

Controversias irresueltas del litio. Análisis comparativo de cuatro proyectos de ley

Unresolved Controversies of Lithium: Comparative Analysis of Four Bills

*José Carlos Solón*¹

Resumen

Se plantea que el proceso de extracción e industrialización del litio boliviano está atravesado por una serie de controversias irresueltas que son eclipsadas por la promesa eldoradista del gobierno. La ilusión de paliar la caída de ingresos por las exportaciones de gas natural con la extracción de litio ha puesto en segundo lugar una serie de preocupaciones, que diferentes actores rurales y urbanos de Potosí y Oruro han presentado a través de diferentes proyectos de ley. En ese contexto, el análisis que presento aquí busca visibilizar y promover la discusión de las siguientes controversias que permanecen irresueltas a nivel de la regulación del litio en Bolivia: i) la participación social en la gestión del proceso de industrialización del litio, ii) los procesos de asociación con empresas privadas extranjeras y nacionales, iii) el incremento de regalías y la redistribución de ingresos, y iv) los impactos ambientales y los procesos de consulta.

Palabras clave: Bolivia, industrialización, legislación, litio, medioambiente.

1 Sociólogo, egresado de la Universidad Lyon 2 en Francia. Realizó una maestría en Artes Políticas, creada por Bruno Latour, en Sciences Po París. Cuenta con una Maestría en Estudios Medioambientales de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Actualmente es coordinador del equipo de investigadores de la Fundación Solón.

Abstract

The Bolivian lithium extraction and industrialization process is plagued by a series of unresolved controversies that are overshadowed by the government's Eldorado promise. The illusion being sold as fact, of alleviating the drop-in income from natural gas exports with the extraction of lithium has placed a series of concerns in second place, as reflected by the actions of different rural and urban actors from Potosí and Oruro of their presenting proposals through different bills. In this context, my analysis seeks to make more visible and promote the discussion of the following controversies that remain unresolved at the level of lithium regulation in Bolivia: i) social participation in the lithium industrialization process, ii) the processes of negotiating associations with foreign and national private companies, iii) the increase in royalties and the redistribution of income, and iv) the environmental impacts and consultation processes.

Keywords: *Bolivia, industrialization, legislation, lithium, environment.*

Introducción

La ilusión de la industrialización del litio boliviano se divisa en las grandes avenidas o en afiches publicitarios que inundan las mangas de los aeropuertos internacionales bolivianos. Independientemente del formato utilizado, se alimenta un imaginario inescapable que presenta al litio como la salvación de Bolivia dada la caída de reservas de gas del país. A diferencia del gas, Bolivia es el país con la reserva más grande del mundo, aunque la verdad sólo hay cuantificaciones de recursos y no de reservas de litio en el salar de Uyuni. La propaganda oficial machaca permanentemente con que una cuarta parte del litio del mundo se encuentra en Bolivia, presagiando un papel protagónico para Bolivia gracias a la demanda creciente de la transición energética. El discurso estatal señala que las exportaciones de litio triplicarán los ingresos por venta del gas. El pragmatismo economicista es el combustible de la ilusión detrás de El Dorado blanco.

La industrialización del litio en Bolivia no es un espejismo nuevo, desde la década de los ochenta del siglo XX, cuando se realizaron los primeros estudios de identificación de minerales en el salar de Uyuni, el Estado y diferentes actores de la sociedad boliviana plantearon la explotación del litio en Bolivia

(Slipak y Urrutia, 2019). El proceso de industrialización, bajo un principio de gestión soberana, se lanzó oficialmente el 2008 y, después de 14 años, las inversiones con recursos del estado ascienden a mil millones de dólares (Montenegro, 2020; Solón, 2022). Cada año el gobierno realiza importantes anuncios en torno al litio, pero desde el 2008, hasta julio del 2023, no se cuenta con una planta industrial de carbonato de litio en pleno funcionamiento.

El año 2019, el contrato de asociación entre Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) y la empresa alemana ACI Systems GmbH (ACISA) suscitó grandes revueltas que, en el marco de las elecciones presidenciales, se combinaron con las manifestaciones que encasillaron la polarización social entre fraude y golpe. El resultado de la ruptura del contrato de asociación con ACISA sirvió para que algunos actores hablaran y alimentaran el imaginario de un “golpe del litio”, una interpretación equívoca puesto que, después del pretendido golpe, no se procedió a privatizar o poner en riesgo la soberanía sobre los recursos evaporíticos bolivianos. Pero aún más: antes, durante y después del pretendido “golpe del litio” las demandas de diferentes sectores estuvieron orientadas a preservar la soberanía estatal.

El fallido proceso de asociación con la empresa alemana llevó a empezar un proceso de formulación de proyectos de ley para, de alguna medida, rectificar los errores pasados y asegurar que los beneficios lleguen a las regiones y los bolivianos. Es así como, el año 2021, emergieron propuestas de ley para la industrialización del litio provenientes de diferentes sectores. Entre ellos aparece, en primer lugar, el que se conoce como de “Coroma y los exdirigentes de la Federación Regional Única de Trabajadores del Altiplano Sud (FRUTCAS)”² que tuvo sus primeras versiones ya en 2020. A este proyecto le siguió el proyecto del Comité Cívico Potosinista (COMCIPO)³,

2 Coroma es un territorio indígena que concentra 11 *ayllus*. Se encuentra en el municipio de Uyuni en la provincia Antonio Quijarro. Es un territorio indígena que se encuentra afiliado a la FRUTCAS (Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud). En el caso de la propuesta normativa, dirigentes de Coroma y antiguos dirigentes de la FRUTCAS elaboraron su propuesta desde el año 2021.

3 Una representación social de actores cívicos en el departamento de Potosí. Se caracteriza por estar conformado por actores urbanos. COMCIPO es un actor que históricamente ha concentrado capacidades de articulación social y acciones para la incidencia política en temas de agenda nacional y departamental.

la propuesta de los actuales dirigentes de la (FRUTCAS)⁴ y, por último, el proyecto de ley del departamento de Oruro que fue presentado a través de la senadora Mery Rosalía Choque Torrez⁵. Estos cuatro proyectos fueron presentados a la Asamblea Legislativa el 2022 en reacción a un proyecto de ley que estaba siendo preparado por el gobierno, pero que nunca se oficializó ni se hizo público⁶.

Este conjunto de proyectos nunca fue difundido ni analizado ampliamente. El presidente Luis Arce Catacora, según la senadora Mery Rosalía Choque, les pidió consensuar los cuatro proyectos de ley, y en el mes de enero del 2023, en menos de 48 horas y sin una discusión a fondo, salió un mal llamado “proyecto de consenso” que, al igual que los cuatro proyectos mencionados, continúa durmiendo el sueño de los justos en la Asamblea Legislativa. Aparentemente el gobierno ha cambiado de estrategia y no quiere promover la aprobación de una nueva ley del litio que podría destapar un debate y entorpecer los convenios en curso con empresas chinas y rusas.

Este trabajo plantea que los proyectos de ley de 1) COMCIPO, 2) FRUTCAS, 3) Oruro y 4) Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS, contienen una serie de controversias irresueltas que se arrastran y que tarde o temprano pincharán el globo inflado de las ilusiones que esparce el gobierno. Estas controversias irresueltas abordan temas centrales y fundamentales. Cuatro son estas problemáticas:

-
- 4 La FRUTCAS es un actor esencial para comprender la realidad del altiplano sur donde se encuentran la mayoría de los salares y lagunas saladas de Bolivia. La FRUTCAS es un actor imprescindible para comprender la región y es una de las organizaciones impulsoras del proceso de industrialización del litio en Bolivia.
 - 5 Mery Rosalía Choque es senadora por el departamento de Oruro afiliada al Movimiento al Socialismo (MAS).
 - 6 Estos cuatro proyectos de Ley pueden consultarse en:
 - 1) Comité Cívico Potosinista (COMCIPO)
<https://funsolon.files.wordpress.com/2023/02/anteproyecto-de-ley-comcipo.pdf>
 - 2) Federación Regional Única de Trabajadores del Altiplano Sud (FRUTCAS)
<https://funsolon.files.wordpress.com/2023/02/proyec-litio-frutcas.pdf>
 - 3) Municipio de Coroma y exdirigentes de la FRUTCAS
https://funsolon.files.wordpress.com/2023/02/proyecto-de-ley_0001-coroma.pdf
 - 4) Departamento de Oruro a través de la senadora Mery Rosalía Choque Torrez.
<https://funsolon.files.wordpress.com/2023/02/documento-86.pdf>
-

1. la participación social en la gestión del proceso de industrialización del litio,
2. los procesos de asociación con empresas privadas extranjeras y nacionales,
3. el incremento de regalías y la redistribución de ingresos, y
4. los impactos en el medio ambiente y los procesos de consulta.

Estas controversias no son las únicas del proceso de industrialización del litio, pero son la expresión de aquellos problemas que ya han sido visibilizados por algunos sectores sociales. De ahí la importancia de un análisis comparativo de estos cuatro proyectos de ley para incentivar un diálogo propositivo que lleve a resolver, de manera anticipada, una serie de cuestiones de fondo que están pendientes.

Este análisis comparativo no pretende realizar un análisis sociológico de los actores que se encuentran detrás de los diferentes proyectos de ley, más bien busca visibilizar y comprender las diferentes propuestas que se están barajando para resolver algunas de las controversias irresueltas del proceso de industrialización del litio.

