primeras fases) y mixtas (en la tercera fase, de fabricación de baterías Ion-Li) fue planteado al calor de estos vaivenes en su cotización internacional. La disminución de su precio en los mercados mundiales, los conflictos suscitados en torno a la apropiación de sus ganancias y la inestabilidad política que culminó con el golpe de Estado en noviembre de 2019, pusieron en suspenso el plan, como sugerimos en el tercer apartado de este artículo. Las exportaciones de litio boliviano, que se esperaba impulsaran un nuevo ciclo económico, aún no han despegado.

En este escenario, nos preguntamos si el proceso de explotación e industrialización del litio en Bolivia da cuenta de una propuesta novedosa de reivindicación de la soberanía sobre los recursos naturales y de un intento por diversificar la matriz productiva del país, o de un simple cambio en la conducción del tradicional modelo de desarrollo en la región basado en la explotación y exportación de recursos naturales –en América Latina, históricamente conducido por conglomerados transnacionales, por capitales extranjeros y elites locales terratenientes o industriales. ¿Se trata de una visión “neodesarrollista”, todavía basada en el extractivismo, que choca con cuestiones ambientales y con las particularidades de las economías regionales (Stefanoni 2007), pero con objetivos socioeconómicos diferentes al modelo clásico? ¿Quién/es plantea/n hoy los términos del desarrollo de Bolivia y quién/es conduce/n estos procesos? Para brindar algunas respuestas, en este artículo identificamos y caracterizamos a los actores que históricamente han participado en la exploración y la explotación de los yacimientos de litio en Bolivia, enlazando sus diferentes momentos con los cambios institucionales y socioculturales que se condensan en el Estado boliviano. Así, en el primer apartado insertamos la extracción de litio en las memorias de larga y corta duración que atraviesan a la explotación minera en Bolivia, sobre todo en el departamento de Potosí (donde se ubica el Salar de Uyuni)[1], y comentamos sus hitos más significativos durante el período neoliberal. En el segundo apartado reconstruimos el proceso de industrialización del litio bajo el gobierno del MAS y señalamos los conflictos políticos y económicos suscitados entre los distintos niveles del Estado (departamental y central, especialmente), así como las alianzas estratégicas con actores internacionales que el gobierno buscó para llevar a cabo aquel proyecto. En el tercer apartado nos ocupamos de analizar sucintamente en qué medida el proceso de industrialización que implementó el gobierno de Evo Morales se corresponde con una apuesta por planificar y dirigir el desarrollo del país desde la conducción estatal, o con una trayectoria de reprimarización de la economía boliviana. Finalmente, en las consideraciones finales sintetizamos lo elaborado anteriormente y sugerimos que la explotación del litio en Bolivia pone en evidencia las tensiones que surgen entre el modelo económico neodesarrollista extractivista que ha llevado adelante el gobierno del MAS con el modelo de Estado progresista y pluralista que ha constituido en sus años a cargo del Estado boliviano.

1. Descubrimiento y explotación del litio en Bolivia: una breve reseña de memorias de larga y corta duración

Hablar del litio en Bolivia implica reconocer el rol central que la explotación de recursos minerales ha tenido para el país incluso antes de su independencia y constitución como Estado-nación: Bolivia fue una región históricamente colonizada alrededor de la minería. Especialmente el área de Potosí arrastra desde la colonia una memoria larga (Svampa 2007) de explotación minera por parte del imperio español. Una actividad que estuvo en la base de la estratificación socioeconómica de la sociedad boliviana y cuyos efectos se perciben hasta el día de hoy, pues ha decantado en un tipo de particular de resistencia: la anticolonial, que sería retraducida y reactualizada por diferentes colectivos sociales y políticos con el correr de los años.

Las reservas de litio comienzan a ser estudiadas en Bolivia en la década de los ‘60 y ‘70. Por un lado, se desarrollan una serie de estudios de la Universidad Técnica de Freiberg de Alemania y la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí; por otro lado, la Office de la Recherche Scientifique Technique Outre Mer (ORSTOM) de Francia y la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) encaran investigaciones geológicas sobre los recursos evaporíticos presentes en el Salar de Uyuni. El Salar adquiere estatus de

reserva fiscal en 1974, a través del Decreto Supremo 11614, que dispone asimismo el Proyecto de Prospección Minera en la Cordillera. Este, financiado por la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), el Servicio Geológico de Bolivia (SGB) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representa un avance en la legislación para la futura extracción litífera. Cabe destacar que el Proyecto se plantea bajo el gobierno dictatorial de Hugo Banzer, que había tomado el poder en 1971 (Slipak y Urrutia Reveco 2019).

