



Fundación EU-LAC

Oportunidades de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde

II Concurso EU-LAC de Ensayos sobre la Asociación Birregional

Fundación EU-LAC

**Oportunidades de la asociación
estratégica birregional
a la configuración
de una recuperación más verde**

II Concurso EU-LAC de Ensayos sobre la Asociación Birregional

La Fundación Internacional Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC) fue creada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Sus miembros son los países de la UE y CELAC y la propia UE. La Fundación es una herramienta de la asociación UE-CELAC y sus actividades nutren el diálogo intergubernamental, en línea con el Plan de Acción birregional.

La Fundación tiene la misión de fortalecer y promover la asociación estratégica birregional, mejorando su visibilidad y fomentando la participación activa de las sociedades civiles respectivas.

Con base en esta misión, la Fundación ha organizado el **II Concurso EU-LAC de Ensayos** sobre temas globales y/o sectoriales concernientes a la asociación birregional. El Concurso de Ensayos de la Fundación EU-LAC tiene como propósito principal recibir ensayos sobre temas de relevancia para la asociación birregional, especialmente documentos académicos encaminados a aumentar la visibilidad y promover el conocimiento mutuo entre ambas regiones.

Para esta segunda edición el tema elegido fue **“Oportunidades de la asociación estratégica birregional a la configuración de una recuperación más verde”**.

La publicación del I Concurso EU-LAC de Ensayos está disponible a través del siguiente enlace: <https://eulacfoundation.org/es/el-nuevo-multilateralismo-la-era-del-covid-19-desde-la-perspectiva-las-relaciones-union-europea>

FUNDACIÓN EU-LAC, 2021

Grosse Bleichen 35

20354 Hamburg, Germany

www.eulacfoundation.org

PUBLICADO POR:

Fundación EU-LAC

DISEÑO GRÁFICO: Juan Barrera

IMPRESIÓN: Scharlau GmbH

ISBN: 978-3-949142-08-6

La presente edición fue producida por la Fundación EU-LAC. La Fundación es financiada por sus Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos vertidos en las presentaciones compiladas en esta edición son responsabilidad únicamente de las y los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación, siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para contactar a la Fundación vía correo electrónico: info@eulacfoundation.org.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	V
1. COOPERACIÓN BIRREGIONAL JUSTA PARA UNA RECUPERACIÓN VERDE. REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE LITIO EN ARGENTINA	1
2. EL NUEVO MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR EMISIONES DE CARBONO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿QUÉ IMPLICACIONES PARA LA ASOCIACIÓN BIRREGIONAL?	17
3. LA ASOCIACIÓN UE-ALC PARA UNA RECUPERACIÓN VERDE: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA CONSTRUIR MEJOR HACIA ADELANTE	34

1. COOPERACIÓN BIRREGIONAL JUSTA PARA UNA RECUPERACIÓN VERDE. REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE LA PRODUCCIÓN DE LITIO EN ARGENTINA

Melisa Escosteguy¹

Walter Fernando Díaz Paz²

RESUMEN EJECUTIVO

Distintas políticas orientadas a la descarbonización de la matriz energética están siendo impulsadas por muchos países y regiones. En Argentina, estas políticas se traducen en el avance de proyectos vinculados a la producción de litio y a la generación de energía desde fuentes renovables. En este ensayo abordamos las posibilidades de cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) en el contexto de los esfuerzos por avanzar hacia una recuperación más verde. Para ello, partimos de un caso en particular - la producción de litio en Argentina - y problematizamos las asimetrías de poder que existen entre países del Norte y el Sur Global y sus posibles impactos en la cooperación entre regiones como la UE y ALC. Proponiendo como horizonte una transición energética justa, planteamos la necesidad de una cooperación birregional que se asiente sobre principios horizontales y equitativos, e identificamos tres dimensiones sobre las que debe avanzar la cooperación. Luego de señalar algunas herramientas interregionales útiles para una recuperación más verde, concluimos que estas propuestas deberían incluir el diseño colaborativo de diferentes instrumentos de gestión que permitan descarbonizar la matriz energética actual y posibilitar el acceso democrático, sustentable y descentralizado a la energía.

INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos destinados a mitigar el cambio climático se han vuelto urgentes en los últimos años. Distintas políticas orientadas a la descarbonización de la matriz energética están siendo impulsadas por grandes regiones como la Unión Europea³, y también por países influyentes como Estados Unidos y China. En tanto que la transición hacia fuentes de energía más sustentables ya ha comenzado, se ha acelerado el desarrollo de

1 Licenciada en Antropología y becaria doctoral CONICET

2 Ingeniero en Recursos Naturales y Medio Ambiente, becario doctoral CONICET

3 «2050 long-term strategy», acceso el 25 de agosto de 2021, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en#tab-0-0

tecnologías “verdes”. Los vehículos eléctricos, junto con los paneles fotovoltaicos y la energía eólica, son una de las tecnologías que avanzan con mayor velocidad (Habib, Hansdóttir y Habib 2020; Lee et al. 2020). Sin embargo, uno de los grandes problemas de esta transición es su alta dependencia en algunos metales y minerales (Voskoboynik y Andreucci 2021; Wang et al. 2020).

El litio, particularmente, es utilizado en la fabricación de baterías destinadas a la movilidad eléctrica y al almacenamiento de energía renovable, por lo que es presentado como un elemento crítico para este período. En 2020 fue incorporado a las listas de minerales críticos presentadas por la Unión Europea y Estados Unidos (Vázquez 2020). Actualmente, Argentina es el cuarto productor de litio a nivel mundial y el segundo proveedor de litio de la Unión Europea⁴. Grandes automotrices como BMW, Tesla, Volkswagen y Toyota se han asociado con empresas productoras de litio en Argentina para garantizar su aprovisionamiento de litio y así, el cumplimiento de las políticas de descarbonización.