Participación social en la gestión del proceso de industrialización

La participación social en la toma de decisiones de las empresas estatales es un tema que ha estado presente en el imaginario social desde la revolución de 1952. Para introducirnos en él es necesario retroceder en el tiempo y remitirnos a la creación del Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (CIRESU) durante el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP) el año 1985. CIRESU fue la primera iniciativa estatal que apuntaba a la explotación de litio en territorio boliviano con participación de diferentes actores sociales. Durante los gobiernos de Evo Morales y Luis Arce Catacora este tema ha sido soslayado y confinado a los discursos, con el argumento de que el gobierno representa a las organizaciones sociales y, por consiguiente, ellas ya están representadas en la gestión de las empresas estatales. Como veremos a continuación, este argumento empieza a ser cuestionado en el caso del litio.

Breve historia de la participación social en la industrialización del litio

En 1985, durante el gobierno de la UDP se creó el CIRESU para precautelar por “una participación mayoritaria, en favor de la contraparte nacional” (Ley 719, art. 3, 1985). El CIRESU estaba presidido por el Ministro de Minería o su representante e integrado por otros tres delegados de diferentes ministerios, un delegado de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA), un delegado de la Corporación de Desarrollo de Oruro (CORDEOR), uno de la Universidad Tomás Frías de Potosí, uno del Comité Cívico Potosinista (COMCIPO), uno de la Central Obrera Departamental (COD) de Potosí y tres delegados de los Comités Cívicos Provinciales de la zona.

CIRESU nació en el momento de decadencia del proceso de la UDP y por eso –en el fondo– no tuvo una vida muy activa que hiciera realidad esa participación social. Con la llegada de los gobiernos neoliberales, la licitación pública internacional que CIRESU debía convocar se inició con un proceso de invitación directa y negociación secreta con la empresa norteamericana Lithco para la explotación de litio en el salar de Uyuni. Varias de las determinaciones en el proceso de negociación con la Lithco/FMC entre 1989 y 1992 no fueron consultadas a los miembros de organizaciones sociales de CIRESU.

El contrato, con una duración de 40 años, permitía la exportación de concentrados de salmuera para su procesamiento en Estados Unidos. Se debe precisar que no contemplaba la creación de una empresa mixta entre una empresa extranjera y el Estado, y establecía el pago de regalías que en un principio no superaba el 2,5%. La resistencia de la Central Obrera Departamental (COD) de Potosí, de la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF), del Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) y de la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (FRUTCAS) acabaron frenando dicho contrato y la Lithco/FMC partió a Argentina donde mantenía una negociación paralela.

La FRUTCAS fue la organización que más presionó, en los inicios del gobierno de Evo Morales, para que este emprendiera el proceso de industrialización del Salar de Uyuni. El 1 de abril de 2008 se inició de manera

formal el proceso de industrialización del litio con la promulgación del Decreto Supremo 29496, que en su primer artículo dice que “se declara de prioridad nacional la industrialización del Salar de Uyuni para el desarrollo productivo, económico y social del departamento de Potosí”.

La memoria de gestión del 2011 de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) señala que, en enero de 2008, diputados y organizaciones sociales de la región, quienes se agrupaban en la Federación Unica de Trabajadores del Altiplano Sur (FRUTCAS), le plantearon a Evo Morales –a través de un documento– la necesidad de la consolidación del proceso de industrialización del litio del Salar de Uyuni. Es un hecho incuestionable que la FRUTCAS, a partir de la experiencia de la década de 1990 con la Lithco, jugó un papel fundamental en la promoción del proceso de industrialización y aprovechamiento de los recursos evaporíticos en favor de los bolivianos y en especial de quienes habitan las proximidades del salar.

Cero representación: la participación social en la estructura actual de YLB

CIRESU vivió una vida casi vegetativa hasta que, en 2007, bajo el gobierno de Evo Morales, la COMIBOL recuperó, mediante el Decreto Supremo N°29117, su “facultad y potestad de explotación y administración” de los recursos mineralógicos, incluidos los evaporíticos. En 2017, a través de la Ley N° 928 el gobierno boliviano creó la empresa nacional YLB, que implicó una modificación a la ley N° 535 que establecía que la COMIBOL era la responsable de la cadena productiva. A través del decreto supremo N° 3227 (28 de junio de 2017) se estableció el funcionamiento y la estructura de la empresa de recursos evaporíticos bolivianos. El directorio de YLB según el artículo 4 del mencionado decreto está conformado por:

- un (1) representante del Ministerio de Energías;
- un (1) representante del Ministerio de Medio Ambiente y Agua; y
- un (1) representante del Ministerio de Minería y Metalurgia.

En el caso de YLB todos los representantes de los ministerios son designados por resoluciones ministeriales. Esta configuración de directorio es muy parecida a la de otras empresas estatales que fueron reglamentadas durante los gobiernos del MAS. Por ejemplo, el Decreto Supremo N° 0267 (2009) que aprueba los estatutos de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), establece en su artículo 12 que el directorio está conformado por:

- el ministro de hidrocarburos y energía, o su representante.
- el ministro de economía y finanzas públicas, o su representante.
- el ministro de medioambiente y agua, o su representante.
- el ministro de planificación del desarrollo, o su representante.
- el ministro de obras públicas, servicios y vivienda, o su representante.

A diferencia del periodo de la UDP y del CIRESU, no existe presencia alguna de representaciones sociales en el seno de los directorios de las empresas nacionales.

En la actualidad, poco se conoce de las reuniones, informes y decisiones del directorio de YLB. El Ministerio de Energías, a quien según los estatutos de YLB le corresponde la presidencia del directorio, forma parte del Ministerio de Hidrocarburos y Energía desde la aprobación del decreto supremo N° 4393 del 13 de noviembre de 2020. Los nombres de las autoridades que conforman el máximo órgano de la empresa no son conocidos.

Sobre un monitoreo de 300 notas de prensa entre enero y junio de 2023, sin tomar en cuenta al presidente Luis Arce Catacora (220 menciones), las autoridades que más figuran en las noticias son el presidente ejecutivo de YLB, Carlos Ramos (152 menciones), el ministro de Hidrocarburos y Energía, Franklin Molina (119 menciones) y el viceministro de Altas Tecnologías Energéticas, Álvaro Arnés (20 menciones). Sin embargo, no existe mención alguna que haga referencia a alguna decisión o disposición correspondiente al directorio de YLB.

Es de destacar que durante el monitoreo de la palabra “directorio” de YLB, esta expresión aparece en repetidas ocasiones en los proyectos de ley que vamos a analizar a continuación.

Propuestas sobre la “autoridad competente”

Las cuatro propuestas de normativa (FRUTCAS, COMCIPO, Oruro y Coroma), tienen un entendimiento diferente sobre cuál debería ser la entidad gubernamental a la cabeza del proceso de industrialización del litio.

La propuesta de COMCIPO apunta hacia la creación del “Ministerio de Litio y de Recursos Evaporíticos” (Art. 6 proyecto de ley COMCIPO) que contaría con el “Viceministerio de producción y procesos industriales” y el “Viceministerio de energías y altas tecnologías” (Art. 7 proyecto de ley COMCIPO). Por su parte, la propuesta de la FRUTCAS establece la creación de un ministerio con el mismo nombre (Art. 8 proyecto de ley FRUTCAS), y plantea la creación del “Viceministerio de producción, procesos industriales y altas tecnologías” y el “Viceministerio de política estratégica de Litio” (Art. 9 proyecto de ley FRUTCAS).

Si bien las dos representaciones sociales plantean la creación de un ministerio específico para el litio y los recursos evaporíticos, su visión sobre la estructura de viceministerios es diferente. La FRUTCAS considera importante contar con un Viceministerio de “política estratégica”, mientras COMCIPO se concentra exclusivamente en temas de producción, procesos y tecnologías.

El proyecto de ley de Oruro plantea la creación de un “Viceministerio de recursos evaporíticos” que dependería del “ministerio cabeza de sector” (Art.7 proyecto de ley de Oruro). Esta posición asume la necesidad de crear una entidad de gobierno específica para el litio sin crear una nueva cartera de gobierno.

Finalmente, la propuesta de Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS, reafirma que el Ministerio de Hidrocarburos y Energía es la autoridad competente, en concordancia con el decreto supremo N° 4393, actualmente vigente.

Todas las propuestas sobre la “autoridad competente” apuntan a que es imperativo contar con una institucionalidad estatal específica para el proceso de industrialización del litio.

Participación social en el directorio

Los cuatro proyectos de ley plantean un formato similar al de CIRESU. Todos apuntan a la necesidad de contar con una presencia clara de representaciones

sociales en el directorio de YLB. La siguiente tabla resume las diferentes propuestas.

Tabla 1
Propuestas para la conformación del directorio de YLB

COMCIPO (Art.10.)	Oruro (Art. 9.)
<ul style="list-style-type: none"> - Un representante del Min. de Lito y Recursos Evaporíticos - Un representante del Min. de Planificación del Desarrollo - Un representante del GAD Potosí - Un representante del GAD Oruro - Un representante de COMCIPO - Un representante de la UATF - Un representante de la UTO - Un representante de las cinco provincias del Sud Oeste 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia del directorio, a la cabeza del viceministro de Recursos Evaporíticos - Un representante del Min. de Economía - Un representante del Min. de Medio Ambiente) - Un representante por el departamento de Oruro - Un representante por la Región productora en Oruro - Un representante por el departamento de Potosí - Un representante por la Región productora en Potosí
Coroma (art. 18)	FRUTCAS (Art.12)
<ul style="list-style-type: none"> - Un representante del Min. de Hidrocarburos y Energías. - Un representante del Min. de Economía y Finanzas Públicas. - Un representante del Min. de Planificación del Desarrollo. - Un representante del Min. de Desarrollo Productivo y Economía Plural. - Un representante del Min. de Minería y Metalurgia. - Un representante del Min. de Medio Ambiente y Agua. - Un representante del GAD Potosí. - Un representante del GAD Oruro. - Un representante de los GAM o Gobiernos Indígena Originario Campesinos adyacentes a los Salares y Lagunas Saladas del Sudoeste Potosino. - Un representante de los GAM o Gobiernos Indígena Originario Campesinos adyacentes a los Salares y Lagunas Saladas de Oruro. - Un representante de la FRUTCAS 	<ul style="list-style-type: none"> - Un representante del Min. de Lito y Recursos Evaporíticos - presidente Nato del Directorio - Un representante del Min. de Economía y Finanzas Públicas - Un representante del Min. de Medio Ambiente y Agua - Un representante legal de los Gobiernos Departamentales - Un representante de las Organizaciones Sociales

Fuente: Elaboración propia con base en los cuatro proyectos de ley.

