

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA

Walter Orellana Rocha

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de Estados Unidos.

Diciembre 1995



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

¿Cómo negocia un gobierno con una transnacional?

Las restricciones financieras de la mayoría de los países en desarrollo hacen necesario el financiamiento externo para la explotación eficiente de sus recursos naturales. Por ello el tratamiento de la inversión extranjera directa es allí un tema relevante en las políticas públicas.

En esta «captura» de inversión extranjera directa, a menudo los gobiernos deben negociar con transnacionales. Este estudio describe una negociación fallida entre la empresa Lithium Corporation of America (LITHCO) y el gobierno boliviano para la firma de un contrato de riesgo compartido para extraer productos de litio en el Salar de Uyuni, en Potosí, y extrae diversas implicaciones sobre el papel de las políticas públicas en el tratamiento de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo.

La descripción del proceso y de sus consecuencias socioeconómicas para Bolivia tratará de establecer las responsabilidades de los diversos actores en este proceso frustrado.

I. INTRODUCCION

Bolivia precisa invertir para reactivar su economía. Con enorme sacrificio, el país ha logrado estabilizar su economía tras la más aguda hiperinflación de su historia. Pero los logros son aún frágiles y pueden verse anulados si no adviene un crecimiento económico acelerado y compatible con el crecimiento demográfico y con las expectativas de bienestar del pueblo boliviano, uno de los más pobres de América Latina.

La capacidad de ahorro interno es reducida, y por ello se pensó en la inversión extranjera como una alternativa para iniciar el despegue económico. En 1988, el Ministerio de Minería y Metalurgia boliviano invitó a la LITHCO a negociar un contrato para el aprovechamiento de los recursos minerales en áreas seleccionadas del salar Potosino de Uyuni. Razones técnicas, de mercado, económicas y geopolíticas parecían validar tal convocatoria.

Desde que se hizo público en 1989, el borrador del contrato provocó airadas reacciones. Por meses se sucedieron marchas de protesta, bloqueos y huelgas de hambre hasta que, en mayo de 1990, el nuevo Presidente Paz Zamora desestimó el borrador del contrato, argumentando la violación de una ley que exige una licitación internacional para la explotación de dichos recursos.

Se dejó de lado la vía del contrato directo entonces, y se convocó una licitación internacional. La misma LITHCO se la adjudicó, y en febrero de 1992 se firmó un contrato de riesgo compartido entre Bolivia y la empresa. Sin embargo, un año más tarde, la LITHCO abandonó Bolivia tras una modificación en las cláusulas tributarias del contrato por parte del gobierno, trasladándose al Salar del Hombre Muerto, en Argentina.

La explotación de dichos recursos habría significado para Bolivia alrededor de US\$ 1.200 millones¹ y 2.000 nuevos empleos directos, además de los efectos multiplicadores en el resto de la economía².

¹ *Estimaciones basadas en el flujo de caja correspondiente a Bolivia, calculado según los términos del primer borrador de contrato. Ver Torres, 1990.*

² *Nuevos empleos directos: los empleos permanentes en la explotación de litio y los transitorios, en la construcción de la infraestructura requerida.*

El país ha perdido (o al menos postergado) una valiosa oportunidad de aprovechar las particularidades del mercado del litio y la rivalidad coyuntural de dos empresas líderes en ese rubro. Se hubieran aprovechado racionalmente los recursos del Salar sin endeudamiento, con una inversión de riesgo, aporte y transferencia de tecnología y, muy importante, acceso seguro al mercado. Bolivia tenía la opción de recuperar el tiempo perdido, obteniendo una participación meritoria en el mercado mundial del litio y eliminando su actual desventaja respecto de un país vecino, el único favorecido por este fracaso.

II. LA VIA DEL CONTRATO DIRECTO

En 1988, durante la gestión de Víctor Paz Estenssoro, el Ministerio de Minería y Metalurgia invitó a la LITHCO a negociar, con cargo a la aprobación del Congreso, un contrato para la explotación del litio en ciertas áreas del Salar de Uyuni. En agosto, la transnacional norteamericana y el ministro firmaron un contrato preliminar³.

Como la firma de este contrato preliminar produjo fuertes críticas, el ministerio expuso ante una comisión especial de CIRESU⁴ y ante la Comisión de Minería y Metalurgia de la Cámara de Diputados los motivos técnicos, de mercado, económicos y geopolíticos por los cuales no llamaron a una licitación internacional.

Uno de ellos era la existencia de dos empresas absolutamente líderes en el mercado mundial del litio: la FOOTE y la LITHCO. La primera trabajaba desde 1976 en el Salar de Atacama en Chile. La segunda controlaba cerca del 50% del mercado, era líder en producción y comercialización de productos de litio y poseía tecnología y capacidad financiera para ejecutar el proyecto. Dado el reducido tamaño económico de este mercado, la participación económica de Bolivia, para ser atractiva (mil millones de dólares, por lo menos), necesariamente debía darse junto a una empresa capaz de controlar gran parte del mercado mundial del metal.

Además, motivos geopolíticos justificaban la invitación. La otra empresa trabajaba en Chile hacía doce años, y la mejor forma de proteger los recursos naturales bolivianos era iniciando su explotación. No había mejor instancia que la ocupación económica de la zona, prácticamente desértica, ofreciendo puestos de trabajo a su relegada población.

En estas reuniones se discutió si la licitación era válida o era inconstitucional; el debate duró quince días seguidos, y la conclusión del informe en minoría de la Comisión de la Cámara de Diputados fue que la no convocatoria a licitación pública internacional estaba justificada.