En la Puna Argentina el litio es extraído desde salmuera, en los salares continentales que se ubican en el norte del país. Para su extracción se utilizan técnicas evaporíticas que consisten en el bombeo de salmuera hacia grandes piletas de evaporación donde, luego de meses, se obtiene una solución concentrada. Si bien en la actualidad la Puna tomó protagonismo a nivel internacional por sus reservas de litio y por ser parte del llamado “Triángulo del litio”, constituido por Argentina, Bolivia y Chile, ancestralmente ha sido habitada por comunidades indígenas y campesinas. La agricultura en pequeña escala, la cría de animales como cabras, llamas y ovejas junto con la realización de tejidos y artesanías han dado sustento a las comunidades durante siglos (Dorn y Ruiz Peyré 2020; Göbel 2013). En este contexto, las concesiones brindadas por los gobiernos provinciales a las empresas productoras de litio se superponen con tierras de pastoreo, con territorios indígenas e incluso con áreas protegidas. Por esta razón, se han generado diversos conflictos por el uso del agua y el territorio, creando tensiones entre las empresas mineras, el Estado y las comunidades (Argento y Puente 2019; Dorn 2020).

A los conflictos sociales que se han ocasionado desde el inicio de las tareas de prospección y explotación de litio se suman algunos problemas ambientales. Estudios recientes han demostrado que existe una relación entre la extracción de litio de salmueras y la disminución de la cobertura vegetal y el aumento de las temperaturas en las zonas aledañas a los proyectos (Liu y Agusdinata 2020; Liu, Agusdinata y Myint 2019). Además, se han registrado cambios en los niveles freáticos de los salares y, más en general, en el balance hidrogeológico (Marazuela et al. 2019a; 2019b). El consumo de agua derivado de todo el proceso de producción también ha sido abordado (Flexer, Baspineiro y Galli 2018) y se ha identificado que la disponibilidad de agua subterránea ha disminuido en el área cercana a la extracción y se han propuesto algunas soluciones para optimizar el uso del agua (Baspineiro, Franco y Flexer 2020;

4 «Carbonates; lithium carbonate imports from Argentina in 2019», acceso el 25 de agosto de 2021, <https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/All/year/2019/tradeflow/Imports/partner/ARG/product/283691>

Liu y Agusdinata 2021). Al igual que lo sucedido con otros minerales críticos, gran parte del litio que se comercializa actualmente se extrae de países en desarrollo donde los gobiernos han fracasado en aplicar normativas de control ambiental y políticas para el aprovechamiento de la renta generada por la extracción (Wang 2020).

Orlando, un habitante de Susques, una comunidad de la Puna Argentina, resumía sus inquietudes acerca de la extracción del litio y de la transición energética en Argentina de la siguiente manera: “Yo digo que Dios quiera que algún día llegue un auto eléctrico acá porque yo creo que nosotros estamos beneficiando a otra gente, a otros continentes, nosotros estamos en una parte de pureza y se nos llevan nuestros beneficios (...) No sé si algún día vamos a tener autos eléctricos acá, capaz que sí, capaz que cuando nosotros lleguemos a tener esos autos eléctricos, capaz que para ellos ya sea basura”. Además de señalar sus preocupaciones, Orlando también dejó ver algunas asimetrías entre los territorios en donde se extrae litio y los centros donde se fabrican vehículos eléctricos: “El litio va a ser de esa manera. Van a beneficiarse ellos, van a dejar de contaminar varios años en su ciudad, es una pausa en la contaminación en la industria que tienen ellos, y después ellos nos van a devolver nuestro litio, que está en forma natural en nuestra tierra, nos van a devolver ya industrializado (...) y nosotros vamos a tener que quedarnos con eso”. La preocupación de Orlando parte de la falta de políticas públicas en Argentina que permitan orientar la transición energética de manera democrática, pero también de la ausencia de consulta a las comunidades sobre la producción de litio en su territorio (Marchegiani, Morgera y Parks 2020).

Guiados por estas preocupaciones, en este ensayo abordamos la cooperación entre la UE y ALC en el contexto de los esfuerzos por mitigar el cambio climático y avanzar hacia una recuperación más verde. Para ello, partimos de un caso en particular y de una premisa. Nuestro caso es la producción de litio en Argentina y su rol en dicha recuperación a nivel mundial. Nuestra premisa es que una cooperación birregional justa, que ponga en discusión las formas en las que actualmente se está desarrollando la transición energética y brinde herramientas horizontales para generar mejoras y abrir el debate sobre el tema en los países de la UE y ALC, es fundamental.

TRANSICIONES ENERGÉTICAS, LITIO Y JUSTICIA

Algunos estudios han señalado que las transiciones energéticas generan o pueden generar ganadores y perdedores, profundizando la vulnerabilidad de algunos países y comunidades (Sovacool et al. 2019a; Sovacool et al. 2021) y motorizando la desposesión, la degradación ambiental y el desarrollo desigual (Kramarz et al. 2021). Para avanzar hacia una recuperación más verde en términos globales, la transición energética debería garantizar la justicia social a lo largo de toda la red de producción. En el caso del litio se deberían garantizar prácticas justas y sustentables desde la extracción hasta su utilización en vehículos eléctricos (Perreault 2020). Sin embargo, en los hechos, la extracción de litio y las políticas que la sostienen han generado injusticias que ponen

en discusión la justicia de todo el proceso de producción y de la transición energética en general (Marchegiani, Morgera y Parks 2020; Escosteguy en prensa).