Es de destacar que la propuesta de COMCIPO es la única que plantea incorporar representantes de las universidades en el directorio de YLB, pero también es la única que no menciona al Ministerio de Medio Ambiente. Las propuestas de COMCIPO y Oruro proponen una mayoría de representantes

sociales en el directorio de YLB, mientras Coroma y FRUTCAS plantean una representación mayoritaria del gobierno nacional en el directorio de YLB.

La propuesta de Coroma bautiza al directorio de YLB como “Comisión Nacional de Salares y Lagunas Saladas” (CONASAL), y plantea un directorio más amplio y con mayoría de representantes del gobierno nacional: hidrocarburos y energía, economía y finanzas, planificación del desarrollo, minería y metalurgia, y medio ambiente y agua. La participación de las gobernaciones de Potosí y Oruro están claramente definidas en la propuesta de Coroma, mientras existe la posibilidad de que los Gobiernos Indígena Originario Campesinos reemplacen a los Gobiernos Municipales adyacentes a los Salares en el directorio de YLB. La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” realiza el pedido de un representante de la FRUTCAS en el directorio de YLB.

Los diferentes proyectos evidencian diferentes niveles de entendimiento que buscan como garantizar la participación en la toma de decisiones de la industrialización del litio. De cierta forma, es un regreso a las raíces de aquello que se planteó antes de que Bolivia entrara en la etapa neoliberal. Es interesante constatar que ninguna de las cuatro propuestas plantea la participación de los trabajadores de YLB en el directorio, como es el caso de YPFB donde existe “director laboral” propuesto por el organismo sindical de YPFB (Decreto Supremo N° 28324).

El que los cuatro proyectos de ley reclamen una participación social en el directorio de YLB expresa la falta de transparencia que existe en el proceso de industrialización del litio, y la necesidad de tener voces no sólo gubernamentales en la toma de decisiones. Es cierto que una participación social en el directorio puede devenir en procesos de cuoteo y manipulación, pero es insostenible en el largo plazo mantener un directorio que es absolutamente formal, desconocido, y controlado por un puñado de personas que responden sólo al presidente de la nación. Más temprano que tarde el tema de la participación social en la gestión de YLB emergerá como una de las controversias irresueltas que el proceso de industrialización de litio no supo atender a tiempo.

¿Cuándo y cómo asociarse con empresas privadas?

Los contratos de asociación con empresas privadas nacionales o internacionales en la cadena productiva del litio están regulados por el inciso III del artículo único de la Ley N° 928 del 27 de abril de 2017:

Yacimientos de Litio Bolivianos - YLB, desarrollará los procesos de química básica de sus recursos evaporíticos con una participación cien por ciento (100%) estatal para la producción y comercialización de: Cloruro de Litio, Sulfato de Litio, Hidróxido de Litio y Carbonato de Litio; Cloruro de Potasio, Nitrato de Potasio, Sulfato de Potasio, sales derivadas e intermedias y otros productos de la cadena evaporítica. Procesos posteriores de semi-industrialización, industrialización y procesamiento de residuos, se podrán realizar mediante contratos de asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras, manteniendo la participación mayoritaria del Estado (Ley N° 928).

La normativa vigente establece que todo el proceso de química básica que comprende la producción de carbonato o hidróxido de litio debe realizarse al 100% por la empresa estatal YLB. Sólo es posible asociarse con empresas privadas en procesos de “semi-industrialización, industrialización y procesamiento de residuos” que comprenden, por ejemplo, la producción de materiales catódicos y baterías de litio.

Los cuatro proyectos de ley plantean formulaciones diferentes al respecto. Algunas buscan cambiar la esencia de la Ley N° 928 que la regula, otras buscan fortalecerla. Las propuestas tienen puntos de encuentro y desencuentro, en los cuales a veces es perceptible un relativo consenso y en otros casos desacuerdos absolutos sobre los procesos de asociación con empresas privadas.

Casi un consenso: participación estatal mayoritaria

El punto de encuentro de los cuatro proyectos de ley se da en torno a la participación mayoritaria del Estado en cualquier asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras. Todos consideran que las asociaciones deben darse manteniendo la “participación mayoritaria del Estado”. Las

diferencias se dan en la cifra porcentual de participación mayoritaria del Estado.

Tabla 2
Porcentaje de participación mayoritaria para contratos de asociación

FRUTCAS	Coroma y exdirigentes de la FRUTCAS	Oruro	COMCIPO
60%	51%	51%	No establece
Ref.: Artículo 32. (conformación de empresas Mixtas)	Ref.: Artículo 27. (participación estatal mayoritaria)	Ref.: Artículo 15. (régimenes de contratos: contratos de producción compartida, operación y asociación)	Ref.: inciso III. Artículo 9. (Yacimientos de Litio Bolivianos Corporación)

Fuente: Elaboración propia con base en los cuatro proyectos de ley.

El hecho de establecer un porcentaje para la participación estatal es un elemento que no estaba presente en la Ley N° 928. Esta es una dimensión nueva que tiene su importancia. Más allá de la ambiciosa posición del 60% que sostiene la FRUTCAS, desde un punto de vista general, establecer la cifra de 51% podría parecer reiterativo de la expresión “participación estatal mayoritaria”, sin embargo, en circunstancias en las cuales existen varios socios en un contrato de asociación, un porcentaje menor al 50% podría ser interpretado como “mayoritario”. En este sentido, es de destacar que fijar un piso porcentual es importante para garantizar el control estatal sobre el proceso de industrialización del litio.

Disensos: participación del sector privado en la cadena de valor del litio

El artículo 9 de la propuesta de COMCIPO dice:

YLB Corporación podrá desarrollar actividades de prospección, exploración, extracción, beneficio o concentración, refinación, industrialización y comercialización de los Recursos Evaporíticos por cuenta propia y/o mediante contratos

de asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras (Propuesta de ley de COMCIPO).

Es importante remarcar que esta posición va en contra de la Ley N° 928 que establece que los procesos de asociación pueden realizarse únicamente para las actividades de “semi-industrialización, industrialización y procesamiento de residuos”. COMCIPO abre la posibilidad de asociarse con empresas privadas en toda la cadena evaporítica. En el mismo artículo, propone la elaboración de un “reglamento especial” para regular dichos contratos de asociación con privados, pero no fija los requisitos ni lineamientos básicos para ese tipo de asociaciones.

La propuesta de Oruro no se encuentra muy lejos de la propuesta de COMCIPO. El artículo 15 de su proyecto sobre “régimen de contratos: contratos de producción compartida, operación y asociación”, establece que YLB podrá: “[...] desarrollar contratos con empresas nacionales y/o extranjeras para fomentar y desarrollar la industrialización de los recursos evaporíticos y otros derivados de estos”. Luego especifica en su texto que “[...] en la modalidad de operaciones de plantas de industrialización de evaporíticos y química básica con inversión privada, el estado podrá subcontratar operaciones de producción especializadas en evaporíticos [...]”. Esto quiere decir que, según la propuesta orureña, se podría contar con contratos de asociación en toda la cadena productiva, hasta en la etapa de “química básica”. En el artículo 15 de la propuesta de Oruro, se utiliza la palabra industrialización no como un estadio de la cadena productiva, sino como la totalidad de la misma.

Por el contrario, el artículo 5 de la propuesta orureña establece que “la explotación y el transporte de los recursos evaporíticos (salmuera), será 100% desarrollada por el Estado boliviano”. La propuesta de ley de Oruro entra en contradicción consigo misma, dado que, por un lado, plantea que podrán contar con inversión privada, es decir, con un socio del sector privado en las plantas de industrialización y los procesos de química básica, y, por otro lado, sostiene que la explotación de la salmuera (que es parte de la química básica) y el transporte de la salmuera debe realizarse al 100% por el Estado.

Las otras dos propuestas de ley se acomodan mejor a los principios que establece la Ley N° 928. El proyecto de ley de la FRUTCAS, en su artículo 10, establece: “YLB Corporación en sus procesos posteriores de semi-industrialización, industrialización, se podrán realizar mediante contratos de asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras, manteniendo la participación mayoritaria del Estado”. Un párrafo antes establece que le corresponde a la empresa nacional desarrollar “[...] los procesos de química básica de sus recursos evaporíticos para la producción y comercialización de sales y otros productos”.