³ *El interés de la LITHCO, un líder en su campo, era disponer de la fuente de abastecimiento más importante del mundo y así no depender de terceros en la provisión de materia prima. Además, le resultaba más barata pues en el Salar se trabajaba con salmueras, no con espodumeno (la obtención de carbonato de litio con espodumeno es más cara porque incluye una etapa de explotación minera y es intensiva en energía).*

⁴ *Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni, creado por el gobierno de Siles Zuazo en enero de 1985. Lo integran representantes de los ministerios de Minería y de Planeamiento y Coordinación, y otras entidades oficiales además de centrales obreras y campesinas, la Universidad Tomás Frías y diversos comités cívicos de la región.*

A partir de ese momento las negociaciones fueron públicas: el gobierno invitó a todos los sectores políticos, a la bancada parlamentaria de Potosí, las universidades, las Fuerzas Armadas y demás instituciones nacionales a presentar al CIRESU sus inquietudes y las mejoras que proponían a dicho contrato.

La primera etapa de negociaciones se cerró en julio de 1989, un mes antes de finalizar el mandato de Paz Estenssoro (el 6 de agosto tomó posesión del gobierno Jaime Paz Zamora). Se sucedieron las reuniones oficiales con el fin de corregir el documento final e insertar cláusulas que protegieran los intereses nacionales⁵. En la última, en noviembre de 1989, el ministro de Minería y el presidente de la LITHCO suscribieron un borrador final de contrato.

⁵ Ver reportajes del matutino *Presencia* del 4 de febrero de 1990.

III. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL CONTRATO

La duración del contrato sería de 40 años a partir de su firma o de la producción de 400.000 toneladas de litio metálico equivalente. Se establecieron tres fases operativas: exploración y desarrollo, diseño y construcción, y explotación y comercialización.

La LITHCO debía iniciar inmediatamente la primera fase en la totalidad del área declarada reserva fiscal. Entretanto poseería derechos exclusivos de exploración y explotación de los minerales del Salar. Debía entregar al gobierno -en un plazo máximo de 3 años y con una inversión de US\$ 5.485.000- el estudio de factibilidad integral de la producción y comercialización de carbonato de litio en Bolivia. El Ministerio podía verificar dicho estudio y solicitar las modificaciones pertinentes. Si el estudio demostraba la inviabilidad del proyecto, la compañía notificaría al gobierno su decisión de suspender las operaciones, transfiriendo sin costo alguno todos sus activos.

Si se demostraba la viabilidad técnica y económica, la empresa seleccionaría no más de dos áreas que en conjunto no excedieran los 600 km², y comenzaría de inmediato la fase de construcción y montaje de una planta industrial con una capacidad inicial de 7.000 toneladas de carbonato de litio equivalente por año, con la tecnología más avanzada. El plazo máximo para esta fase era de 2 años a partir de la entrega del estudio de factibilidad. Hasta esa fecha se estimaba una inversión de US\$ 40 millones.

Concluida la segunda fase, la LITHCO iniciaría de inmediato, y por su cuenta y riesgo, la explotación ininterrumpida de las salmueras y la producción y comercialización de los productos y subproductos establecidos como viables. Todos los productos intermedios o subproductos de las salmueras no identificados en el estudio de factibilidad debían entregarse al Ministerio o a quien éste designara. Si en estos productos intermedios se recuperaban sales de litio, el Ministerio los pondría sin costo a disposición de la LITHCO.

Para cumplir con lo previsto en la Ley General del Trabajo, la empresa debía aumentar gradualmente la contratación de personal boliviano, hasta alcanzar una proporción mínima de 85% antes de iniciar la producción; así, debía entrenar personal local en todos los niveles para alcanzar tan pronto como fuera posible la proporción legal.

Con una moratoria de 17 años contados a partir de la firma del contrato, el Ministerio podría celebrar otros contratos de exploración, producción y comercialización

de litio y otros minerales del Salar; pero los contenidos de litio se transferirían a la LITHCO a un precio igual al costo directo de producción de litio equivalente de la empresa estadounidense. Al mismo tiempo, durante estos primeros 17 años la LITHCO no podría establecer directa ni indirectamente otras operaciones similares en América del Sur.

A partir del octavo año de la fecha de entrada en vigor del contrato, y cada tres años, la firma debía revisar y actualizar el estudio de factibilidad, para ampliar sus operaciones hacia un crecimiento que reflejara la expansión del mercado mundial.

El Ministerio podría verificar en todo momento y lugar el cumplimiento del contrato. Estaba facultado para delegar sus funciones de seguimiento y verificación al CIRESU. El Consejo de Operación, Supervisión y Coordinación debía estar constituido por tres miembros de CIRESU y tres de la LITHCO. Dicho Consejo debía adoptar las decisiones por mayoría simple, y en caso de una controversia de carácter técnico se recurriría al arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio en París, conforme a las leyes bolivianas. Cualquier controversia de carácter jurídico/legal se sometería a los tribunales bolivianos.

La fijación de los precios estaba determinada mediante una formulación específica, que establecía diferencias entre «clientes internos» (ventas a LITHCO y subsidiarias) y «terceros clientes»⁶.

Los precios a clientes internos propuestos por la LITHCO serían aprobados por el Consejo 60 días antes de comenzar el año fiscal. Si no había acuerdo se someterían a arbitraje técnico. El precio de exportación de Bolivia se usaría para representar el precio justo del mercado, establecer el ingreso por ventas brutas y calcular las obligaciones tributarias de la compañía. La LITHCO sería el único agente de venta de productos de litio del Salar de Uyuni, y recibiría una comisión del 5% sobre el precio real ex fábrica de todas las ventas a terceros clientes.

