

# LES DÉFIS DU COMMERCE DES MATIÈRES PREMIÈRES

Europe - Amérique latine - Caraïbes



Sous la coordination de  
**Yvonne Bouvet et Audrey Sérandour**

Retour sur le colloque 2023  
Institut des Amériques  
Fondation EU-LAC  
Agence française de développement  
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères



# LES DÉFIS DU COMMERCE DES MATIÈRES PREMIÈRES

Europe - Amérique latine - Caraïbes

# LES DÉFIS DU COMMERCE DES MATIÈRES PREMIÈRES

Europe - Amérique latine - Caraïbes

Sous la coordination de  
**Yvonne Bouvet et Audrey Sérandour**

Illustrations de 4ème de couverture et éléments graphiques dérivés :  
Ambre Verschaeve

Conception graphique et édition :  
Juliette Delattre

© Institut des Amériques, 2024

Institut des Amériques  
Campus Condorcet  
5, cours des Humanités  
93322 Aubervilliers Cedex

Retour sur le colloque 2023  
Institut des Amériques  
Fondation EU-LAC  
Agence française de développement  
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

## ÉLABORATION

L'élaboration de ce document a été coordonnée par Audrey Sérandour, docteure en géographie de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et chercheuse au Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM), et Yvonne Bouvet, maîtresse de conférences en géographie à l'Université de Bretagne Occidentale et au Centre de recherches bretonnes et celtiques (CRBC), avec l'appui de Juliette Delattre au sein de l'Institut des Amériques.

Nous tenons particulièrement à remercier Luis Miguel Carmargo et Virginie Aron pour l'organisation du colloque, et les participant·es ayant contribué à cet ouvrage : Mathilde Allain, Solène Rey-Coquais, Pía Marchegiani, Natascha Nunes Da Cunha, Carlos G. Sucre, Sébastien Treyer, Fernando Andrade Henao, et Corina Hebestreit.

Nous remercions également l'Institut des Amériques, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, l'Agence française de développement et la Fondation EU-LAC pour leur soutien à la parution de cet ouvrage.

Cette publication peut être citée de la manière suivante :

Bouvet Yvonne et Sérandour Audrey (dir.) (2024), *Défis du commerce des matières premières. Europe - Amérique latine - Caraïbes*, Paris, Institut des Amériques. 178 p.

- Les textes rassemblés dans la présente édition n'engagent que leurs auteur·es et non l'ensemble des institutions partenaires et des participant·es. Ils sont proposés dans leurs langues d'origine. -

## ELABORACIÓN

Este documento ha sido coordinado por Audrey Sérandour, doctora en geografía por la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne e investigadora en el Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM), e Yvanne Bouvet, profesora de geografía en la Universidad de Bretagne Occidentale y el Centre de recherches bretonnes et celtiques (CRBC), con el apoyo de Juliette Delattre en el Institut des Amériques.

Quisieramos agradecer especialmente a Luis Miguel Carmargo y Virginie Aron la organización del coloquio, así como a les participantes que contribuyeron a este libro: Mathilde Allain, Solène Rey-Coquais, Pía Marchegiani, Natascha Nunes Da Cunha, Carlos G. Sucre, Sébastien Treyer, Fernando Andrade Henao y Corina Hebestreit.

Agradecemos asimismo al Institut des Amériques, al Ministère de l'Europe y des Affaires étrangères, a la Agence Française de Développement y a la Fundación EU-LAC su apoyo para la publicación de este libro.

Esta publicación puede citarse como sigue :

Bouvet Yvanne et Sérandour Audrey (dir.) (2024), *Défis du commerce des matières premières. Europe - Amérique latine - Caraïbes*, Paris, Institut des Amériques. 178 p.

- Los textos presentados en esta edición son responsabilidad exclusiva de sus autores y no de todas las instituciones asociadas y participantes. Se encuentran disponibles en sus lenguas originales. -

## PRÉSENTATION

Cette publication est issue du colloque "*Les défis du commerce des matières premières. Europe - Amérique latine - Caraïbes*" qui s'est tenu en mai 2023 dans le cadre des Semaines de l'Amérique latine et des Caraïbes (SALC). Cette rencontre annuelle est organisée depuis 2012 par l'Institut des Amériques (IdA) en partenariat avec le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et la Fondation EU-LAC. En 2017, l'Agence française de développement (AFD) a rejoint le comité d'organisation, devenant un partenaire clé de cette rencontre.

Événement incontournable des SALC, ce colloque favorise l'analyse et le renforcement des relations bi-régionales Europe-Amérique latine et Caraïbes, faisant dialoguer des spécialistes provenant des milieux universitaire et scientifique, diplomatique, de l'administration publique, des affaires et de la société civile, autour d'enjeux contemporains.

Cette douzième édition s'est tenue dans un contexte de volonté de transition socio-écologique, dans laquelle les matières premières non renouvelables jouent un rôle clé ; mais aussi dans un contexte d'escalade de conflits armés, notamment en Ukraine, qui a renforcé la nécessité de penser les approvisionnements en matières premières, en particulier énergétiques. Ses coordinatrices scientifiques, Yvanne Bouvet et Audrey Sérandour, ont articulé la mise en regard de perspectives multiples et l'exploration de pistes de coopération.

Le comité d'organisation invite enfin le lecteur à participer à la treizième édition du colloque qui portera sur les « *Systèmes de protection sociale, politiques publiques et défis sociaux de l'âge en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes* » et se tiendra les 29 et 30 mai 2024 à Paris.

**Françoise Moulin Civil**

Présidente de l'IdA

**Adrián Bonilla**

Directeur exécutif  
de la fondation EU-LAC

**Marie-Pierre Bourzai**

Directrice du département  
géographique Amérique latine à l'AFD

**Philippe Bastelica**

Secrétaire général des  
SALC MEAE

## PRESENTACIÓN

Esta publicación resulta del coloquio sobre «*Los desafíos del comercio de materias primas. Europa - América Latina - Caribe*» que se celebró en mayo de 2023 en el marco de las Semanas de América Latina y el Caribe (SALC). Este encuentro anual está organizado desde 2012 por el Institut des Amériques (IdA) en colaboración con el Ministère de l'Europe y des Affaires étrangères (MEAE) y la Fundación EU-LAC. En 2017, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) se unió al comité organizador, convirtiéndose en un socio clave de esta reunión.

Evento ineludible de las SALC, esta conferencia promueve el análisis y el fortalecimiento de las relaciones birregionales entre Europa y América Latina y el Caribe, reuniendo a especialistas del mundo académico, la ciencia, la diplomacia, la administración pública, las empresas y la sociedad civil para debatir temas de actualidad.

Esta duodécima edición se celebró en un contexto de voluntad de transición socioecológica, en la que las materias primas no renovables desempeñan un papel clave; pero también en un contexto de escalada de los conflictos armados, especialmente en Ucrania, que ha acentuado la necesidad de reflexionar sobre el abastecimiento de materias primas, en particular de energía. Sus coordinadoras científicas, Audrey Sérandour y Yvonne Bouvet, han reunido múltiples perspectivas y han explorado vías de cooperación.

Por último, el comité organizador invita a participar en la decimotercera edición del coloquio, que versará sobre "Sistemas de protección social, políticas públicas y retos sociales del envejecimiento en Europa, América Latina y el Caribe" y se celebrará los días 29 y 30 de mayo 2024 en París.

**Françoise Moulin Civil**

Presidenta de l'IdA

**Adrián Bonilla**

Director ejecutivo de la  
fundación EU-LAC

**Marie-Pierre Bourzai**

Directora del Departamento América  
Latina de la AFD

**Philippe Bastelica**

Secretario general de las  
SALC MEAE

## SOMMAIRE / ÍNDICE

Introduction / Introducción — 14

**Yvonne Bouvet et Audrey Sérandour**

### 1<sup>ère</sup> PARTIE : CONSTATS / HALLAZGOS

Mise en perspective / Puesta en perspectiva — 29

**Juliette Delattre**

Concilier besoins en matières premières et volonté de préservation de l'environnement, un regard croisé Nord-Sud — 36

**Mathilde Allain**

De la consultation à la co-construction ? A la recherche de la participation citoyenne dans le secteur minier cuprifère en Amérique andine — 44

**Solène Rey-Coquais**

Una mirada de justicia ambiental para discutir y repensar el momento de los llamados “minerales críticos” — 64

**Pía Marchegiani**

Grounded Ambitions: Mining for the Energy Transition in Latin America — 88

**Natascha Nunes Da Cunha and Carlos G. Sucre**

### 2<sup>ème</sup> PARTIE : HORIZONS / HORIZONTES

Mise en perspective / Puesta en perspectiva — 107

**Juliette Delattre**

A partir des matières premières, ouvrir un dialogue plus large entre Amérique Latine et Europe sur la structure du système économique mondial — 112

**Sébastien Treyer**

Fomentando caminos sostenibles: Transición justa hacia una economía baja en carbono en América Latina y el Caribe — 128

**Fernando Andrade Henao**

Integrating value chains and imagining (bi-)regional cooperation: Marrying scientific knowledge with economic growth and people's wish for a better life — 144

**Corina Hebestreit**

Conclusions / Conclusiones — 156

**Audrey Sérandour et Yvonne Bouvet**

Biographies / Biografías — 168



## *Introduction / Introducción*

*Yvonne Bouvet et Audrey Sérandour*  
*Coordinatrices / Coordinadoras*

Chaque année, l'Institut des Amériques en partenariat avec la Fondation EU-LAC, l'Agence française de développement et le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères organise un colloque international qui rassemble des spécialistes européens et latino-américains autour d'une thématique marquante en lien avec l'actualité. Le colloque qui s'est tenu en mai 2023 à Paris a mis en avant les **défis du commerce des matières premières en Europe, Amérique latine et Caraïbes**.

Dans un contexte d'augmentation de la demande en ressources et de volonté de transition socio-écologique, les pays européens réinvestissent en ce XXI<sup>e</sup> siècle les enjeux liés aux matières premières non-renouvelables (minerais, hydrocarbures, sable...). Cela est renforcé par l'impact de conflits géopolitiques récents, comme la guerre en Ukraine, qui suscitent des inquiétudes autour des approvisionnements mondiaux en matières premières, notamment énergétiques. Les États qualifient de plus en plus de minerais comme « critiques » ou « stratégiques » et les investisseurs cherchent à sécuriser leurs approvisionnements. Cela rappelle à quel point les scénarios de transition énergétique reposent avant tout sur des réalités physiques, matérielles et territorialisées. En effet, les régions de production, de transformation et de consommation sont rarement les mêmes et les flux de matières premières, notamment énergétiques, montrent qu'il existe une dimension politique et des rapports de pouvoir dans la relation entre ces régions.

## D'un continent à l'autre, des matières premières au cœur d'enjeux économiques, politiques, mais aussi environnementaux et sociaux

L'Amérique latine et les Caraïbes font partie des espaces où se situent d'importants gisements de matières premières. L'exploitation de ces dernières y a même structuré un système économique et socio-politique, mis en place à l'époque coloniale et qui s'est consolidé au fil des siècles pour devenir – dans le cadre de la mondialisation contemporaine – une dépendance aux exportations de ces ressources et au marché mondial (Svampa, 2011 ; Gudynas, 2015). Il faut également inclure dans cette logique de mondialisation la production de services et de nombreux produits industriels et semi-industriels qui caractérisent la complexité et la diversification de la production sur les marchés mondiaux. En Amérique du Sud, la présence et l'extraction de ressources ont intégré les politiques de développement économique sous la forme du modèle extractiviste (Acosta, 2011 ; Svampa, 2012). Dans les années 2000, la libéralisation de l'économie est devenue une véritable dynamique politique (Denoël, 2019), avec la naissance d'un modèle néo-extractiviste dans lequel les acteurs étatiques jouent un rôle actif d'encouragement des activités extractives. Ces dernières restent vues, dans de nombreux endroits, comme un atout pour le développement permettant parfois une transition politique, voire peut-être désormais une transition énergétique (Velut, 2023).

Quant à l'Europe, elle demeure l'un des espaces de forte consommation de matières premières, tout en étant l'une des régions du monde où s'affirment aujourd'hui les injonctions à une transition environnementale. Cette transition prend notamment forme dans la proposition d'un nouveau modèle énergétique limitant l'usage de ressources carbonées même s'il mobilise une diversité toujours plus grande de minerais

(Rebière, Gobin, 2023), dont l'exploitation se doit de respecter l'environnement. Pourtant, l'extraction de ressources non-renouvelables porte en elle la non-durabilité de son exploitation. Face à ces paradoxes apparents et malgré la politisation encore faible du sous-sol dans certains pays comme la France (Arnauld de Sartre, Chailleux, 2021), le projet de transition énergétique peut-il amener à construire un modèle faisant sortir l'activité minière de l'impasse prédatrice où elle a grandi et réduisant son impact environnemental ? La volonté de limiter les atteintes à l'environnement et d'améliorer les conditions de vie des populations voisines de sites extractifs peut-elle permettre de considérer autrement la place et les coûts des matières premières ? La transition énergétique permettra-t-elle la prise en compte des valeurs propres aux milieux naturels et sociaux qui subissent les effets de l'extraction ?

D'un continent à l'autre, les matières premières constituent ainsi toujours des enjeux à la fois économiques et politiques, mais aussi environnementaux et sociaux. Leurs mises en valeur soulèvent nombre de questionnements. Comment concilier le besoin d'une diversité croissante de matières premières, qui provoque une avancée des fronts extractifs, avec les impératifs de protection de l'environnement, de respect des droits sociaux, et aussi les attentes des acteurs locaux en termes de retombées économiques ? Quels modèles de développement peuvent être mis en place autour de l'exploitation des ressources ? Est-il possible de construire des coopérations régionales et bi-régionales quand, au niveau national, le débat se cristallise autour des enjeux de souveraineté énergétique ou de souveraineté sur les gisements ?

## De la maîtrise des chaînes de valeur à la transition « juste » : stratégies d'acteurs, échelles spatiales, temporalités

À l'articulation entre les continents, acteurs publics comme investisseurs privés déploient des stratégies de maîtrise des chaînes de valeur des matières premières. Afin de sortir de leur dépendance aux exportations de produits bruts, les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes misent sur la possibilité d'industrialiser les ressources : fabriquer des batteries, plutôt que de vendre du carbonate de lithium, par exemple (Sérandour, 2017). Or, la longue histoire de spécialisation productive du continent se traduit par un manque de ressources humaines, dont la formation prend du temps et nécessite des investissements, qu'ils soient publics ou privés. De leur côté, pour assurer leurs besoins en ressources pour la transition écologique, les États européens multiplient les plans de relance minière, afin de limiter leur dépendance aux pays exportateurs de matières premières et limiter la concurrence entre pays importateurs. Cette réponse face à un sentiment d'urgence est toutefois contrainte par la temporalité de tels projets, ainsi que par l'émergence de critiques et contestations locales, souvent elles-mêmes portées par un argumentaire environnemental (Dietz, 2023).