Para poder contribuir a la mitigación del cambio climático y a los objetivos planteados en la Agenda 2030 y en el Acuerdo de París, disminuir las emisiones de CO₂ producidas por el sector transporte, es fundamental. Si bien otros sectores necesitan ser transformados en paralelo (el sector energético, el sector industrial y el agro, entre otros), el transporte es particularmente importante ya que aporta alrededor del 27% de las emisiones totales de la UE (Pichler et al. 2021). Guiados por esta preocupación, países miembros de la UE han impulsado la fabricación de vehículos eléctricos con incentivos financieros y no financieros que varían de un país a otro (ACEA 2020; Fluchs 2020). Además, han establecido legislaciones y estándares de calidad para la fabricación de baterías, que al momento están siendo actualizados para garantizar la sustentabilidad a lo largo de todo el ciclo de vida⁵. Sin embargo, este último objetivo está lejos de alcanzarse.

Mientras que el litio ha permitido impulsar la transición hacia la electromovilidad de algunos países del llamado “Norte Global” y es concebido por ambientalistas y académicos de estos países como una posibilidad para avanzar hacia un futuro post-carbono (Perreault 2020), para quienes habitan los territorios donde se realiza la extracción, el litio ha profundizado algunas desigualdades. Estas desigualdades se asientan muchas veces en el accionar de las empresas responsables de la producción de litio y de las inadecuadas políticas para regular la extracción.

Actualmente, en Argentina sólo dos proyectos de litio están en producción (a pesar de que existen más de 60 proyectos en fases iniciales). Uno de ellos es Fénix, ubicado en el Salar del Hombre Muerto y operado por Minera del Altiplano, la subsidiaria argentina de Livent Corporation. El otro, es el proyecto Salar de Olaroz ubicado en el salar del mismo nombre y operado por Sales de Jujuy, un joint venture entre Orocobre Limited, Toyota Tsusho Corporation y JEMSE. A pesar de que Fénix opera desde 1997 y Salar de Olaroz desde 2015, en ninguno de los dos casos se realizó una consulta previa, libre e informada en los términos en los que lo establece la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT (Marchegiani, Morgera y Parks 2020). Esto ha generado algunos conflictos, vinculados a movilizaciones exigiendo una consulta en los términos que lo establece la ley en el caso de Olaroz, y a movilizaciones en los territorios aledaños a Fénix repudiando la construcción de un nuevo acueducto que aprovisionará de agua al proyecto (Escosteguy, en prensa). Además de ocasionar conflictos, la ausencia de consulta deriva en la imposibilidad para las comunidades de decidir sobre su futuro y de participar de la toma de decisiones que afectan sus territorios, sus modos de vida y sus recursos.

Sumado a la falta de consulta en regla ha habido manifestaciones relacionadas al trabajo parcialmente informal que los trabajadores locales realizan en la planta. La pandemia por COVID-19 ha aumentado incluso estas vulnerabilidades ya que muchos

5 «Questions and Answers on Sustainable Batteries Regulation», acceso el 25 de agosto de 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2311

trabajadores han sido despedidos⁶. Otro punto de tensión entre las comunidades locales, las empresas mineras y los estados provinciales surge a partir de que los habitantes del territorio plantean que la minería de litio no ha traído demasiados beneficios al lugar. Esto se debe al escaso monto que pagan las empresas en concepto de regalías (hasta un 3% de la extracción a boca de mina) y al bajo costo de los cánones por las concesiones mineras⁷. Si bien hasta el momento ha habido algunos intentos de los gobiernos nacionales y provinciales por avanzar hacia la fabricación de baterías en el país, estos intentos no han avanzado demasiado (Obaya, López y Pascuini 2021).

A esta situación, se incorporan también los reclamos por el acceso a la información ambiental y la participación social en los procesos de gestión ambiental (Gundermann y Göbel 2018). Y es que, en torno al litio, existe una conducta fuertemente centralista respecto al manejo y gestión de la información ambiental (Babidge 2019). Si bien dicha información fue declarada de interés público en Argentina, aún es muy difícil acceder a ella, tanto para actores y comunidades locales como para los mismos investigadores. En este aspecto, Braig, Costa y Göbel (2015) sostienen que el manejo de la información ambiental, intencionalmente, responde a intereses de actores transnacionales, difundándose solo aquella información que permite sostener imaginarios de progreso que se movilizan en discursos hegemónicos en un intento de enmascarar los procesos extractivos actuales y sus impactos socio-ambientales negativos (Svampa 2018).

La producción de litio, entendida dentro de procesos globales, deja ver cómo algunos países deben internalizar ciertos costos ambientales vinculados con los procesos de extracción, costos que afectan directamente a las comunidades locales (Gudynas 2016; Pragier 2019). Mientras tanto, aquellos países que importan carbonato de litio y cuentan con el paquete tecnológico y los recursos financieros necesarios para industrializarlo, están avanzando hacia una matriz energética más sustentable (Dorn y Huber 2020). En paralelo, la producción de litio ha permitido a las grandes empresas aumentar sus ganancias. Dado que ninguna de las empresas que producen litio en la Puna Argentina es de capitales locales o nacionales⁸, como ocurre en relación a otras actividades extractivas, quienes se benefician de las ganancias de la producción de litio se encuentran espacialmente distantes de quienes sufren los impactos socio-ambientales (Veltmeyer 2020).

Aún más, a pesar de que muchos de los elementos y el conocimiento necesario para avanzar hacia una transición energética justa se pueden encontrar en Argentina, actualmente alrededor de 550 mil personas, que habitan en poblaciones rurales

6 «Despidieron a 400 obreros de la construcción en Catamarca y lo comunicaron mediante mensajes de texto a sus celulares», acceso el 31 de agosto de 2021, <https://www.infobae.com/politica/2020/04/01/despidieron-a-400-obreros-de-la-construccion-en-catamarca-y-lo-comunicaron-mediante-mensajes-de-texto-a-sus-celulares/>.

7 «Tercera declaración del Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina», acceso el 25 de agosto de 2021, <https://www.cin.edu.ar/litio-2021-en-la-argentina-una-politica-soberana/>.