Habría que esperar hasta 1981 para que se publicaran (en Francia) los resultados de las investigaciones de la UMSA y ORSTOM. Según esta primera estimación cuantitativa y cualitativa de las reservas de litio en salmuera en Uyuni, Bolivia comenzaba a perfilarse como el sitio de las mayores reservas litíferas del mundo. En la primera mitad de esta década, ya vuelta la democracia con la presidencia de Hernán Siles Suazo, se empieza a discutir la licitación de la explotación del salar, posibilidad que se abriría a empresas extranjeras. A principios de 1985, la Ley 719 crea el Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (CIRESU), dependiente del Ministerio de Minería y con “la potestad para actuar en materia de licitaciones y suscripción de contratos para la exploración, explotación y comercialización de los recursos de Salar. El CIRESU podía convocar a licitación pública internacional, siempre y cuando se respetara una participación mayoritaria estatal” (Slipak y Urrutia Reveco 2019, 98, las negritas son nuestras).

El año 1985 marcaría para Bolivia el punto más álgido de una década caracterizada por el fin de la mayoría de las dictaduras militares de la región y la vuelta a la democracia, pero con rampantes crisis económicas, toma de deuda, hiperinflación y devaluación de las monedas nacionales. Precisamente, sería en Bolivia donde se implementarían más tempranamente las medidas de corte neoliberal fomentadas por el Consenso de Washington que serían el paradigma económico dominante en Latinoamérica durante la década del ‘90. En agosto de 1985, Siles Suazo renuncia a la presidencia y Víctor Paz Estenssoro, histórico dirigente del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que condujera la Revolución de 1952, asume su cuarto mandato. Sin embargo, ya lejos de aquellos días en los que el MNR había propiciado la nacionalización de la industria minera y creado la COMIBOL, Paz Estenssoro aplica diversas medidas de ajuste y privatizaciones que incluyen cierres y despidos masivos en las minas estatales, en un contexto de caída del precio del estaño en mercados internacionales y una aludida falta de productividad en las empresas mineras del Estado boliviano (Schneider 2016). Esto genera movimientos migratorios hacia centros urbanos y periurbanos, donde crece la economía informal, o hacia áreas rurales relacionadas con el cultivo de coca (Ansaldi y Giordano 2012). El aumento numérico de campesinos cocaleros comienza a darle a este sector un poder mucho más grande dentro de las asociaciones campesinas tradicionalmente dominadas por los mineros. La región del Trópico, cultivadora de hoja de coca y duramente golpeada por las políticas de erradicación de los cultivos (financiadas en gran medida por Estados Unidos dentro del marco discursivo de “la guerra contra el narcotráfico”), adquiriría relevancia por ser el escenario donde un joven Evo Morales comienza su trayectoria como dirigente sindical (Do Alto 2007).

En 1987, se aprueba un llamado internacional para la licitación del Salar de Uyuni. Al año siguiente, se revela que el entonces Ministro de Minería, Jaime Villalobos, “había invitado a la Lithco Corporation de Estados Unidos a explotar directamente los recursos del Salar de Uyuni sin pasar por el proceso de licitación” (Slipak y Urrutia Reveco 2019, 99). Esta postura irregular, lejos de rectificarse, se sostiene, y, hacia 1989, ya había un primer borrador de contrato con la Lithco por parte del presidente Jaime Paz Zamora, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Al respecto, Slipak y Urrutia Reveco (2019, 99) puntualizan:

...el gobierno pretendía otorgarle a la transnacional norteamericana los derechos exclusivos de explotación y exportación sobre la totalidad del área de la reserva fiscal por 40 años, con posibilidad de prórroga automática por otros 40 años. El Estado solo contaba con una participación de CIRESU del 0,5% sobre el total de las ventas netas y recaudaría un 10% en concepto de IVA.

Esta decisión originaría masivas expresiones de descontento y resistencia multisectorial en Potosí, donde miembros de organizaciones como el Comité Cívico de Potosí y la UATF participan en movilizaciones y huelgas de hambre en la ciudad de La Paz, ante lo que se percibía como una reedición de la histórica entrega de los recursos naturales del país a manos extranjeras. Finalmente, el presidente recula del contrato directo con la Lithco y la hace pasar por el proceso de licitación legal. En 1992 la estadounidense FMC (nueva denominación de la ex Lithco) gana la licitación con un contrato prácticamente sin modificaciones, sólo que el estado boliviano recaudaba 13% en vez de 10% por el IVA. Sin embargo, al año siguiente la empresa abandona Bolivia y se instala en Catamarca, Argentina, donde venía desarrollando exploraciones desde 1991[2].

La reforma del Código Minero en 1997, mediante la ley 1777, permite la concesión de las áreas mineras y remueve la categoría de reserva fiscal del Salar de Uyuni. Este podría considerarse uno de los últimos hitos relativos a la minería de litio en el período neoliberal de los '80-'90 en Bolivia. A partir de la década de los 2000, se inicia un ciclo de luchas sociales antineoliberales que conforman la memoria corta del país (Svampa 2007). Para Ana María Vara (2012, 32), estos movimientos constituyen ciclos de protesta, es decir, brotes de conflictividad "que surgen y se retiran de manera aproximadamente sincrónica" y que se caracterizan por

una exacerbación de los conflictos en diferentes escenarios, como las empresas o las calles; una difusión geográfica y sectorial con núcleos fuertes desde donde la conflictividad se irradia a grupos habitualmente menos rebeldes; organizaciones de movimientos sociales, es decir, actores que tienen poco interés en que el conflicto desaparezca y que son capaces de generar estructuras institucionales más o menos formales para continuar la protesta; el desarrollo o modificación de marcos interpretativos; y la ampliación del repertorio de medios de protesta.