La propuesta de Coroma es más precisa y busca no dejar rienda suelta a interpretaciones. En el artículo 5 de su proyecto, sobre el “carácter estratégico de la industrialización”, dice:

Los procesos de química básica de los recursos evaporíticos de Cloruro de Litio, Sulfato de Litio, Hidróxido de Litio y Carbonato de Litio; Cloruro de Potasio, Nitrato de Potasio, Sulfato de Potasio, sales derivadas e intermedias y otros productos de la cadena evaporítica se desarrollarán con una participación cien por ciento (100%) estatal en su producción y comercialización. Procesos posteriores de semi-industrialización e industrialización, incluyendo aquellos que se realicen a través de la tecnología de Extracción Directa del Litio (EDL), se podrán realizar mediante contratos de asociación con empresas privadas nacionales o extranjeras, manteniendo un porcentaje mínimo de participación mayoritaria del Estado del cincuenta y un por ciento (51%) (Propuesta de ley de Coroma).

El proyecto de Coroma establece que los procesos de química básica serán realizados al 100% por el Estado, en concordancia con la Ley N° 928. Cuando la propuesta de ley de Coroma aborda el tema de las asociaciones establece que la semi-industrialización e industrialización son actividades que pueden contar con procesos de asociación con privados. Es de destacar que la propuesta de Coroma establece que la Extracción Directa de Litio (EDL) puede realizarse a través de procesos de asociación. Esto es importante porque el proyecto de Coroma pone en la misma categoría el concepto de industrialización y extracción, mientras que la Ley N° 928 establece que las actividades de extracción o química básica deben ser realizadas al 100% por YLB. La EDL corresponde a diversas técnicas de extracción de litio, no

obstante, como su nombre lo señala se trata de extracción. Aquí radica el futuro de la discusión sobre cuando empieza la extracción y cuando comienza la industrialización. Este será uno de los debates centrales en cuanto a la industrialización del litio en Bolivia.

La precisión necesaria: requisitos para la asociación

Después de lo que pasó con la asociación entre YLB y la empresa alemana ACISA, en 2019, uno hubiera esperado que todos los proyectos sean más precisos para que no se repitan los graves errores de esa asociación que llevaron a su disolución. Sin embargo, el único proyecto que avanza en dichas precisiones es el de Coroma de los exdirigentes de la FRUTCAS.

El artículo 26 de su propuesta establece que la asociación con una empresa extranjera podrá realizarse por un plazo de 20 años prorrogable. Esta es una reacción a los 70 años de contrato con ACISA que se concedió en el Decreto Supremo N° 3738 (2018).

En su artículo 28, Coroma sienta los requisitos para que YLB pueda asociarse con el sector privado. Para ello, la contraparte del Estado, deberá contar con amplia experiencia en la industrialización de recursos evaporíticos, así como con capacidad de inversión demostrable, y tecnología de punta para la instalación de plantas. Además, el proyecto establece que la socia debe poder garantizar mercado para los productos de YLB.

La propuesta de Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS evidencia un articulado más detallado en comparación al resto de propuestas. Este es un tema muy importante que no se puede soslayar y se debe aclarar después del conflicto social que provocó el contrato con ACISA. Dejar en el limbo el tema de los requisitos para asociarse con empresas privadas es un tema que con seguridad generará nuevos problemas en el futuro.

Regalías y redistribución

La preocupación central de los cuatro proyectos de ley sobre el litio es el incremento de las regalías y su distribución entre los diferentes actores

estatales y sociales. Las propuestas de COMCIPO, FRUTCAS, Oruro y Coroma plantean regalías variables en relación al precio de venta del litio en el mercado internacional y presentan diferencias relevantes en cuanto a cómo distribuir dichas regalías.

Empezaremos por recapitular el marco normativo vigente que rige sobre las regalías, para luego sistematizar las diferentes propuestas sobre las regalías para el litio, analizar las diferentes propuestas de redistribución y sus alcances y, finalmente, considerar otros mecanismos propuestos para la recaudación y redistribución de recursos provenientes del litio.

Lo vigente en cuanto a la regalía minera en Bolivia

La constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia establece que:

Las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales, y los cobros a que den lugar no serán reembolsables. Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la ley (Parágrafo IV. Artículo 351, CPE)

La Ley N° 535 de minería y metalurgia, del 28 de mayo de 2014, norma este artículo de la constitución y establece un régimen de regalías mineras para tres actividades:

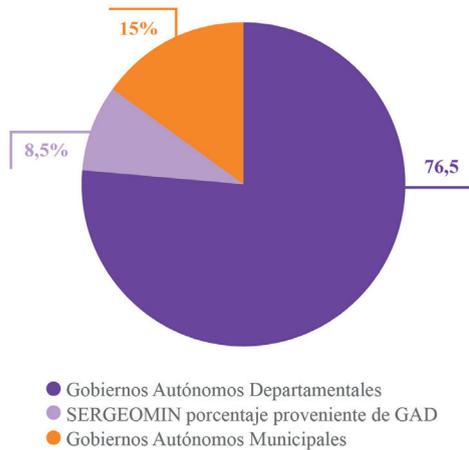
- a) Explotación, concentración y/o comercialización, a tiempo de la venta interna o exportación de minerales y/o metales.
- b) Fundición, refinación e industrialización, sólo cuando formen parte del proceso productivo que incluya actividad de explotación minera propia.
- c) Prospección y exploración minera, sólo cuando se comercialicen los productos obtenidos en esta actividad (Parágrafo I, Artículo 224, Ley N° 535 de Minería y Metalurgia).

El parágrafo III del artículo 224 de la Ley N° 535 establece que la regalía minera no se aplica para las actividades manufacturadas y productos industrializados a base de minerales y metales. Esta limitación sobre el

régimen de regalías planteó uno de los problemas centrales cuando en 2019 se realizó el contrato de asociación entre Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) y la empresa alemana ACI Systems GmbH (ACISA). La producción de hidróxido de litio, principal razón de ser de la empresa mixta YLB-ACISA, quedaba exenta del pago de regalías por ser considerada como un producto manufacturado fruto de un proceso industrial, aunque en realidad era un producto de química básica.

Según el artículo 227 de la Ley N° 535, la alícuota de la regalía minera para recursos evaporíticos es del 3%: carbonato de litio, cloruro de potasio y otros subproductos y derivados -la ley no menciona de manera explícita al hidróxido de litio, sin embargo, entra dentro de la categoría de otros subproductos-. Según el artículo 229 la regalía minera se distribuye de la siguiente manera:

Gráfico 1
Distribución porcentual de regalías mineras - Ley N° 535



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 229 de la ley N° 535 de Minería y Metalurgia.

A los gobiernos autónomos municipales productores le corresponde el 15% y a los gobiernos departamentales productores el 85%. En el artículo

229 de la mencionada ley, se establece que el Servicio Geológico Minero (SERGEOMIN) recibirá el 10% de lo que reciben los gobiernos departamentales productores.

Las propuestas para las regalías del litio

Todos los proyectos de ley asumen que los precios del litio varían y pueden aumentar dramáticamente. En noviembre de 2022 los precios alcanzaron los 80.000 dólares por tonelada métrica de carbonato de litio. Desde el 16 de noviembre hay una disminución considerable en los precios *spot* del litio en China. Al 10 de mayo de 2023 la caída se ha detenido y los precios rondan los 25.000 dólares por tonelada de carbonato de litio o su equivalente. (CLE). Antes de la pandemia los precios no habían superado los 20.000 dólares. Los precios del litio se alteran rápidamente en función de los contratos de compra y venta. Es de destacar que siendo que la mayoría de las transacciones se dan en el mercado chino, los precios referenciales se encuentran en Yuan Renminbis, la moneda china.

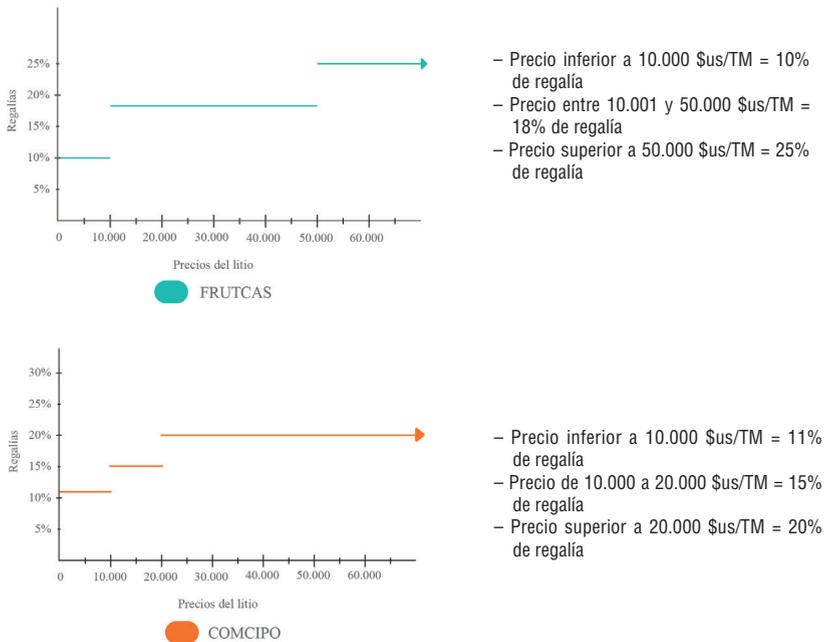
Gráfico 2
Evolución del precio spot (en \$us) por tonelada de CLE



Fuente: Elaboración propia con base en *Trading Economics*, al 30 de mayo de 2023.

Es en este contexto que todos los proyectos de ley proponen una nueva forma para el cobro de regalías. A diferencia de las alícuotas fijas de la regalía minera que establece la Ley N° 535, las cuatro propuestas plantean regalías variables que dependen de los precios internacionales. El proyecto de la FRUTCAS plantea en su texto que para el establecimiento de la regalía se considerará el valor bruto de venta, y en una tabla presente en su artículo 16 establece los tres distintos rangos de precio internacional que a su vez establecen tres diferentes porcentajes de regalía (Gráficos 3 y 4); COMCIPO, al igual que la FRUTCAS plantea tres bandas de precios y tres porcentajes de regalías.