La participación del gobierno se centraba en dos fuentes: la recaudación de los impuestos emergentes de la Ley de Salmueras -un impuesto a las utilidades netas del 35% y un impuesto básico del 2,5% en base a las ventas netas - y las regalías por derechos

⁶ La determinación de los precios se encuentra en el Anexo. El análisis detallado del sistema de fijación de precios se encuentra en el resumen del borrador de contrato. CIRESU, 13 de enero de 1990.

concedidos en el Salar: una regalía de propietario del 2% del ingreso bruto, y una regalía de utilidades operacionales que se aplicaba a partir del undécimo año después de la puesta en marcha, inicialmente con un 5% que se incrementaba cada cinco años en un 5%, hasta llegar a un 25% constante.

La tecnología desarrollada en el Salar de Uyuni sería propiedad de ambos en proporciones iguales, y se comprometían a mantener estricta confidencialidad. Si cualquier proceso era patentado, dichas patentes se solicitarían en Bolivia y Estados Unidos a nombre del Ministerio de Minería y LITHCO ⁷.

Desde el momento en que el primer borrador se hizo público, a fines de 1989, y por varios meses, se sucedieron encendidas declaraciones, foros y seminarios, marchas de protesta y apoyo, huelgas de hambre, bloqueos y una extrema convulsión social en Potosí en torno a la temática del litio. La presión desembocó en la cancelación del contrato. El 4 de mayo de 1990, Paz Zamora anuncia al país que, muy a su pesar, había decidido desestimar la vía del contrato directo e instruir a las instituciones pertinentes a que procedieran a la convocatoria de una licitación internacional.

Entre las razones aducidas se mencionó que la participación de Bolivia no era ventajosa, y que se debía negociar con otra empresa que ofreciera mejores condiciones; que los beneficios para el pueblo potosino serían nulos y sus riquezas serían saqueadas una vez más; que debía aprovecharse el carácter estratégico del litio y el poder de negociación que ostentaba Bolivia al contar con grandes reservas. Algunos sectores hablaron de monopolio y, con frecuencia, se oyeron comparaciones desfavorables entre las condiciones de este contrato y las logradas por el gobierno chileno para la explotación del Salar de Atacama.

⁷ *Estos son los puntos más relevantes del borrador de contrato, extractados del borrador de contrato original obtenido de CIRESU. Ver la totalidad del contrato en Ministerio de Minería, 1990.*

IV. LA IMPORTANCIA DEL MERCADO DEL LITIO Y SU FUTURO CRECIMIENTO ESPECULATIVO

En la actualidad, el valor total de las ventas de todos los productos de litio en 1989 ha sido estimado en US\$ 230 millones⁸.

La demanda mundial en términos de volúmenes comercializados es también muy pequeña. Para 1989 fue estimada en 6.500 toneladas de litio metálico equivalente, esto es, sólo las reservas superficiales del Salar podrían abastecer dicha demanda durante más de mil quinientos años. En 1989, LITHCO y FOOTE abastecieron más de tres cuartas partes de la demanda mundial, constituida en un 60% por ventas en el mercado libre (reducción de aluminio, industria de cerámica y vidrios), y el resto por el mercado cautivo de tres corporaciones dedicadas a la elaboración de productos químicos con un alto valor agregado (LITHCO, FOOTE y MG).

Las estadísticas de precios 1970-1990 muestran un crecimiento a precios corrientes; pero a precios constantes sólo han mantenido su valor. Durante ese período el comportamiento de la demanda registró una tasa de crecimiento anual acumulada de 3,5%⁹. En síntesis, se trata de un mercado reducido y oligopólico, cuyos precios reales han permanecido constantes durante los últimos años y cuya demanda ha crecido a tasas moderadas.

Históricamente, el desarrollo de esta industria ha estado sembrado de falsas promesas de crecimiento explosivo. Dos de ellas fueron el uso de litio como propulsor en cohetes y el de aleaciones de litio para aplicaciones aeroespaciales. El único proyecto concretado fue el programa de armas atómicas de Estados Unidos, pero tuvo una vida muy corta y dejó a la industria en un completo desarreglo.

Las tres principales áreas de interés para la industria del litio están en el mercado energético: celdas de combustible, baterías para vehículos eléctricos y energía por fusión nuclear¹⁰. Todos ellos programas con alto potencial de crecimiento, dependen fuertemente del apoyo financiero de los gobiernos. La experiencia señala que tal apoyo puede variar muchísimo dependiendo del clima político, muy influido por los productores de energía existentes y por los *lobbies* medioambientalistas, la situación en el Medio Oriente, la economía global y el clima internacional.

⁸ *Minerals Yearbook, 1994.*

⁹ *Lithium Minerals Yearbook. Departamento de Minas de los Estados Unidos, 1970-1990.*

¹⁰ *Para un análisis de las mismas, ver Harold, 1991.*

Como el desarrollo de alta tecnología es un proceso metódico y lento, las proyecciones a menudo resultan especulativas. En este contexto, las proyecciones sobre la futura demanda de litio en el mundo señalan que en 2025 se podría llegar a 75 mil toneladas anuales, septuplicando los actuales requerimientos.

Indudablemente, el mayor uso potencial del litio está en los procesos de fusión nuclear para la generación de energía eléctrica. Un análisis prospectivo debe considerar dos datos importantes: sólo para fines de esta década se tiene planificado concluir el diseño y la construcción del primer prototipo de reactor, y quizá unos 20 años después se disponga de plantas comerciales de fusión nuclear; por otro lado, el horizonte de disponibilidad mundial de petróleo se estima en alrededor de 40 años. En otras palabras, un verdadero boom en los volúmenes y precios del litio sólo podría concretarse en el largo plazo.

V. ECUANIMIDAD Y JUSTICIA HISTORICA CON POTOSI

Potosí posee una amarga experiencia con la explotación de sus recursos. Bolivianos y latinoamericanos conocen la explotación irracional y abusiva de la que ha sido objeto durante varios siglos, y lo poco que ha recibido en retribución.