8 A excepción de JEMSE, una empresa estatal de la provincia de Jujuy, que posee el 8,5% de las acciones de Sales de Jujuy. Sin embargo, la participación de la provincia en el proyecto fue financiada por el proyecto por lo que se espera que Jujuy recién comience a percibir ganancias por el proyecto en el octavo año de funcionamiento.

aisladas como las comunidades de la Puna no cuentan con acceso a ninguna fuente de energía en su vivienda (INDEC 2010). Si bien ha habido una iniciativa del Estado argentino que permitió que muchas familias rurales logren concretar la instalación de sistemas fotovoltaicos para uso doméstico (Messina y Contreras 2019), la equidad e igualdad de oportunidades en torno al acceso a la energía es una deuda pendiente en Argentina. Esto deja entrever, que existe una relación entre la forma que ha tomado la transición energética y el desarrollo geográfico desigual que produce periferias energéticas (Golubchikov y O'Sullivan 2020). La Puna Argentina puede ser entendida como una periferia donde se reproducen desigualdades e injusticias espaciales ligadas a condiciones físicas, históricas, culturales, económicas y políticas que terminan configurando experiencias precarias en el acceso a la energía.

Para superar estas desigualdades es necesario comenzar a pensar la transición hacia sistemas energéticos bajos en carbono en los términos de una transición energética justa que asegure la sustentabilidad ambiental y el acceso a la energía y contribuya a la erradicación de la pobreza, generando empleo decente y una mayor inclusión social. El litio puede jugar un papel protagónico para una transición justa en Argentina y el mundo, aportando a una recuperación más verde en el sector energético y de transporte. En ALC, una transición justa contribuiría a democratizar y descentralizar el acceso a un derecho como es la energía. En este contexto, la cooperación birregional es sumamente importante. Pero, antes, es preciso preguntarnos qué tipo de cooperación necesitamos y con qué tipo de herramientas podemos alcanzarla.

De acuerdo a Kramarz et al. (2021), muchos de los esfuerzos internacionales para promover el avance de la energía renovable parecen estar creando nuevos patrones de desplazamiento, aumentando la desigualdad entre Estados. Estos patrones pueden identificarse claramente para el caso del litio en Argentina. Según los autores estas desigualdades derivan en la exacerbación de la concentración de riqueza, refuerzan procesos de conflicto y corrupción y trasladan las formas de extracción, procesamiento y desecho a los países y regiones con menos capacidad para regular los impactos. En línea con estas preocupaciones, Kong (2019) plantea que existen asimetrías de poder entre el Norte y el Sur Global que se reflejan también en los esfuerzos de mitigación del cambio climático. Lejos de ser recientes, estas asimetrías son históricas y corren el riesgo de reproducirse en el tiempo si no se discute la gobernanza del cambio climático sobre las bases de una cooperación en términos equitativos.

COOPERACIÓN BIRREGIONAL

A lo largo de los últimos años, la cooperación internacional ha tenido diversos matices y objetivos. La cooperación UE-ALC en torno a temas ambientales ha recorrido ya un largo camino (Descamps 2019). En lo que respecta a la cooperación en pos de una recuperación global más verde, un punto central ha sido la colaboración académica, que se tradujo en intercambio de información, formación de profesionales y financiamiento. Cabe destacar que la colaboración académica es imprescindible para los investigadores

del Sur ya que nos encontramos con muchos límites a la hora de investigar e involucrar a los participantes en las distintas escalas.

En primer lugar, estos límites están asociados a la falta de financiamiento adecuado ya que a pesar de que muchos países de ALC cuentan con organismos públicos destinados al fomento de las áreas de ciencia y técnica, los fondos son todavía muy escasos. Esto conlleva dificultades para poder realizar un seguimiento prolongado sobre los impactos del cambio climático (o de la producción de litio en nuestro caso) a nivel local y nacional. Para sortear estos obstáculos hemos creado redes de trabajo con investigadores y universidades de diversos lugares, incluso con redes que acceden a algún tipo de financiamiento de la UE. Sin embargo, estas redes y el esfuerzo mancomunado, tal como propone Belli (2020), se han basado más en los intereses comunes de sus miembros e investigadores que en políticas concretas orientadas a la cooperación. También es cierto que ha habido casos en los que, en pos de conseguir financiamiento vinculado a algún proyecto de cooperación, investigadores del Sur hemos perdido cierta independencia académica y de reflexión. El hecho de que la agenda de investigación se diseñe únicamente desde los centros de financiamiento es un problema que debe ser resuelto, de otra manera, quienes investigamos desde el Sur quedamos relegados al lugar de meros colaboradores en proyectos en los que no tenemos influencia en la toma de decisiones.

Vinculado al problema del financiamiento, un aspecto que debemos abordar en cuanto a la cooperación académica es la democratización del acceso a la información. En muchos casos el acceso a la información ambiental es muy limitado para los países del Sur. Tal como lo plantea Pfalzgraf (2021), el acceso a datos climáticos es muy costoso y requiere de años de inversión continuada. Es así que muchos países del Sur no pueden acceder a ellos. Estas asimetrías configuran y se reflejan en el tejido de las redes generadas en ámbitos académicos. El acceso a información ambiental, económica y tecnológica es clave para la producción de conocimiento interregional y para una práctica científica transparente. En esta línea, no es menor el hecho de que en muchas universidades pertenecientes a ALC el acceso a publicaciones científicas no está garantizado debido a los altos costos de la suscripción a revistas internacionales. Esto nos deja relegados en la participación en debates y discusiones que se dan en torno a investigaciones realizadas incluso en nuestro territorio.