Gráficos 3 y 4
Bandas de precios y porcentajes de regalías COMCIPO y FRUTCAS



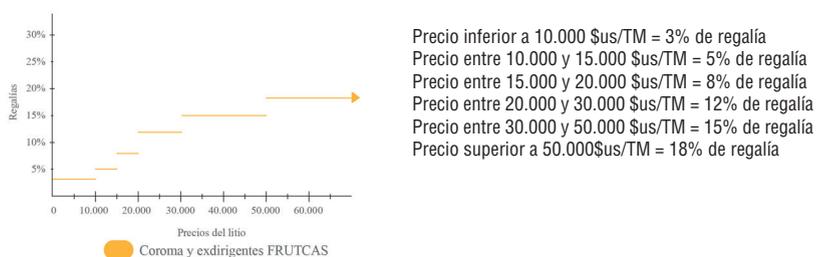
Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas de COMCIPO y FRUTCAS son bastante parecidas. FRUTCAS buscaba en su proyecto alcanzar una regalía del 25% pero solo a partir de haber superado el umbral de los 50.000 \$US/TM de carbonato de litio. Por su parte, COMCIPO proyectaba una regalía del 20% pero en condiciones de precios internacionales y de venta más bajos.

La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” se caracteriza por una mayor claridad en la redacción la cual establece que: “Yacimientos de Litio Bolivianos Corporación y sus asociaciones con socios estratégicos están sujetas al pago de regalías del tres al dieciocho por ciento (3% al 18%) sobre la producción fiscalizada de carbonato de litio, hidróxido de litio y otros compuestos de litio pagadero en moneda nacional y extranjera en función al precio del compuesto comercializado”. Esta redacción no aumenta variables que no se toman en cuenta en el marco de la definición de la regalía, establece los compuestos por los que se debe cobrar regalías y aclara que las ventas tanto en moneda nacional o extranjera deben ser fiscalizadas.

Por otro lado, a diferencia de las propuestas de la FRUTCAS y COMCIPO, la propuesta de Coroma establece seis bandas de precio.

Gráfico 5
Bandas de precios y porcentajes de regalías de Coroma

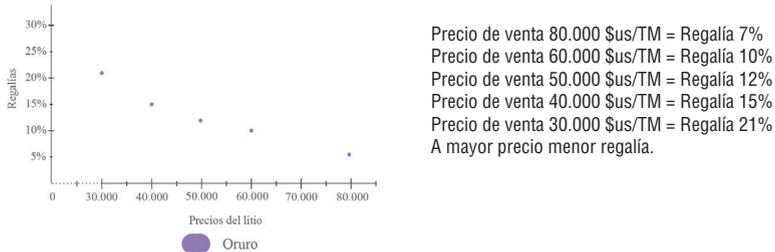


Fuente: Elaboración propia.

Los proyectos de ley de FRUTCAS, COMCIPO y Coroma, tienen en común que *a mayor el precio de venta del producto -carbonato de litio y otros compuestos- mayor la regalía.*

Por su parte la propuesta de Oruro se da bajo la lógica inversa, a mayor precio menor regalía, lo que es un absurdo total. La propuesta no establece bandas de precio, solo da cinco precios y cinco porcentajes de regalías.

Gráfico 6
Bandas de precios y porcentajes de regalías de Oruro



Fuente: Elaboración propia.

Si bien los niveles de ambición de las regalías son variables, existe una comprensión generalizada de que en función del precio los beneficios por la venta de litio y sus derivados deberían variar. Es de destacar que esta afirmación no se queda solo en la búsqueda de la modificación del artículo 227 de la Ley N° 535 de minería y metalurgia, el cual establece una regalía del 3%. Las propuestas van más lejos y pretenden avanzar hacia una modificación del artículo 229 sobre la repartición de los beneficios de las regalías.

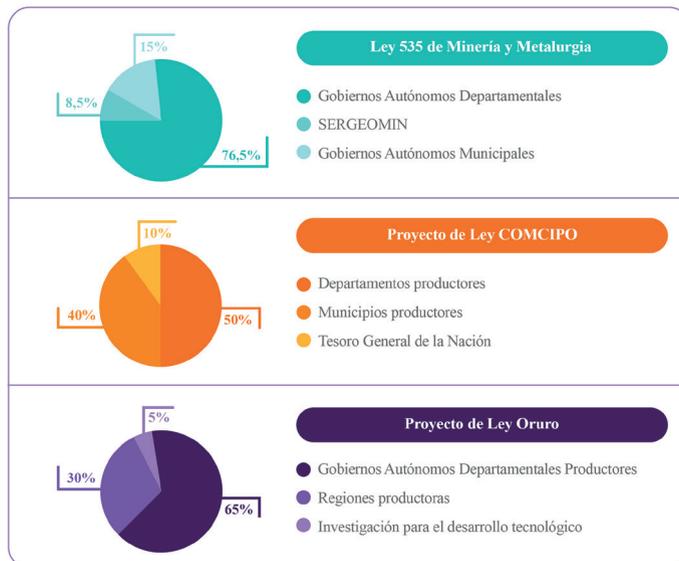
Propuestas para la redistribución de las regalías

De las cuatro propuestas normativas, la única que no entra en las discusiones de redistribución de la regalía es el proyecto de la FRUTCAS. En el marco de las propuestas de COMCIPO y Oruro, se mantiene una distribución de tres destinatarios para los recursos obtenidos por concepto de regalías. La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” plantea una distribución más compleja.

Las propuestas de COMCIPO y Oruro, que son más urbanas, difieren en sus porcentajes, pero no así en la consideración conceptual de que son los municipios, departamentos y regiones “productores” los que deben recibir los fondos recaudados por concepto de alícuota minera. Es de destacar que tanto la propuesta de los cívicos potosinos como la propuesta de Oruro consideran que los gobiernos departamentales son aquellos que deben quedarse con la mayor parte de la torta.

Como alternativas a la formulación por parte de las nuevas propuestas de ley, Oruro pretende que el 10% de las regalías vayan a pasar al Tesoro General de la Nación, mientras que la propuesta de COMCIPO busca que el 5% sea destinado para el desarrollo tecnológico a cargo de la Universidad Autónoma Tomás Frías y la Universidad Técnica de Oruro.

Tabla 3
Distribución de regalías en la ley N° 535 de Minería y Metalurgia
los proyectos de ley de COMCIPO y Oruro

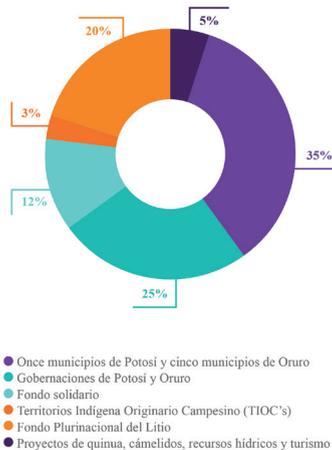


Fuente: Elaboración propia con base en Ley N° 535 y proyectos de ley de COMCIPO y Oruro.

Cabe resaltar que en la propuesta de COMCIPO no se habla de municipios productores, como lo hace la Ley N° 535 o la propuesta de Oruro. La propuesta de los cívicos potosinos se refiere específicamente a “regiones productoras” cambiando la mirada y la amplitud sobre el territorio. Si bien esta posición plantea un entendimiento más amplio de la estructura de los municipios, no se especifica de forma clara qué entiende el proyecto de ley de COMCIPO por “regiones”.

Cuando observamos la propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS”, la propuesta de redistribución es mucho menos simple, se plantean seis diferentes receptores, los cuales se disgregan de forma aún más compleja. El proyecto de ley toma a consideración la repartición para: a) municipios productores; b) gobernaciones productoras; c) Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC’s) sean o no productores, d) otros departamentos, e) proyectos de desarrollo productivo y f) un fondo plurinacional del litio. La distribución porcentual para los receptores de los fondos por la alícuota de la regalía minera es la siguiente:

Gráfico 7
Distribución de la regalía según propuesta de Coroma y de los exdirigentes de FRUTCAS



Fuente: Elaboración propia con base en proyecto de ley de Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS.

La propuesta de Coroma plantea que el 35% de la regalía minera sea, por un lado, para once municipios productores de Potosí⁷, y un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) de Potosí -Jatun *Ayllu* Yura, o, por otro lado, para cinco municipios productores de la región orureña⁸. Este proyecto de ley establece que las gobernaciones de los departamentos de Potosí y Oruro reciban el 25% de la regalía minera por el litio.

La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS”, al igual que los proyectos de ley de COMCIPO, Oruro y la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia, incluye a los municipios y gobernaciones como destinatarios de las regalías, pero con una mayor participación porcentual a los municipios por sobre los departamentos.

La propuesta redistributiva de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” propone crear un Fondo Solidario con el 12% de la regalía del litio para beneficiar al resto de los departamentos de Bolivia. Asimismo, establece la creación de un Fondo Plurinacional del Litio destinado a inversiones en el ámbito nacional e internacional para las futuras generaciones. La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” tiene un alto carácter solidario a través de la redistribución con todos los departamentos del país y persigue generar un ahorro para el futuro de los bolivianos.