Finalement, les enjeux stratégiques autour des matières premières posent la question de l'échelle à laquelle penser l'exploitation et la régulation des ressources, dans le contexte de transition socio-écologique. Ils soulèvent également la question des temporalités dans lesquelles s'inscrivent ces préoccupations (Géronimi, Mainguy, 2022). États et investisseurs privés ne partagent pas les mêmes échelles d'analyse pour la mise en œuvre de l'exploitation des matières premières. Si les capitaux naturels se construisent sur des temps géologiques, l'exploitation des ressources est beaucoup plus

récente et l'actuelle demande accélère leur rythme de valorisation. Les matières premières sont recherchées partout, sur terre comme sous la mer, bousculant les frontières, générant des recherches de marché concurrentiel, des luttes d'influence et des recherches d'alliances diplomatiques.

Le sujet du commerce des matières premières permet d'interroger l'évolution historique et géopolitique des relations entre l'Europe et l'Amérique latine et les Caraïbes, relations qui se sont constituées en grande partie autour des flux de matières premières, qu'elles soient minérales ou agricoles. Il invite à analyser l'adaptation en cours des circuits d'approvisionnement bouleversés par des conflits armés en Europe, au Moyen-Orient, en Afrique, en Amérique latine, ainsi que les politiques française et européenne de relocalisation d'activités de production, voire d'extraction sur leur sol ou dans des pays proches et sûrs (*nearshoring*). Ce commerce est l'un des thèmes centraux des relations entre l'Europe et l'Amérique latine – Caraïbes, aussi bien sur le temps long que dans l'actualité la plus récente.

En orientant la thématique du colloque vers les matières premières non-renouvelables, nous avons voulu faire le lien avec les enjeux de la transition socio-environnementale. Si la sécurisation des approvisionnements énergétiques et miniers est un enjeu majeur, avec une concurrence sur les marchés accrue par les instabilités politiques et guerrières, la mise en œuvre d'une transition énergétique pour tous les citoyens européens et latino-américains, que les acteurs politiques souhaitent rapide et efficace, en est un autre. Ainsi, envisager une « juste » transition consisterait notamment à sortir du rapport asymétrique entre États producteurs et États consommateurs et prescripteurs, marqué par une division du travail et des revenus. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la valorisation des matières premières peut participer à l'émer-

gence d'une génération nouvelle d'industries d'extraction et de transformation, contribuant à créer de la valeur ajoutée dans ces pays riches en minerais. Les écarts de niveau de vie entre Nords et Suds soulèvent des enjeux de justice sociale (Martínez-Alier, 2002), qui ne se posent plus uniquement à l'échelle locale, mais aussi à l'échelle globale lorsqu'il est question des matières premières utilisées pour la transition énergétique. Or, le respect de la valeur humaine est au centre du concept de durabilité à travers les prismes de l'environnement, de l'économie et du social. La création d'emplois qualifiés peut constituer une manière de sortir des logiques de transfert de compétences. Elle peut se faire en s'appuyant sur les formations techniques et supérieures, associant les chercheurs et le développement industriel, que ce soit dans les secteurs publics ou privés.

Le rééquilibrage des chaînes de valeur ouvre également la possibilité de maîtriser davantage les choix de partenaires économiques, à l'image de certains pays sud-américains qui souhaitent favoriser les investisseurs chinois plutôt qu'étasuniens par exemple. Depuis la fin des années 2000, dans une logique nationale, les États sud-américains réaffirment leur souveraineté sur les ressources, cherchant à en maîtriser l'exploitation et les retombées économiques, sociales et environnementales, fussent-elles positives ou négatives. Parallèlement, en assurant une transition énergétique pour leurs économies et leurs citoyens, les États européens cherchent à conserver leur *leadership* international. L'Europe veut aussi s'inscrire comme modèle et actrice des changements en cours face aux bouleversements mondiaux actuels, ce qui passe notamment par l'accompagnement des débouchés et retombées économiques, techniques, sociales de l'exploitation des matières premières.

## Regards croisés de spécialistes et d'acteurs du secteur

La particularité du colloque de mai 2023 est d'avoir rassemblé à la fois des spécialistes de la thématique et des acteurs du secteur des matières premières, qu'ils soient issus du secteur privé, des institutions publiques ou de la société civile. Il a ainsi donné lieu à des rencontres et des débats autour des liens entre transition énergétique, transition écologique et transition économique, de l'extraction jusqu'à la consommation. Le présent ouvrage en rend compte autour d'une orientation centrale, celle des enjeux politiques et sociaux posés par le commerce des matières premières entre Europe et Amérique latine – Caraïbes. Il restitue le point de vue des intervenantes et intervenants du colloque qui ont accepté de se prêter à l'exercice de la rédaction.

En nous appuyant sur la qualité des échanges, nous avons rassemblé les communications autour de deux axes. A travers des expériences régionales présentées par quatre contributeurs, le premier axe interroge la difficile conciliation entre les besoins en matières premières et la volonté de préservation de l'environnement, qui ne peut se départir d'une réflexion sur la dimension sociale d'une « transition juste » d'un bout à l'autre des filières, tenant compte de l'emploi et de la protection sociale. Le deuxième axe regroupe les présentations de trois intervenants qui questionnent les fonctionnements actuels et apportent des préconisations pour des transformations possibles qui peuvent se décliner tout au long des chaînes de valeur, depuis les pays producteurs jusqu'aux espaces de consommation, pour accompagner le renforcement de coopérations (bi-)régionales.

**La première partie de l'ouvrage propose un regard croisé Nord-Sud** sur la difficile conciliation entre les besoins en matières premières et la volonté de préservation de l'environnement. Elle s'ouvre par un propos liminaire de **Mathilde ALLAIN**, enseignante et chercheuse à l'IHEAL-CREDA, qui souligne le fait que la transition énergétique met en interaction une multitude d'acteurs, qui ne la définissent pas toujours dans les mêmes termes et n'y perçoivent pas les mêmes enjeux. Ce faisant, elle interroge le modèle extractiviste autant que le modèle de consommation sur lequel se base la transition énergétique.

**Solène REY-COQUAIS** est docteure en géographie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, chercheuse associée à l'UMR Prodig et chargée d'enseignement à l'École normale supérieure (Paris). A travers l'exemple de l'exploitation du cuivre au Chili et au Pérou, elle revient sur le rôle essentiel de la régulation et de la reconnaissance des droits, tant pour la préservation de l'environnement que dans l'affirmation des populations locales face aux compagnies minières. Cette affirmation passe par une constitution de réseaux portant un savoir environnemental citoyen, ainsi qu'une diffusion organisationnelle pour porter et contribuer à la régulation des activités extractives.

**Pía MARCHEGANI**, directrice de la politique environnementale à la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) et chercheuse associée dans le programme d'études globales à Flacso-Argentine propose un diagnostic de la situation en l'abordant par le prisme de la justice environnementale, déclinée au fil de l'évolution de l'exploitation des minéraux « critiques ». Elle montre comment l'extraction de ces minéraux devenus stratégiques a des conséquences dans les territoires comme dans la construction des politiques publiques des États. Sa contribution soulève l'enjeu

de la temporalité : la transition énergétique suppose l'utilisation d'énergies décarbonées pour le plus grand nombre en Amérique latine, mais à quelle échéance ?

**Natascha Nunes DA CUNHA** et **Carlos G. SUCRE**, spécialistes des industries extractives à la Banque interaméricaine de développement (BID) montrent combien il leur paraît indispensable de moderniser les sociétés des pays latino-américains et caribéens où se fait l'extraction, pour inclure les citoyens dans les décisions d'exploitation, et d'aller vers des procédés respectueux de l'environnement et des communautés humaines. Pour eux, la (re)localisation de la chaîne de valeur est une des actions possibles pour atteindre ce but, comme la coopération avec les acteurs internationaux de l'activité minière, grandes compagnies, agences publiques et institutions internationales pour cadrer les évolutions.

Dans le cadre d'une géopolitique des matières premières, **la deuxième partie propose de réfléchir et d'identifier des éléments de la construction d'une « transition juste »** qui permettrait d'ouvrir vers un autre modèle de développement autour des matières premières, en conduisant à l'autonomie énergétique de chacune de ces régions et en imaginant des coopérations (bi-)régionales tout au long des filières.

**Sébastien TREYER**, directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), montre le rôle d'un think tank européen à l'œuvre pour trouver des accords politiques internationaux. Il présente la vertu que le dialogue entre Europe, Amérique latine et Caraïbes peut avoir pour assurer la transition vers un développement durable à travers des accords politiques dépassant les stricts intérêts nationaux. Les acteurs européens comme latino-américains peuvent y trouver une stabilité économique et donc politique, véritable défi entre protectionniste et réindustrialisation d'un côté et développement respectueux de

l'environnement et néo-extractivisme de l'autre. Le dialogue et les accords peuvent permettre des reconfigurations des chaînes de valeur entre pays proches (*nearshoring* comme le font les États-Unis au Mexique), ou amis (*friendshoring*), dans un contexte où la Chine occupe une place majeure. Pour Sébastien Treyer, c'est peut-être en finançant des investissements plus inclusifs, en promouvant l'innovation et la formation, donc en mettant en place une autre chaîne de valeur que peut se faire la coopération entre Europe et Amérique latine.

**Fernando ANDRADE HENAO** est spécialiste régional du changement climatique pour l'Amérique latine et les Caraïbes pour le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Il revient ce que doit être une transition juste, estimant qu'elle doit concerner les sociétés tant en Europe qu'en Amérique latine, tant au Nord qu'au Sud, avec donc une stratégie globale qui prenne en compte l'environnement, les nouvelles énergies, ainsi que les activités économiques et le travail. Cela doit se faire avec tous les secteurs sociaux, politiques et institutionnels, privés et publics, autour d'informations claires permettant un choix éclairé, même si les temporalités peuvent être différentes.

Enfin, **Corina HEBESTREIT**, directrice de l'*European Carbon and Graphite Association* nous montre que, pour construire une coopération bi-régionale d'intégration de la chaîne de valeur en mariant la connaissance scientifique, la croissance économique et le bien-être des populations, il faut le vouloir tous ensemble. Elle dresse un constat des dynamiques effectives autour de l'utilisation du graphite, élément central des batteries électriques, puis projette les possibilités qui seraient ouvertes par de réelles coopérations, en identifiant clairement les changements qui seraient à faire. Elle nous invite à sortir des cadres pour en construire d'autres, qu'elle juge plus adaptés aux changements en cours.

En fin d'ouvrage, quelques éléments conclusifs sont proposés, issus des questions et débats suscités par l'ensemble des communications et des interventions faites lors des deux jours de rencontres.

## Références bibliographiques

ACOSTA Alberto (2011), « Extractivismo y neoextractivismo : dos caras de la misma maldición », dans Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo, *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo / Abya Yala, pp. 83-120.

ARNAULD DE SARTRE Xavier, CHAILLEUX Sébastien (2021), « Introduction. L'incomplète mise en politique du sous-sol français », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 29, no. Supp5, pp. 2-11.

DANINO-PERRAUD Raphaël, REY-COQUAIS Solène, SÉRANOUR Audrey (2023), « Enjeux miniers de la transition énergétique : l'exemple de la production du cuivre et du lithium au Chili », *Hérodote*, n°188, pp. 153-172.

DENOËL Mathilde (2019), *Rapports de pouvoir dans l'activité minière : entre modèle néoextractiviste et variations territoriales. Le cas des provinces de Jujuy, San Juan et Mendoza en Argentine*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Toulouse 2 – Jean Jaurès, 387 pages.

DIETZ Kristina (2023), « La transition verte européenne, tremplin de l'extractivisme latino-américain », dans François Houtart (éd.), *Transition « verte » et métaux « critiques »*, Paris, Éditions Syllepse, pp. 71-87.

GÉRONIMI Vincent, MAINGUY Claire (2022), « Des produits de base aux ressources : l'évolution de la place des matières premières dans les analyses et stratégies de développement », *Mondes en développement*, n°199-200, pp.193-213.

GUDYNAS Eduardo (2015), *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*, Cochabamba, CEDIB, 456 pages.

LEPESANT Gilles (2023), « Transition énergétique et politique industrielle : un tournant européen ? », *L'Europe en Formation*, n°397, pp. 37-54.

MARTINEZ-ALIER Joan (2002), *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*, Edward Elgar, Cheltenham, 328 pages.

REBIERE Noémie, GOBIN Léa (2023), « L'Union européenne à la recherche de sa sécurité énergétique », *Hérodote*, n°188, pp. 109-118.

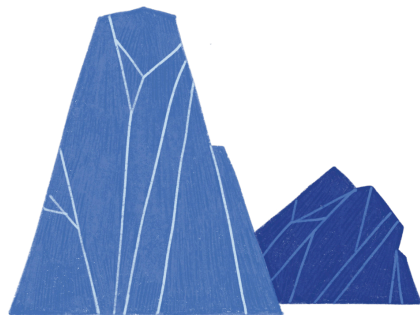
SÉRANOUR Audrey (2017), « De la ressource naturelle à la construction nationale : analyse géopolitique du projet d'exploitation du lithium du salar d'Uyuni, en Bolivie », *Annales de géographie*, n°713, pp. 56-81.

SVAMPA Maristella (2011), « Néo-développementisme extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, 2011/3, n° 81, pp. 101- 127.

SVAMPA Maristella (2012), « Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina », dans OSAL (Observatorio Social de América Latina), *Movimientos socioambientales en América Latina*, Col. 13, n°32, Buenos Aires, CLACSO, pp. 15-38.

VELUT Sébastien (2023), « Vers une nouvelle carte énergétique de l'Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°123, pp. 29-43.

# CONSTATS HALLAZGOS



## *Mise en perspective*

*Réalisée par Juliette Delattre (IdA)*

Dans leurs contributions respectives, **Mathilde Allain**, **Natascha Nunes Da Cunha** et **Carlos Sucre**, **Solène Rey-Coquais** et **Pía Marchegiani** partagent deux constats : d'une part, celui d'une accélération de la demande en minerais, utilisés en particulier dans le cadre de stratégies de limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES) en Europe ; et d'autre part celui d'intérêts divergents entre expansion de l'industrie minière et la préservation de l'environnement, ainsi que les droits des communautés locales.

Mathilde Allain, maîtresse de conférence en science politique à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL) et chercheuse au centre de recherche et de documentation sur les amériques (CREDA), rappelle quels ont été les points saillants de la table ronde intitulée « *Concilier besoins en matières premières et volonté de préservation de l'environnement* » qu'elle a animée lors du colloque. Natascha Nunes Da Cunha et Carlos G. Sucre proposent une contribution concernant l'ensemble des pays d'Amérique latine, auxquels ils apportent un soutien financier et technique sur la gouvernance de l'exploitation minière et les stratégies de développement (internes et externes au secteur) dans le cadre de leurs fonctions à la Banque interaméricaine de développement (BID). Solène Rey-Coquais présente une réflexion née de ses recherches en doctorat. Elle interroge la régulation environnementale de l'industrie cuprifère au Chili et au Pérou utilisée comme stratégie d'internalisation des contradictions entre différents corpus de droit (notamment le droit des concessions minières vs le droit de propriété autochtone), et d'internalisation des conflits dans l'utilisation de la terre et du sous-sol. Pía Marchegiani se livre à une analyse des enjeux



de justice environnementale liés à l'extraction de lithium en Argentine. Sa contribution est issue à la fois de recherches de doctorat et de son travail pour l'organisation à but non lucratif FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), qui vise à promouvoir la démocratie et la participation citoyenne dans la création de politiques durables grâce à des actions juridiques et de plaidoyer dans la société civile.