Siguiendo con esta idea, Saric et al. (2019) afirman que la colaboración transnacional que pueda abordar conjuntamente desafíos nacionales particulares y desafíos globales más generales es clave para un futuro más sustentable. Sin embargo, los autores también identifican que las asimetrías de poder entre Norte-Sur representan un obstáculo para la cooperación. Entre las recomendaciones que los autores mencionan para avanzar en la cooperación encontramos tres que son significativas para nuestro análisis: (i) el desarrollo de investigaciones orientadas a la resolución de problemas concretos, (ii) el involucramiento de la sociedad civil como un actor central en la cooperación para la mitigación del cambio climático, y (iii) la inclusión en la discusión de todos los actores involucrados (en un proyecto o política pública, por ejemplo). En cuanto al primer

punto es importante mencionar que ALC se enfrenta a grandes desafíos a la hora de mitigar el cambio climático y que posee un gran potencial para el avance de las energías renovables y la electromovilidad. Desafortunadamente, los países de ALC no están en condiciones financieras para desarrollar este potencial. Castro Pereira (2017) identifica que esta es un área clave para la cooperación birregional: la UE podría aportar a este desarrollo con inversiones.

Dado que frecuentemente entre las posibilidades de cooperación se menciona la transferencia y adaptación de tecnología, la transferencia de conocimientos y el apoyo financiero, pero se dejan de lado algunas partes elementales como la participación ciudadana, los puntos (ii) y (iii) mencionados por Saric merecen ser tenidos en cuenta. Para pensar en una recuperación más verde, en el contexto de una transición y una cooperación justa, es importante considerar que las decisiones y la participación se dan en dos escalas. Según O'Faircheallaigh (2021), puede identificarse una escala global donde intervienen principalmente actores transnacionales quienes establecen acuerdos respecto al lugar, la forma y el tiempo en el cual se deben concretar las negociaciones e inversiones. Estos actores también pueden fomentar la elaboración de acuerdos, tratados y planificaciones para potenciar la sustentabilidad y las buenas prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales. La escala local, en cambio, involucra y afecta, ya sea de forma positiva o negativa, a un núcleo más reducido de actores. A diferencia de los actores globales, estos últimos suelen carecer de capacidad de negociación y decisión, quedando de algún modo en una situación de desventaja y vulnerabilidad en torno a las decisiones respecto a qué, cómo y dónde se llevarán a cabo intervenciones en su territorio (Cascadden, Gunton y Rutherford 2021; O'Faircheallaigh 2021). Si volvemos al caso del litio, podemos ver que muchas decisiones se toman a nivel global, no sólo guiadas por el precio y la demanda del litio, sino también por las políticas de descarbonización que se aplican en otros continentes. Mientras tanto, las comunidades locales tienen poca influencia en la toma de decisiones sobre el futuro de sus territorios.

Entendiendo que las necesidades no son las mismas a escala global que a escala local, y que las realidades de los países del Norte son distintas a las que viven las comunidades andinas (Babidge 2019), una cooperación birregional que apunte a un futuro más sustentable y democrático deberá fomentar la participación y el debate en ambas escalas. Algunos estudios han demostrado que la capacidad de participación y negociación de las comunidades locales aumenta en tanto que las mismas luchan por el reconocimiento de sus derechos (O'Faircheallaigh 2021). La cooperación birregional podría colaborar a estos procesos locales ya sea garantizando el acceso a la información o bien, impulsando la mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales. Esto último puede lograrse mediante la inversión en infraestructura, mediante protocolos que apoyen la regulación del trabajo en sectores como el minero, y/o mediante programas que brinden asistencia para que las comunidades continúen realizando actividades tradicionales. La importancia de las actividades tradicionales en todo ALC está vinculada no sólo a su bajo impacto ambiental y a su rol en la mitigación del cambio climático sino también a la posibilidad de que se reconozcan otras formas de ser y habitar en el territorio. Para que estas otras formas sean posibles,

a nivel global la cooperación debe apuntar a regular las inversiones y a romper con la lógica extractivista que de acuerdo a algunos autores sigue presente bajo la forma de extractivismo verde (Voskoboynik y Andreucci 2021).

Para poder avanzar hacia una recuperación más verde y a una cooperación birregional justa, entonces, debemos discutir colectivamente algunas preguntas: ¿ALC y la UE comparten los mismos objetivos a la hora de mitigar el cambio climático? ¿Pueden las propuestas planteadas por y para la UE adaptarse al contexto latinoamericano? ¿Cómo evitar que la recuperación verde tome una forma completamente extractivista y que, por el contrario, fomente el acceso a la energía limpia? ¿Cómo pasar de una transición que genera injusticias en muchos territorios de ALC a una que sea realmente sustentable e inclusiva? ¿Cómo involucrar a la sociedad civil en estos debates?

POSIBLES LÍNEAS PARA DIAGRAMAR UNA COOPERACIÓN BIRREGIONAL JUSTA

Atendiendo a estas preguntas, la forma en la que se está llevando adelante la producción de litio en Argentina nos permite identificar tres dimensiones centrales a partir de las que se debe diagramar una cooperación birregional justa. La primera corresponde a la dimensión ambiental. Dadas las injusticias ambientales que genera la producción de litio en las zonas cercanas a la extracción, la cooperación debe orientarse hacia el área de Investigación y Desarrollo (I&D). Nuevas investigaciones para conocer en profundidad cuáles son los impactos de la producción de litio en la Puna Argentina y cómo mitigarlos son necesarias, al igual que el desarrollo de tecnología que garantice una producción más sustentable. La cooperación debería impulsar posibilidades de financiamiento que permitan desarrollar la agenda de I&D de los países del Sur. El financiamiento podría enmarcarse en programas ya existentes como Euroclima+, Horizon Europe, MSC, entre otros, pero es imprescindible que en las decisiones sobre la financiación participen miembros de ALC. Además, para que la producción de litio contribuya a una transición justa que no replique las lógicas del business-as-usual es preciso que se estudie qué cantidad de litio es realmente necesaria para motorizar la descarbonización. Investigaciones similares respecto a metales y minerales críticos para la recuperación verde deberán ser realizadas siguiendo el enfoque de la economía circular. Aquí, los esfuerzos de investigación ya no se concentran en los territorios donde se realiza la extracción sino también en aquellos lugares donde se producen, consumen y desechan baterías. La participación de investigadores locales en este proceso no debe ser dejada de lado ya que aumenta la credibilidad, la transparencia y la legitimidad de los resultados obtenidos.