Si bien factores externos pueden influir en estos ciclos, tienen su propia dinámica, y son una forma de hacer política y de participar en la vida pública tan válida, según Vara (2012), como los mecanismos formales de la democracia. En la misma línea, Waldo Ansaldi (2014) considera que en América Latina la violencia política construye democracia en la medida en que expresa la lucha por el poder y la legitimidad entre proyectos de orden en disputa con pretensiones de hegemonía.

Las luchas del pueblo boliviano en ese momento efectivamente apuntaban a discutir el modelo de desarrollo y las políticas económicas neoliberales que hasta entonces eran hegemónicas en toda la región. Pero su carácter particular viene dado porque se trata de conflictos atravesados y estructurados alrededor de reclamos por la propiedad de los recursos naturales, especialmente el agua y el gas natural. Precisamente, es el estallido de las denominadas "Guerra del Agua" y "Guerra del Gas" lo que deriva en la renuncia y huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003. Asimismo, ante la presión popular, la Ley 2560 restituye el carácter de reserva fiscal del Salar de Uyuni. Este factor permite completar la caracterización de aquel ciclo de protesta como un conflicto (o conflictos) socioambiental, según la definición de Maristella Svampa (2019). La autora los entiende como disputas alrededor del acceso y el control de bienes naturales y el territorio, donde se contraponen intereses y valoraciones enfrentadas por parte de actores en relaciones de poder asimétricas. Además, "terminan por establecer

una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, reivindican otras formas de la democracia” (Svampa 2019, 31-2). En efecto, en 2005, las organizaciones y los movimientos sociales involucrados en este ciclo de protestas y conflictos socioambientales logran confluir en dos puntos nodales de reclamo: la nacionalización de los hidrocarburos y la llamada a una Asamblea Constituyente. Ese año, la fórmula Morales-García Linera resulta triunfadora en las elecciones presidenciales, con más del 50% de los votos.

2. La industrialización del litio bajo el gobierno del MAS: tensiones dentro del Estado plurinacional

Cuando Evo Morales Ayma, dirigente cocalero y líder del Movimiento al Socialismo (MAS), asume la presidencia de Bolivia en 2006, una de sus primeras medidas consiste en la recuperación de los recursos naturales por parte del Estado. En consonancia con la demanda de aquellos ciclos de protesta socioambiental, dispone la nacionalización de los hidrocarburos, obligando mediante un Decreto Supremo a las empresas petroleras extranjeras a entregar su producción a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), una empresa pública encargada de su explotación y comercialización, a cambio de una retribución de entre el 18 y el 50% del valor de lo producido (Ansaldi y Giordano 2012). La recuperación de la propiedad estatal de estos recursos gasíferos y petrolíferos, junto con el reconocimiento de las autonomías regionales, constituyen las piedras angulares de la refundación del Estado boliviano, plasmada luego de años de arduas luchas, negociaciones y debates entre las distintas fuerzas sociales del país, en la Constitución de 2009, que define a Bolivia como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. Así, la llegada del MAS al gobierno boliviano inicia un proceso de transformación social que logra enlazar elementos de distintas temporalidades o, como le llama Svampa (2007), una memoria larga de la colonización (al asumir un discurso indigenista y antiimperialista), una memoria mediana del Estado nacional-popular de los cincuenta (por su apuesta a la soberanía sobre el territorio y sus recursos, y su política democratizadora), y una memoria corta de las luchas antineoliberales de principios del siglo XXI (en su combate a las políticas neoliberales y la puesta en marcha de políticas redistributivas). Ahora bien, esos registros no coexisten de manera armónica sino en constante tensión en la elaboración de las políticas públicas, como se evidencia en el caso de la industrialización del litio.

En el marco de la nacionalización de los hidrocarburos, la Federación Regional Única de Trabajadores del Altiplano Sur (FRUTCAS) presenta en 2006 al ejecutivo un proyecto de explotación del litio cien por cien estatal, que contemplaba la industrialización en dos fases del Salar de Uyuni. Dos años después se anuncia el proyecto oficial consistente en tres fases: una primera fase de extracción y explotación de carbonato de litio y cloruro de potasio a pequeña escala; una segunda fase de explotación de estos productos primarios a gran escala; y una tercera fase de fabricación de baterías Ion-Li, con la posibilidad de escalamiento en la cadena de valor a través de la producción de vehículos eléctricos y otros dispositivos electrónicos. Mientras que las dos primeras fases contarían inicialmente con financiamiento y tecnología local, la tercera permitiría la asociación con empresas extranjeras. Ese mismo año se empieza a construir la planta piloto de Llipi Llipi, en la orilla sur del Salar. Con la promulgación de la Constitución de 2009, el litio es declarado “recurso estratégico”, facultando al Estado central a su explotación.