Les autrices et auteur apportent des points de vue différents sur la manière de trouver un équilibre entre extraction et préservation d'un environnement sain. Pour Natascha Nunes Da Cunha et Carlos Sucre, il s'agit d'une part de mettre en place une régulation effective établissant des standards d'extraction responsable et, d'autre part, de faire profiter les économies locales de l'expansion de ces activités. Le premier volet est celui de la gouvernance de chaque projet ; il comprend un travail de collaboration entre les institutions internationales telles que le BID, les gouvernements, et l'ensemble des parties prenantes pour développer une gouvernance solide et protectrice des intérêts des communautés locales. Le second volet est plus économique ; il intègre les négociations faites pour obtenir de justes compensations financières pour les communautés locales comme le développement d'activités à haute valeur ajoutée en amont et en aval du secteur minier pour faire bénéficier au mieux de la valorisation des ressources les communautés latino-américaines et amortir les variabilités des prix.

La contribution de Pía Marchegiani laisse apparaître les difficultés de la gouvernance de l'extraction minière face aux inégalités structurelles de pouvoir entre les acteurs. Ainsi, il est difficile pour l'État argentin de faire valoir un modèle d'extraction protecteur de l'environnement et des communautés, alors que se fait sentir le besoin de recettes pour rembourser la dette extérieure. Sans protection de

l'État, les communautés locales peinent à faire valoir leurs intérêts face à l'industrie minière. Cette dernière dispose de ressources financières importantes, et produit elle-même une grande partie de la connaissance sur les effets sociaux et environnementaux de ses activités, voire détermine le cadre et le déroulé des consultations. Dans ce contexte, la société civile devient une actrice de premier plan grâce à la pression qu'elle peut exercer sur le gouvernement. C'est par ses actions qu'un système de régulation ambitieux peut s'envisager, non seulement pour les projets miniers, mais aussi pour encourager les pays à diminuer leur consommation plutôt que de l'orienter vers des sources d'énergie moins émettrices de GES mais tout aussi coûteuses en termes sociaux et environnementaux.

Solène Rey-Coquais présente un autre modèle avec le fonctionnement hybride rencontré au Pérou et au Chili, qui comprend le renforcement de l'appareil juridique de régulation environnementale, et le rôle prédominant pris par des communautés locales dans la défense de leur territoire. La régulation oblige les concessionnaires à réaliser une étude d'impact environnemental avant de lancer l'implémentation du projet même s'ils ont déjà obtenu la concession de la part du gouvernement. Les institutions gouvernementales sont ensuite chargées d'approuver les études d'impact, ce qui permet un contrôle effectif. Les communautés locales peuvent commenter le document proposé par l'entreprise, et sont consultées avant et pendant l'élaboration de l'étude. Cependant, la forme de la consultation est peu encadrée et rien ne garantit sa qualité. Solène Rey-Coquais fait le constat de la relation déséquilibrée entre les communautés et l'industrie, l'État se positionnant à l'arrière-plan, rarement en soutien des communautés. Cependant, les communautés paraissent avoir un poids dans la définition des accords, car elles peuvent enrayer le processus d'extraction, générant ainsi des pertes économiques importantes pour les concessionnaires.

## *Puesta en perspectiva*

*Realizada por Juliette Delattre (IdA)*

En sus respectivas contribuciones, **Mathilde Allain, Natascha Nunes Da Cunha y Carlos G. Sucre, Solène Rey-Coquais y Pía Marchegiani** comparten dos observaciones: por un lado, que la demanda de minerales, utilizados en particular como parte de las estrategias para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en Europa, se está acelerando; y por otro, que existen intereses contrapuestos entre la expansión de la industria minera y la preservación del medio ambiente y los derechos de las comunidades locales.

Mathilde Allain, profesora de Ciencias Políticas en el *Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine* (IHEAL) e investigadora en el *Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques* (CREDA), recuerda los aspectos más destacados de la mesa redonda titulada “*Conciliar la necesidad de materias primas y la voluntad de preservar el medio ambiente*”, que moderó en el coloquio. Natascha Nunes Da Cunha y Carlos G. Sucre propusieron una contribución relativa a todos los países latinoamericanos, a los que prestan apoyo financiero y técnico en materia de gobernanza minera y estrategias de desarrollo (internas y externas al sector) en el marco de sus funciones en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Solène Rey-Coquais ofrece una reflexión derivada de su investigación doctoral. Examina la regulación medioambiental de la industria del cobre en Chile y Perú como estrategia para internalizar las contradicciones entre diferentes cuerpos legales (en particular la ley de concesiones mineras frente a los derechos de propiedad indígena), e internalizar los conflictos sobre el uso de la tierra y del subsuelo. Pía Marchegiani analiza las cuestiones de justicia ambiental que rodean la extracción de litio en Argentina. Su contribución se

deriva tanto de su investigación doctoral como de su trabajo para la organización sin ánimo de lucro FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), cuyo objetivo es promover la democracia y la participación ciudadana en la creación de políticas sostenibles a través de acciones legales y de incidencia en la sociedad civil.

Los autores aportan distintos puntos de vista sobre cómo lograr un equilibrio entre la extracción y la preservación de un medio ambiente sano. Para Natascha Nunes Da Cunha y Carlos G. Sucre, se trata de establecer una regulación eficaz que fije normas para una extracción responsable, y de garantizar que las economías locales se beneficien de la expansión de estas actividades. El primer aspecto es la gobernanza de cada proyecto, que implica la colaboración entre instituciones internacionales como el BID, los gobiernos y todas las partes interesadas para desarrollar una gobernanza sólida que proteja los intereses de las comunidades locales. El segundo aspecto es más económico: incluye negociaciones para obtener una compensación económica justa para las comunidades locales, así como el desarrollo de actividades de alto valor añadido aguas arriba y aguas abajo del sector minero para garantizar que las comunidades latinoamericanas se beneficien al máximo de la explotación de los recursos y amortiguar las fluctuaciones de los precios.

La contribución de Pía Marchegiani pone de relieve las dificultades de la gobernanza minera frente a las desigualdades estructurales de poder entre los actores. Por ejemplo, se la dificulta al Estado argentino luchar por promover un modelo de extracción que proteja el medio ambiente y las comunidades, mientras que se necesitan ingresos para pagar su deuda externa. Sin la protección del Estado, las comunidades locales están fragilizadas en su lucha para hacer valer sus intereses frente a la industria minera. Esta misma dispone

de importantes recursos financieros y genera gran parte del conocimiento sobre los efectos sociales y medioambientales de sus actividades, e incluso determina el marco y la realización de las consultas. En este contexto, la sociedad civil se convierte en un actor clave para presionar al gobierno. Es a través de sus acciones que puede plantearse un sistema de regulación ambicioso, no sólo para los proyectos mineros, sino también para animar a los países a reducir su consumo en lugar de orientarlo hacia fuentes de energía que emiten menos GEI pero son igual de costosas en términos sociales y medioambientales.

Solène Rey-Coquais presenta otro modelo con la operación híbrida encontrada en Perú y Chile, que combina el refuerzo del aparato legal de regulación medioambiental con el papel preponderante asumido por las comunidades locales en la defensa de su territorio. La normativa obliga a los concesionarios a realizar una evaluación de impacto ambiental antes de empezar a ejecutar un proyecto, aunque ya hayan obtenido una concesión del gobierno. A continuación, las instituciones gubernamentales se encargan de aprobar los estudios de impacto, lo que garantiza un control eficaz. Las comunidades locales pueden comentar el documento propuesto por la empresa, con consultas antes y durante la elaboración del estudio. Sin embargo, la forma de consulta está poco regulada y garantiza su calidad. Solène Rey-Coquais señala la relación desequilibrada entre las comunidades y la industria, con el Estado en un segundo plano y raramente apoyando a las comunidades. Sin embargo, las comunidades sí parecen tener voz en la definición de los acuerdos, ya que pueden detener el proceso de extracción, generando así importantes pérdidas económicas a los concesionarios.

***Concilier besoins en matières premières et volonté de préservation de l'environnement : un regard croisé nord-sud***

***Encadré introductif réalisé par Mathilde Allain  
Enseignante-chercheuse à l'IHEAL-CREDA***

*Cette partie de l'ouvrage propose les regards croisés de Pia Marchegiani, membre de la Fundación Ambiente y Recursos (FARN) et chercheuse associée au Programa de Estudios Globales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Argentina), et de Solène Rey-Coquais, chercheuse en géographie, associée à l'UMR Prodig.*

Les questions du commerce des matières premières, de la préservation de l'environnement et de la réduction de l'impact des activités humaines sur le changement climatique interrogent les rapports Nord-Sud et en particulier les relations Europe-Amérique latine. En Europe, un consensus semble émerger autour d'un impératif de décarbonation des économies, tandis qu'en Amérique latine la préservation de l'environnement et l'exploitation raisonnable des ressources sont une demande croissante des sociétés civiles.

Comment penser ce paradoxe entre besoins en matières premières et nécessité de préserver l'environnement et le climat ? De nombreuses interrogations demeurent sur les modalités de la transition énergétique et écologique, sur le degré de changement qu'elles induisent et tout d'abord sur la définition même de

cette « transition ». D'autres voix questionnent la place des citoyen·nes du Sud et du Nord dans ces choix de sociétés, qui touchent les territoires et les manières de vivre. Ainsi, à une vision « d'en haut », souvent celle de l'impératif de la sécurisation énergétique au Nord et du développement rapide au Sud, il faut articuler les regards « par le bas », portés par des sociétés au Nord comme au Sud en lien avec les enjeux globaux démocratiques et climatiques.

**Regardons d'abord comment ces débats se construisent des deux côtés de l'Atlantique.**

En Europe, l'impératif climatique de décarboner les économies s'articule avec la sécurisation des approvisionnements, bousculés par la crise économique et énergétique qui découle de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans ce contexte, les différents gouvernements européens cherchent à acquérir une certaine indépendance énergétique pour garantir des prix peu élevés de l'énergie et pour relocaliser certaines parties de leur production industrielle. La sécurisation de l'accès aux matières premières, et des ressources énergétiques en particulier, passe par la diversification des approvisionnements sur le court et moyen terme mais également par la création de nouveaux partenariats avec des pays riches en métaux et minerais essentiels à la transition énergétique. Il s'agit ainsi de bien plus qu'une simple mise en conformité avec les engagements pris à Paris en 2015 et cela va dans le sens du pacte vert européen (Commission européenne, s.d.).

Cependant, changer la matrice énergétique passe par de nouveaux besoins en ressources et implique de repenser les approvisionnements : doit-on les extraire des sous-sols européens pour garantir cette indépendance ? L'extraction en Europe peut être très conflictuelle comme l'illustrent les mobilisations environnementales contre les mines de charbon en Allemagne, ou le rejet massif de petits projets de relance du gaz de couche dans le nord et dans l'est de la France, alors qu'elle est perçue comme une opportunité de relance industrielle dans certaines régions comme dans le sud de l'Espagne. L'enjeu de l'extraction menée ailleurs, en Amérique latine, est peu présent dans le débat public.

La question du degré et des modalités de la transition énergétique est plus vivement discutée. Pour certains, il s'agit d'amorcer un virage technologique (comme l'illustre la transition de l'industrie automobile vers le tout électrique par exemple), tandis que pour d'autres il s'agit de repenser des modes de vie plus sobres. Ces changements concernent les pratiques individuelles, comme l'économie d'énergie dans les foyers (éteindre les lumières), et des réflexions sociales plus transformatrices portées par des mouvements écologistes et sociaux en Europe ces dernières années ; toutes portent l'enjeu des matières premières, de leur extraction jusqu'à leur usage, en pointant bien sûr le problème de l'approvisionnement.

**En Amérique latine, l'extraction et l'exportation massive de ressources naturelles, processus que l'on appelle extractivisme, est au cœur des modèles de développement.**

Le commerce des matières premières a permis d'accroître un temps la croissance économique, puis, sous certains gouvernements des années 2000 et 2010, de mener des politiques sociales plus redistributives. Mais ce modèle présente deux limites majeures.

La première, et la plus visible, est l'impact que les projets d'extraction ont sur les économies locales, les sociétés, les environnements et les territoires. On note une hausse des conflits socio-environnementaux depuis 2010 en Amérique latine, correspondant à l'accélération des projets extractifs et au changement d'échelle des projets. Ces conflits, qui réunissent une diversité d'acteurs et d'actrices, mettent en lumière des situations où l'environnement occupe une place importante mais s'articule avec d'autres enjeux, socio-économiques, politiques et démocratiques, de reconnaissance des populations et de leurs identités. Il s'agit là d'oppositions aux projets d'extraction minière, pétrolière, au développement de l'agriculture intensive et agroindustrielle, ainsi que d'exploitation des mers et des forêts. Dans ces conflits, il ne s'agit pas seulement d'une atteinte à la « nature » – biodiversité, faune, flore, forêts, eau – mais bien d'un danger pour les populations, leur environnement, leur manière de vivre et parfois même leur vie. L'Amérique latine est l'une des régions où l'on tue le plus de défenseurs et défenseuses de l'environnement depuis dix ans (Global witness, 2023).

La deuxième limite de ce modèle primo-exportateur est qu'il est fortement dépendant des cours internationaux et des investissements étrangers. Il entraîne ainsi peu de création de valeur ajoutée sur place (faible industrialisation, peu de recherche et développement) ce qui maintient les pays dans une forme de dépendance à la technologie étrangère et au marché mondial. De plus, la main-d'œuvre latinoaméricaine travaillant dans ces secteurs est peu qualifiée et faiblement rémunérée, ce qui ne permet pas l'amélioration durable des conditions de vie. Les améliorations économiques et sociales se font à la marge en fonction des fluctuations des cours mondiaux et selon les politiques portées par des gouvernements en place, soucieux d'apporter des solutions structurelles aux inégalités sociales et économiques.

L'extraction des ressources questionne donc la place de la croissance dans les scénarios de développement futur envisagés des deux côtés de l'Atlantique, comme les équilibres Nord-Sud face à la dette écologique et climatique, et enfin le rôle des citoyens et citoyennes concernées par ces bouleversements et leurs incidences dans les territoires. Tant en Amérique latine qu'en Europe on parle de transition énergétique, sans forcément adopter les mêmes définitions selon les types d'acteurs et les points de vue. La décarbonation des économies ne signifie pas nécessairement des relations plus justes entre pays, entre sociétés et vis-à-vis des habitants et habitantes des zones d'extraction, ou des approvisionnements en énergie plus équitables. La transition énergétique n'est pas non plus synonyme de préservation de l'environnement.