La segunda dimensión a tener en cuenta corresponde a los aspectos sociales y políticos y parte de preguntarse qué lugar deben tener en la toma de decisiones los países y los habitantes de los territorios donde se produce litio. En este ensayo hemos mostrado algunas injusticias vinculadas a la falta de consulta a las comunidades locales, a la precariedad laboral de muchas personas contratadas y a las desigualdades en el acceso

a la energía. Como proponen Saric et al (2019), desde las comunidades locales hasta los usuarios de vehículos eléctricos, todos los actores deben tener la posibilidad de discutir en igualdad de condiciones la forma y los alcances de esta transición. Esto incluye discutir dónde se produce el litio, con qué tecnologías, cómo deben distribuirse los costos y beneficios y qué cantidad de litio se produce teniendo en cuenta los estudios mencionados más arriba.

Una herramienta que podría aportar a la realización de la consulta previa es la incorporación como requisito de los estándares de calidad exigidos por la UE para la fabricación de baterías. Los Estados donde se realiza la extracción deben comprometerse, igualmente, a realizar las consultas en el marco del Convenio 169 de la OIT y de los requerimientos constitucionales. Esto es fundamental para que se garanticen los Derechos Humanos de las comunidades locales. Ahora bien, para que estas discusiones puedan llevarse adelante en un marco horizontal, además de la consulta previa, libre e informada es fundamental que la información sea accesible para todas las partes. La información ambiental es un aspecto clave para transparentar las decisiones en el territorio por lo que tiene que ser comprensible, actualizada y desarrollada por profesionales sin conflictos de interés para evitar que intereses corporativos o estatales nublen la rigurosidad de los datos.

En relación al ámbito laboral, es urgente avanzar hacia una estabilización de los puestos de trabajo. Tanto los trabajadores empleados en la industria automotriz y electrónica como aquellos empleados en tareas mineras (vinculadas a elementos estratégicos) deben tener garantizados todos sus derechos laborales, incluyendo cobertura de salud y aportes jubilatorios. Es muy probable que, en términos generales, la transición energética implique transformaciones en los puestos de trabajo a nivel global (Pichler et al. 2021): a medida que algunas industrias y formas de producir van quedando obsoletas, requerirán ser reemplazadas. En función de esto, es necesario planificar acciones que aseguren que aquellas personas que anteriormente desempeñaban labores en las diferentes etapas de fabricación de vehículos de combustión interna, o sectores energéticos como la refinación de petróleo, distribución de gas licuado y envasado, servicio técnico y mantenimiento, entre otros, puedan insertarse favorablemente en otros rubros productivos. Para ello, la cooperación birregional puede avanzar en la capacitación en nuevas áreas a trabajadores de los rubros a ser reemplazados y en la elaboración de un plan que permita que los trabajadores relocalizados no pierdan sus ingresos. En el primer período de transición, la contención de muchos trabajadores va a depender de la capacidad estatal de subsidiar estas transformaciones. La cooperación birregional puede servir para discutir qué medidas adoptar y cómo financiar esta etapa.

La última dimensión está vinculada a lo económico, e implica transformar la forma en la que actualmente se distribuyen los costos y beneficios. En conjunto con la necesidad de mitigar los impactos ambientales y sociales negativos de la minería del litio, es urgente utilizar herramientas económicas de gestión que permitan a las comunidades directamente afectadas por estos proyectos aumentar sus beneficios económicos. Entre ellas podrían considerarse herramientas o instrumentos de gestión económica-

ambiental como las tasas e impuestos ambientales o los bonos de carbono, entre otros, que no evitan el deterioro ambiental, pero posibilita a los damnificados disminuir las pérdidas económicas. Una vez más, la decisión de la aplicación de estas herramientas e instrumentos debería discutirse colectivamente. El desarrollo de proyectos que planifiquen e instrumenten un uso sostenido del agua es también esencial ya que, en términos económicos, de la disponibilidad de agua dependerá la propia actividad minera y la permanencia de diferentes modos de vida, de pautas culturales, de diversidad biológica.

Finalmente, no se debe pasar por alto que Argentina al igual que el resto de los países de ALC requieren de programas que permitan sustituir el uso de energía fósil por energías renovables a la vez que posibilitan el acceso energético en regiones que aún no cuentan con este recurso indispensable. De esta manera, en ALC el desafío parece ser aún mayor.

CONCLUSIONES

En este ensayo hemos presentado brevemente el caso de la producción de litio en Argentina para poner en discusión qué tipo de cooperación birregional es necesaria para transitar hacia una recuperación más verde. Hemos problematizado, además, las asimetrías de poder que existen entre países del Norte y el Sur Global y sus posibles impactos en la cooperación entre regiones tan dispares como la UE y ALC. Teniendo en cuenta estos planteos, consideramos que la cooperación debe basarse en principios horizontales y no debe seguir la misma lógica extractiva con la que se desarrolla la explotación de recursos naturales.

Dicho en otras palabras, una recuperación más verde y una transición energética justa requieren de una cooperación birregional justa que supere las barreras que imponen las diferencias sociales, culturales, económicas y ambientales de ambas regiones. Para que esto suceda, debemos entender que la mitigación del cambio climático trasciende aspectos ambientales y económicos y que las ideas de equidad y justicia son claves en las políticas orientadas a dicha mitigación. Algunas ideas y enfoques sobre el crecimiento económico han derivado en la naturalización de episodios de despojo, de degradación ambiental y de apropiación de territorios comunitarios en pos de una recuperación verde. Estos enfoques e ideas deben ser cuestionados incluso en el marco de la cooperación birregional para poder efectivamente fomentar la aplicación de políticas e instrumentos justos de adaptación al cambio climático.