Como señala Argento (2018: 238), este período de inicio del proyecto gozó de gran apoyo en los territorios involucrados, ya que la propuesta de industrialización estatal del MAS interpelaba a las “expectativas de los actores que habían encabezado la lucha contra la transnacional minera LITHCO (...) las esperanzas de soberanía nacional y el imaginario vinculado a la autoestima boliviana de un proyecto de raíz filosófica campesina”. Asimismo, es un momento de grandes expectativas políticas para Bolivia y de enorme legitimidad de Evo Morales, ya que a la promesa de la reactivación económica por medio del control estatal de actividades productivas relacionadas con los recursos naturales se suman una serie de avances sociopolíticos, tales como “el aumento del gasto social y su impacto en la reducción de la pobreza, el creciente rol del Estado y la ampliación de la participación de lo popular (...) expansión de las fronteras del derecho, visibles en la constitucionalización de nuevos derechos (individuales y colectivos)” (Svampa 2019, 32), que contrastaban fuertemente con los retrocesos en materia política y social de las décadas anteriores. A la vez, ambas autoras observan la escasez o directamente ausencia de cuestionamientos o resistencias socioambientales al extractivismo, y la falta de actores que impulsaran debates de corte ambientalista-antiextractivista, y que fueran capaces de plantear modelos alternativos de desarrollo (Argento 2018; Svampa 2019).

Sin embargo, sí empiezan a darse una serie de disputas en torno a la participación de los distintos sectores (a escala local, departamental y central) involucrados en la explotación de este recurso. En 2010, un Decreto Supremo del Estado crea la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos (EBRE), a la que anuncia como la “única entidad facultada para gestionar de manera integral la extracción y comercialización del litio” (Slipak y Urrutia Reveco 2019, 116). Esto provoca malestar en el departamento de Potosí, que ya contaba con una memoria de resistencia y defensa de los intereses regionales en la oposición a la instalación de la Lithco durante los tempranos ‘90. El llamado a huelga general de diversos sectores potosinos logra que el gobierno dé marcha atrás con el Decreto y el litio siga bajo la órbita la Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos (DNRE), dependiente de la COMIBOL. De este modo, un primer escenario de conflictos aparece entre el Estado central y la estructura departamental de Bolivia: el punto que genera discordia es la participación de cada estrato del Estado plurinacional (que reconoce autonomías) en las ganancias de la explotación de este mineral. Porque la designación del litio como un recurso estratégico lo posiciona en un lugar clave en la estrategia económica del gobierno central, que necesita del excedente producido por su comercialización para garantizar sus políticas redistributivas y de justicia social. Pero también le quita al departamento de Potosí una cuota mayor de participación que tendría en caso de poder negociar de forma autónoma proyectos de explotación independientes de la administración central boliviana –operados por compañías extranjeras.

En este sentido, las actitudes del Potosí pueden distinguirse entre un primer momento de rechazo al ingreso de mineras transnacionales en la explotación del Salar de Uyuni y la defensa de la soberanía nacional sobre el Salar y sus recursos (aproximadamente desde 1985, en cierta medida sirviendo como antecedente del estallido del ciclo de protesta socioambiental en los primeros años de los 2000). En un segundo momento, ya durante las presidencias de Evo Morales, el discurso de defensa de los recursos naturales no se deja de lado por completo, pero gana preponderancia el reclamo por una mayor participación en el proyecto estatal de explotación litífera y un mayor porcentaje de ganancia para la región.

Asimismo, es insoslayable la resistencia de otros sectores de la población local, cansados de modelos económicos de extracción intensiva de sus materias primas que dejan más daño ambiental que ganancias y que ocupan mano de obra proveniente de otros lugares. Otro escenario de conflictos involucra, igualmente, a las comunidades que viven de pequeñas actividades agrícolas (productores de

quinua), ganaderas (crianza de llamas y alpacas), de la extracción artesanal de la sal, de la elaboración y venta de artesanías, y de la importante actividad turística, cuya supervivencia depende de un recurso tan elemental y escaso en esa zona como es el agua, y que se verían profundamente afectadas por los cambios ambientales y urbanísticos que traería consigo la industrialización del Salar (Ströbele-Gregor 2012). Es en esta dimensión ambiental-territorial donde el proyecto de industrialización del litio revela ciertas limitaciones, derivadas de sus rasgos neoextractivistas. Este régimen de explotación de recursos naturales impone una dinámica territorial particular tendiente a “la ocupación intensiva del territorio (...) una de cuyas consecuencias es el desplazamiento de otras formas de producción (economías locales/regionales), así como de poblaciones” (Svampa 2019, 23). Si se tiene en cuenta que el proyecto original partió de la FRUTCAS luego de procesos de discusión con sus bases organizacionales, y que la estructura de sindicatos permitió en estas instancias iniciales una comunicación fluida entre las comunidades y entidades como la GNRE y la COMIBOL, difícilmente pueda tildarse a estas acciones como impuestas top-down. Sin embargo, la fortaleza de la sindicalización en Bolivia y la cercanía de ciertos dirigentes al MAS dejó afuera de la discusión a actividades económicas no abarcadas por las federaciones sindicales. En consecuencia, aquellas comunidades que sostienen otras prácticas socioeconómicas y de vinculación con el territorio aún no terminan de integrarse armoniosamente a la cadena productiva del litio, especialmente en los sectores este y norte del Salar de Uyuni. Por el contrario, localidades ubicadas al sur del Salar y cercanas a la planta de carbonato de litio han sido capaces de articularse y reconvertir capacidades productivas preexistentes en función del litio y sus actividades derivadas, como el transporte de carga o el hospedaje y alimentación de trabajadores mineros (Argento 2018).