### **Deux défis principaux ont été abordés collectivement lors de la table ronde.**

Le premier défi est celui posé par la transition énergétique européenne. L'électrification massive des moyens de transport et l'évolution vers l'usage de l'électricité décarbonée entraînent des besoins massifs en minerais et métaux (lithium, cobalt mais aussi cuivre), pour certains encore peu exploités et qui demandent de nouveaux procédés d'extraction et d'élaboration alors que d'autres ont déjà des procédés d'exploitation et des filières consolidés. Anciennes ou nouvelles, ces formes d'extraction ont des impacts sur l'environnement, aujourd'hui très bien documentés. Elles suscitent de nombreux conflits, entre habitants, entreprises locales ou étrangères et États. L'essor de nouvelles normes d'exploitation dites « responsables » ou « vertes » ne dissipent que rarement les inquiétudes sur la détérioration des environnements et de la santé. Si on parle de nouveaux extractivismes, ces productions se concentrent le plus souvent dans des espaces déjà fortement exploités et pollués, que certains mouvements sociaux en Amérique latine ont appelé « zones de sacrifice » ou « zones sacrifiées ». Ainsi, pour limiter l'impact climatique et sécuriser l'approvisionnement énergétique de l'Europe, peut-on continuer à rendre inhabitable d'autres zones de la planète ? L'impératif de la limitation des changements climatiques doit-il mener à la destruction de l'environnement ?

Le deuxième défi consiste à (re)penser ensemble les transitions et les questions de développement. En Amérique latine, changer de modèle productif et écono-

mique en sortant du schéma historique de dépendance aux ressources naturelles est, à court terme, extrêmement coûteux et délicat. L'extraction et l'exportation de matières premières (y compris agricoles) maintiennent les économies, équilibrent les balances commerciales, stabilisent les monnaies sans pour autant réduire les inégalités sociales. Pourtant des tentatives se dessinent, comme au Chili et en Colombie, qui formulent actuellement des politiques pour retrouver un équilibre entre préservation de l'environnement et exploitation des ressources naturelles de leurs sols et sous-sols. Mais les deux gouvernements de Gabriel Boric et de Gustavo Petro rencontrent de nombreuses difficultés. Car faire évoluer un modèle productif sous-entend de développer d'autres secteurs de l'économie, de former des personnes, de créer des débouchés, etc. N'y aurait-il pas là des pistes pour repenser une coopération Nord-Sud plus équilibrée et horizontale ? En Europe, « la modernité écologique » ou le « technosolutionnisme », cette idée de croire que la technologie permettra de résoudre et de réduire les impacts du changement climatique, empêche d'envisager d'autres alternatives, notamment de repenser notre développement basé sur la croissance économique. Et si la transition au Nord pouvait nous permettre de (re)penser notre développement, en commençant par poser la question des besoins (pour quoi, pour qui) en énergie ?

## Références bibliographiques

Commission européenne (s.d.), *Le pacte vert pour l'Europe*. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr)

Global witness (2023), *Annual report 2022: Rising to the challenge of a world in crisis. Dismantling the power of polluters, defending the power of people*, octobre 2023, 42 pages. <https://www.globalwitness.org/en/about-us/annual-report-2022-rising-challenge-world-crisis/>

*De la consultation à la co-construction ?  
A la recherche de la participation citoyenne dans le  
secteur minier cuprifère en Amérique andine*

*Solène Rey-Coquais  
Enseignante et chercheuse associée à l'UMR Prodig*

L'augmentation de la consommation de minerai de cuivre depuis les années 1950, due à l'explosion des marchés de l'électronique et du numérique, et la croissance continue des besoins mondiaux se traduisent aujourd'hui dans les territoires d'extraction par une compétition accrue pour l'usage du sol et des ressources disponibles. Ainsi, dans les pays qui ont accéléré leurs orientations extractivistes durant la période de restructuration néolibérale (1980-1990) comme le Chili et le Pérou, certains droits des populations qui résident dans les régions riches en cuivre sont régulièrement remis en question par l'arrivée d'entreprises d'exploitation minière : droits de propriété foncière, droits d'usage des ressources nécessaires à la vie (ressource hydrique, notamment), droit constitutionnel à « vivre dans un environnement sain »... La permanence de ces droits est dépendante des études d'impacts environnementaux élaborées par les entreprises extractives au moment de la mise en route de leur projet. Le grignotage du territoire par des concessions minières pose alors la question de l'articulation du droit du sous-sol, c'est-à-dire du droit minier, avec d'autres droits, notamment ceux qui concernent l'aménagement du territoire, la protection des droits humains et la préservation écologique. Le respect de ces droits représente un enjeu tout particulier lorsqu'ils se trouvent confrontés à l'arrivée d'une entreprise d'origine européenne, comme c'est le cas ici, sur des territoires andins dont la quasi totalité de la production sera vouée à l'exportation. Les apports propres de l'entreprise et son inscription dans des schèmes normatifs plus larges, en parallèle des régulations nationales, devront ainsi, dans le cadre de ce colloque, nécessairement être questionnés.

La région de Moquegua, au sud du Pérou, possède un sous-sol mis en concession à plus de 50 %. Cela se traduit par la coexistence de plusieurs mines industrielles à ciel ouvert



avec les populations et les activités locales, notamment agropastorales. L'arrivée de l'entreprise multinationale Anglo American dans les années 1990 pour exploiter le gisement Quellaveco, aujourd'hui l'un des plus grands gisements cuprifères en exploitation au monde et principal investissement d'origine britannique au Pérou, s'est traduite par l'utilisation de terres communales paysannes et de ressources hydriques en principe réservées à l'irrigation agricole. La transnationale, dont le siège est situé à Londres, s'est heurtée à une forte opposition et a dû ré-évaluer à plusieurs reprises son étude d'impact environnementale, ainsi que la conception générale de son projet. Même si une partie de la population y demeure fortement opposée, l'entreprise considère qu'elle a réussi à obtenir une « licence sociale d'opérer » (Thomson & Boutilier, 2011), au terme de plus de deux décennies de conflits – parfois violents – avec les populations locales.

Dans la région centrale du Chili, la même entreprise est présente depuis plusieurs décennies sur la mine Los Bronces, située à une soixantaine de kilomètres de la capitale du pays, à 3 500 mètres d'altitude dans les Andes. Les agrandissements consécutifs de la mine depuis les années 1980 n'ont pas créé de conflit majeur, jusqu'au dernier projet d'expansion, baptisé Los Bronces *integrado* : en 2019, l'entreprise présente une étude d'impact pour une extension souterraine de la mine, qui s'implanterait en partie sous une zone de préservation écologique. Cette étude a provoqué une opposition virulente d'une partie de la population des communes alentours, en raison des craintes associées aux impacts de cette extension sur les glaciers, sur les ressources hydriques, sur la stabilité hydrogéologique du terrain et sur le cadre de vie général des habitants.

Ces situations conflictuelles, qui mettent en jeu des projets de territoire antagonistes, sont une démonstration

du fait que le droit relatif aux concessions minières demeure aujourd'hui dans la plupart des pays d'Amérique latine un droit autonome, décorrélé des autres corpus juridiques, avec une phase d'attribution des concessions fortement centralisée dans les ministères en charge de cette attribution. Les concessions sont attribuées sans consultation préalable des autorités locales, ni des populations, ni de l'autorité administrative environnementale. Cette décorrélation a deux conséquences principales : d'une part, les projets miniers s'accompagnent de contradictions juridiques entre différents types de droits (droits de propriété sur la superficie du sol, droit de propriété communale ou autochtone, droit d'accès aux ressources essentielles, notamment) ce qui se traduit par les nombreux conflits socio-environnementaux qui opposent les opérateurs miniers aux populations locales. D'autre part, l'évaluation environnementale n'intervient que beaucoup plus tard dans le processus, une fois la concession attribuée et les études de faisabilité technique réalisées par l'opérateur. Cela engendre une superposition classique entre différents usages du territoire, incompatibles entre eux, avec des impacts largement décrits par la littérature et dont Quellaveco et Los Bronces ne sont que l'une des nombreuses illustrations en Amérique latine.

Nous nous intéressons ici à l'évaluation environnementale publique au Chili et au Pérou comme une manière d'internaliser ces contradictions de droits en incluant des formes de participation citoyenne dans le processus d'évaluation des projets miniers. La régulation environnementale peut ainsi être interprétée comme une manière de protéger ou de donner voix, au travers de la préservation écologique, à un certain nombre de droits humains durant le cycle de vie de la mine. Nous interrogeons donc les effets directs et indirects des évolutions normatives de la participation citoyenne dans

l'industrie minière et les apports de l'entreprise en termes de « bonnes pratiques ». Cette réflexion s'appuie sur des recherches effectuées dans le cadre d'une thèse de géographie soutenue en 2022. Les enquêtes de terrain ont été menées entre 2018 et 2020, à Moquegua, Arequipa et Lima (Pérou), ainsi qu'à Santiago du Chili. Soixante dix-huit entretiens semi-directifs ont été réalisés, en particulier au sein de l'entreprise minière Anglo American, de cabinets d'expertise et de conseils liés à l'activité minière, et d'organisations issues de la société civile (*think thank*, ONG) dédiées aux questions de participation citoyenne et de démocratie dans le secteur environnemental.

### **La révolution de l'étude d'impact environnemental : une nouvelle transparence sur la matérialité minière**

Le Chili et le Pérou – à l'image de la plupart des pays d'Amérique latine et de beaucoup de pays émergents et en développement – connaissent depuis 30 ans une évolution juridique importante, avec la mise en place d'un droit environnemental autonome et d'institutions de régulation associées. Cette émergence d'une régulation environnementale proprement dite a des conséquences en termes d'obligations nouvelles qui incombent alors aux concessionnaires miniers, mais aussi en termes d'insertion de l'activité minière dans les territoires impactés. Ainsi, la mise en place d'une évaluation environnementale des projets miniers est synonyme à la fois d'un rôle nouveau de l'État dans l'approbation des projets mais aussi d'une forme inédite d'inclusion des populations locales dans ces processus.

Avant les années 1990, les entreprises minières n'ont que peu de comptes à rendre aux institutions publiques, surtout dans le domaine environnemental. Leurs obligations ne sont

alors pas liées à des objectifs de préservation écologique en tant que tels, mais à la protection de la santé publique (respect de normes de qualité de l'eau ou de l'air, entre autres). Le maintien de certaines qualités environnementales n'est alors conditionné qu'à la préservation de la santé humaine. Pour le reste, la puissance publique joue un rôle marginal dans la forme que prennent les projets miniers – leur matérialité, en termes d'infrastructures, d'impacts, et de fonctionnement général. Elle n'a en outre aucun droit de regard sur l'intérieur de la propriété minière et sur les activités des opérateurs miniers. La mine est ainsi, avant la mise en place d'une régulation environnementale, un point aveugle du contrôle de l'Etat.

Ce paradigme change du tout au tout avec la mise en place d'une nouvelle obligation juridique pour les opérateurs de grands projets miniers qui les contraints à produire une étude d'impact environnemental avant la mise en route de leur projet (en 1990 au Pérou et en 1994 au Chili). Ce document fait alors officiellement entrer les considérations environnementales dans le champ minier et donne à l'autorité administrative, en théorie, la possibilité d'approuver ou de rejeter un projet selon les impacts prévus sur le territoire. La forme de l'étude d'impact, réalisée à l'initiative de l'entreprise minière par un cabinet d'étude conventionné, est quant à elle plus ou moins contrainte par les cadres juridiques nationaux, qui peuvent proposer des lignes directrices obligatoires (comme au Chili), ou non (comme au Pérou).

Cette évolution s'accompagne de la création d'institutions d'évaluation et d'audit des projets, censées garantir le contrôle et la mise en pratique des engagements de l'entreprise. Les deux pays connaissent d'abord une première phase embryonnaire d'institutionnalisation environnementale. Au Chili, l'institution chargée de l'approbation des études d'impact est d'abord la Commission nationale de l'environ-

nement (Conama), alors sous-dotée en moyens financiers, techniques et humains : Rojas *et al.* (2003) relèvent que plus de 95 % des projets sont approuvés à cette époque (Rojas, Sabatini y Sepúlveda, 2003). Au Pérou, c'est le ministère de l'Énergie et des mines, chargé de la promotion de l'investissement minier, qui est aussi chargé de l'évaluation des études d'impact, ce qui pose alors des problèmes d'indépendance relevés par la Banque mondiale (2005). Une deuxième phase de transformation institutionnelle a lieu dans les années 2010 : le ministère de l'Environnement est créé au Chili en 2010, au Pérou en 2009 ; au Chili, la Conama disparaît au profit du Service d'Évaluation Environnementale (SEA) (2010) ; au Pérou, la compétence environnementale du ministère des Mines est éliminée avec la création du Service national d'agrément environnemental (Senace) en 2012. Ces institutions sont dotées de moyens techniques et financiers bien supérieurs aux précédentes : le nombre de projets rejetés en raison d'études de mauvaise qualité augmente considérablement, de même que le nombre de contrôles effectués par les autorités administratives sur les sites miniers. De ce fait, les études d'impact ont tendance à durer plus longtemps et à se complexifier depuis les années 2000, afin de répondre aux exigences croissantes des institutions évaluatrices.

Enfin, l'étude d'impact signifie également une nouvelle transparence vis-à-vis des populations locales, puisque ces dernières ont, d'emblée, légalement accès au document et peuvent y formuler des commentaires durant un temps imparti. Cette accessibilité au document concourt à la formation d'un savoir environnemental citoyen, encouragé par l'usage d'Internet et des réseaux sociaux pour constituer des groupes et des formations aux questions écologiques. Ainsi, la consultation citoyenne dans le processus d'évaluation de l'étude d'impact environnemental entraîne aussi une nouvelle

relation des populations locales à leurs territoires. Celles-ci sont alors, peu à peu, considérées comme les gardiennes de l'intégration et de la préservation écologique de leur espace de vie.

### **Un droit de la participation citoyenne encore insuffisant face aux enjeux d'insertion territoriale des grands projets miniers**

Le droit de la participation citoyenne, qui s'inscrit d'emblée dans le champ du droit environnemental, a connu certaines évolutions depuis les années 1990, notamment sous l'effet de la multiplication des conflits socio-environnementaux liés à l'activité minière. Il demeure encore lacunaire et ne permet pas dans ses dispositions actuelles une véritable représentation des populations locales dans le processus d'évaluation des projets miniers.

Le droit péruvien en la matière est influencé de manière précoce par le droit international concernant la *consulta indígena*, la consultation indigène. Celle-ci est obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1995, mais ce n'est qu'en 2011 que le congrès ratifie une loi reconnaissant le droit des populations autochtones à être préalablement consultées sur les projets les impactant directement (principe du *Free and Prior consent*). La participation citoyenne aux évaluations environnementales est, quant à elle, rendue obligatoire en 2008, avec le « Règlement de la participation des citoyens dans le sous-secteur minier », qui établit la nécessité d'initier le processus de consultation avant et durant l'élaboration des études environnementales. Il oblige les entreprises à formuler un plan de participation citoyenne et garantit aux populations l'accès à l'information environnementale *via* la publication

de l'étude d'impact environnemental, la possibilité de formuler des observations sur l'étude d'impact (sans obligation toutefois pour l'entreprise de les prendre en compte) et le maintien d'un dialogue « sans discriminations », notamment culturelles, tout au long du cycle minier.