Para ejemplificar las líneas que debería seguir la cooperación utilizamos el caso del litio e identificamos posibles puntos y herramientas de cooperación en las dimensiones ambiental, social y política, y económica. Generalizando estas propuestas podríamos resumir que una cooperación birregional justa implica diseñar colaborativamente (a) una agenda de investigación que establezca qué problemáticas son prioritarias y con qué enfoque se abordarán; (b) políticas que fomenten el desarrollo y el financiamiento

del área de I&D; (c) herramientas e instrumentos que aporten a la incorporación de todos los actores involucrados a la toma de decisiones; (d) mecanismos democráticos de acceso a la información; (e) políticas públicas que permitan descarbonizar la matriz energética y asegurar el acceso a la energía a todos los ciudadanos de ambas regiones. Para que el diseño de estos puntos sea realmente colaborativo, insistimos, es necesario que los objetivos y alcances de los proyectos de cooperación se establezcan considerando las perspectivas, contextos y necesidades de los países en vías de desarrollo. De lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar las ya asimétricas relaciones de poder, y las tensiones y conflictos en los territorios afectados.

Los desafíos que se presentan a la hora de diseñar políticas de cooperación birregional UE-ALC para una recuperación verde son todavía muchos y muy variados. Con el desarrollo de este ensayo, hemos intentado argumentar que la participación social de la multiplicidad de actores afectados por la recuperación verde es transversal a todas las estrategias de cooperación señaladas. Las instancias de diálogo, consenso y reflexión a distintas escalas serán el pilar del recorrido hacia futuros más sustentables.

REFERENCIAS

- ACEA. «Electric vehicles: tax benefits & purchase incentives», acceso 25 de agosto de 2021. https://www.acea.auto/files/Electric_vehiclesTax_benefits_purchase_incentives_European_Union_2020.pdf
- Argento, Melisa y Puente, Florencia. «Entre el boom del litio y la defensa de la vida: salares, agua, territorios y comunidades en la región atacameña». En Litio en Sudamérica, editado por Bruno Fornillo (2019), 173-220. *Buenos Aires, Argentina*.
- Babidge, Sally. «Sustaining ignorance: the uncertainties of groundwater and its extraction in the Salar de Atacama, northern Chile». *Journal of the Royal Anthropological Institute*, n°25 (1) (2019): 83-102. <https://doi.org/10.1111/1467-9655.12965>
- Baspineiro, Celso Fernando, Franco, Judith y Flexer, Victoria. «Potential water recovery during lithium mining from high salinity brines». *Science of The Total Environment*, n°720 (2020), 137523. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.137523>
- Belli, Simone. «Revisión bibliográfica de colaboraciones birregionales en Ciencia, Tecnología e Innovación entre Europa, América Latina y el Caribe». *Revista Lasallista de Investigación*, 17(1) (2020).
- Braig, Marianne, Costa, Sérgio y Göbel, Barbara. «Desigualdades sociales e interdependencias globales en América Latina: una valoración provisional». *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, n°60 (223) (2015): 209-236.
- Cascadden, Maggie, Gunton, Thomas. y Murray, Rutherford. «Best practices for Impact Benefit Agreements». *Resources Policy*, n°70 (2021), 101921. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101921>
- Castro Pereira, Joana. «Green energy in Latin America: opportunities for the EU-LAC cooperation». *Fundación EU-LAC* (2017).
- Descamps, Clara. «EU-LAC interregional cooperation on climate mitigation. Case study of EUROCLIMA». *Master of Arts Thesis, Euroculture*.
- Dorn, Felix M. y Huber, Christoph. «Global production networks and natural resource extraction: adding a political ecology perspective». *Geographica Helvetica*, n°75(2) (2020), 183-193. <https://doi.org/10.5194/gh-75-183-2020>
- Dorn, Félix M. y Ruiz Peyré, Fernando. «Lithium as a Strategic Resource: Geopolitics, Industrialization, and Mining in Argentina». *Journal of Latin American Geography* 19(4) (2020): 68-90. *doi: 10.1353/lag.2020.0101*.
- Escosteguy, Melisa, Díaz Paz, Walter Fernando, Iribarnegaray, Martín Alejandro, Clavijo, Araceli, et al. «Will electro-mobility encourage injustices? The case of lithium production in the Argentine Puna». En: *Democratizing energy: imaginaries, transitions, risks*, ed por Majia Nadesan, Martin J. Pasqualetti y Jennifer Keahey (en prensa), Elsevier.
- Flexer, Victoria, Baspineiro, Celso Fernando y Galli, Claudia Inés. «Lithium recovery from brines: A vital raw material for green energies with a potential environmental impact in its mining and processing». *Science of the Total Environment*, n°639 (2018), 1188-1204. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.05.223>