Habiendo concretado las primeras exportaciones de carbonato de litio a China en 2016[3], al año siguiente el gobierno del MAS crea la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), que sustituye a la antigua DNRE. En asociación con empresas alemanas, chinas y francesas, se construyen durante ese mismo año una planta industrial de carbonato de litio, una planta de extracción de cloruro de potasio y una planta piloto de materiales catódicos. Al año siguiente se lanza una convocatoria para encontrar una firma asociada para construir una planta de Ion-Li a gran escala: la propuesta que resulta elegida es la de la compañía alemana ACI Systems GmbH. A través del Decreto Supremo 3738, se crea la entidad Yacimientos de Litio Boliviano (YLB) y ACI Systems Alemania-Empresa Mixta (YLB-ACISA-EM) para la producción de sales de litio, materiales catódicos y baterías, por un plazo de 70 años. La participación alemana en la empresa es del 49%, mientras que el 51% le corresponde al Estado boliviano.

La necesidad del Estado boliviano de incorporar socios estratégicos que aporten capital y tecnología en esta etapa responde a una característica intrínseca de las iniciativas neoextractivistas: estos emprendimientos son capital-intensivos y de una envergadura tal que usualmente sólo grandes grupos transnacionales o las megaempresas nacionales están en condiciones de asumir la inversión que representan (Svampa 2019). Sin embargo, los objetivos perseguidos no podrían ser más dispares: para Bolivia, esta asociación representa la oportunidad de llevar su proyecto industrial al siguiente nivel, de articular sus propias capacidades científico-tecnológicas y potenciarlas mediante la incorporación de nuevas tecnologías y know-how (algo que no ocurre con las compras de complejos tecnoindustriales “llave en mano”), y la promesa de generar empleo local. Para la empresa alemana, se trata de asegurarse el acceso a una fuente primaria de litio para cubrir las demandas de la industria alemana y europea, desplazando posibles competidores y evitando de ese modo depender de los líderes asiáticos en fabricación de baterías y otros componentes claves en la carrera por el mercado de los automóviles eléctricos, la principal preocupación de las automotrices alemanas de cara al predominio de empresas

chinas, japonesas y coreanas. Por más que resulte una obviedad, no es superfluo remarcar que “depender” tiene sentidos muy diferentes para una nación latinoamericana periférica que para una corporación europea, y que esas metas se corresponden con los perfiles de los agentes involucrados: un Estado nacional por un lado, una empresa transnacional de base tecnológica por el otro.

El acuerdo despierta nuevamente protestas en el departamento de Potosí, ya que las actividades de la YLB-ACISA-EM quedan sujetas a los términos de la Ley de Minería y Metalurgia (2014), que establece una regalía de sólo un 3% por la explotación de recursos evaporíticos para distribuir entre los gobiernos autónomos departamentales y municipales productores. En el mes de octubre de 2019, dirigentes del Comité Cívico Potosinista realizan una huelga de hambre en el edificio de la Asamblea Legislativa, en La Paz, a la vez que el Comité convoca a paro general en la región y se suceden cabildos, marchas, movilizaciones y bloqueos de caminos. Se reclamaba un aumento en las regalías para Potosí, así como la difusión de los términos del contrato entre el gobierno central y la empresa alemana. La protesta se profundiza los días previos a las elecciones presidenciales, pidiendo directamente por la recensión del contrato. El 2 de noviembre, en medio de la crisis política, Evo Morales promulga el Decreto Supremo 4070 y abroga el anterior DS 3738, por el cual se había creado la empresa mixta. A los pocos días, ACI Systems declara en su página web que

El pasado 4 de noviembre, las noticias informaban de que el gobierno boliviano habría derogado el decreto relativo a la creación de la empresa conjunta entre ACI y su socio boliviano. ACI Systems Alemania GmbH (ACISA) fue sorprendida a través de los medios con esta noticia. Hemos sabido por la prensa que el Decreto 3738 ha sido derogado. Todavía no hemos recibido ninguna información oficial por parte de Bolivia. Hasta ahora el proyecto ha marchado según lo previsto. La empresa conjunta YLB-ACISA E.M. fue inscrita en el Registro Mercantil boliviano el 28 de octubre de 2019. Por lo tanto, en primer lugar, pediremos una aclaración de la situación a nuestros socios bolivianos y continuaremos trabajando en el proyecto según lo acordado.