La forme même de ces processus de dialogue ne fait toutefois l'objet d'aucune codification légale et ne donne en aucun cas un droit de veto aux communautés sur les projets miniers présentés. Aujourd'hui, la participation a lieu avant l'approbation des études d'impact, avec deux modalités généralement choisies par les entreprises : les bureaux d'attention citoyenne (*oficinas de atención ciudadana*) et les contrôles environnementaux participatifs (*monitoreos participativos*), inscrits dans la norme depuis 2008. Au moment de notre enquête en 2019, un projet de réforme de la loi était en cours dans lequel le rôle des réseaux sociaux dans la participation citoyenne devait être mieux pris en compte, selon nos interlocuteurs au ministère. La pandémie de Covid-19 a accéléré ce paradigme, sans qu'il soit toutefois pour le moment inscrit dans la législation nationale.

Au Chili, la question autochtone étant juridiquement et socialement moins présente qu'au Pérou, ce n'est pas par ce biais spécifique que s'est introduit la législation concernant la participation citoyenne, mais véritablement au travers de la problématique environnementale. Le règlement du Service d'évaluation environnementale de 1997 dispose le devoir de l'entreprise de publier les études d'impacts (aujourd'hui consultables dans les municipalités et en format électronique) et le droit de tous les citoyens à effectuer des observations pendant un délai de 60 jours à partir de la publication de l'étude. Il n'existe pas, à ce jour, de procédure formelle de participation avant la publication de l'étude d'impact, mais des possibilités de négociation directe entre l'entreprise et

les populations locales pour la mise en place de mesures de compensations ou atténuations, qui doivent être signalées à l'autorité environnementale. Pour l'un de nos interlocuteurs au sein du *think tank* Espacio Público, « la participation citoyenne reste aujourd'hui insuffisante. L'État fonctionne comme un organe informatif, non comme un organe garant des droits citoyens. Les citoyens et les entreprises ont alors une relation privatisée » (2018). Selon cette perspective, l'absence de véritables processus de participation encadrés par l'État a pu encourager une relation de type contractuelle entre populations locales et entreprises minières. Aujourd'hui, l'offre du Service d'évaluation environnementale à l'attention des citoyens a beaucoup évolué et propose des séminaires de formation gratuits, un guide pour réaliser des observations citoyennes, ou encore un calendrier de tous les projets possédant une phase de participation citoyenne active. Depuis 2013, le Service d'évaluation environnementale (SEIA) propose également un guide de participation citoyenne « anticipée » à l'usage des entreprises, c'est-à-dire avant publication de l'étude d'impact, qui n'est toutefois pas obligatoire.

Dans les faits, les pratiques des entreprises transnationales vont souvent au-delà des mécanismes juridiques de participation citoyenne. Elles mettent en place d'autres outils de dialogue avec les populations locales, au travers d'un faisceau de « bonnes pratiques » visant à enrayer une conflictualité socio-environnementale qui demeure forte tant au Chili qu'au Pérou et qui fait peser sur les grands projets miniers la menace de retards, voire d'arrêts de la production engendrant des pertes financières multimillionnaires.

## En complément des obligations juridiques, de « bonnes pratiques » mises en place par les entreprises minières

En dehors des obligations prévues par la loi – publication de l'étude d'impact, réception et réponses aux commentaires formulés par les citoyens – la participation citoyenne prend aujourd'hui souvent la forme d'ateliers et de contrôles environnementaux participatifs. Dans le cas du projet Quellaveco, l'entreprise Anglo American s'est ainsi engagée à former la population de son aire d'influence directe à l'utilisation des outils de surveillance de l'environnement et à diffuser les résultats associés, qui sont accessibles dans les officines des collectivités locales. A intervalles réguliers, les citoyens qui le désirent peuvent se joindre à un comité d'inspection environnemental, prélever eux-mêmes les échantillons et, en principe, choisir le laboratoire d'analyse auxquels ils seront envoyés. Ce type d'engagement des populations locales, dans l'évaluation environnementale uniquement, est l'une des formes de participation citoyenne prévues par le Décret suprême de 2008, mais elle n'a pas de valeur contraignante et n'est ainsi pas appliquée de manière systématique par les entreprises.

Dans une forme de dialogue plus poussé, qui visait à la concertation avec les différentes parties prenantes en vue d'une modification approfondie de l'étude d'impact environnemental, l'entreprise s'est aussi engagée à Moquegua dans une « table de dialogue » (*mesa de diálogo*) entre 2010 et 2011, afin de trouver une issue au conflit débuté deux décennies plus tôt. Cette table de dialogue a abouti à un certain nombre d'engagements sociaux de la transnationale, et à des modifications techniques du projet (construction d'un nouveau réservoir d'eau en partie destiné à l'activité agricole, modification de la technique de disposition des résidus miniers),

décidées d'un commun accord avec des représentants de la société civile locale

La pratique des « tables de dialogue », aujourd'hui commune au Pérou, s'inscrit ainsi dans une vision active de la participation citoyenne. Elle s'appuie sur un paradigme de gestion concertée du territoire et donne aux représentants des populations locales (organisations paysannes, ONG, représentants politiques locaux...) un certain pouvoir décisionnaire dans le développement des projets miniers. Les tables de dialogue ont ainsi pour vocation de générer une équivalence des voix et des pouvoirs dans la planification et la régulation de l'apport de l'activité minière au territoire. Alors que plusieurs de nos enquêtés ont pointé les problèmes de temporalité de ces processus de dialogue qui arrivent souvent trop en aval de projets et de conflits déjà amplement amorcés, Quellaveco a eu la particularité, par rapport à d'autres expériences de dialogue, d'initier un processus de concertation avant le début de ses opérations – même si ce processus intervenait toujours en réaction au conflit, et non de manière préventive. Ainsi, sans se placer du côté des processus préventifs, la table de Quellaveco a pu contribuer au récit d'un projet minier co-construit. Cette co-production du projet, légalement transcrite dans la modification de l'étude d'impact de 2012, concernait non seulement la compensation de ses impacts par la contribution de l'entreprise au développement régional mais aussi leur atténuation par la participation des populations locales et de la société civile à la conception technique du projet minier lui-même.

Ce changement de paradigme dans la manière de penser la participation citoyenne requerrait donc une implication des populations dès la phase de conception des projets, c'est-à-dire en amont des études d'impact. C'est d'ailleurs ce type de participation qui est aujourd'hui mis en avant dans

la communication de l'entreprise autour de son projet d'expansion chilien, Los Bronces integrado. Dans des vidéos de présentation disponibles sur sa page Internet, l'entreprise élabore ainsi un discours autour de la consultation préalable des populations l'ayant menée à penser une ingénierie de projet *ad hoc* aux enjeux sociaux locaux : si la mine est souterraine, c'est dans l'optique de préserver le cadre de vie des populations locales, et après concertation avec ces dernières. En réalité, l'enjeu principal pour la transnationale est, comme elle le mentionne dans son rapport annuel de 2023, d'accéder à du minerai plus concentré et de moins en moins accessible dans son opération en « *open pit* » (Anglo American, 2023, p.39) . Mais sa communication publique concernant la technique minière proprement dite insiste sur la réponse à des enjeux socio-territoriaux locaux. On pourra alors trouver dans ce discours des éléments de « *human washing* », en écho au *green washing* généralement développé par les entreprises minières ; ceux-ci tendraient à se confondre, la réponse aux attentes locales – définies par l'entreprise – venant automatiquement servir de garantes à la préservation des conditions environnementales locales.

Ce discours est malgré tout le signe du caractère désormais incontournable des enjeux sociaux dans la conception des projets miniers. Il se matérialise dans des transformations internes au secteur minier, qui tend aujourd'hui à faire dialoguer la technique avec les aspects sociaux des projets. Il existe ainsi un véritable changement de paradigme, depuis les années 2010, qui conduit les entreprises minières et les cabinets de conseils à internaliser l'expertise sociale. L'ingénierie des grands projets miniers va, de ce fait, être désormais conçue en partie sur la base des enjeux sociaux identifiés sur un territoire, avec un dialogue constant entre les départements d'ingénierie des cabinets et leurs départements de relations

communautaires, parfois fraîchement créés, et constitués de professionnels issus des sciences sociales. L'enjeu principal pour les entreprises reste, bien sûr, de trouver la manière de s'assurer une acceptabilité sociale de leurs projets, dans un contexte de contestation croissante de projets industriels à fort impact environnemental. Mais les liens nouveaux qui s'établissent entre gouvernance interne et gouvernance externe de l'entreprise viennent aujourd'hui combler, *de facto* et en l'attente d'évolutions à venir, les lacunes juridiques des réglementations nationales concernant la participation citoyenne.

## Discussion

Les pratiques de dialogue, de concertation et de participation citoyenne dans les grands projets miniers sont aujourd'hui aussi répandues qu'elles sont peu codifiées par les textes nationaux. La rapide multiplication d'espaces participatifs « hors normes » dans différents endroits du globe et dans différents secteurs depuis les années 1990 est productrice de nouveaux arrangements institutionnels autour de projets territoriaux. Elle a également pu être interprétée comme un « tournant global » à caractère prescriptif : « la participation est devenue un impératif aussi catégorique que peu discutable » (Mazeaud *et al.*, 2016). Promue par les institutions internationales dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la pratique de la participation citoyenne dans le secteur extractif apparaît étroitement corrélée à une vision normative de la gouvernance.

Les paradigmes participatifs s'inscrivent dans une tradition de pensée qui peut être corrélée aux logiques de promotion de gouvernance polycentrique, centrales dans le projet politique néolibéral global (Sousa Santos & Rodríguez-Garavito, 2005). Liés à une réinterprétation de la

doctrine libérale à partir des années 1970 par des groupes de pouvoir principalement situés aux États-Unis et à l'origine d'une dérégulation des marchés globaux et d'une diminution des prérogatives étatiques dans la sphère économique – bientôt suivies par les sphères socio-politiques – ils se fondent sur une vision « horizontale » de la société (Kooiman, 1993) dans laquelle tendrait à disparaître l'idée de fonction politique (Gobin, 2007). La décentralisation du pouvoir, qui n'est plus la prérogative de l'État de droit (Létourneau, 2009), consacre la responsabilisation individuelle comme pierre angulaire de ce nouveau mode de gouvernement (Kaufman, 2001 in Salles, 2009). L'interaction entre acteurs interdépendants et interconnectés devient alors le moteur de cette auto-organisation spontanée de réseaux à plusieurs échelles (Kooiman & van Vliet, 1993). Dans ce cadre, l'État devient un acteur comme les autres. En parallèle, la citoyenneté, pro-active et constamment redéfinie par des dynamiques d'action et de projet (Jacob, 2018) est appelée à entrer dans des relations de type contractuel avec les acteurs privés.

Ainsi, la participation citoyenne dans les cas qui nous occupent vient se renforcer par des canaux alternatifs à l'État. Bien souvent organisée et décidée par l'entreprise minière, elle vient se substituer aux processus *top down* d'aménagement du territoire, pour préférer des processus multi-acteurs, marqués par l'équivalence – théorique – des voix. Dans le même temps, elle s'extrait des régulations juridiques au sein desquelles elle avait été pensée de prime abord pour s'inscrire dans des voies parallèles, relevant de la gestion entrepreneuriale privée. Alors même que la participation citoyenne à la gouvernance des ressources est reconnue dans le droit, que la Convention d'Aarhus avait « introduit la démocratie dans le processus de décision publique » en matière d'environnement (Prieur, 1999), les incomplétudes des régulations

environnementales nationales et du droit minier proprement dit poussent à l'adoption de voies para-légales pour enrayer la conflictualité liée à l'activité minière. Les processus de consultation, de participation, voire de co-construction des projets miniers représentent ainsi une boîte à outils multi-formes, censés couvrir les zones grises créées par le droit, au prix d'une transformation radicale de la gouvernance territoriale dans les territoires miniers.

## Conclusion

La régulation environnementale concernant le secteur minier dans les pays extractivistes comme le Chili et le Pérou marque donc deux changements de paradigme majeurs dans la manière dont est pensée l'inscription territoriale de l'activité minière. Dans un premier temps, elle signifie avant tout un accroissement de la capacité de contrôle de la puissance publique sur les activités des entreprises minières. L'État possède un nouveau droit de regard qui, pour la première fois, s'immisce au sein de la propriété minière. Dans un second temps, elle attribue une place nouvelle aux populations dans l'évaluation des projets. Celles-ci peuvent ainsi trouver dans les espaces de participation une manière de défendre leurs droits et l'intégrité de leurs espaces de vie, au travers d'une intégration *de facto* au champ de la régulation environnementale.

Aujourd'hui, plusieurs faiblesses rendent le droit à la participation relativement inefficace : en particulier, son intervention tardive dans le cycle de vie des projets et la portée non contraignante, pour l'entreprise, des commentaires émis par les citoyens. Les entreprises tendent ainsi à dépasser ce cadre juridique pour mettre en place de nouvelles formes de dialogue avec les populations locales, de plus en plus en amont,

jusqu'aux logiques de co-construction qui impliqueraient la société civile dans l'étape d'ingénierie des projets. Celles-ci sont sous-tendues par un décloisonnement de la technique minière dont il s'agira de questionner, dans les années à venir, la démocratisation réelle face à une complexification et une spécialisation toujours plus poussée des technologies extractives. On pourra enfin s'interroger, dans le cadre du Critical raw material Act formulé en 2023 par l'Union européenne et qui dessine une réactivation de l'activité minière en Europe à l'horizon 2030, sur une évolution adéquate des normes permettant d'inclure les populations dans les processus de décision affectant leurs territoires de vie. La mise en place de nouveaux projets extractifs à l'échelle européenne devrait conduire, nécessairement, leurs opérateurs privés comme les décideurs publics à tirer des leçons des cas andins pour repenser, en profondeur, les cadres juridiques de la démocratie environnementale.

## Références bibliographiques

Anglo American (2023), *Integrated annual report 2023*, 335 pages. <https://www.angloamerican.com/~media/Files/A/Anglo-American-Group-v5/PLC/investors/annual-reporting/2023/aa-annual-report-full-2023.pdf>

Banque mondiale (2005), *Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*, Washington D.C., 194 pages. [http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/icsidblobs/onlineawards/C3004/C-032\\_Eng.pdf](http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/icsidblobs/onlineawards/C3004/C-032_Eng.pdf)

GOBIN Corinne (2007), « Gouvernance », *Quaderni*, 63(1), pp. 54-57.

JACOB Théo (2018), *De la conservation en Amazonie: norme environnementale et démocratie territoriale à l'heure du «Faire mieux avec moins»*. La Guyane française et l'État brésilien de l'Amapá entre tensions et normalisations, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Sciences et Lettres, EHESS, 621 pages.

KOOIMAN Jan (Ed.). (1993), *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage, 288 pages.

KOOIMAN Jan, VAN VLIET Martijn (1993), « Governance and public management », *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience*, London, Sage, pp. 58-72.

LÉTOURNEAU Alain (2009), « Les théories de la gouvernance. Pluralité de discours et enjeux éthiques », *VertigO la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série 6.

MAZEAUD Alice, NONJON Magali, PARIZET Raphaëlle (2016), « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, n°1, pp. 5-35.

PRIEUR Michel (1999), « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, pp. 9-29.

