

PIVOTES



# **CRISIS 2: ECONOMÍA DE RECURSOS NATURALES RALENTIZADA**

Centro de Incidencia Pública Pivotes

# 1. NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

## Reactivar el desarrollo sostenible de nuestras riquezas naturales

Varios de los grandes desafíos globales, como la carbono neutralidad, la electromovilidad y la alimentación saludable, están ligadas a nuestras principales actividades productivas. Sin embargo, Chile no podrá responder a estas necesidades de forma oportuna, y desaprovecharemos inmensas oportunidades de prosperidad, **si persiste la pérdida de dinamismo y la dificultad para llevar adelante nuevos emprendimientos y proyectos basados en nuestras riquezas naturales.**

Es urgente desafiar esa percepción instalada de que la economía de recursos naturales es “extractivismo indeseable”, y que solo mediante la producción de bienes elaborados se obtiene valor agregado. Junto con ello, se

debe lograr un **nuevo equilibrio en los procesos de permisos, entre estándares medioambientales exigentes y participación ciudadana oportuna, por una parte, y certeza jurídica y predictibilidad de plazos y criterios, por la otra.** En un país como Chile donde buena parte de los mayores proyectos de inversión están directamente vinculados a la transición energética y el cambio climático, el paradigma de los procesos de autorización del pasado puede transformarse en una piedra de tope para cumplir con las ambiciosas metas ambientales que el país se ha fijado.

Debemos transitar de la hostilidad al orgullo: **Chile como pieza clave en la transición hacia la carbono neutralidad, la circularidad y la alimentación saludable.**

## Trabas, tensiones y percepciones instaladas

Nuestro Estado muestra niveles crecientes de captura, distintos gobiernos les recuerdan a los ciudadanos las arbitrariedades con que se conforma la administración pública, pues en muchos de sus nombramientos o promociones prevalece la cercanía política, y muchas veces un mal desempeño no genera consecuencias, salvo en los hilos más delgados.

- En lo referido a la propiedad de los recursos naturales y el rol del Estado, buena parte del debate transita entre dos extremos.
  - En una esquina están aquellos que sostienen que sólo el Estado puede administrar estos bienes, y que a lo mucho corresponde invitar a privados como socios minoritarios.
  - En la otra esquina quienes arguyen que las concesiones o derechos de uso de bienes comunes como el agua, los minerales o la superficie del mar no debieran admitir intervenciones regulatorias, tales como royalties, estándares de sostenibilidad, causales de caducidad o límites temporales, pues están protegidas por el derecho de propiedad.
- Lo cierto es que **solo es posible pensar en desarrollo si quienes planean invertir gozan de certeza jurídica y, al mismo tiempo, existe un piso de legitimación social** sujeto a:
  - Estándares de sostenibilidad exigentes.
  - Aportes al fisco proporcionales al tamaño de las oportunidades otorgadas por el Estado que las acoge.