Primero fue la plata, que potenció económicamente no sólo a España sino también al resto de Europa durante la Colonia. Más tarde, el desarrollo de diversos distritos, la ejecución de grandes proyectos viales, el impulso económico para desarrollar el petróleo que ahora genera importantes regalías para los distritos productores, y otros hitos del crecimiento económico de Bolivia se deben a las riquezas extraídas del legendario Cerro Rico de Potosí.

Una revisión de sus indicadores socioeconómicos oficiales demuestra en forma contundente el estado de pobreza crítica de la gran mayoría de sus habitantes: la tasa de mortalidad infantil es de 115 por mil, la de analfabetismo, de 30,8%. Un 87,4% de las viviendas no cuenta con las mínimas condiciones en la provisión de agua y servicios sanitarios, y el 67,8% no posee electricidad ni combustible adecuado para preparar alimentos¹¹.

Asimismo, en 1989 Potosí era el departamento con menor inversión gubernamental por habitante (104 Bs/hab.), más de dos veces inferior al promedio nacional y más de cuatro veces inferior en relación a los departamentos más favorecidos¹².

Sus expectativas regionales se basaban fundamentalmente en la generación de regalías por la explotación del litio durante los 40 años del contrato. Por ecuanimidad, y tratándose de un contrato que sería el primero en su tipo, los departamentos productores de salmueras debían recibir un trato especial, al menos similar al de los departamentos productores de hidrocarburos. Es decir, un 11% del valor de la producción bruta en boca de pozo debía corresponder al 11% del valor de la producción bruta de los recursos evaporíticos contenidos en las salmueras (ventas brutas de los productos). Del mismo modo, según el principio de justicia histórica y dada la crítica situación socioeconómica y la desigual distribución de la inversión, era clave el contemplar un macroproyecto de

¹¹ Datos extraídos del Mapa de pobreza editado por el Ministerio de Desarrollo Humano en enero de 1995.

¹² Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1989.

desarrollo para Potosí, que fuera financiado con una importante participación en los beneficios de la explotación.

El Código de Minería no contemplaba una ley específica para el pago de regalías de este tipo de yacimientos, porque se trataba de una riqueza natural nueva y, más propiamente, de un metal no debidamente reglamentado ni en su explotación ni en los beneficios que debía reportar para la región.

VI. LAS PRINCIPALES OBJECIONES PLANTEADAS AL CONTRATO

1. LA PARTICIPACIÓN DE BOLIVIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

El análisis de la participación de Bolivia en la explotación del Salar de Uyuni debe partir, desde el punto de vista económico, de una premisa básica: la condición, establecida en la Ley 719 de febrero de 1985, de que la participación boliviana fuera mayor al 50% de los beneficios, expresados a través del flujo de caja del proyecto.

Asimismo, el análisis de los beneficios para ambas partes debe poder comparar magnitudes equivalentes, por lo que resulta indispensable un indicador dinámico que permita considerar el valor del dinero en una serie de entradas o salidas de efectivo durante un lapso determinado: el valor presente neto.

Estudiando el borrador de contrato firmado en noviembre de 1989, se observa que la «premisas básica» se cumplía parcialmente¹³: los dos escenarios principales muestran una participación cercana al 50% de los beneficios para Bolivia, y tasas de rentabilidad superiores al 20% para la LITHCO. En el análisis de sensibilidad con escenarios alternativos, dichos resultados no se modifican sustancialmente¹⁴.

La rentabilidad del inversor no era extremadamente alta, como plantearon algunos. La memoria anual de la FMC, la empresa dueña de LITHCO, señala que aquella fue del 19,3% en 1989; vale decir, lo que Bolivia ofrecía a la LITHCO era la misma rentabilidad que ellos obtenían en Estados Unidos, Japón e Inglaterra. Estas son economías con mercados mucho más sólidos, estables y seguros, y es de sobras conocido que para la estimación de tasas de rentabilidad en países en desarrollo es necesario descontar algunos puntos por el riesgo país.

2. ¿SE CREABA UN MONOPOLIO?

Muchos denunciaron un presunto monopolio, en circunstancias que la Constitución boliviana no admite ninguna forma de exclusividad dentro de un mercado.

¹³ Aquí se presentan dos escenarios de referencia, diseñados a partir de consideraciones básicas formuladas por la consultora Whitney & Whitney (contratada por Bolivia durante la gestión gubernamental de Paz Estenssoro, hasta agosto de 1989) y compatibilizadas por la mencionada consultora con los supuestos básicos de la empresa LITHCO.

¹⁴ Ver Torres, 1990.

Pero la LITHCO no poseería dicha exclusividad porque el Salar de Uyuni no es un mercado sino un área geográfica; por otra parte, el contrato señalaba que, tras una moratoria de 17 años, el Ministerio de Minería podría celebrar otros contratos de producción y comercialización de litio y otros minerales del Salar. Una acusación más precisa habría sido la de monopsonio -un solo comprador-, pero tampoco era acertada porque no se trataba de un mercado sino sólo del Salar de Uyuni.

Además, se ha demostrado la existencia de litio en otros dos salares bolivianos con potencial de explotación: Empexa y Coipasa. Los orureños, por ejemplo, podrían haber iniciado gestiones para explotar el Salar de Coipasa y producir antes o después que la LITHCO y vender a quien quisiesen.