ROJAS Alejandro, SABATINI Francisco, SEPÚLVEDA Claudia (2003), « Conflictos ambientales en Chile : aprendizajes y desafíos », *Revista ambiente y desarrollo de CIPMA*, vol. 19, n°2, pp. 22-30.



SALLES Denis (2009), « Environnement: la gouvernance par la responsabilité? », *VertigO, La revue électronique en sciences de l'environnement*, n°6.

SOUSA SANTOS DE Boaventura, RODRÍGUEZ-GARAVITO Cesar A. (Eds.) (2005), *Law and globalization from below: Towards a cosmopolitan legality*, Cambridge University Press, 412 pages.

THOMSON Ian, BOUTILIER Robert G. (2011), « The social license to operate », dans *Darling P., Mining Engineering Manual, Mining, Metallurgy and Exploration Society*, Littleton, Colorado, EEUU, chapitre 17.2, pp. 1779-1796.

*Una mirada de justicia ambiental para discutir y repensar el momento de los llamados “minerales críticos”*

***Pía Marchegiani***

*Directora de la política ambiental, FARN*

*Investigadora asociada al programa de estudios globales, Flacso*

**La agenda de seguridad como eje central de las relaciones geopolíticas en contexto de crisis múltiples**

En un mundo cada vez más convulsionado, la cantidad y magnitud de las distintas y concatenadas crisis políticas, económicas, sociales, ecológicas – que ponen a la existencia de la humanidad en jaque – ha sido teorizada desde distintas perspectivas, y hasta le han valido un término específico para dar cuenta a la forma en que todas estas dimensiones se relacionan entre sí. Policrisis. Este concepto resume la forma en la que los distintos sistemas críticos para la humanidad se entrelazan entre sí generando un mayor daño (Lawrence *et al.*, 2022; Gudynas, 2022). Desde la mirada de la complejidad se llega al abismo de la propia humanidad (Morin, 2010). En igual sentido, discusiones sobre el colapso, la crisis civilizatoria del antropoceno (Svampa, 2018), la crisis multidimensional y terminal del patrón civilizatorio moderno-colonial (Lander, 2019) comparten muchas de las premisas de este análisis. A ello se sumó la dimensión bélica, con el conflicto en Ucrania tras superarse el paso de la pandemia de la Covid-19.

La crisis ecológica, compuesta por la crisis climática, de biodiversidad y de contaminación, a su vez nos señala que el proyecto civilizatorio se ha encontrado con los límites planetarios; se están traspasando umbrales respecto a los cuales la vida tal cual es conocida, no será posible (Nápoli y Marchegiani, 2023).

Lejos de que tales señales generen un necesario y renovado impulso a la agenda multilateral en sus diversas esferas, y en particular la ecológica, estamos asistiendo a un nuevo capítulo de una batalla geopolítica por controlar las tecnologías vinculadas a la transición energética. De allí que se abre una nueva carrera por controlar la cadena de suministro

de los ahora denominados “minerales críticos”, también llamados “minerales para la transición energética”, dado que, del control de estas tecnologías surgen nuevas oportunidades económicas tanto para la expansión del capital como para mantener (o disputar) el poder y la hegemonía. Esta competencia se centra en la redefinición de áreas estratégicas que implican la transición energética y las políticas de seguridad energética. En particular la industria automotriz, con la electromovilidad, y las tecnologías vinculadas a la información y las comunicaciones, pero también las industrias más tradicionales vinculadas a las armas y la seguridad en su sentido convencional, ligado a la defensa.

Emerge sin lugar a dudas como novedad el concepto de “seguridad”, re-significado y ampliado en sus connotaciones multidimensionales (Fornillo, 2014) también asociadas a los bienes naturales, y al concepto de sustentabilidad como discute Riofrancos (2022). La pandemia y la guerra en Ucrania, han perturbado – además de distintos aspectos de la salud y la vida de las personas – especialmente, las cadenas de suministro, y así también en parte el mercado. Es por ello que desde la academia se ha comenzado a hablar de una nueva fase de la globalización: una desglobalización en la cual los procesos de integración económica se ralentizan y se redefinen con una lógica distinta, para luego reglobalizarse de manera selectiva (Nápoli y Marchegiani, 2023).

En este proceso se identifican dos tendencias. Por un lado, el *on-shoring*, en cuyo contexto pierde peso la lógica de deslocalización, que llama a proveerse de materias primas allí en donde resulten más baratas (en términos económicos, laborales o ambientales). En este sentido, se observa que, para los llamados “minerales críticos” para la transición energética o desarrollo de agendas verdes, los proyectos comienzan a aparecer dentro de las fronteras del Norte global (Europa

y Norteamérica) (Riofrancos, 2022). Por el otro, se suma la lógica del *friend-shoring* de abastecerse de economías y sociedades socioculturalmente afines (Nápoli y Marchegiani, 2023). De esa manera, estas sociedades son consideradas más confiables a la hora de disminuir riesgos en el suministro, y permiten reducir la dependencia de los países que son consideradas autocracias – como Rusia o China – por Europa y Estados Unidos.

Como consecuencia, Europa y Estados Unidos vuelven a mirar a América Latina. Para el caso europeo, esta revigorizada importancia de la región se visualiza en visitas de los líderes de las principales potencias europeas, y de la propia institución comunitaria. De hecho, en el proceso de revisión del acta de materias primas en la Unión Europea, llevado a cabo durante los años 2022 y 2023, la mirada sobre las alianzas estratégicas entre países comunitarios y el Sur global, adquirió importancia a la par del progreso de la firma de distintos memorándums de entendimiento.

Si bien la lógica de la apropiación de recursos naturales es similar en términos de negocio, aunque con variantes de acuerdo al contexto geopolítico, existen numerosas narrativas que las justifican. Estas estrategias tienden a encuadrar a la minería asociada a los minerales para la transición energética como “verdes” o benevolentes respecto a su impacto ambiental (Voskoboynik y Andreucci, 2022). Muchas de ellas optan por utilizar nuevos términos o re-significar sus contenidos a la luz de los nuevos pactos verdes europeos y norteamericanos. Se ha escuchado hablar cada vez con más frecuencia sobre minería verde, minería sostenible y otros nombres controvertidos, que en muchos casos parecen simples oximorones.

Más allá de lo que sucede en el plano de las narrativas o discursos que buscan legitimar este interés, estas estrategias de las potencias hegemónicas vienen acompañadas de

un paquete regulatorio que contiene algunas novedades. Por un lado, se proponen nuevos capítulos sobre energía y materias primas en los tratados de libre comercio existentes. Por el otro, se dictan diversas normas que buscan incentivar las inversiones en sectores vinculados a la transición energética o el suministro de minerales (Ley de Reducción de la Inflación del 2022 en Estados Unidos), o apoyar proyectos o alianzas específicas (Acta de Materias Primas de la Unión Europea). Quizá el aspecto más novedoso lo trae la política europea de la mano de una serie de regulaciones a nivel comunitario vinculado a la batería responsable, o a las normas de debida diligencia, que ya tienen países como Francia y Alemania. Estas últimas buscan asegurar que las empresas con domicilio en Europa aseguren el respeto de los derechos humanos en la cadena del suministro. Pese a que existen limitantes a la hora de llevar a la práctica las normas que ya existen, sin lugar a dudas es un paso necesario en el contexto de la integración del capital en esta fase de la globalización.

En este contexto, este artículo, en primer lugar, describirá las consecuencias socioecológicas de la extracción de uno de estos minerales, el litio, con foco en lo que sucede en los humedales altoandinos de Argentina. Luego, discutirá los problemas de las políticas ambientales a nivel nacional, para finalizar por reflexionar sobre la necesidad de una mirada de justicia ambiental que integre esferas locales, nacionales y globales para evitar que se reproduzcan y/o refuercen las asimetrías y desigualdades existentes en un contexto de polícrisis.

## Las consecuencias socio-ecológicas de la extracción a nivel territorial

Diferentes estimaciones afirman que para alcanzar los objetivos climáticos (de un escenario de calentamiento global de los 2°C, ni siquiera de 1,5°C), el consumo de minerales como el grafito, el litio y el cobalto, podrían aumentar en casi un 500% para el 2050 (Banco Mundial, 2020). Otras estimaciones sostienen que para que Europa alcance la neutralidad de las emisiones en 2050, deberá aumentar el consumo de litio en un 3500% en base al consumo actual (Gregoir y van Acker, 2022).

Las proyecciones del lado de la demanda varían de fuente a fuente, y según los supuestos que integren. En muchos casos hasta pueden perseguir fines ocultos como justificar el avance de inversiones y proyectos con menor discusión pública. Será propicio lograr la trazabilidad de dichos estudios para conocer qué objetivos últimos persiguen quienes los financian. Por su parte, Benchmark Mineral Intelligence, consultora especializada en litio, estima que se necesitarían entre 59 y 74 nuevas minas de litio desde el 2022 al año 2035 para satisfacer una demanda prevista de 4 millones de toneladas métricas. Estos proyectos tardan hasta 10 años en entrar en funcionamiento.

Argentina es el cuarto país en extracción de este mineral y junto a Chile y Bolivia poseen el 53% de las reservas globales de litio (USGS, 2023), aunque este número podría cambiar por el hallazgo de nuevos depósitos, o verificación de reservas. Este país cuenta con alrededor de 40 proyectos en diferentes fases, aunque el número exacto no se conoce con certeza. Es el único de los tres países del mal llamado triángulo del litio, que en realidad es el territorio de la Puna de Atacama, en el que el litio es libremente concesible. Tanto en Bolivia como Chile existen regulaciones que restringen el libre acceso a los

depósitos minerales por parte de inversores extranjeros interesados en explotar el mineral; estas restricciones se basan en diferentes contextos políticos e institucionales. En Bolivia las restricciones son recientes, y se dan en el contexto de re-fundación del Estado con la Constitución Política de 2009 que coloca al Estado Plurinacional el cargo del aprovechamiento de estos minerales a favor del pueblo boliviano. En tanto en Chile, la restricción es de la época autoritaria y basada en el interés nuclear-militar.

De estos 40 proyectos que hay en Argentina, ocho están cerca de comenzar su extracción en los próximos tres años aproximadamente. La principal técnica de extracción es la evaporación en pozas realizadas por bombeo de salmueras en los salares de altura, en los humedales altoandinos. Si bien recientemente se promociona técnicas como la extracción directa de litio, estas no son las que priman y poseen también un problema similar en relación al uso del agua. Los humedales altoandinos, que aún no reciben la protección adecuada en el país, son ecosistemas frágiles, con severa escasez de agua durante todo el año, y prestan importantes beneficios a la sociedad como el secuestro de dióxido de carbono, o la regulación del recurso hídrico (Nápoli y Marchegiani, 2023). En esta zona de escasas precipitaciones el agua es un recurso estratégico y central, y las autoridades tanto provinciales como nacionales no cuentan a la fecha con información suficiente (completa e imparcial) sobre el funcionamiento del sistema hídrico, cuya complejidad abarca la relación entre agua dulce y agua salobre (con alto contenido de sales minerales), agua fósil y agua moderna, agua superficial y agua subterránea.

Además, existe impacto ambiental sobre la biodiversidad, y se ha identificado la desecación de una vega en la zona cercana a la primera operación que se inició en 1997 (provincia de Catamarca, julio de 2002). Por otra parte, también hay

consecuencias para las comunidades indígenas que viven en la zona, que dependen del agua para la reproducción de su vida cultural, social y económica.

Sin embargo, el contexto de elevados precios del litio junto a este escenario de competencia global es visto por las autoridades de los gobiernos provinciales y central como una ventana de oportunidad para atraer inversiones. Como consecuencia, en vez de dar cumplimiento a los derechos ambientales y territoriales de las comunidades, se priorizan las inversiones sobre la planificación, que demandaría realizar complejos pero necesarios estudios hidrológicos para determinar si las operaciones podrían realizarse sin daños irreversibles y dónde, y sin invertir el tiempo suficiente en el cumplimiento de los derechos de consentimiento libre previo e informado de las comunidades que allí habitan. Estos derechos son centrales para asegurar un diálogo intercultural y democrático.

En cambio, los mecanismos de participación y consulta previa a comunidades indígenas que viven en los humedales altoandinos presentan distintos tipos de problemas que van desde su no aplicación, a la aplicación cosmética, o instrumentalización de las comunidades. Ello pese a que estas herramientas legales han sido integradas en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. Así, por ejemplo, en el caso de las comunidades aledañas a los salares Olaroz-Caucharí, en la provincia de Jujuy, las cuales han participado de manera instrumental en el proceso (Marchegiani *et al.*, 2019). De esa manera, el Estado y la empresa definen el avance del proyecto y sus condiciones en el ámbito del proceso de evaluación de impacto ambiental, dejando lugar a que luego la empresa lleve a cabo la instancia de interacción con las comunidades y allí las integre de manera secundaria. En esa interacción privada entre la empresa y las comunidades, se escuchan

las necesidades de las comunidades y se da respuesta a sus demandas (Marchegiani, 2023) en un contexto de relación asimétrico y controlado por la propia empresa (Marchegiani *et al.*, 2019).

A poco más de 100 kilómetros de distancia, las comunidades que habitan en la zona de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, que comparten las provincias de Salta y Jujuy, llevan un proceso de más de 12 años de resistencia, en el que combinaron estrategias de movilización legal, acción directa y alianzas estratégicas con actores de la academia y sociedad civil para amplificar su visión. De esta manera, inicialmente elaboraron un protocolo comunitario para definir la forma y condiciones para relacionarse con actores externos, y así llevar adelante la aplicación de la consulta previa. Sin embargo, con el paso del tiempo, y la negativa a reconocer su protocolo como de aplicación directa para definir actividades en su territorio, explicada en la falta de entendimiento del proceso y de sus implicancias (Marchegiani y Parks, 2022), cambiaron de posición, estableciendo que no deseaban ser consultadas y que tampoco querían el avance del litio en su territorio. En el Salar del Hombre Muerto, en la provincia de Catamarca, las audiencias públicas para llevar a cabo la ampliación de la operación que data de 1998 fueron realizadas como meros formalismos a cumplir.

Los problemas identificados en Argentina adquieren características distintas en sus países vecinos. En Chile no fue aplicada la consulta previa para la extensión de las operaciones que ya llevan más de treinta años de vigencia en el Salar de Atacama, en cuyo marco se dieron negociaciones directas entre comunidades y la empresa. Así también, en el distinto contexto boliviano, las comunidades aledañas al Salar de Uyuni vieron un impacto en la aplicación de sus derechos por la falta de consulta previa, luego de que el

salar se convirtiera en reserva fiscal. Como las comunidades y grupos campesinos participaron de la propuesta inicial de la estrategia boliviana del litio, en la que se definió el liderazgo estatal, y se logró una demanda de titulación de tierras de larga data, los canales de participación quedaron circunscriptos a esa instancia. No obstante, con el correr del tiempo, sobrevinieron reclamos sociales dando cuenta que esa legitimación inicial ha sido erosionada y necesita ser actualizada (Marchegiani, 2023).