- En cuanto al valor agregado, encontramos también una percepción dicotómica entre dos posiciones extremas.
  - De un lado están quienes sostienen que lo único que hemos hecho a lo largo de nuestra historia económica es exportar “palos, piedras y frutas”. A juicio de quienes militan en este bando, venimos despilfarrando de forma sistemática nuestros recursos a causa de sub-aprovechamientos. Así, Chile sería una economía sofisticada solo en la medida que venda baterías de ion de litio o, por qué no, autos eléctricos, en vez de carbonato e hidróxido de litio como ocurre hoy.
  - En la otra esquina están quienes no prestan atención alguna a estrategias de más largo plazo y solo procuran vender a buen precio hoy, sin el más mínimo interés por sofisticar ahí donde convenga hacerlo, o que desconfían de cualquier rol del Estado como generador de incentivos. Para ellos no hay ninguna decisión estratégica que podamos adoptar como país, pues es el mercado y sus actores racionales quienes tomarán las decisiones correctas respecto a cómo y en qué invertir.
- Un análisis ponderado requiere reconocer que cada caso es diferente. Es, desde luego, vital propender a identificar y luego aprovechar aquellas actividades que generan mayor valor agregado, pero ellas **no necesariamente son las que se emplazan más cerca del producto final (“aguas abajo”)**. Muchas veces **se puede producir mayor valor agregado en los procesos productivos más lejanos al producto final (“aguas arriba”)**. Pongamos como ejemplo el caso del cobre: dependiendo de las condiciones de cada mina, el valor agregado del paso uno —yacimiento a concentrado— es del orden de 12 veces mayor que del paso 2 —concentrado a cátodo— y más del cuádruple que el de un posible paso 3 —de cátodo a alambre.
- Por último, también encontramos dos posiciones opuestas en lo referido al impacto ambiental asociado a la economía de recursos naturales.
  - En un extremo encontramos, cada vez con mayor frecuencia, personas y agrupaciones que entienden toda iniciativa asociada a los recursos naturales como una que necesariamente depreda y es, por tanto, indeseable. Para ellos no hay beneficios sociales ni medida de mitigación que permita tolerar siquiera el riesgo de un impacto ambiental, y por lo tanto la única estrategia legítima es la oposición a rajatabla. Dentro de este grupo hay quienes incluso plantean el decrecimiento como camino a seguir.
  - Existen otros que ven las exigencias ambientales en esencia como un obstáculo al desarrollo, cual molestia que ojalá se pudiese driblar sin que nadie se enterase. Para ellos todo tipo de estándar ambiental es un sinsentido, y todo proceso de autorización es burocracia innecesaria.
- El primer grupo debe asumir la verdad incómoda de que **no es posible enfrentar algunos de los desafíos ambientales más acuciantes de la humanidad, en particular el cambio climático, sin aumentos muy sustanciales en la provisión de ciertos recursos naturales**, como cobre, litio, hierro, tierras raras, madera y alimentos del mar y de la tierra de menores emisiones. Al mismo tiempo, se requiere de cambios profundos a la forma en que muchas industrias producen, y el mayor desarrollo de la normativa ambiental ha permitido evitar daños irreparables a la biodiversidad y a las comunidades aledañas en proyectos de gran envergadura. En Chile, a diferencia de otros países que experimentan grandes tensiones en torno al cuidado de la naturaleza y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, los desafíos de adaptación al cambio climático y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero son funcionales a nuestro desarrollo económico. En nuestro caso, entonces, no enfrentamos la disyuntiva entre crecer o aportar a la reducción de las emisiones globales. Por el contrario, el proceso mismo de transitar a una matriz energética renovable, a la electromovilidad, y a una alimentación menos contaminante puede y debe generar crecimiento, empleo y fortalecimiento de las regiones.

## Algunos antecedentes y datos

Chile es especialmente fuerte en áreas asociadas a recursos naturales. Por azar nos tocó el 30% de las reservas globales de cobre, los yacimientos de litio de mejor calidad del mundo entero y buenas concentraciones de tierras raras en una amplia zona desde el Maule a la Araucanía. Por esas cosas del destino, el desierto de Atacama posee la mejor radiación solar del mundo entero, y hay muy pocos lugares en el planeta donde el viento sopla de forma más sostenida que en Magallanes. Las plantaciones forestales maduran a una velocidad inusual, y la Patagonia chilena es una de las pocas grandes áreas de fiordos de aguas tranquilas que no se congelan en invierno, que es exactamente lo que requiere la acuicultura. Contamos con miles de kilómetros de costa aptas para la desalación de agua marina y aptitud para explotar otras fuentes de energías renovables no convencionales e hidrógeno/amoniaco verde.

Sin embargo, **las concesiones acuícolas se encuentran estancadas desde el año 2017 y la industria enfrenta roces constantes con las autoridades de turno.** No podemos obviar que el desafío del cambio climático y la transición alimenticia que enfrentamos requiere de nuevas fuentes proteicas, de generación masiva y baja huella ambiental. Los peces, animales de sangre fría de metabolismo menos intenso, requieren de apenas una fracción de la superficie que los otros animales pecuarios, y emiten una fracción de los gases de efecto invernadero que el vacuno. La salmonicultura patagónica puede seguir colaborando a ofrecer alimentación saludable con menor impacto ambiental que otras alternativas animales, pero si no se toman medidas para fomentar esta industria de manera sostenible se mantendrá el estancamiento.

A su vez, **el proceso de obtención de permisos para nuevos proyectos de inversión en el área de recursos naturales es cada vez más incierto y lento.** El Observatorio de Productividad de la CPC catastraba a

finis de diciembre de 2024 un total de 217 proyectos de inversión admitidos a tribunales ambientales tras la obtención de su RCA, por un monto de US\$ 57.500 millones.

De las 186 causas con sentencia en primera instancia, el lapso entre el ingreso de la reclamación y la sentencia del tribunal promedia 421 días corridos. En caso de que se presente un recurso de casación ante la Corte Suprema, las causas prolongan la tramitación en 434 días corridos adicionales.

En ciertos casos, conciliar conservación y desarrollo parece una tarea casi inalcanzable. La omisión de seis especímenes de naranjillo en el estudio de impacto ambiental respectivo fue uno de los motivos esgrimidos para frustrar un proyecto de tierras raras en Biobío, en lugar de consensuar algún mecanismo de traslado. En Magallanes el proyecto de hidrógeno verde Faro del Sur, por un total de 325 MW de generación renovable y US\$ 500 millones de inversión, fue retirado temporalmente por sus titulares, HIF y Enel Green Power, por exigencias inusuales respecto a las rutas de migración de aves.