3. LOS RIESGOS ECONÓMICOS DE LA LICITACIÓN

Como hemos visto, el del litio es un mercado muy reducido y abastecido prácticamente por dos empresas. El resto corre a cargo de pequeñas firmas en China y la Federación Rusa; también en África y Australia se están produciendo concentrados de minerales de litio. Si analizamos la oferta mundial en términos de los ingresos generados, la importancia de los dos principales productores es aún mayor, pues en conjunto suponen más del 90% de tales ingresos. En estas condiciones, si Bolivia deseaba una alternativa de desarrollo requería como socio a la FOOTE o la LITHCO.

La primera no podía interesarse seriamente en Bolivia si ya tenía una concesión en el Salar de Atacama, con mayores concentraciones de litio, menores costos de transporte gracias a la cercanía a los puertos y mejores condiciones climatológicas, todos factores que reducen los costos unitarios. En el mediano plazo, la FOOTE preveía continuar sus operaciones en el salar chileno mediante la ampliación de su capacidad instalada. Iría a Bolivia sólo para contar con un «patio trasero» en el Salar de Uyuni y asegurar su control del mercado.

La LITHCO, de no aprobarse su contrato con Bolivia, podía optar por iniciar operaciones en el Salar del Hombre Muerto en Argentina o por comprar carbonato de litio barato de algún proveedor.

En este contexto cabe mencionar el proyecto de AMAX, también en el norte del Salar de Atacama, cuyo propósito original era la producción en gran escala de cloruro de potasio, ácido bórico y magnesio. No pudo ponerse en marcha en esos términos por la caída de los precios del potasio, y AMAX debió modificar el plan para producir carbonato de litio como subproducto, mejorando bastante la rentabilidad de la operación y pudiendo cubrir cerca de tres veces los niveles actuales de demanda de carbonato de litio en el mundo.

En síntesis, ni FOOTE ni AMAX podían estar seriamente interesadas en esta licitación, salvo para asegurar su control del mercado. La explotación del Salar de Uyuni con presencia de su rival constituía un peligro para la posición de FOOTE, y un obstáculo casi insalvable para la concreción del proyecto AMAX, ya que ésta cifraba sus esperanzas en la producción de carbonato de litio y su venta a LITHCO.

Así las cosas, ¿qué otras empresas, además de la LITHCO, podían presentarse a una licitación? La respuesta parece obvia: o empresas satélites de AMAX o FOOTE, queriendo distorsionar la licitación a fin de congelar toda explotación del salar en gran escala, o empresas bienintencionadas pero pequeñas.

Hasta se hizo un análisis de lo que hubiese sucedido en una licitación¹⁵. ¿Qué pasaba si una empresa pequeña o una empresa satélite de FOOTE o AMAX se presentaba con mejores ofertas que las de ese momento, que eran las de LITHCO? Ciertamente, podían haber prometido llegar a producir 7.000 toneladas de litio equivalente y pagar el impuesto básico y el impuesto a las utilidades; pero, para mejorar su oferta, podían por ejemplo haber doblado la llamada regalía del propietario, o adelantado las regalías operativas dotándolas de un valor superior al que ofreció LITHCO. Con todo eso, naturalmente, en lugar del 51% calculado se pudo obtener quizás un 70%. Pero, ¿un 70% de qué? Sin duda, de un monto reducido de utilidades. Una evaluación¹⁶ ha

¹⁵ *Allí se supuso que las empresas pequeñas o satélites brindarían mejores condiciones iniciales que LITHCO, pero en la evaluación se consideraron las condiciones futuras. Se planteó que la pequeña empresa mantendría una presencia en el mercado equivalente a la producción inicial (un 13% en promedio del total de la oferta) y que LITHCO mantendría su posición en dicho período (50%).*

¹⁶ *Ver Torres, 1990.*

determinado que, aunque la participación boliviana se incrementara a un 70% en el mejor de los escenarios, los ingresos percibidos por el país durante los 40 años sólo hubieran llegado a US\$ 363,59 millones.

¿Cuál era el mejor negocio para Bolivia, entonces, obtener la mitad de una cantidad mayor de utilidades o tres cuartas partes de una cantidad más reducida?

4. ¿NO SE NEGOCIÓ COMO EL GOBIERNO CHILENO?

En 1974, el gobierno chileno firmó un contrato con la empresa norteamericana Cyprus Minerals Co. -después FOOTE- para la explotación de las salmueras del desierto de Atacama. La fórmula escogida fue la creación de una empresa mixta a la que el Estado, además de aportar los recursos naturales y patentes tecnológicas que Bolivia no posee respecto al quimismo de sus salmueras, entregó caminos, campamentos y otros activos fijos, evaluados en sólo US\$ 491.000. Su participación sería de socio minoritario, con un 45% de las acciones ¹⁷.

Cuando se constituye una sociedad mixta como en este caso, el patrimonio de la empresa se conforma con lo que las partes aportan; es decir, los recursos naturales pasan a ser patrimonio de la empresa. En el caso boliviano se trataba simplemente de un contrato de explotación, y Bolivia mantenía la soberanía sobre sus recursos.

Si se suscitaban controversias desde el punto de vista legal, el contrato con LITHCO se regía en todos sus alcances por las leyes bolivianas. Sólo en controversias técnicas se podía haber recurrido a la Cámara Internacional de Comercio, pero si Bolivia no aceptaba su fallo éste se convertía en un problema legal y nuevamente volvía a Bolivia. El contrato chileno establece que para «todo tipo de controversia se recurrirá a la Cámara de París». El contrato de inversión extranjera firmado entre FOOTE y el Estado de Chile en 1977 otorgó una serie de garantías y ventajas a la compañía: primero, podía retener en el exterior las divisas provenientes de sus exportaciones. La LITHCO, en cambio, debía efectuar los descargos de divisas correspondientes a sus exportaciones.

¹⁷ En 1988, la Sociedad Chilena de Litio vendió su paquete accionario a la FOOTE en algo menos de US\$ 30 millones.