- FluchsDr. rer. pol., Sarah.** «The diffusion of electric mobility in the European Union and beyond». *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 86 (2020), 102462. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102462>
- Gudynas, Eduardo.** «Beyond varieties of development: disputes and alternatives». *Third World Quarterly*, n°37(4) (2016), 721-732. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1126504>
- Göbel, Barbara.** «La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales». *IBEROAMERICANA*. n° 13(49) (2013), 135-149. <https://doi.org/10.18441/ibam.13.2013.49.135-149>
- Golubchikov, Oleg y O'Sullivan, Kate.** «Energy periphery: Uneven development and the precarious geographies of low-carbon transition». *Energy & Buildings*, n° 211 (2020), 109818. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.109818>
- Gundermann, Hans y Göbel, Barbara.** 2018. «Comunidades indígenas, empresas del litio y sus relaciones en el Salar de Atacama». *Chungará (Arica)*, n°50(3): 471-486. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-73562018005001602>
- Habib, Komal, Hansdóttir, Snjólaug Tinna y Habib, Hina.** 2020. «Critical metals for electromobility: Global demand scenarios for passenger vehicles, 2015–2050». *Resources, Conservation and Recycling*, n° 154 (2020), 104603. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104603>
- Kong, Qingyin.** «Justice of Climate Change Governance in the Changing World--Discussion Based on the North-South Relations». *Ekoloji*, 28(107) (2019), 105-113.
- Kramarz, Teresa, Park, Susan, Johnson, Craig.** «Governing the dark side of renewable energy: A typology of global displacements». *Energy Research & Social Science*, n° 74 (2021), 101902. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101902>
- Lee, J., Bazilian, M., Sovacool, B., Hund, K., et al.** «Reviewing the material and metal security of low-carbon energy transitions». *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, n°124 (2020), 109789. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.109789>
- Liu, Wenjuan y Agusdinata, Datu B.** «Dynamics of local impacts in low-carbon transition: Agent-based modeling of lithium mining-community-aquifer interactions in Salar de Atacama, Chile». *The Extractive Industries and Society*, 8(3) (2021), 100927. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100927>
- Liu, Wenjuan, Agusdinata, Datu B. y Myint, Soe W.** «Spatiotemporal patterns of lithium mining and environmental degradation in the Atacama Salt Flat, Chile». *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, n° 80 (2019), 145-156. <https://doi.org/10.1016/j.jag.2019.04.016>
- Liu, Wenjuan y Agusdinata, Datu B.** «Interdependencies of lithium mining and communities sustainability in Salar de Atacama, Chile». *Journal of Cleaner Production*, n°260 (2020), 120838. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120838>
- Marazuela, M. A., Vázquez-Suñé, E., Ayora, C. García-Gil, A. y Pal,a. T.** «Hydrodynamics of salt flat basins: The Salar de Atacama example». *Science of the Total Environment*, n° 651 (2019a): 668-683. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.09.190>
- Marazuela, M. A., Vázquez-Suñé, E. Ayora, C., García-Gil, A. y Palma, T.** «The effect of brine pumping on the natural hydrodynamics of the Salar de Atacama: The damping

- capacity of salt flats». *Science of the Total Environment*, n° 654 (2019b), 1118-1131. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.11.196>
- Marchegiani, Pia, Morgera, Elisa y Parks, Louisa.** «Indigenous peoples' rights to natural resources in Argentina: the challenges of impact assessment, consent and fair and equitable benefit-sharing in cases of lithium mining». *The International Journal of Human Rights*, n°24(2-3) (2020): 224-240. <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1677617>
- Messina, Diego y Contreras Lisperguer, Rubén.** 2019. «Sostenibilidad energética en América Latina y el Caribe: reporte de los indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7». Documentos de Proyectos, (LC/TS.2019/47), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), acceso el 31 de agosto de 2021, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44686/1/S1900478_es.pdf.
- Obaya, Martin, López, Andrés y Pascuini, Paulo.** «Curb your enthusiasm. Challenges to the development of lithium-based linkages in Argentina». *Resources Policy*, n°70 (2021), 101912. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101912>
- O'Faircheallaigh, Ciaran.** «Explaining outcomes from negotiated agreements in Australia and Canada». *Resources Policy*, n°70 (2021) 101922. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101922>
- Perreault, Tom.** (2020). «*Bolivia's High Stakes Lithium Gamble*». *NACLA Report on the Americas*, n° 52 (2) (2020) 165-172. <https://doi.org/10.1080/10714839.2020.1768739>
- Pfalzgraf, Foley.** «From colonial science to climate capacity building: Analyzing uneven access to climate knowledge in Vanuatu». *Geoforum*, n°124 (2021), 165-174. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.05.020>
- Pichler, Melanie, Krenmayr, Nora, Schneider, Etienne, Brand, Ulrich.** «EU industrial policy: Between modernization and transformation of the automotive industry». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n° 38 (2021), 140-152. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.12.002>
- Pragier, Deborah.** «Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas». *Polis. Revista Latinoamericana*, (52) (2019).
- Saric, Jasmina, Blaettler, Dominic, Bonfoh, Bassirou, Hostettler, Silvia, et al.** «Leveraging research partnerships to achieve the 2030 Agenda Experiences from North-South cooperation». *Sustainability*, 13(17) (2019), 9626. <https://doi.org/10.3390/su13179626>
- Sovacool, Benjamin K., Hook, Andrew, Martiskainen, Mari y Baker, Lucy.** «The whole systems energy injustice of four European low-carbon transitions». *Global Environmental Change*, n°58 (2019) , 101-958. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101958>
- Sovacool, Benjamin, K.** Who are the victims of low-carbon transitions? Towards a political ecology of climate change mitigation. *Energy Research & Social Science*, n°73 (2021), 101916. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101916>
- Svampa, Maristella.** «Continuidad y radicalización del neextractivismo en Argentina». *Perfiles Económicos*, (3) (2018).
- Vásquez, Patricia I.** 2020. «The Lithium Triangle: The Case for Post-Pandemic Optimism». Wilson Center, Latin American Program. Working Paper.

- Veltmeyer, Henry.** «Latin America in the vortex of social change: Development and social movement dynamics». *World Development*, n°130 (2020): 104916. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104916>
- Voskoboynik, Daniel M. y Andreucci, Diego.** «Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the 'Lithium Triangle'». *Environment and Planning E: Nature and Space*, n°0(0) (2021): 1-23. <https://doi.org/10.1177/25148486211006345>
- Wang, Peng, Nan, Li, JiaShuo, Li y Wei-Qiang, Chen.** «Metal-energy nexus in the global energy transition calls for cooperative actions». In *The Material Basis of Energy Transitions*, ed. por Alena Bleicher y Alexandra Pehlken (2020): 27-47. *Academic Press*. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-819534-5.00003-9>