En medio de estos vaivenes, una serie de acontecimientos sacuden a Bolivia: después de semanas de enfrentamientos sociales, incentivados por los discursos cada vez más radicalizados de la oposición al gobierno del MAS y los rumores de fraude electoral alentados por la Organización de los Estados Americanos, el 10 de noviembre Evo Morales renuncia a la presidencia, obligado por las Fuerzas Armadas y la Policía. Se abre con esto un período incierto, de inestabilidad político-social y un nuevo gobierno de facto, comandado por Jeanine Áñez. Para la cuestión que aquí nos atañe, sin duda estos procesos complican todavía más la capacidad del Estado boliviano para asegurar un margen de autonomía y soberanía con respecto a sus recursos estratégicos. Aunque sujeto al devenir de los sucesos políticos y sociales en curso, quizás el futuro de la explotación del litio no sea un misterio si se atiende a la historia boliviana, en la que sólo intensos ciclos de luchas han logrado poner un freno al saqueo extranjero de los recursos primarios. La fragilidad institucional y la ruptura del proceso democrático vinieron a interrumpir un proyecto de desarrollo que, con sus falencias y conflictos, al menos constituía una política a largo plazo desde el Estado. Mientras todo esto ocurría, en Estocolmo, el Premio Nobel de Química 2019 se otorgaba al alemán John Goodenough, el británico Stanley Whittingham y el japonés Akira Yoshino, precisamente por sus contribuciones pioneras y fundamentales en el desarrollo de las baterías ion-litio.

3. Los desafíos de la industrialización del litio: neodesarrollismo, transferencia tecnológica y medioambiente

Como planteamos al inicio de este trabajo, la historia económica boliviana, desde la época de la colonia hasta el presente, se define por el extractivismo, al punto tal que puede dividirse en una serie de ciclos caracterizados por la explotación del principal recurso natural: el ciclo de la plata (durante la colonia), el ciclo de la goma (desde finales del siglo XIX a comienzos del siglo XX), el ciclo del estaño (durante buena parte del siglo XX) y el ciclo de los hidrocarburos (comienzos del siglo XXI). Si la explotación del litio lograra despegar, posiblemente se abriría un nuevo ciclo ligado a este metal. De esta manera, la economía boliviana ha sido constituida en sus diferentes momentos por un modelo primario exportador, en el que existe una relación directa entre los ciclos de su desarrollo y las trayectorias de auge y caída de la explotación de recursos naturales (Morales 2018). Al ser una economía altamente dependiente de los vaivenes del mercado internacional, sus auges y crisis han estado atados a la valoración de los precios de sus recursos naturales en el mundo. Sin embargo, esto no implica desconocer el rol que las decisiones económico-políticas de sus gobernantes han tenido en el manejo de estos ciclos. Por ejemplo, la inversión en infraestructura y el equilibrio macroeconómico logrado durante el gobierno del MAS han sido fundamentales para traducir el alza de los precios de los hidrocarburos, que en 2013 alcanzaron el 54.7% del total de exportaciones del país, en programas económicos redistributivos y en procesos participativos inéditos en la historia boliviana.

El proceso de industrialización de la explotación del litio en Bolivia puede entenderse, por lo tanto, en el marco de una visión neodesarrollista, como le llama Pablo Stefanoni (2007), que responde a una estrategia de fortalecimiento de la inversión pública en distintas áreas productivas y en infraestructuras esenciales con los excedentes fruto de la nacionalización de los hidrocarburos y con la inversión extranjera bajo control estatal. Como subraya constantemente Álvaro García Linera, para garantizar las diversas políticas redistributivas, desde la reestatización del sistema de pensiones y la implementación de bonos (como el Bono Juancito Pinto contra la deserción escolar) hasta la democratización del crédito, es necesario contar con recursos públicos. Y en un país como Bolivia, poco industrializado y con una economía primaria, estos recursos solo pueden extraerse a partir de las ventajas comparativas que le otorgan sus bienes naturales. Se advierte aquí la encrucijada que la riqueza natural de Bolivia (que, como toda riqueza, es finita y limitada) implica ya que, por un lado, su explotación se vuelve imprescindible para sostener un modelo de Estado que (con sus limitaciones y contradicciones) busca mejorar la calidad de vida de su población y avanzar hacia una economía más diversificada e industrializada. Pero, por otro lado, esa apuesta a las materias primas como único motor de la economía sigue manteniendo al país en una posición desfavorecida en el sistema-mundo capitalista, por no mencionar los costes socioambientales que la explotación intensiva y prolongada de los recursos naturales trae consigo.