Previo a la dramática temporada de incendios del verano del '23, el INFOR contabilizaba entre el Maule y Los Lagos 810.000 hectáreas con vocación forestal que carecen de uso agrícola, bosque nativo y títulos de merced, equivalente a 10.100 veces el Parque O'Higgins. Tras los siniestros de aquel año esa cifra aumentó aún más.

**Otro ejemplo que evidencia la gigantesca oportunidad que hemos subaprovechado es el del litio.** Los salares del norte chileno poseen las mejores condiciones naturales del mundo, pero debido a una regulación anacrónica perdimos el liderato que ostentábamos hasta mediados de la década pasada. Fuimos desplazados por Australia, un país con condiciones tan inferiores a las nuestras que cada tonelada producida exige emitir siete veces más gases de efecto invernadero.

## El "Policy Package" para romper la inercia

Debemos avanzar en políticas públicas que permitan conciliar la conservación ambiental con la generación de empleo y actividad económica.

- **Reformar el sistema de evaluación de impacto ambiental y de permisos sectoriales.** En una primera etapa, avanzar hacia un sistema de evaluación ambiental en dos etapas, donde la primera de ellas permita determinar la viabilidad de un proyecto sin requerir grandes inversiones para su titular. Esta etapa, que concluiría en "términos de referencia vinculantes" sentaría las bases para una segunda etapa de evaluación en base a antecedentes definitivos del proyecto y de carácter técnico, con un nivel de incertidumbre sustantivamente más baja. Se requerirá también avanzar a un nuevo rol del ente evaluador compatible con el rol de adaptación ambiental que tienen buena parte de los grandes proyectos de inversión en el país.
- **Modernizar el sistema de concesiones y contratos de operación para el desarrollo de industrias basadas en bienes naturales.** En una primera etapa, establecer un régimen de concesiones o contratos de operación abierto y competitivo para el litio; y modernizar el régimen de concesiones de acuicultura, marítimas y desalación, entre otras.
- **Racionalizar la ley lafkenche.** La ley que asigna espacios costeros a comunidades indígenas en virtud de su uso ancestral consuetudinario debe ser modificada para que coexista de mejor manera con la industria acuícola. Estas correcciones deben atacar los incentivos a solicitar una cantidad desproporcionadas de hectáreas de espacio costero, y a utilizar el efecto suspensivo de la norma con fines estratégicos, vinculados a entorpecer la tramitación de otras solicitudes y no necesariamente a proteger el uso consuetudinario de pueblos indígenas.

## Bibliografía

- Beckstein, Martin. "The Politics of Economic Life". Ed. Routledge, 2015. ISBN: 9781317426264. Pág. 2 <https://books.google.cl/books?id=bDeDCgAAQBAJ&pg=PA2>
- Confederación de Producción y Comercio. "Informe N°13 2S24 Judicialización de Proyectos de Inversión". Diciembre de 2024 <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2025/01/250122-Informe-N%C2%B013-Judicializacion-de-los-proyectos-de-inversion-del-SEIA-CPC.pdf>
- Convención Constitucional. "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (Propuesta)". Artículo 134°.
- Cordero, et al. "Ultraviolet radiation in the Atacama Desert." *Antonie van Leeuwenhoek* 111(8): 1301-1313. DOI: 10.1007/s10482-018-1075-z
- Jiménez, Daniel. "Lithium world market, historical and projected, 2000-2030". iLimarkets, 2022
- Munita, Ignacia. "¿Qué falló? ¿Exigencia alta?: Análisis a las observaciones ambientales del retirado proyecto eólico en Punta Arenas". *El Mercurio Online*, 13 de octubre de 2022 <https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/10/13/1075397/expertos-observaciones-faro-del-sur.html>
- United States Geological Service. ""Mineral Commodity Summaries: Copper". <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/coppemcs96.pdf>
- United States Geological Service. ""Mineral Commodity Summaries: Lithium". <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-lithium.pdf>
- Vergara, Alejandro. "Instituciones de Derecho Minero". Ed. AbeledoPerrot, 2010. Págs. 669-673
- Vergara, Tomás. "Monto de inversión de proyectos mineros aprobados se desplomó 30% en 2022". *El Mercurio*, 27 de febrero de 2023, Pág. B1 <https://digital.elmercurio.com/2023/02/27/B/4A47QBDJ#zoom=page-width>