

El Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile. ¿Una herramienta internacional de cooperación o de explotación?

Katalina Hesse Schlie* y Grettel Navas**

Resumen: Con la denominada transición energética, minerales críticos como el litio están desempeñando un rol clave en la geopolítica global. En este contexto y en una carrera para garantizarse el suministro de litio para las próximas décadas, la Unión Europea firmó con Chile el Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile, el cual fue presentado por Úrsula von der Leyen como «una nueva era de cooperación entre socios iguales». Sin embargo, tanto organizaciones latinoamericanas como europeas han señalado que el acuerdo, lejos de una cooperación «entre iguales», daría acceso privilegiado a la UE en un escenario asimétrico de poder y negociación en donde la mayoría de las empresas chilenas no podrán competir con las europeas. Bajo el marco teórico de la ecología política y mediante un análisis crítico de discurso, analizamos el Acuerdo Marco y demostramos que Chile asumirá costos ambientales importantes para abastecer a la UE de litio para su transición energética, mientras se amenazan territorios biodiversos y los modos de vida de pueblos indígenas y comunidades locales. Si bien esto no es nuevo y responde a patrones históricos de extractivismo, en este artículo identificamos tres discursos centrales que son claves para analizar esas relaciones asimétricas de poder. Estos son: 1) el imaginario de igualdad política y económica entre las partes, 2) la incongruencia entre un desarrollo sostenible y el extractivismo del litio y 3) la imposición de seguir *the European way*.

Palabras clave: transición energética, litio, Chile, explotación Norte-Sur

Abstract: With the so-called energy transition, critical minerals such as lithium are playing a key role in global geopolitics. In this context, and in a race to secure lithium supply for the coming decades, the European Union signed the EU-Chile Advanced Framework Agreement with Chile, which was presented by Ursula von der Leyen as «a new era of cooperation between equal partners». However, both Latin American and European organizations have criticized the agreement, arguing that far from establishing cooperation «between equals», it grants the EU privileged access within an asymmetric scenario of power and negotiation —one in which most Chilean companies will not be able to compete with their European counterparts. Using the theoretical framework of political ecology and through a critical discourse analysis, we examine the Framework Agreement and demonstrate that Chile will bear significant environmental costs to supply the EU with lithium for its energy transition. This comes at the expense of biodiverse territories and the ways of life of Indigenous peoples and local communities. While this is not new and follows historical patterns of extractivism, in this article we identify three central discourses that are key to analyzing these asymmetric power relations: 1) The hoax of political and economic equality between the parties; 2) The inconsistency between sustainable development and lithium extractivism, and; 3) The imposition of following «the European Way».

Keywords: energy transition, lithium, Chile, North-South exploitation

Introducción

La transición energética global impulsa la competencia por el litio, un metal utilizado en la fabricación de baterías recargables de iones de litio, esenciales para la electromovilidad. América Latina, especialmente el llamado Triángulo del Litio (Argentina, Bolivia y Chile), concentra el 54 por ciento de las reservas mundiales (Magri, 2023). Chile (con el 36 por ciento de la reserva global) y específicamente el salar de Atacama se vuelven aún muy atractivos para el capital ya que ofrecen condiciones óptimas para la extracción (Cabrera, 2023).

Dentro de este contexto, la Unión Europea (UE) considera el litio una materia prima estratégica y trabaja activamente en el establecimiento de cadenas de suministro estables a largo plazo. En 2020, el litio apareció por primera vez en la lista de materias primas críticas de la UE. En dicha lista, la Comisión Europea identificó a Chile como el «principal país proveedor de litio de la UE». Como resultado, a mediados de 2023, la UE y Chile concluyeron las negociaciones para modernizar el Acuerdo de Asociación (AA) de 2002, dando lugar al Acuerdo Marco Avanzado (AFA) y al Acuerdo Comercial Provisional (iTA). Este último fue aprobado por el Parlamento Europeo el 29 de febrero de 2024. Según la Comisión Europea (2023), este acuerdo reviste una «importancia geopolítica clave» y considera a Chile «un proveedor fundamental de litio» (Comisión Europea, 2023).