En otra línea de ideas, existen también problemas en la aplicación de la evaluación de impacto ambiental que realizan las autoridades provinciales en el sistema federal argentino. No conocen suficientemente los ecosistemas ya que no cuentan con estudios de base ambiental a nivel cuenca hidrológica ni las tecnologías aplicables para llevar a cabo un proceso de evaluación robusto e imparcial de análisis de posibles impactos de la extracción mineral.

Por otra parte, tampoco se aplican herramientas como la evaluación ambiental estratégica (EAE) que implica una mirada ambiental en las decisiones de planificación o política, y la evaluación de impactos acumulativos cuando existen más de un proyecto en el mismo ecosistema llegando al sinsentido de proyectar ocho proyectos en la misma cuenca (Nápoli y Marchegiani, 2023).

## La mirada de las políticas públicas de Argentina

La política ambiental argentina está compuesta por un lado, de herramientas de gestión (i.e. ordenamiento ambiental del territorio, evaluación ambiental estratégica, evaluación de impacto ambiental), y por el otro, de la vigencia de los derechos de acceso (i.e. acceso a la información, la participación ciudadana, acceso a la justicia en materia ambiental) y

la consulta previa a comunidades indígenas (reconocidos en ordenamiento internacional tal como el Acuerdo de Escazú o el Convenio N°169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)).

Las distintas experiencias y problemas de aplicación de instancias de participación y consulta previa y los problemas con la evaluación de impacto ambiental son formas de dar cuenta que la política ambiental en Argentina es de aplicación débil. La debilidad de la política ambiental puede ser explicada por la prioridad de la mirada economicista y productivista, en la que el contexto de alto endeudamiento externo (equivalente al 82% del PBI en 2023), parece imposibilitar sendas en la que la naturaleza pueda también ser protegida.

De esa manera, una economía como la argentina, para las principales fuerzas políticas, se encuentra atrapada en una política de corto plazo hacia el pago de sus compromisos de deuda externa. Por lo tanto, y sin importar la fuerza política que gobierne, se prioriza una política extractiva extrema que involucra combustibles fósiles (no convencionales y *offshore*), productos agrícolas y minerales como el litio que le brindan las divisas para repagar los compromisos externos, mientras deja de lado posibles estrategias de largo plazo que involucrarían una estrategia de transición energética para sí misma. Su matriz actual se integra casi con un 85% de combustibles fósiles, y un 11% aproximado de energía renovable (Ministerio de Economía, 2022).

Así tampoco profundiza una mayor protección de ecosistemas clave, o aún, una estrategia que buscaría agregar valor a la cadena de suministro produciendo alguna parte de la celda de la batería en el país, para evitar futuros problemas en una balanza de pagos. Estos problemas recurrentes son causados por el desbalance entre las exportaciones de materias primas, y la importación de bienes finales como los vehículos

eléctricos u otra tecnología. Los mayores problemas para el desarrollo de políticas sobre producción y tecnología han sido explicados desde distintos ángulos, enfatizando problemas de coordinación, planificación, recursos propios, por un lado; o la mirada del rol y estrategias de actores estatales o privados de las potencias hegemónicas, y el lugar periférico o dependiente del país en el ecosistema de dominio de conocimiento (Fornillo, 2014 ; Obaya y Céspedes, 2015).

El avance de la política ambiental depende, entonces, en gran medida del empuje y demanda social en cada caso. La demanda social integra además de las preocupaciones socioambientales, los aspectos jurídicos en sus luchas. Por eso puede decirse que en el movimiento ambiental existe una juridificación de los conflictos; que no se trata solamente de la judicialización del conflicto vinculado al rol de la justicia. Esta juridificación remite a la discusión de los problemas sociales en clave legal. Lo legal se constituye en herramienta central de lucha, que, combinada con estrategias de acción directa y difusión, busca empujar las posiciones y coopera para apuntalar temas y procesos. Además, la misma vigencia de los derechos humanos y ambientales son campos de disputa en sí mismos, porque allí se cruzan distintas visiones sobre el desarrollo y la naturaleza con consecuencia en la concreta aplicación del marco jurídico. No solo existe distinta forma de denominar a la naturaleza (Bienes comunes, recursos estratégicos, commodities; Fornillo, 2014); sino que estas formas de concebir a la naturaleza traen aparejados distintos esquemas institucionales para tomar decisiones y controlar la extracción mineral.

Siguiendo la discusión de Saguier y Peinado (2014), y recurriendo a la noción de tipos ideales, podemos decir que existe un marco neoliberal, en el que el mercado tiene mayor injerencia en las decisiones, y el Estado es quien ofrece in-

centivos y asegura las reglas del juego; en estos contextos existe escaso control de las operaciones. En los contextos neodesarrollistas, con elementos de progresismo, es el Estado quien ocupa un rol más importante, decide y controla la extracción definida como “de recursos estratégicos” en pos de un bien común también definido por el propio Estado. A su vez, en contextos con elementos del posdesarrollo, existe un esquema más horizontal de toma de decisiones con amplia y efectiva participación ciudadana: el Estado juega un rol más emancipatorio y podría hasta prescindirse de él.

En Argentina, el esquema político institucional de la actividad minera prima una lógica, en cuyo contexto las empresas no solo realizan los estudios de impacto ambiental, sino que son quienes están en mejor situación de brindar el acceso a la información de los impactos ambientales, controlar esa información, y de la gestión de operaciones, y el Estado provincial se limita a asegurar las reglas del juego, y participar de la renta acordada en su legislación a través del sistema de regalías.

Este contexto está reforzando el subdesarrollo en el Sur global, que está empujando la frontera extractiva para pagar la deuda externa utilizando sus bienes naturales, generando más conflicto social y perpetuando el papel en la división internacional del trabajo, mientras que no es capaz de hacer frente a su propia pobreza, problemas de desigualdad socioeconómica pero que abarca también, por ejemplo, el acceso a la energía por muchas personas.

Esto atenta contra lograr una mayor autonomía en la definición de las sendas para alcanzar el bienestar de la sociedad.

## La transición energética desde una mirada de justicia ambiental

Consideramos central que las discusiones y disputas vinculadas a la transición energética estén atravesadas por una mirada de justicia ambiental que pueda dar respuesta a las distintas situaciones que ocurren en los niveles local, nacional y global. La noción de justicia ambiental ha sido ampliamente conceptualizada, y posee múltiples acepciones. Aquí utilizamos aquella noción que entrecruza miradas materialistas, culturales e institucionales. Entonces, involucra aspectos de justicia distributiva vinculados a los aspectos materiales, aspectos de justicia de reconocimiento vinculados a temas de identidad, en particular la colectiva, aspectos de justicia procedimental, como canales para participar en proceso políticos, y aspectos del enfoque de capacidades en términos de Amartya Sen (Menton *et al.*, 2020).

Además, integramos las necesarias dimensiones espaciales y temporales, tan importantes en el contexto de compresión espacio-temporal que caracteriza el momento actual de la globalización. Allí se entrelaza la visión sobre los territorios del Sur global, en donde suceden los impactos de los proyectos extractivos y que se convierten en zonas de sacrificio para la transición del Norte global. Los aspectos intertemporales pretenden asegurar la integralidad de los ecosistemas para que puedan también satisfacer las necesidades de hoy y aquellas de las futuras generaciones.

Si bien existe cierto acuerdo sobre que la sociedad global necesita una transición energética, es sumamente necesario discutir qué tipo de transición energética es necesaria, para evitar repetir y reforzar las desigualdades y asimetrías existentes entre el Norte y el Sur global. Mayoritariamente la transición energética refiere al cambio gradual y paulatino de la matriz energética, altamente dependiente de combus-



tibles fósiles hacia una con mayor participación de fuentes renovables. Esta transición implica el paso de energías denominadas sucias o contaminantes por su alto impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) hacia aquellas limpias o que generan menores emisiones. El desarrollo de alternativas energéticas abarca energías como la eólica, la solar fotovoltaica, los colectores de energía solar térmica, así como nuevos sistemas de generación y acumulación de energía, microbaterías de alta duración y la mayor utilización de baterías eléctricas con mayor rendimiento (Montenegro, 2010).

Sin embargo, como advierten Svampa y Bertinat (2022), la transición energética es un concepto en disputa, con distintas acepciones. Se ha utilizado el concepto de transición justa para incorporar la mirada de las personas trabajadoras de los sectores que se verán mayormente impactados por el cambio de la matriz energética (i.e. carbón, hidrocarburos, gas). Desde Sudamérica se propuso la distinción entre transición energética popular y corporativa para disputar el sentido de algunas tendencias que estaban siendo promovidas como transición energética pero que, en rigor, dejaban afuera aristas importantes de la misma, y que repetían las mismas lógicas de dominación existentes. Por un lado, su versión corporativa, es aquella en la que se identifica el potencial para acumulación de riqueza. En ella prima una visión tecnoeconomicista de carácter hegemónico, una visión de sustentabilidad débil, y persigue lograr (o mantener) un posicionamiento geopolítico (Svampa y Bertinat, 2022, p. 247). Por el otro, su acepción popular, en la que se apuesta a la sustentabilidad fuerte y se articula con el concepto de justicia social y ambiental, que busca construir las relaciones sociales en línea a los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. Se erige como democratización, desfosilización,

desprivatización, descentralización, desconcentración, despatriarcalización y descolonización (*op. cit.* 2022, pp. 247 y 250).

De esa manera, una mirada de justicia ambiental compleja, que integre las distintas dimensiones espaciales y temporales, por un lado, y aspectos materiales, de reconocimiento, y de disputa por la definición de las políticas, por el otro, podrá aportar elementos para pensar los desafíos actuales sobre transición energética y el rol de los minerales críticos en los distintos niveles. Así, una mirada de justicia ambiental, que integre las premisas esenciales de la visión popular de la transición energética, internaliza y adopta la noción de límites planetarios y la necesidad de realizar cambios sustantivos en la manera de concebir a la naturaleza y respetar sus ciclos vitales en el proceso de extracción, procesamiento, consumo y disposición final de los bienes ambientales, así como también aspectos de distribución de beneficios y bienestar social. En esta visión el objetivo no podría ser nunca reemplazar la flota automotor actual por una eléctrica. De allí se desprende que el foco en la electromovilidad como solución mágica, como panacea, parece desatinado. Mucho menos puede caer en manos de la industria la definición, guía o responsabilidad de llevar adelante una estrategia de este tipo, porque el foco de la industria – más allá de los paradigmas de los modelos de negocios vigentes – no está primordialmente puesto en los intereses y bienes públicos o comunes. En cambio, la apuesta debería estar en buscar soluciones sistémicas que reviertan la forma de someter a la naturaleza y de seguir creando inequidad.

En el plano global, una visión de justicia ambiental necesita cuestionar el sobreconsumo del Norte global, y escindirse de la mera carrera global por disputar la hegemonía china en el dominio de las tecnologías de los productos finales como

los automóviles eléctricos, o el acceso a los suministros. Sin embargo, los planes para mejorar la participación en la producción de baterías, y en los restantes eslabones de la cadena de producción, en la que Norteamérica planea aumentar su capacidad de producción de baterías en Gigafactorías del 6 al 10% para el 2026, y a Europa del 7 al 12% global (Benchmark Minerals Intelligence, 2022), dan cuenta de que la carrera está centrada en lograr un mayor porcentaje del mercado, sin discutir aspectos de sobreconsumo. Se deja de lado que los países de renta alta tienen un consumo de materiales, energía y minerales de 27,2 toneladas por cápita, muy superior a la media mundial de 12,3 y a la Argentina de 16,9, (IRP; 2019 en Hoffmann *et al.*, 2023) y que refuerza asimetrías existentes.

Por otra parte, el foco está puesto en la movilidad individual motorizada y no en la promoción de la movilidad activa (definida como aquella que involucra caminar, andar en bicicleta, u otro), y en todo caso, la electromovilidad asociada a la movilidad compartida, colaborativa o pública. Estudios disponibles dan cuenta que es posible lograr una solución de menores emisiones de GEIs, con mayor movilidad y menor minería (Riofrancos *et al.*, 2023). Para ello es necesario pensar en soluciones integrales. No se trata de desplazar más vehículos de un lugar a otro, sino de ver cómo se pueden desplazar las personas para satisfacer las necesidades. De esa manera, también se apunta a re-pensar otro tipo de políticas como la planificación del espacio urbano, la descentralización de los espacios de consumo, y, en definitiva, abordar la forma de pensar en el bienestar de las personas. No obstante, las agendas de las principales potencias buscan asegurarse el acceso al suministro de estos minerales y de la tecnología para desarrollar las baterías. Privilegian agendas unilaterales, y bilaterales por sobre el multilateralismo, re-direccionando recursos a estos temas considerados de “seguridad” nacional

o interés público supremo, generando consecuencias y desfinanciamiento en otras agendas como la climática. Así los países del Sur global no logran el financiamiento acordado para dar respuesta al problema del calentamiento global al que no contribuyeron o lo hicieron en menor medida.

En el plano nacional, tampoco generan la posibilidad de fomentar líneas de desarrollo más autónomas – sino que profundizan las sendas preexistentes – de la mano de producción primaria. Así, se abren las posibilidades a nuevos ciclos de endeudamiento, por los inminentes problemas en la balanza comercial en condiciones desfavorables estructurales (precios de las materias primas que se exportan vs. precios de las importaciones para pagar), dando lugar a la necesidad de exportar más y más, lo que causa daños ambientales, agotamiento de recursos y conflictividad social (Martínez Alier *et al.*, 2021).

En esa línea, las estrategias de explotación de litio en Argentina, que responden a la mirada de atracción de inversiones, no se encuentran ligadas a una discusión de transición energética, ni apuesta por de la mano de estrategias de ciencia y tecnología nacional, resolver los cuellos de botella energético. Por el contrario, sin ánimo de abandonar los combustibles fósiles, se alienta la explotación hidrocarburífera más afuera para aprovechar el contexto de elevados precios de los fósiles, sin miramientos a cuestiones ambientales, económicas y sociales que implica seguir expandiendo la frontera fósil. En síntesis, Argentina carece de un plan ambicioso de transición energética que permita re-orientar las actividades económicas hacia sociedades pos-fósiles.

En el plano local, las comunidades, ecosistemas y territorios del Sur global, que padecen los impactos de esta presión extractiva, en la región más peligrosa para defender la naturaleza, serán sacrificados en pos de un paradigma que solo

busca expandirse y re-establecerse frente a las crisis. Resulta central lograr la efectiva vigencia de sus derechos a la autodeterminación, a la cultura, a la tierra y al ambiente sano.

Por último, atestiguamos que, en tiempos de crisis, los Estados vuelven a perder peso frente al sector corporativo, que ahora también encuentra un nuevo nicho de mercado para expandirse de la mano de la electromovilidad y propone esquemas de derechos humanos que privatizan el escrutinio público. Las propuestas de esquemas industriales, auditorías y certificaciones, pensadas como forma de dar cuenta del cumplimiento a los derechos humanos en la cadena de suministro, suelen avanzar sobre funciones estatales frente a la falta de capacidad o inacción del Estado. Como consecuencia se generan negociaciones directas entre empresas y comunidades, y las instancias de participación y consulta previa, que son responsabilidades indelegables de los Estados, corren el riesgo de ser completamente privatizadas cuando en la regulación se exige a las empresas consultar a comunidades sin intervención del Estado. En muchos casos, la forma en que las empresas pueden respetar los derechos humanos frente a la inacción del Estado, es llamándolo a la acción, pero no buscar reemplazarlo.