Se puede plantear, entonces, que la industrialización del litio en Bolivia condensa de alguna manera las tensiones y disputas que caracterizan a un orden social abigarrado (Zavaleta 2009), es decir, a una sociedad compleja en la que coexisten desarticuladas un conjunto heterogéneo de relaciones sociales, modos de producción, lenguas, concepciones del mundo y estructuras de autoridad. El Estado boliviano se ve inserto, de esta forma, en una geometría variable multiactoral (Svampa 2015) en tanto se configura como agente clave de articulación de las reivindicaciones socioambientales de grupos indígena-campesinos, las presiones de un sector minero históricamente combativo y organizado, los

reclamos departamentales y los intereses de empresas transnacionales que buscan maximizar sus ganancias en un contexto de globalización. Como parte de la historia reciente de Bolivia, el recorrido realizado por el proceso de valorización y de industrialización del litio puede servir para identificar los diferentes actores sociales que han tenido más injerencia en cada coyuntura del país y que han logrado hacer prevalecer sus intereses. Pero también, para rastrear el derrotero de las luchas populares que han ido moldeando al Estado boliviano actual. Si entendemos que “el Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad” (Faletto 1989, 69), entonces analizar los modelos de desarrollo en disputa supone considerar qué actores y qué fuerzas sociales luchan por imponer los términos que orienten este proceso de cambio social.

En el caso de Bolivia, lo que surge con la nacionalización de los hidrocarburos con el MAS y que se replica en el proyecto de industrialización estatal de la explotación del litio es la posibilidad de plantear un tipo de desarrollo socioeconómico no homogeneizante que le otorgue a la población boliviana mayor capacidad de decisión soberana y participación en las ganancias de la extracción de sus recursos naturales. Algo no menor en la medida en que, al tratarse de un país primarizado, periférico y dependiente, las decisiones acerca de su rumbo político, económico y social han tenido una fuerte injerencia extranjera, por medio de sus elites y clases dominantes locales. Un cambio en la matriz productiva implica un desafío de gran magnitud, no solo porque supondría desplazar energías y recursos en un contexto de crisis global, sino porque conllevaría una profunda transformación del todo social que necesariamente trae aparejadas tensiones, pugnas de intereses y redistribución de las relaciones de poder económico, político e ideológico que difícilmente se aceptaría sin conflictos. En este sentido, entendemos que no hay modelos de desarrollo sin tensiones, homogéneos y que no supongan ciertas exclusiones y privilegios asociados a actores y a instituciones concretas. Por esto, consideramos que no da igual privilegiar los intereses de capitales extranjeros transnacionales en la explotación de un recurso estratégico como el litio, que garantizar una participación mayoritaria del Estado a fin de desarrollar un “patrón de acumulación de capital” propio de esa realidad social, con cierta autonomía relativa con respecto a los procesos capitalistas internacionales (Basualdo 2019).

Ahora bien, cabe preguntarse si la industrialización del litio, tal como fue planteada por el gobierno del MAS, contribuye a elevar el desarrollo tecnológico y la productividad o si, de lo contrario, solo mantiene la estructura primaria y dependiente de la economía boliviana. Si bien esto resulta difícil de evaluar en la etapa piloto en que se encuentra el proceso de industrialización (que, además, quedó suspendido con los recientes acontecimientos del país), la intención con que fue diseñado el proyecto parece ir en el primer sentido porque apunta a una transferencia de tecnología y conocimiento para complejizar la producción de los recursos litíferos y a garantizar mercados para estos productos, especialmente para las baterías de Ion-Li (Yacimientos de Litio Bolivianos 2018). Con respecto a esto, José Peres-Cajías señala que “la explotación de recursos naturales no debe ser considerada un fin en sí mismo, sino un medio a partir del cual se generan procesos de aprendizaje, acumulación de conocimiento e innovación tecnológica” (2018, 248). Es decir, un modo de potenciar el principal activo de una economía: su capital humano. De lo que se trata, por ende, no es solamente de diversificar la economía boliviana industrializando sus recursos naturales, sino de “industrializar el conocimiento (...) para generar externalidades positivas hacia el resto de la economía” (Peres-Cajías 2018, 248, las negritas son del autor). En otras palabras, la industrialización de un recurso tan importante a futuro como el litio solo puede sostener un proceso de desarrollo socioeconómico en Bolivia si logra integrarse en una trayectoria de innovación y aprendizaje tecnológico más amplia.

Otra cuestión que surge concierne a las externalidades socioambientales que acarrea la explotación del litio. No queda claro que se hayan hecho todos los relevamientos previos para determinar el daño ambiental que puede provocar la extracción a gran escala del metal en los territorios en los que se encuentra. Especialmente en el Salar de Uyuni, que ya cuenta con índices elevados de contaminación de suelos y fuentes subterráneas de agua debido a la falta de saneamiento básico y a los desechos tóxicos producto de la minería y el turismo (Ströbele-Gregor 2012). Minimizar la cuestión ambiental resulta peligroso en un mundo que atraviesa una crisis ecológica sin perspectivas alentadoras. No obstante, por más que se pueda cuestionar el coste ecológico de la propia actividad y su impacto en el modo de vida de las comunidades que habitan ese territorio, el proyecto implementado en una fase temprana por el MAS contempla los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, tanto en lo que respecta a la construcción de una infraestructura resiliente y a la promoción de una industrialización inclusiva y sostenible como en el desarrollo y promoción de energías alternativas (Obaya 2019). El traspaso del proyecto desde el Ministerio de Minería al Ministerio de Energías, creado en ese momento con el mandato de impulsar proyectos energéticos sostenibles que conviertan a Bolivia en el centro energético de la región, da cuenta de esto. La idea es contribuir a la transición de la matriz energética para sustituir progresivamente a los combustibles fósiles no solo a nivel global, sino también dentro del mismo país, potenciando el desarrollo de la energía solar con la producción de baterías estacionarias.