Bajo un marco teórico de ecología política y de análisis crítico de discurso, en este artículo se identifican tres discursos predominantes a través de los cuales el AFA se configura como una forma de extractivismo verde, enmarcada en la narrativa de una transición ecológica.

Nuestros resultados indican que, al contrario de lo expuesto por Von der Leyen, lejos de promover relaciones equitativas entre las partes, el AFA reproduce formas de explotación socioambiental que perpetúan las dinámicas históricas del comercio ecológicamente desigual entre el Sur y el Norte Globales.

Los tres discursos identificados son: 1) la construcción de un imaginario de igualdad política y económica entre los actores involucrados; 2) la incongruencia entre el desarrollo sostenible y el carácter intrínsecamente extractivo de la explotación de litio, y 3) la imposición de un modelo de transición ecológica basado en la visión europea, comúnmente referido como *the European way*. A continuación, se examina cada uno de estos discursos en detalle.

El imaginario de igualdad política y económica entre las partes

A pesar de que las partes afirman que son actores iguales, la importante desproporción económica dificulta el establecimiento de un terreno de juego justo cuando se siguen los principios de igualdad de trato y acceso no discriminatorio. Por ejemplo, el AFA obliga a Chile a dar las mismas oportunidades a un proveedor de la Unión Europea que a una pyme de la región de Magallanes.

En otras palabras, solo las grandes empresas chilenas (menos del 2 por ciento de las empresas nacionales) podrán competir en este escenario. Independientemente del incremento en las exportaciones o de la cantidad de acuerdos arancelarios que se logren negociar, es previsible que la balanza comercial tienda a mantener un carácter estructuralmente deficitario, replicando los patrones observados en acuerdos comerciales previos.

Desde la celebración del primer acuerdo en 2003, el comercio entre la UE y Chile ha aumentado un 142 por ciento. Sin embargo, mientras que las exportaciones de la UE a Chile han aumentado con el tiempo, «Chile

* Universidad Friedrich-Schiller de Jena, Alemania, y Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. E-mail: katalina.hesse02@gmail.com.

** Facultad de Gobierno, Universidad de Chile. E-mail: grettel.navas@gobierno.uchile.cl

ha tenido una balanza comercial crónicamente negativa con la UE desde 2013» (PowerShift, 2024: 5). Esto se debe en parte al hecho de que la UE exporta principalmente bienes industriales con alto valor añadido a Chile, mientras que las exportaciones de Chile a la UE consisten principalmente en materias primas sin procesar, así como productos agrícolas con bajo valor añadido (PowerShift, 2024). Así que, en lugar de ayudar a diversificar la economía chilena, el acuerdo comercial entre la UE y Chile profundizaría las relaciones comerciales históricamente desiguales: Chile sigue sirviendo de proveedor de materias primas a la UE y la creación real de valor tiene lugar dentro de la UE.

La incongruencia entre un «desarrollo sostenible» y el extractivismo del litio

El AFA refleja la dinámica que Hertanti (2023) describió al analizar la carrera por el litio. Por un lado, el papel inseguro de los países poderosos en la cadena de suministro mundial de minerales críticos y, por el otro, el papel de los acuerdos de libre comercio e inversión. La UE creó diferentes estrategias para asegurar el suministro de minerales críticos: el Green Deal, la vía rápida de la Ley Europea de Materias Primas Críticas (CRMA, por sus siglas en inglés) y la modernización de acuerdos con socios estratégicos como Chile. Esta nueva generación de acuerdos, como señala Hertanti, cuenta con mecanismos especiales que permiten a los inversores demandar a los Estados cuando no se protegen sus intereses. Este discurso refuerza un sistema político-económico global «en el que los países del centro fuerzan la apertura de la periferia como fuentes de minerales críticos a través de reglas comerciales injustas y asimétricas» (Hertanti, 2023: 219).

Actualmente, la minería se presenta no solo como compatible con el «desarrollo sostenible», sino como necesaria para este y para la posibilidad de un futuro «bajo en carbono». En este contexto,

la urgencia de la Unión Europea por garantizar el suministro de litio ha llevado a minimizar o ignorar las consecuencias sociales y ambientales que su extracción implica en países como Chile (Voskoboynik y Andreucci, 2022). Así, el uso de minerales críticos para impulsar el crecimiento verde de las economías más contaminantes del planeta se justifica en nombre del cumplimiento de metas ambientales y climáticas que, sin embargo, siguen sin concretarse (Balcázar *et al.*, 2023).