Finalmente, la propuesta de distribución de regalías de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” tiene dos puntos muy particulares: el primero es que el 5% de las regalías debería estar destinado para la realización de proyectos de “quinua, camélidos, recursos hídricos y turismo” en diferentes programas de gobierno; el segundo es que establece que el 3% de la regalía debería ir para todas las naciones y pueblos indígena originario campesinos de todo el país. En este sentido, este proyecto representa una gran innovación y avance en términos de una redistribución que otorga a todos los Territorios Indígenas Campesinos Originarios un porcentaje de la regalía del litio.

7 Municipios de Uyuni, Porco, Tomave, Llica, Tahua, San Agustín, Colcha K, San Pedro de Quemes, San Pablo de Lipez, Mojinete, San Antonio de Esmoruco.

8 Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Sabaya, Chipaya y Coipasa.

Propuestas para otras recaudaciones (impuestos y utilidades)

Además de las regalías, los diferentes proyectos de ley establecen otros mecanismos para recaudar recursos provenientes de la producción de carbonato de litio, materiales catódicos y baterías. La propuesta de Oruro establece la necesidad de crear un impuesto directo, el cual se aplica a YLB, empresas mixtas, sociedades de economía mixta y contratos de asociación. En su texto establece que “se impondrá un impuesto directo al litio y los subproductos evaporíticos en función a los productos obtenidos”. Esta formulación plantea un cobro complementario a la regalía, en los productos de química básica, puesto que expresa claramente que es un impuesto al “litio y los subproductos evaporíticos”. La propuesta de Oruro no define un porcentaje preciso para este impuesto.

La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” plantea en su artículo 32 la creación del impuesto directo a la comercialización de materiales catódicos, baterías de litio metálico y otros. Este impuesto tiene la finalidad de generar recaudaciones en otro segmento de la cadena productiva, se trata de un impuesto al valor agregado. La propuesta Coroma diferencia claramente la regalía minera para la producción de los compuestos de litio, del impuesto a productos semi industrializados o industrializados como son los materiales catódicos y las baterías de litio. Según esta propuesta, el impuesto directo a la comercialización de materiales catódicos baterías de litio metálico u otros debería ser de 18% de su precio de venta.

Al igual que Coroma, la propuesta de la FRUTCAS plantea crear una “regalía para bienes con valor agregado”, pero no establece el porcentaje de esta nueva regalía.

El proyecto de ley de COMCIPO no contempla un impuesto a los materiales catódicos ni a las baterías de litio.

Nos encontramos, otra vez, ante diferentes modos de entendimiento del proceso de industrialización. Oruro, se concentra plenamente en el litio y sus compuestos, no así en los otros estadios de la cadena de valor de litio, que originalmente eran los eslabones más importantes del proceso de industrialización. En cambio, el proyecto de ley de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” conciben la necesidad de normar no sólo las

prácticas extractivas sino también los productos resultantes de las actividades de creación de valor agregado.

Por último, la propuesta de Coroma es la única que plantea una regulación para las utilidades netas YLB. Actualmente, los estatutos de la empresa pública nacional estratégica Yacimientos de Litio Bolivianos señalan que:

[...] las utilidades líquidas y efectivas obtenidas cada gestión fiscal, la Empresa constituirá una reserva legal equivalente al 5% (cinco por ciento) como mínimo, hasta alcanzar la mitad del capital pagado, destinada a cubrir eventuales pérdidas (Artículo 14 estatutos YLB, anexo Ley N° 928).

La propuesta de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” propone que las utilidades netas de YLB después de descontar gastos y tributos serán en un 70% reinvertidas en el fortalecimiento de los emprendimientos industriales de YLB; un 10% será adjudicado para el Centro de Investigación en Ciencia y Tecnología de los Recursos Evaporíticos en los departamentos de Potosí y Oruro; y el restante 20% será para el ya mencionado Fondo Plurinacional del litio.

La arquitectura y el articulado de la propuesta de Coroma propone que los recursos que genere el litio no sean consumidos en actividades administrativas y no productivas, y plantea de manera explícita que los fondos por concepto de regalía, impuestos, utilidades y el fondo plurinacional del litio prioricen los ámbitos a nivel de producción, turismo, cultural, ambiental, infraestructura, salud y educación.

El tema de las regalías, de su distribución, del impuesto a los productos con valor agregado, y del destino de las utilidades son temas claves que a diario vuelven a surgir sin que hasta ahora el gobierno se decida a iniciar un diálogo transparente y participativo al respecto.

Medioambiente y consulta

Toda actividad minera plantea una serie de impactos sociales y ambientales. En la primera etapa de concepción del proceso de industrialización del litio se adoptó la técnica de extracción por evaporación solar, que es altamente

demandante de agua y que depende de una serie de factores climáticos y de composición de la salmuera. Es importante destacar que la convocatoria para el sistema de abastecimiento y tratamiento de agua señala que la planta industrial de carbonato de litio generará 133.200 TM/mes de “agua contaminada de proceso” para su “recirculación” en la planta de tratamiento de agua. Es decir, que el proyecto de la planta de carbonato de litio contamina gran parte del agua que consume.

El nuevo proceso que se busca adoptar llamado en términos genéricos de extracción directa de litio (EDL), no está exento de impactos socioambientales que aún son desconocidos porque YLB no clarifica qué tecnología de EDL aplicará y menos da a conocer los estudios de evaluación de impacto ambiental.

Bolivia es un país que reconoce el derecho humano al agua y el derecho a un medio ambiente sano para los seres humanos en su constitución, y los derechos de la Madre Tierra en la Ley N° 71 de 2010. La Ley de Derechos de la Madre Tierra de 2010 reconoce el derecho al agua como un derecho para todos los seres vivos y los sistemas de vida de la naturaleza. Sin embargo, la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia del 2 de junio de 2014, lejos de fortalecer los postulados constitucionales en torno a los recursos hídricos, continuó con la lógica neoliberal del Código Minero de 1997, en sentido de que “los titulares de derechos mineros tendrán el derecho de aprovechamiento de aguas naturales que discurren en el área minera y aguas alumbradas de interior mina o en superficie, previa autorización de la autoridad competente de agua” (Art. 111). Dicho de otra forma, la normativa sectorial que se aplica al sector minero y a los recursos evaporíticos da preeminencia a los derechos mineros por encima del derecho al agua que es un derecho fundamentalísimo para la vida según nuestra constitución.

Los cuatro proyectos de ley en cuestión son muy desiguales en temas medioambientales. Unos se quedan en formulaciones generales mientras otros avanzan en formulaciones más específicas. Algunos proyectos desarrollan más la interrelación que debe haber entre los procesos de evaluación de impacto ambiental y los procesos de consulta, buscando la aplicación de la normativa actual que se ha quedado en el papel.

El medio ambiente en la propuesta de Oruro

La primera mención al medio ambiente se encuentra en su artículo 1, sobre el objeto de la ley, realizando una articulación entre el desarrollo y la industrialización con la necesidad de priorizar la “armonía y equilibrio con la Madre Tierra”. La segunda mención se da en el artículo 5, sobre política de los recursos evaporíticos, el cual establece que “todas las actividades [de la cadena productiva] deben estar enmarcadas en el principio de respeto de la Madre Tierra, manteniendo el equilibrio con el medio ambiente”.

En su artículo 21 sobre la “sostenibilidad ambiental” establece que “las actividades de toda la cadena productiva de los recursos evaporíticos deberán garantizar la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas y deben enmarcarse al artículo 345 y 347 de la Constitución Política del Estado, la presente ley, la ley N° 1333 del medioambiente y sus reglamentaciones, Ley N° 300 de La Madre Tierra y Desarrollo Integral Para Vivir Bien, Ley N° 071 Derechos de la Madre Tierra”.

Es importante resaltar que el segundo párrafo del artículo 21 del proyecto de Oruro señala que: “las actividades de exploración no podrán poner en riesgo el acceso al agua y en particular, se debe garantizar la perennidad de la actividad turística y la belleza estética del sitio de los salares”. Para este proyecto de ley, la “sostenibilidad ambiental” parece medirse a través de las actividades turísticas y la belleza estética de los salares, aunque en un inicio su propuesta se refería a la sostenibilidad de ecosistemas. Asimismo, a no ser que sea un error de tipeo, este artículo por omisión determina que todas las actividades de la cadena de valor del litio –que no sean “las actividades de exploración”– no están obligadas a resguardar el agua.

La naturaleza en la propuesta de COMCIPO

La propuesta de los cívicos potosinos tiene una base similar a la propuesta orureña. En su artículo 3, sobre principios, establece que la “eficiencia, transparencia, continuidad, adaptabilidad y preservación” son importantes para con los ecosistemas frágiles y para la convivencia armónica con la naturaleza. En sus principios establece el marco legal para la reciprocidad

y complementariedad con la “Madre Tierra”, un elemento mencionado por el único artículo referido al medioambiente de la propuesta de Oruro.

Posteriormente, en su artículo 24, sobre medio ambiente, la propuesta de COMCIPO recalca que: “Todas las actividades de la cadena productiva del litio y recursos evaporíticos de los salares y lagunas saladas referentes al medio ambiente deben enmarcarse en un reglamento específico del sector evaporítico en congruencia con la Constitución Política del Estado, la presente ley y Ley N° 1333 de medio ambiente, sus reglamentos y otras normas ambientales.” La propuesta de los cívicos no hace referencia específica a la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra ni a la Ley N° 300 marco de la Madre Tierra. Esto es interesante porque se alinea sólo con la ley N° 1333 de medio ambiente que fue aprobada en el periodo neoliberal, sin plantearse avanzar hacia un reglamento específico para el sector de los recursos evaporíticos.