Una vez efectuado el mencionado descargo, y en caso de que no hubiera podido obtener en el mercado cambiario de Bolivia las divisas de libre disponibilidad, el Ministerio de Hacienda autorizaría a la empresa una suspensión temporal de su obligación de descargar recaudaciones de divisas hasta que hubiera compensado el monto de divisas no obtenido.

Segundo, si las condiciones del contrato fueran con posterioridad modificadas o extinguidas, el Estado chileno compensaría el perjuicio. Esta cláusula no existía en el contrato de Bolivia, como tampoco (tercer punto) aquella que liberaba de todos los derechos e impuestos la internación de los bienes de capital requeridos por el proyecto.

Cuarto, la garantía de invariabilidad de las tasas de impuestos sobre la producción, comercialización y exportación de los productos, y sobre los beneficios y las remesas de utilidades. En el caso boliviano, aunque la LITHCO no estaría sujeta al pago de nuevos impuestos o gravámenes de ningún tipo que Bolivia impusiera después de la suscripción del contrato, existía la posibilidad de renegociar las tasas impositivas.

Quinto, en el contrato de comercialización Chile reconoce a la FOOTE como su agente exclusivo de ventas, y por ello le paga el 5% como comisión por ventas o costo de realización. En el caso de Bolivia, se pagaba sólo el 5% por ventas a terceros clientes, no a los clientes internos. LITHCO y FOOTE son grandes demandantes de carbonato de litio como materia prima para otros productos de mayor valor agregado; como la LITHCO es la que más demanda tiene, si ella misma se compraba no podía tener una comisión por ventas.

Sexto, en cuanto a los precios, en el contrato boliviano se calculaba el precio de exportación mediante una fórmula establecida para evitar que Bolivia quedara en desventaja en las ventas de su carbonato de litio¹⁸. Los precios del litio no son iguales, no aparecen en una tabla como sucede con otros minerales. Por eso, y porque Chile no incluyó una cláusula de precio nítidamente establecida, la FOOTE ha podido cargar los peores precios al litio producido en Atacama, en desmedro de los intereses chilenos¹⁹.

¹⁸ La formulación para ese cálculo fue realizada por el ministerio junto a la consultora internacional Commodity Research Unit. La LITHCO manifestó en múltiples oportunidades su disgusto por este tipo de cláusulas, de las que la FOOTE estaba libre.

¹⁹ Se afirma que la FOOTE tenía un contrato secreto para mantener su posición en el mercado, que se verifica en los precios con la Metallgesellschaft alemana, a la cual proveía de carbonato de litio chileno con grandes descuentos a largo plazo.

Por último, aunque el estudio de factibilidad demostrara la viabilidad de la producción de productos de litio en Chile, la FOOTE tenía la opción de no entrar a la fase de inversión. En el caso del Salar de Uyuni, si el estudio arrojaba resultados positivos la LITHCO debía realizar la inversión.

Vemos, pues, que no había ninguna razón para sostener que Bolivia no sabía negociar como Chile. El contrato con la FOOTE era mucho más ventajoso para el inversionista extranjero que el contrato con la LITHCO.

VII. RECURSOS DE LITIO

Las reservas conocidas y potenciales de litio son enormes y están muy distribuidas en el mundo (ver Cuadro 1). Las reservas establecidas son de 14 millones de toneladas de litio, y las potenciales, de por lo menos 60 millones de toneladas. Además, el progreso técnico alcanzado en la extracción de litio en salmueras con bajas concentraciones podría suministrar una fuente de reservas económicas de litio, proveyendo así el acceso a los 250 mil millones de toneladas de litio metálico contenidas en el mar.

CUADRO 1: RECURSOS SIGNIFICATIVOS DE LITIO EN EL MUNDO OCCIDENTAL*

UBICACION	LEY (% Li)	RESERVAS ESTABLECIDAS (Miles Tons.)	RECURSOS POTENCIALES (Miles Tons.)
Australia (menas)	1,36	410	480
Argentina (salmuera)	0,05	-	137
Bolivia (salmuera)	0,05	9.000	desconocidos
Canadá (menas)	1,28	200	400
Chile (salmuera)	0,10	4.300	4.300
Estados Unidos			
· menas	0,67	369	419
· arcilla	0,50	-	15.100
· salmueras superf.	0,03	31	31
· Salmueras profund.	0,02	-	40.000
Zaire (menas)	0,60	-	350
Zimbabue (menas)	350	25	30
Total		14.3352	61.247

* SE EXCLUYEN EX URSS Y CHINA. LAS RESERVAS EN AMBOS PAÍSES SON DESCONOCIDAS, PERO SE CREE QUE CADA UNA ES IGUAL A LAS RESERVAS DE ESTADOS UNIDOS.

FUENTE: INDUSTRIAL MINERALS, JUNIO 1987. DEPARTAMENTO DE MINAS DE EEUU.

Con estas reservas mundiales, y teniendo en cuenta que en 1990 sólo se consumieron 7.500 toneladas. de litio, el abastecimiento futuro parece estar asegurado cualquiera sea la tasa de crecimiento concebible.

Los recursos de litio contenidos en la salmuera del Salar de Uyuni son de especial interés. François Risacher delineó estos recursos hasta una profundidad promedio de 4,7 mts., estableciendo unas reservas de 9 millones de toneladas. de litio. No sería irracional pensar que un programa de exploración con perforaciones confirme una profundidad promedio de 50 mts., con lo que dichas reservas podrían elevarse hasta 81 millones de toneladas.