Consideraciones finales

En este artículo partimos de la premisa de que no es posible escindir la explotación del litio en Bolivia de la historia política, económica y social del país, si lo que se busca es entender sus derivas, sus avances y retrocesos y los actores involucrados en ella. Una historia que reverbera en las memorias colectivas, en las luchas populares y en los modos en que se ha configurado el propio Estado boliviano y en que ha trazado sus relaciones con actores externos. Bolivia se encuentra en este sentido en un dilema complejo. Las condiciones internacionales parecen propicias para profundizar la industrialización del litio: el creciente apetito global por tecnologías electrónicas garantiza una demanda sostenida de este metal, que se proyecta como clave para la masificación de dispositivos que ayuden a reducir el gasto energético. En particular, el sector automotriz que apuesta a las baterías Ion-Li para automóviles eléctricos se sostiene y legitima enmarcando su actividad en la lucha contra el cambio climático y en la promesa de tecnologías limpias y de bajo impacto ambiental. Por lo tanto, capitalizar la coyuntura en términos favorables al Estado boliviano puede resultar en un crecimiento económico que propicie una mayor justicia social y que sostenga económicamente el proceso de refundación de la sociedad boliviana.

Esta fue al menos la intencionalidad detrás del fomento a la extracción litífera propiciada por el MAS, de acuerdo con su política general hacia los recursos estratégicos. El Estado asumió el rol de productor tanto como de regulador, al tiempo que el control estatal del excedente permitió aplicar las rentas provenientes del extractivismo para financiar programas sociales destinados a los sectores más vulnerables de la población. En este sentido, se nota un cambio cualitativo en los fines perseguidos con respecto a las iniciativas de décadas anteriores, pero sin duda no implica una transformación de la matriz económica del país, que sigue dependiendo de la ventaja comparativa que le proveen sus diferentes recursos naturales en el mercado mundial. Sin embargo, los rasgos neoextractivistas presentes en el proceso de industrialización del litio aun dejan de lado y atentan contra el modo de vida

de diversas comunidades locales cuyas actividades se vinculan de un modo más sustentable con el ambiente que habitan. Se presenta, entonces, en Bolivia la paradójica combinación de un modelo económico de neodesarrollismo extractivista con un modelo de Estado que se posiciona desde el progresismo social y la redistribución de la riqueza (Svampa 2015).

Estas contradicciones dificultan la categorización del modelo de industrialización y de desarrollo nacional implementado por el MAS, por lo que a lo largo de este trabajo hemos optado por reconocer las características de los conceptos de neoextractivismo (Svampa 2019) y neodesarrollismo (Stefanoni 2007) que resultan aplicables para el caso bajo estudio. A nuestro criterio, si bien la industrialización del litio no asegura necesariamente un proceso de desarrollo, ni el crecimiento económico del país, tampoco supone una “reprimarización” puesto que la economía boliviana nunca ha dejado de ser una economía primaria, sostenida en la explotación de materias primas. Asimismo, como observa Svampa (2019), a nivel sociopolítico la recuperación de ciertas capacidades estatales y su asunción de un papel más activo tanto en la regulación como en la ejecución de emprendimientos extractivos (a través de las grandes empresas estatales o híbridas) no implicó un cuestionamiento del lugar de Bolivia en la economía mundial (o incluso de América Latina en general, si se toma como unidad de análisis la región durante el ciclo de gobiernos progresistas o alineados con la centro-izquierda de la primera década de los 2000).

El recorrido y análisis realizado por los hitos claves en el proceso de exploración, explotación e industrialización del litio en Bolivia y las disputas entre actores por supuesto abre numerosos interrogantes a futuro. ¿Cómo conciliar estas realidades, en un país que reconoce constitucionalmente los derechos de la Naturaleza y los modos de organización social de las comunidades originarias? Si el propio interés en la explotación e industrialización del litio proviene de la demanda de mercados mundiales y agendas científico-tecnológicas fijadas en el Norte global, ¿supone el desarrollo de la industria del litio verdaderamente una ruptura de la histórica y estructural dependencia de Bolivia respecto de los países centrales?[4] Del ciclo del estaño al ciclo de los hidrocarburos, y de este último al posible ciclo del litio, Bolivia va a seguir apareciendo como un actor periférico, dependiente y primarizado en el sistema-mundo, a menos que logre articular un impulso autonomista como el que supuso el gobierno del MAS con una apuesta por la industrialización y la diversificación de su economía, más allá de sus recursos estratégicos. En esto, quizás la creciente valorización mundial del litio pueda contribuir a una agenda como esta, pero en la medida en que exista una mediación pública y un acompañamiento popular de su desarrollo.