Finalmente, la propuesta de COMCIPO hace referencia al medio ambiente cuando propone un “comité mixto de control socio ambiental” (Artículo 26). Este comité estaría encabezado por el Ministerio de Medio Ambiente para “evaluar y dictaminar sobre los impactos socioambientales”, y se reuniría una vez al año o “cuando exista daño ambiental”. De este comité participarían ministerios, gobiernos autónomos departamentales y municipales, universidades –específicamente UATF y UTO– y representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas originario campesinos. Esta es una propuesta interesante y encuentra formulaciones similares en los otros dos proyectos de ley que veremos a continuación.

El pliego sobre el agua y la mitigación ambiental en la propuesta de la FRUTCAS

Así como el resto de los proyectos de ley, la FRUTCAS hace una primera mención a la naturaleza en sus principios. El artículo 7 del proyecto de ley, establece el principio de “interés socio ambiental, respeto y cuidado pleno a la preservación del medio ambiente, de los ecosistemas frágiles y la convivencia armónica con la Madre Tierra”. Es interesante ver que la propuesta

de la FRUTCAS hace una separación entre la armonía con la naturaleza y el desarrollo sustentable, entendiendo este segundo como un mecanismo “orientado a mejorar la calidad de vida de las y los bolivianos”.

Lo que distingue a la propuesta de la FRUTCAS de las propuestas de Oruro y de COMCIPO, es que el capítulo sobre medio ambiente y agua está conformado por once artículos. La propuesta de la FRUTCAS, no hace menciones escuetas y entra en un nivel de detalle.

En su articulado, la Federación plantea:

- i. Marco normativo ambiental,
- ii. Licencia ambiental,
- iii. Cuidado del medio ambiente y restauración,
- iv. Medidas de prevención y mitigación para el factor agua,
- v. Cuidado de las fuentes de agua,
- vi. Reutilización y ahorro del agua,
- vii. Aprovechamiento de recursos hídricos,
- viii. Compensación por el uso de recursos hídricos,
- ix. Normativa ambiental para la cadena productiva del litio y recursos evaporíticos,
- x. Rendición de actividades de medio ambiente,
- xi. Comité mixto de control socio ambiental.

La propuesta de la FRUTCAS contiene la mayor cantidad de menciones específicas al tema del “agua”. Es de destacar que sus menciones al agua están formuladas como lineamientos, principios o en algunos casos demandas constituyéndose en una suerte de pliego petitorio. El artículo 21 establece la necesidad de realizar “controles y seguimientos mediante monitoreos periódicos del factor agua” con el objetivo de no afectar a las “comunidades circundantes en los salares y lagunas saladas”. Poco más adelante se establece que se “incluirán e implementarán progresivamente políticas y procesos necesarios para la reutilización y ahorro de agua” (Artículo 23). La propuesta de FRUTCAS plantea en su artículo 25, sobre compensación por el uso de recursos hídricos que “cuando los recursos hídricos se encuentren

en los territorios indígena originario campesinos, deberán efectuar una compensación traducida en proyectos de impacto en las regiones por el uso de los recursos hídricos superficiales y subterráneos”.

El artículo 20 de la propuesta normativa de FRUTCAS, sobre el cuidado del medio ambiente y la restauración busca avanzar hacia la asignación de un “presupuesto acorde a la inversión de los proyectos para [...] prevenir, controlar, reducir y mitigar los impactos ambientales”. Sin embargo, el artículo va aún más lejos en cuanto a propuestas de ciertas medidas que deben realizarse en el marco de la industrialización. Algunas muy generales, como cumplir con las regulaciones ambientales, pero destaca el énfasis en el marco del control y mitigación de los efectos de la contaminación por “residuos” y “sustancias químicas”. El artículo 20 de la propuesta de FRUTCAS permite ver un abanico de preocupaciones que se traducen en diferentes recomendaciones que buscan la consolidación de mejores medidas para la mitigación de impactos.

Es de destacar que, la FRUTCAS, así como COMCIPO, llaman a la creación de una normativa ambiental sectorial y específica para las actividades de la cadena productiva del litio y los recursos evaporíticos (artículo 26). En esta medida, sus propuestas avanzan hacia la creación de mecanismos y herramientas legales que puedan acompañar al proceso de industrialización del litio.

Los derechos medioambientales e indígenas en la propuesta de Coroma

Siguiendo la misma línea de todas las propuestas normativas, Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS sientan bases similares a las otras propuestas con un mayor rango de precisión. No obstante, la propuesta de Coroma vincula de forma mucho más estrecha las nociones medioambientales relativas a la industrialización con los derechos de los pueblos indígenas.

Bajo el “Título VI: Desarrollo integral y sustentable para vivir bien de la región intersalar”, se sientan las bases para solicitar estudios previos, a realizarse por el ministerio de medio ambiente y agua, en coordinación con el ministerio de hidrocarburos y energías. De esta forma la propuesta normativa de Coroma plantea la necesidad de realizar estudios hidrogeológicos,

para contar con líneas base en temas relativos al agua, la energía, los recursos naturales, las materias primas y los insumos en las actividades de la cadena de recursos evaporíticos. Por otro lado, la propuesta plantea la realización de estudios para la implementación de tecnologías limpias en la cadena del litio y los recursos evaporíticos. Esta lógica de avanzar hacia la realización de estudios que puedan establecer líneas base plantea una visión clara para consolidar un proceso de industrialización que va de la mano de una producción de conocimiento.

Cuando la propuesta de ley de Coroma hace referencia a la declaratoria de impacto ambiental, uno de los requisitos para la obtención de la licencia ambiental, la propuesta estipula la necesidad de contar con Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental analítico integral (categoría 1) (EEIA). El proceso de industrialización del litio boliviano cuenta con Declaratorias de Impacto Ambiental (DIA) pero nunca se realizaron EEIA de categoría 1. El proyecto de ley de Coroma propone avanzar hacia un análisis detallado de todos los factores del sistema ambiental a nivel físico, biológico, socioeconómico, cultural y jurídico-institucional. Esto plantea algo absolutamente nuevo para el proceso de industrialización.

La realización de los procesos de EEIA, según el reglamento de prevención y control ambiental, –que corresponde a la ley del medio ambiente N° 1333– establece que “[...] la empresa pública o privada que busca llevar adelante un proyecto, obra o actividad, deberá efectuar la consulta pública para tomar en cuenta observaciones, sugerencias y recomendaciones del público que pueda ser afectado”. Sin embargo, una consulta pública no es una consulta previa libre e informada como lo establece el convenio 169 de la OIT. Durante los 14 años de procesos de industrialización no se ha realizado ningún proceso de consulta para el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas que podrían ser afectados por las piscinas de evaporación, las plantas industriales, la planta de abastecimiento de agua, o cualquier otra actividad relativa al proceso de industrialización del litio.

La propuesta de Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS plantea un capítulo específico sobre los derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios. Sus artículos establecen que las

consultas para el consentimiento previo, libre e informado deben darse en el marco del Convenio 169 de la OIT y en conformidad con los estándares internacionales (Artículo 41). Esta propuesta recalca el carácter obligatorio de la consulta para el consentimiento previo, libre e informado y establece que su realización debe darse en tres momentos:

- Previo al tratamiento de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a las comunidades y pueblos indígenas.
- Previo a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de cualquier actividad, obra o proyecto.
- Previo a la aprobación de los EEIA.

Esto convierte al proceso de consulta para el consentimiento previo libre e informado en una condición necesaria para los EEIA vinculados al litio y a los recursos evaporíticos. Por consiguiente, la propuesta de Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS articula lo medioambiental con los derechos de los pueblos indígenas.

A diferencia de las otras propuestas normativas, la propuesta de Coroma menciona el Acuerdo de Escazú⁹ como un elemento central para el acceso a la información y la participación de las poblaciones locales. Señala que no sólo se debe asegurar el derecho al acceso a la información, sino también la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia. La propuesta de Coroma establece que la información sobre los procesos de asociación con empresas públicas o privadas; los estudios de pre-inversión, ejecución, operación, rentabilidad, mercado e inversiones; los estudios de impacto ambiental, hidrogeológicos y socioeconómicos; así como el estado de situación de las inversiones ejecutadas y en ejecución, deben darse con participación de la sociedad civil en su conjunto y en especial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

9 El acuerdo de Escazú es el primer acuerdo regional ambiental en América latina y el Caribe. Tiene por objeto ser una herramienta para garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. El 3 de junio de 2019, Bolivia ratificó el acuerdo a través de la ley N°1182.

Es posible afirmar que la propuesta de ley de Coroma plantea un acercamiento claro entre el medio ambiente y la participación de los pueblos indígenas, así como el respeto de sus derechos.

Resulta interesante ver que las diferentes propuestas muestran un alcance y entendimiento diferente del medioambiente, a pesar de que existe un consenso en cuanto a la creación de un comité mixto de control socioambiental (presente en las propuestas de FRUTCAS, COMCIPO y Coroma). Algunas propuestas, como la de Coroma, buscan articular diferentes esferas del derecho para el respeto de los pueblos indígenas y del medio ambiente, mientras otras, como la de Oruro, están más distantes de los procesos de defensa del agua y de los recursos evaporíticos, quizás porque en este departamento aún no se han dado avances concretos en la construcción de infraestructuras y plantas.

Independientemente de la diferente profundidad con la que los diferentes proyectos de ley abordan el tema ambiental y del derecho a la consulta, es evidente que este tema es central a la problemática de la industrialización del litio y ha sido invisibilizado y postergado en su tratamiento por el Estado.

Conclusión

Existen consensos y disensos entre los diferentes proyectos de ley, pero todos, de una forma u otra, hacen referencia a lo que denominamos las cuatro controversias irresueltas del proceso de industrialización del litio. Más allá de las debilidades o fortalezas de las diferentes propuestas, todas evidencian una disconformidad con la situación actual y una voluntad de transformar los discursos, preocupaciones y demandas, en propuestas normativas.