VIII. LA LICITACION INTERNACIONAL

El 4 de mayo de 1990 el Presidente desestimó la vía del contrato directo y solicitó la convocatoria de una licitación pública internacional. Se procedió a la licitación para la constitución de una sociedad mixta o la suscripción de un contrato de riesgo compartido. Crown Agents, una agencia de compras contratada por Bolivia, llevó adelante el proceso.

El 19 de abril de 1991 se abrieron los sobres presentados. De once empresas inicialmente interesadas, sólo tres formalizaron sus propuestas: FMC Corporation (LITHCO), SOQUIMICH (Chile) y COPLA Ltda. (Bolivia). Crown Agents efectuó la calificación y, un mes más tarde, recomendó la adjudicación en favor de la FMC.

De esta forma, el 17 de febrero de 1992 se suscribió en Potosí el contrato de riesgo compartido entre el Estado boliviano -representado legalmente por el CIRESU- y la FMC, representada legalmente por su subsidiaria FMC Lithium Bolivia S.A. (LITHCO).

IX. DIFERENCIAS ENTRE EL PRIMER Y EL SEGUNDO CONTRATO

Ambos contratos son bastante similares. Las modificaciones se centran en dos aspectos puntuales: primero, en el segundo contrato se estipula un área de explotación de 800 km², más 30 km² para la instalación de las piscinas de evaporación solar. Es decir, se conceden 230 km² más que en el primer contrato.

Segundo, la participación de Bolivia se incrementa levemente (56,9%), manteniéndose la tasa interna de retorno de la LITHCO superior al 20%. Los ingresos de Bolivia provendrían ahora de los siguientes conceptos:

- La recepción de impuestos establecidos en el Código Minero Boliviano: el impuesto a las utilidades netas (30%) y el impuesto complementario del 2,5% sobre ventas netas.
- Una participación convencional del 0,5% sobre ventas netas a CIRESU.
- La recepción de impuesto según la Ley 843 RC-IVA (10% sobre exportación de dividendos, honorarios técnicos y comisiones por ventas pagadas fuera del territorio nacional).

Como vemos, los cambios vinieron por el lado de las fuentes de ingresos. Eliminando las regalías de utilidades operacionales que se aplicaban a partir del undécimo año, y con la inclusión del impuesto citado en el punto c), los ingresos para Bolivia no serían tan reducidos al principio -aunque tuvieran un crecimiento acelerado más tarde-, sino relativamente mayores al comenzar pero con un crecimiento menos acelerado.

X. LA LITHCO ABANDONA BOLIVIA

Entretanto, a principios de 1991 la LITHCO había suscrito un contrato de operaciones con el gobierno de la provincia argentina de Catamarca para la exploración, cuantificación de reservas y caracterización de las posibilidades de explotación del Salar del Hombre Muerto. Este contrato otorgaba a la compañía un permiso de exploración por 10 años y la exclusividad en el salar mencionado. Además, no existía un consejo paritario como en el caso boliviano²⁰. El poder de negociación de la LITHCO había cambiado.

En este contexto, y sólo días después de firmado el segundo contrato con Bolivia, ésta incrementó el impuesto al valor agregado de un 10% a un 13%. Aunque la cláusula 12.05 del contrato con la LITHCO estipulaba que las modificaciones tributarias no afectarían la tasa a pagar por la firma norteamericana, el Estado boliviano pretendió modificar el impuesto. LITHCO puso término al contrato y se instaló en Argentina.

²⁰ CIRESU, 1991.

XI. IMPLICACIONES Y CONCLUSIONES DEL PAPEL DE LAS POLITICAS PUBLICAS

De este estudio de caso pueden extraerse lecciones de gran importancia para la decisión y aplicación de políticas públicas, principalmente en el tratamiento de la inversión extranjera directa.

- La insuficiencia de ahorro interno y la necesidad de aumentar los niveles de inversión están presentes en la mayoría de los países en desarrollo. Paralelamente, la globalización de la economía se expresa en un gran impulso de la inversión extranjera directa y de las empresas transnacionales.

En este contexto, una cuestión es fundamental: ¿qué hace que un país atraiga inversionistas extranjeros? Dos son, al parecer, los factores clave: uno, bastante obvio, es el regulamiento de la inversión extranjera, en particular las restricciones a las remesas de utilidades. El otro es la solidez de las políticas económicas y la existencia de reglas claras y estables, que maximizan los beneficios y minimizan los costos de transacción entre las partes; los inversionistas extranjeros tienden a invertir en países cuya política económica es coherente y predecible. En el caso del litio, el cambio permanente de las condiciones del contrato fue completamente inadecuado.

- La consideración del futuro es fundamental para los diseñadores de políticas públicas. Una estrategia que considera factores de corto plazo sin renunciar a una visión de mediano y largo plazo será siempre la ideal para la planificación y la puesta en marcha de las políticas públicas.

A menudo los gobiernos no alcanzan determinados objetivos simplemente porque anhelan cumplir una agenda y mostrar como éxito la culminación apresurada de una negociación o el inicio de un proyecto trascendental para el país. En el caso de la explotación del Salar de Uyuni, la situación pudo ser distinta si el gobierno hubiera comenzado con el proceso de licitación internacional en lugar de optar por la vía del contrato directo. El tiempo que se pretendió ganar parece responder más a factores políticos que a razones estratégicas. Una licitación internacional no hubiera dilatado las negociaciones ni dado lugar a objeciones de orden constitucional; y, lo más importante, hubiera permitido la explotación del salar boliviano antes de que la LITHCO incrementara su poder de negociación e iniciara operaciones en Argentina.

- Cuando se llevan adelante procesos de negociación vitales para un país, se requiere de una política comunicacional que no permita la cristalización de una imagen negativa en torno al proceso por parte de la opinión pública.