En el análisis se constatan dos grandes impactos de la extracción de litio en territorios chilenos: la alteración de los ecosistemas y la vulneración de los derechos territoriales de las comunidades indígenas. Según un estudio de la Fundación Heinrich Böll, la extracción intensiva de salmuera altera los parámetros del terreno, afectando a la vegetación y a la diversidad de microorganismos, elementos esenciales en la dieta de los flamencos. Esto lleva a los flamencos a buscar otros lugares para anidar, lo que ha provocado una reducción de entre el 10 y el 11 por ciento de la población de flamencos en la última década (HBS, 2024).

Además, las principales zonas de extracción de litio «se encuentran en el área de desarrollo indígena de Atacama la Grande». Según la legislación chilena (ley 19.253), se trata de zonas de desarrollo indígena que solo pueden explotarse con el consentimiento voluntario y plenamente informado de las comunidades locales. Los pueblos indígenas consideran los salares como espacios para rituales y ceremonias del agua y actividades que formaban parte de la economía preextractivista de los pueblos andinos (Mora y Cayo, 2024). Por ello, la extracción del litio en la región, especialmente en territorios indígenas, sería totalmente incompatible con los principios de la justicia ambiental y, además, incompatible con el respecto a los saberes, valores y derechos de las comunidades locales.

La imposición de seguir *the European way*

La UE afirma que el AFA garantizará la sostenibilidad ambiental de las materias primas a través de principios que «reflejan las normas aplicadas en la UE» (Comisión Europea, s. f.). No obstante, resulta de suma importancia preguntarse qué tan elevados son realmente estos estándares mineros.

La CRMA es la herramienta para la extracción y el suministro de materias primas críticas en la UE, pero tiene muchas deficiencias: hace muchas excepciones para los proyectos estratégicos, acelera los plazos de concesión de permisos (art. 14), considera la posibilidad de acortar los plazos para las evaluaciones ambientales (art. 11) e ignora el interés público a favor de la realización de estos proyectos estratégicos (art. 10§2). Incluso anima a sus Estados miembros a aplicar procesos simplificados en los proyectos estratégicos.

Otra preocupación, a nuestro parecer, olvidada en el Acuerdo, que no cuenta con una norma exhaustiva, son los derechos de las comunidades indígenas. La UE expresó su compromiso con el respeto y la protección de estos derechos (Comisión Europea, 2024), principios que la guiaron para la elaboración de sus políticas, como la CRMA. Pero las medidas aceleradoras señaladas anteriormente tendrían un gran impacto en el adecuado proceso de consulta de los pueblos indígenas. La falta de consideración de los derechos indígenas empujó a Noruega a publicar una posición ante la CRMA, declarando que la «preocupaba que la capacidad de llevar a cabo consultas sustanciales pudiera verse reducida debido a los plazos propuestos para el proceso de concesión de permisos» (Government.no, 2023: 4), lo cual contraviene lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT, un acuerdo firmado y ratificado por ambas partes.

Garantizar los derechos indígenas es importante en sí mismo, pero aún lo es más en el contexto de la extracción de litio. Según Owen *et al.*

(2023), una gran cantidad de reservas de litio se encuentra en territorio predominantemente indígena. El litio afecta a más territorios indígenas que cualquier otro tipo de mineral para la transición energética. Esto es clave en Chile, pues el salar de Atacama está ubicado en territorio del pueblo atacameño.

Conclusiones

Aunque el Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile insista en promover un acceso equitativo a los minerales críticos mediante normativas que incluyen principios como «acceso no discriminatorio» y «acceso equitativo e igualitario», en la práctica estas medidas benefician principalmente a la UE, debido a las asimetrías económicas preexistentes entre las partes.

En este contexto, la explotación del litio en el salar de Atacama evidencia no solo las desigualdades económicas, sino también las consecuencias ecológicas, sociales y tecnológicas de estas prácticas. La extracción de litio afecta gravemente a la biodiversidad del salar y a las comunidades indígenas, lo que exige que cualquier intento de creación de valor incluya un enfoque integral: un componente ecológico que preserve los ecosistemas únicos; un componente social que respete los derechos de las comunidades indígenas y las condiciones de trabajo, y un componente de transparencia que indique cómo se gestionará de manera integral y equitativa el uso y abastecimiento de agua dulce.