Las cuatro categorías estudiadas plantean las grandes avenidas que marcan algunos de los nudos principales del proceso de industrialización del litio en Bolivia. Estas controversias están señalando la necesidad de reorientar el proceso de industrialización del litio, y de no hacerlo, seguramente desencadenarán importantes conflictos socioambientales. Para resumir mencionaremos los cuatro nudos de esta problemática.

Una mayor participación social en la toma de decisiones es respuesta a un proceso en el cual los actores se han sentido poco partícipes. Una información escueta y genérica, como ha sido la norma de las autoridades, sólo acrecienta el pedido de una mayor participación social. A esta altura, diferentes actores claves de la región no sólo quieren ser mejor informados sino participar en la toma de decisiones. De diferentes maneras, los cuatro proyectos de ley retoman la vieja experiencia de la promesa del extinto CIRESU y la UDP con el objetivo de reencauzar el proceso de industrialización del litio que cada vez lo perciben más distante.

Los formatos de asociación con empresas internacionales –sea la Lithco/FMC en la década de los noventa, ACISA en 2019 o los convenios chinos y rusos en la actualidad– son y serán centrales para la continuidad de la industrialización. Sobre este aspecto existe una contradicción trascendental puesto que las propuestas apuntan hacia una soberanía basada en el concepto de propiedad de los recursos, pero existe un disenso claro en cuanto a la participación del capital privado –nacional o internacional– en los diferentes eslabones de la cadena de valor del litio. El problema de la soberanía y el formato de asociación con el capital internacional es un elemento central que marcará el futuro de la implementación de las nuevas técnicas de extracción directa de litio a desarrollarse en los salares y lagunas saladas bolivianas.

Las propuestas sobre las regalías ponen en tela de juicio el discurso del futuro de la economía boliviana que articula abundancia mineral, perspectivas de crecimiento de la demanda del litio, y el deseo de mejorar la calidad de vida a través de nuevos mecanismos y reglas de recaudación y distribución. Lo complejo es que aquello que está en cuestión es la redistribución del pedazo más grande de una torta que aún no existe. En la medida en que se avance en la industrialización y generación de ingresos las representaciones sociales se concentrarán particularmente en tratar este tema.

Los conflictos medioambientales y la violación de los derechos de los pueblos indígenas y sus territorios cobrarán cada vez más importancia a medida que se afiance el despliegue de la industrialización del litio. Los impactos ambientales, que las autoridades niegan, muy pronto se harán visibles. Hay una clara preocupación de los actores más locales que se trasluce en las propuestas de Coroma y FRUTCAS. Ninguna confía en el

discurso de las autoridades. De una u otra forma están planteando mecanismos de evaluación, mitigación, indemnización y reparación socioambiental. No sorprende que COMCIPO no haga mención a la consulta a los pueblos indígenas, ello es un síntoma de la separación que existe entre los actores más lejanos y más cercanos a los impactos de la explotación del litio. Diametralmente opuesta, la propuesta de Coroma vincula de forma estrecha el carácter obligatorio de la consulta para el consentimiento previo, libre e informado con la realización de EEIA, haciendo del proceso de consulta una condición *sine qua non* para la toma de decisiones del proceso de industrialización.

Es de destacar que durante entrevistas con varios actores que trabajaron los proyectos de ley se evidenció un proceso de influencia entre los mismos. Cada proyecto tuvo diferentes versiones y en su revisión se puede apreciar como unos fueron copiando aspectos de los otros. Esta suerte de plagios entre proyectos de ley, lejos de ser negativo, es el reflejo de un proceso de diálogo en el cual los actores de las representaciones sociales se acercaron unos a otros, compartieron diferentes posiciones y las reformularon para incorporarlas o no en sus respectivas versiones. Lo malo es que el proceso quedó trunco. El ejecutivo y el legislativo optaron por ponerle paños fríos al proceso.

Este año 2023, solo existen dos proyectos de ley que aún se encuentran presentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, el proyecto de “Coroma y los exdirigentes de la FRUTCAS” en diputados, y el “Proyecto de ley consensuado” en senadores. El debate parlamentario sobre los mismos no avanza, tampoco está presente a nivel de los medios de comunicación y es inexistente en la opinión pública. No obstante, la puesta en marcha de las plantas y la narrativa entorno a las ilusiones del litio avanzan sin tomar en cuenta la realidad de estos nudos que enfrenta el proceso de industrialización del litio. Lo deseable sería un debate amplio entre diferentes sectores de la sociedad para encarar a tiempo estas y otras controversias irresueltas del litio.

Fecha de recepción: 20 de agosto 2023

Fecha de aceptación: 8 de septiembre 2023

Referencias

Asamblea Constituyente de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (27 de abril de 2017). Ley N° 928 de 2017. Gaceta Oficial de Bolivia N°958NEC.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (2 de junio de 2014). Ley N° 535 de 2014. Gaceta Oficial de Bolivia N°652NEC.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (22 de diciembre de 2010). Ley N° 71 de 2010. Gaceta Oficial de Bolivia N°205NEC.

Congreso Nacional de la República de Bolivia (31 de julio de 2007). Ley N° 3720 de 2007. Gaceta Oficial de Bolivia N°3014.

Congreso Nacional de la República de Bolivia (15 de junio de 1992). Ley N° 1333 de 1992. Gaceta Oficial de Bolivia N°1740.

Congreso Nacional de la República de Bolivia (15 de febrero de 1985). Ley N° 719 de 1985. Gaceta Oficial de Bolivia N°1421.

Decreto Supremo N°4070 (2019). Por medio del cual se abroga el Decreto Supremo N°3738, del 7 de diciembre de 2018. Gaceta Oficial de Bolivia N°1211NEC.

Decreto Supremo N°3738 (10 de diciembre de 2018). Por medio del cual se crea la Empresa Pública YLB ACISA - E.M., de tipología Empresa Mixta y aprobar sus Estatutos, en el marco de la Ley N°466, de 26 de diciembre de 2013, de la Empresa Pública. Gaceta Oficial de Bolivia N°1124NEC.

Decreto Supremo N°3549 (2 de mayo de 2018). Por medio del cual modifica, complementa e incorpora nuevas disposiciones al Reglamento de Prevención y Control Ambiental - RPCA aprobado por Decreto Supremo N°24176, de 8 de diciembre de 1995 y el Decreto Supremo N°28592, de 17 de enero de 2006, para optimizar la gestión ambiental, ajustando los Instrumentos de Regulación de Alcance Particular - IRAPs y los Procedimientos Técnico-Administrativos, priorizando las funciones

de Fiscalización y Control Ambiental, en el marco de la normativa ambiental vigente. Gaceta Oficial de Bolivia N°1061NEC.

Decreto Supremo N° 28324 (2009). Estatutos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. 1 de septiembre de 2005. Gaceta Oficial de Bolivia N°2790.

Decreto Supremo N°29117 (1 de mayo de 2007). Por medio del cual declara Reserva Fiscal Minera a todo el territorio nacional, comprendiendo los recursos mineralógicos metálicos, no metálicos, evaporíticos, piedras preciosas, semipreciosas y salmueras, siendo el Estado, en ejercicio de su derecho propietario de la Reserva Fiscal, quien otorga a la Corporación Minera de Bolivia - COMIBOL, la facultad y potestad de su explotación y administración, salvándose los derechos preconstituidos sobre las áreas mineras otorgadas anteriormente en concesión, exceptuando a los áridos y agregados que se encuentran bajo jurisdicción municipal. Gaceta Oficial de Bolivia N°2991.

Decreto Supremo N°29496 (4 de marzo de 2008). Declara de prioridad nacional la industrialización del Salar de Uyuni para el desarrollo productivo, económico y social del Departamento de Potosí. Gaceta Oficial de Bolivia N°3079.

Decreto Supremo N°267 (26 de agosto de 2009). Modifica el Artículo 4 del Decreto Supremo N° 29644, de 16 de julio de 2008. Asimismo, aprueba los Estatutos de la Empresa Nacional de Electricidad - ENDE. Gaceta Oficial de Bolivia N°56NEC.

Decreto Supremo N°3227 (28 de junio de 2017). Reglamenta los aspectos relativos al funcionamiento de la Empresa Pública Nacional Estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos - YLB, en su etapa de implementación, en la forma y alcances establecidos por Ley N° 928, de 27 de abril de 2017 y demás normativa vigente. Gaceta Oficial de Bolivia N°975NEC

Montenegro, Juan Carlos (2020). *Yacimientos de Litio Bolivianos y la industrialización del litio y los recursos evaporíticos de Bolivia*. Presentación de diapositivas.

Organización internacional del Trabajo (1989). *Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales*. OIT.

Reglamento de Prevención y Control Ambiental - RPCA. (1995).
Modificado y complementado por el D.S. 28592, del 17 de enero de 2006.

Risacher, François (1989). *Estudio económico del Salar de Uyuni*. La Paz: UMSA / ORSTOM / CIRESU.

Slipak, Ariel y Urrutia, Santiago (2019). “Historias de la extracción, dinámicas jurídico-tributarias y el litio en los modelos de desarrollo de Argentina, Bolivia y Chile”. En: Fornillo, Bruno (coord.), *Litio en Sudamérica: Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: El Colectivo / CLACSO / IEALC, 83-132.

Solón Romero, José Carlos (2022). *Espejismos de abundancia - Los mitos del proceso de industrialización en el Salar de Uyuni*. La Paz: Plural, Fundación Solón.