En un tema de tanta trascendencia como el de la explotación de las reservas más importantes de litio en el mundo, el gobierno no formuló ninguna estrategia comunicacional para evitar o revertir el impacto de la verdadera batalla de declaraciones que tergiversó la situación. La polémica llevó a la opinión pública a presionar por exigencias desmesuradas a la LITHCO, incluida la modificación del IVA, lo que en definitiva provocó el fracaso del contrato.

- Los países latinoamericanos pasan por una etapa de reformas institucionales, de redefinición del papel del Estado y de cambios en sus políticas económicas y sociales para enfrentar el desafío del desarrollo en democracia. Ello implica un fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas del Estado para responder a las iniciativas y demandas locales y regionales. Las objeciones al contrato eran desechables; sin embargo, la capacidad de argumentar técnicamente la viabilidad del contrato no fue acompañada de un liderazgo capaz de convencer a los detractores. En la elaboración de políticas públicas, y aquí se ratifica, ambos elementos son complementarios.
- Los vacíos legales que perjudican los intereses regionales, sobre todo si se trata de zonas postergadas, pueden provocar reacciones desmesuradas y truncar cualquier proyecto.

Potosí, el sostén de la economía boliviana por muchos decenios, presenta niveles alarmantes de pobreza. El Código de Minería casi no contemplaba el pago de regalías de la producción de recursos evaporíticos contenidos en salmueras; así, era obvio que Potosí se opondría al contrato mientras no se especificara su participación en los beneficios, y que ésta concordara con sus propias expectativas.

La aplicación de políticas públicas no puede exhibir desfases. Antes de iniciar cualquier negociación referida al litio era imprescindible contar con una reglamentación que contemplase la explotación del recurso y la participación de la región en los ingresos.

XII. ANEXO

Los precios a terceros clientes se determinarían con la siguiente fórmula:

$$PEB = \frac{PTC - (CEB + CECN)}{ET}$$

donde PEB es el precio de exportación de Bolivia del carbonato de litio por libra puesto en el Salar de Uyuni (expresado en dólares); PTC es el precio promedio anual de carbonato de litio entregado a terceros clientes desde todas sus fuentes; CEB, el costo total anual de entrega desde el Salar de Uyuni a terceros clientes; CECN, el costo total anual de entrega de carbonato de litio desde Carolina del Norte a terceros clientes, ajustado por el costo más bajo de entrega desde Bolivia a dichos clientes según entrega directa al cliente o a través de Carolina del Norte, el que sea más bajo; y ET es el volumen total anual de carbonato de litio vendido.

Si en cualquier año del contrato el total de ventas de LITHCO a terceros clientes, desde todas sus fuentes, fuera menor al 20% del total de sus ventas, o si las ventas a terceros clientes desde todas sus fuentes que no sean Bolivia fueran menores al 10% de sus ventas totales, el precio se determinaría mediante la siguiente fórmula:

$$PEB = \text{Precio Base} \times IPPL.$$

donde PEB es el precio neto ex fábrica de carbonato de litio en el Salar de Uyuni; Precio Base es el PEB determinado en el año previo en revisión, y IPPL es el incremento promedio en el precio de LITHCO, calculado así:

$$IPPL = 1 + \frac{\left(\frac{VC \times PC2 - PC1}{PC1} \right) + \left(\frac{VH \times PH2 - PH1}{PH1} \right)}{(VC + VH)}$$

donde VC=volumen de carbonato vendido en el año bajo revisión, expresado en CEs. VH=volumen de hidróxido vendido en el año bajo revisión, expresado en CEs. PC1=precio promedio ponderado de carbonato ex fábrica en año 1. PC2=precio promedio ponderado de carbonato ex fábrica en año 2. PH1=precio promedio ponderado de hidróxido ex fábrica en año 1. PH2=precio promedio ponderado de hidróxido ex fábrica en año 2. CEs=libras de producto de litio expresado como libras equivalentes de carbonato de litio.

XIII. BIBLIOGRAFIA

- ANDREWS, HAROLD (1991), *La industria del litio*. FMC Corporation, Lithium Division, La Paz.
- CHÁVEZ, BERNARDO (1990), *El litio, una perspectiva para Bolivia*. Centro de Documentación del Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia. La Paz.
- CIRESU, Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (1991), *Análisis del mercado mundial del litio*. La Paz, Bolivia.
- (1989), *Algunos aspectos relevantes del contrato de inversión para el desarrollo y utilización integral de los recursos minerales incluidos en las salmueras de áreas seleccionadas del Salar de Uyuni*. La Paz.
- DEPARTAMENTO DE MINAS DE LOS ESTADOS UNIDOS, *Minerals Yearbook*, varios números.
- EVANS, PETER (1981), «Recent Research on Multinational Corporations», en *Annual Review of Sociology*, vol. 7.
- KINDLEBERGER, CHARLES (1967), *Economía internacional*. Aguilar, Madrid, sexta ed.
- MINISTERIO DE MINERÍA y METALURGIA DE BOLIVIA (1992), *Algunos aspectos relevantes del contrato de riesgo compartido firmado entre el complejo industrial de los recursos evaporíticos del Salar de Uyuni y la LITHCO Corporation*. La Paz.
- (1991), *El Salar de Uyuni*. La Paz.
- (1990), *Términos de referencia de la Convocatoria Internacional para la Constitución de una Sociedad de Economía Mixta o Contrato de Riesgo Compartido con el Gobierno Boliviano para el Aprovechamiento de los Recursos Minerales Yacentes en la Cuenca Evaporítica del Salar de Uyuni*. La Paz.
- PRESENCIA. 4 de febrero de 1990.
- TORRES, JORGE (1990), ... *En la dramática huella del litio*. Honorable Cámara de Diputados, La Paz (editado en 1991).