Además, la intención de la UE de adaptar el AFA a sus estándares para acelerar la evaluación de proyectos que garanticen el suministro de minerales críticos conlleva riesgos significativos. La falta de trazabilidad y la posible omisión de impactos ambientales o de los derechos de las comunidades indígenas son preocupaciones clave. Aunque la CRMA califica estos proyectos estratégicos como esenciales para la transición ecológica de la UE y por ello de interés público, permitir su autorización pese a los impactos adversos en el medio ambiente plantea un

conflicto ético y ambiental que no debe ser ignorado por la sociedad chilena. ■

Referencias

- Balcázar, R., C. Flores, P. Machegiani *et al.*, 2023. *Electromovilidad europea y minería de litio en Chile. ¿Transición o extractivismo verde?* San Pedro de Atacama, Fundación Tanti. Disponible en: https://fundaciontanti.cl/wp-content/uploads/2024/12/Informe-OPSAL-FT-2023_Digital.pdf, consultado el 8 de junio de 2025.
- Cabrera, F., 2023. *Mercado del litio. Antecedentes y cifras relevantes entre 2019 y marzo de 2023*. Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Comisión Europea, 2023. Statement by President von der Leyen with Chilean President Boric (Statement). European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3287/, consultado el 8 de junio de 2025.
- Comisión Europea, 2024. «International Day of the World's Indigenous Peoples: Statement by the High Representative on behalf of the EU». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/08/08/international-day-of-the-world-s-indigenous-peoples-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu/>, consultado el 8 de junio de 2025.
- Comisión Europea, s. f. «The EU-Chile Interim Trade Agreement (ITA) Explained». Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/chile/eu-chile-agreement/agreement-explained_en/, consultado el 8 de junio de 2025.
- Government.no, 2023. «The Norwegian Government's Position to the Critical Raw Materials Act. (Norwegian Position)». Disponible en: <https://www.regjeringen.no/contentassets/67a23335c0c745a08cf8de8b2e55c0b4/2023-07-11-crma-norwegian-position.pdf>, consultado el 8 de junio de 2025.
- HBS, 2024. *Nuevo modelo de desarrollo. Diálogos para una propuesta inclusiva, de futuro justo y sostenible para Chile*. Santiago de Chile, Heinrich Böll Stiftung.
- Hertanti, R., 2023. «Bajo el yugo del comercio “verde” neoliberal». En: M. Lang, B. Bringel y M. A. Manahan (eds.). *Más allá del colonialismo verde. Justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Clacso.
- Magri, C., 2023. «A Journey through Chile's Lithium Landscape». Santiago de Chile, Columbia Global Centers. Disponible en: <https://globalcenters.columbia.edu/news/journey-through-chiles-lithium-landscape>, consultado el 8 de junio de 2025.
- Mora, O., y J. C. Cayo, 2024. «Red de salares protegidos; el difícil equilibrio entre extractivismo y respeto de derechos de pueblos indígenas y cuidado de la naturaleza». *Diario UChile*. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2024/05/03/red-de-salares-prottegidos-el-dificil-equilibrio-entre-extractivismo-y-respeto-de-derechos-de-pueblos-indigenas-y-cuidado-de-la-naturaleza/>, consultado el 8 de junio de 2025.
- Owen, J. R., D. Kemp, A. M. Lechner *et al.*, 2023. «Energy Transition Minerals and their Intersection with Land-connected Peoples». *Nature Sustainability*, 6, pp. 203-211. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6>, consultado el 8 de junio de 2025.
- PowerShift, 2024. «Travel Guide: Partnership at Eye Level? – The EU-Chile Trade and Investment Agreement». Disponible en: <https://power-shift.de/en/reisefuehrer-eu-chile/>, consultado el 8 de junio de 2025.
- Voskoboynik, D., y D. Andreucci, 2022. «Greening Extractivism: Environmental Discourses and Resource Governance in the ‘Lithium Triangle’». *Environment and Planning. Nature and Space*, 5 (2), pp. 787-809.