De la misma manera, los espacios o ideas de gobernanza estrictamente enraizadas en el pensamiento europeo, de connotaciones habermasianas, no dan cuenta de la distinta realidad y esquemas históricos-institucionales en la región que configuraron de manera diversa las relaciones entre actores del Estado, el mercado y la sociedad. De hecho, para las tendencias neoextractivistas de la región, se encontraron vínculos bi-partitos en vez de tri-partitos dando lugar a la gobernanza sustitutiva (Pelfini et al., 2020; Marchegiani, 2023). Muchas de estas iniciativas atentan contra el rol del Estado

en la dirección de asuntos públicos, en vez de consolidar y mejorar sus capacidades.

En este panorama, la agenda comercial europea de acceso a suministros tendrá que tener en cuenta los mencionados desafíos y priorizar un conjunto de intervenciones en la que la dimensión simbólica de compromiso con la democracia y los derechos humanos, no sea dejada en un segundo plano de la mano de la *Realpolitik* en la que prima la urgencia y el pragmatismo. Si Europa desea aparecer para países de América Latina como un socio renovado, que trasciende propuestas de carácter neocolonial, deberá buscar un diferencial en las relaciones comerciales que den espacio a las demandas del Sur global vinculadas a diversificación productiva, valor agregado, desigualdad y daños ambientales.

El paradigma de justicia ambiental brinda así también elementos centrales para abordar los desafíos que presenta la crisis climática y el avance hacia una transición energética en los distintos niveles. Los esquemas político-institucionales y legales también pueden ser pensados en una gramática similar. Por un lado, esquemas que garantizan simplemente la repetición y garantías para los negocios, que terminan por justificar el status quo, y generan nuevos impactos en derechos humanos. Por el otro, esquemas que permiten desde una visión emancipatoria, buscar soluciones democráticas y complejas a la situación de crisis actual, para no profundizar las desigualdades existentes.

## Referencias bibliográficas

### Literatura

FORNILLO Bruno (2014), “¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre”, *Nueva sociedad*, n°252.

FORNILLO Bruno (2015), “Del salar a la batería : Política, ciencia e industria del litio en la Argentina“, En Bruno fornillo (ed.), *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina*, Buenos Aires, El Colectivo (CLACSO), pp. 57-89.

LANDER Edgardo, ARCONADA Santiago (2019), *Crisis civilizatoria: Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana*, Bielefeld, Transcript Verlag, 174 páginas.

MARCHEGANI Pía (2023), *Litio, ambiente y desarrollo en la segunda década del siglo XXI; relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad en los territorios de Argentina, Bolivia y Chile*. Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Soc. Buenos Aires: no publicado.

MARCHEGANI Pía, PARKS Louisa (2022), “Community Protocols as Tools for Collective Action beyond Legal Pluralism – the Case of Tracks in the Salt”, En Fabien Girard, Ingrid Hall, and Christine Frison (ed.), *Biocultural Rights, Indigenous Peoples and Local Communities: Protecting Culture and the Environment*, London, Routledge, pp. 185-202.

MENTON Mary, et al. (2020), “Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions”, *Sustainability Science*, n°15 (abril), pp. 1621-1636.

MONTENEGRO BRAVO Juan Carlos (2010), “La estrategia nacional para la industrialización del litio y otros recursos evaporíticos de Bolivia”, En Armando Alvarez y Rodny Balanza (ed.), *Reporte metalúrgico y de materiales*, editado por, 7a ed., La Paz, Instituto de Investigación en Metalurgia y Materiales (IIMETMAT). <http://revistasbolivianas.umsa.bo/pdf/rmym/n7/n7a08.pdf>.

MORIN Edgar (2010), *¿Hacia el abismo? Globalización en el siglo XXI*, Traducido por Álvaro M. Malaina Martín, Barcelona, Ediciones Paidós, 178 páginas.

PELFINI Alejandro, FULQUET Gaston, MARCHEGANI Pia, CHRISTEL Lucas G. (2020), “Neo-extractivism, developmental models and capital formation Substitutive natural resource governance in South America”, En V. Sujatha (ed.), *Global Capital and Social Difference*, London, Routledge, Taylor & Francis Group, pp. 119-139.

RIOFRANCOS Thea (2023), “The Security–Sustainability Nexus: Lithium Onshoring in the Global North”, *Global Environmental Politics*, 23 (1), pp. 20–41.

SVAMPA Maristella (2018), “Imágenes del Fin. Narrativas de la crisis socioecológica en el Antropoceno”, *Nueva Sociedad*, n°278 (noviembre-diciembre).

SVAMPA Maristella, BERTINAT Pablo (comp.) (2022), *La transición energética en la Argentina: Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Siglo XXI (Otros futuros posibles), 288 páginas.

VOSKOBOYNIK Daniel Macmillen, ANDREUCCI Diego (2022), “Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the ‘Lithium Triangle’”, *Environment and Planning E: Nature and Space*, 5(2), pp. 787-809.

### Videos y eventos

GUDYNAS Eduardo (2022), “Globalización y policrisis, conversatorio CLAEs y RedGe”, Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=dab4S0i976U>.

SAGUIER Marcelo, PEINADO Guillermo (23-25 de julio de 2014), “Minería transnacional y desarrollo en el kirchnerismo”. *FLACSO-ISA Joint International Conference, Global and Regional Powers in a Changing World*, Buenos Aires. [https://archivo.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuarta/peinado\\_saguiet\\_mineria\\_transnacional\\_y\\_desarrollo\\_en\\_el\\_kirchnerismo.pdf](https://archivo.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuarta/peinado_saguiet_mineria_transnacional_y_desarrollo_en_el_kirchnerismo.pdf)

## **Prensa**

Batteries News (2022), “Benchmark Mineral Intelligence - Lithium Ion Battery Pipeline Breaks The 6 TWh Capacity Barrier”, *Batteries News*. <https://batteriesnews.com/benchmark-mineral-intelligence-lithium-ion-battery-pipeline-6-twh-capacity-barrier/>.

## **Documentos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales**

“Balances Energéticos.” s.f. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/econom%C3%ADa/energ%C3%ADa/planeamiento-energetico/balances-energeticos>.

Banco Mundial (2020, mayo 2020), “Comunicado de prensa N°2020/186/EEEX”. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/05/11/mineral-production-to-soar-as-demand-for-clean-energy-increases>

GREGOIR Liesbet, VAN ACKER Karel (2022), *Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe’s raw materials challenge. Policy Maker Summary*, eurometaux.eu. <https://eurometaux.eu/media/20ad5yza/2022-policy-maker-summary-report-final.pdf>

HOFFMAN Teresa, PILGRIM Hannah, SAENGER Kristina (2023), “En el nombre de la sostenibilidad: materias primas para la transición energética en el Norte Global”, En Andrés Nápoli y Pía Marchegiani (coord.), *El laberinto de las transiciones. Aportes para pensar una salida socioecológica en tiempos de crisis*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), pp. 185-196. [https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2023/08/IAF\\_2023\\_COMPLETO.pdf](https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2023/08/IAF_2023_COMPLETO.pdf).

LAWRENCE Michael, JANZWOOD Scott, HOMER-DIXON Thomas (2022), “What Is a Global Polycrisis?”, Version 2.0., Discussion Paper 2022-4, Cascade Institute, 10 páginas. <https://cascadeinstitute.org/technical-paper/what-is-a-global-polycrisis/>

MARCHEGIANI Pía, HÖGLUND Jasmin, GÓMEZ Leandro (2019), *Lithium extraction in Argentina: a case study on its social and environmental impacts*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

MARTINEZ ALLIER Joan, WALTER Mariana, MARCHEGIANI Pía (2021), “Deuda externa y deuda ecológica.” En *Pandemia y crisis ambiental: dos caras de una misma moneda. La urgencia de pensar nuevas formas posibles de relacionarnos con la naturaleza*. Informe Anual, editado por Andrés Nápoli, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), pp. 161-173. [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF\\_ONLINE\\_2021\\_compressed.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF_ONLINE_2021_compressed.pdf).

NÁPOLI Andrés, MARCHEGIANI Pía (compiladores) (2023), *El laberinto de las transiciones. Aportes para pensar una salida socioecológica en tiempos de crisis. Informe Ambiental Anual*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 365 páginas.

OBAYA Martín, CÉSPEDES Mauricio (2021), *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: implicaciones para los países del triángulo del litio. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/58)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Provincia de Catamarca (2002, julio), *Estudio de Impacto Ambiental y Social del Proyecto Fénix*, Salar del Hombre Muerto.

RIOFRANCOS Thea, et al. (2023), *Achieving Zero Emissions with More Mobility and Less Mining*, Davis, UC Davis, 83 páginas. <https://www.climateandcommunity.org/more-mobility-less-mining>

United States Geological Service (2023), “U.S. Geological Survey. Mineral Commodity Summaries. January 2023”. <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-lithium.pdf>

***Grounded Ambitions:  
Mining for the Energy Transition in Latin America***

***Natascha Nunes Da Cunha & Carlos G. Sucre  
Chief Mining Specialist, IDB  
& Extractive Sector Specialist - Energy Division, IDB***

The global transition to cleaner and more sustainable energy sources is accelerating rapidly, driven by the urgent need to reduce greenhouse gas emissions and combat climate change. This monumental shift in our energy landscape is rooted in the realization that moving away from fossil fuels is not just a preference but a necessity for our planet's survival. As the world strives to decarbonize and usher in a new era of sustainable energy, it demands a significant increase in the production of various metals and minerals that are the foundation of this green revolution as they represent critical inputs to the technologies that make it possible.

Central to this transition are metals such as: copper, crucial for electrical conductivity; lithium, essential for energy storage solutions; silicon, a cornerstone of solar photovoltaics; iron, more for structural applications; silver in photovoltaic cells; nickel for electric vehicle batteries; graphite for energy storage; manganese for steel production; and the vital group of rare earth elements that power high-tech electronics. These minerals are not just commodities; they are the essential components driving our clean energy future.

According to the International Energy Agency (IEA), the scale of this transition is staggering. It forecasts that by 2050, the world will require more mineral resources than have been extracted in the entire preceding century (International Energy Agency, 2022). This projection underscores the magnitude of the challenge at hand and the monumental task faced by the mining sector. It also highlights the imperative for Latin America, a region endowed with abundant natural resources, to assume a pivotal role in this unfolding narrative.

Latin America currently stands at a crucial crossroads, presented with an opportune moment to capitalize on the surging demand for these pivotal "energy transition minerals". The region's vast reserves of copper, lithium, rare earth

elements, and other critical materials positions it as a linchpin in the global supply chain for clean energy technologies.

Nonetheless, guiding the mining sector through this transformative process while ensuring sustainability requires meticulous consideration and strategic planning. The extraction and processing of these minerals must be carried out with the utmost regard for environmental preservation and the well-being of local communities. It necessitates a collaborative effort between governments, mining companies, civil society players and international partners to establish robust regulations, sustainable practices, and a shared commitment to responsible mining.

In essence, Latin America holds one of the few keys to a global sustainable, clean energy future. Still, with this immense opportunity comes an equally significant responsibility. The region must tread this path with care, ensuring that the extraction and production of energy transition minerals aligns with the global drive for environmental sustainability, and that the benefits accrued are equitably distributed to foster economic development and social well-being. This pivotal role in the global transition to clean energy is not just a matter of economic opportunity but a testament to the region's commitment to a greener and more sustainable world.

### **On the viability of diversification for a sustainable future**

The abundant mineral resources scattered across Latin America bestow a distinct advantage in the shifting tides of the global landscape. A recent publication by the Inter-American Development Bank (IDB) suggests that the revenues generated from the global energy transition, specifically related to these minerals, could potentially reach a

staggering US\$50 billion annually by 2050 (Inter-American Development Bank, 2022). This forecast not only offers an enticing prospect for economic growth in our region but also raises profound questions and considerations.

Foremost among these questions is whether Latin American countries, rich in mineral resources, should reconsider their reliance on primary exports and pivot toward the development of higher value-added products. This decision underscores the unique, albeit potentially transient, opportunity that the region faces. Latin America can harness its abundant mineral resources to position itself as a reliable and indispensable source of these critical minerals, thereby solidifying its status as an attractive investment destination with transformational potential.

In this multifaceted context, Latin America should not only focus on the extraction of minerals but also facilitate the creation of competitive advantages rooted in knowledge and innovation. The mining sector, therefore, emerges as a catalyst for the development of new skills and capabilities, ensuring that the region is not merely a source of raw materials but a hub of technological and intellectual prowess.

The journey to simultaneously achieve economic diversification and the reliable supply of transition minerals is undeniably challenging. It necessitates substantial investments in infrastructure, technology, and skills development. The region must confront stiff competition from other resource-rich areas and contend with potential price volatility in commodity markets. Indeed, if Latin America aims to attract high-quality public and private investments to meet the surging demand for critical minerals, it must address two closely interrelated objectives.

Firstly, it must attain and uphold rigorous sustainability standards to ensure that the extraction of these minerals is

environmentally responsible and socially just. Secondly, it must reinforce the mining sector as a powerful engine of economic development, ensuring that the benefits of this burgeoning industry are distributed equitably, fostering not only economic growth but also social well-being. This delicate balance between sustainability and economic development is a complex task, but one that holds the key to Latin America's success in the global transition to cleaner and more sustainable energy sources. Moreover, it is a space of great potential collaboration between countries, both within and outside the region.

### **The delicate balance between environmental conservation and mining**

As Latin America assumes the role of a responsible contributor of critical minerals to the global energy transition, it grapples with the intricate and multifaceted challenge of harmonizing mining activities with the imperatives of environmental conservation. While the establishment of stringent regulations and the implementation of robust monitoring systems represent crucial steps in mitigating the adverse environmental impacts of mining, it is the effective enforcement and adherence to these measures that present a formidable task. Moreover, even the most conscientious efforts to employ sustainable mineral extraction and processing practices can still generate significant environmental effects, underscoring the inherent complexities of this endeavor.

Balancing the demands of the mining sector with the imperative of environmental conservation necessitates a continuous commitment to innovation and technological advancements. Mining firms and governments must collaborate closely to develop and deploy cutting-edge solutions that not

only minimize the ecological footprint but also promote the restoration and protection of the environment. These collaborative endeavors should not be seen as a burden but as a transformative opportunity as they can foster a shift from a purely extractive industry to one that actively contributes to environmental sustainability and the well-being of local ecosystems. Stringent environmental standards, monitoring, and enforcement mechanisms must be established and adhered to rigorously. Governments play a critical role in providing the necessary policies, tools, and capacities to ensure compliance with high environmental standards.

As the exploration and production of minerals expand to meet the surging demand of the global energy transition, so too does the environmental footprint of the mining industry. Energy and water management, waste, and hazardous materials handling, and impacts on biodiversity become more pronounced concerns. The key to addressing these environmental challenges lies in the resolute adoption of best practices, underpinned by substantial investments in technology and innovation. This is not merely a matter of compliance but a fundamental shift in how the mining sector operates.

Technological investments can play a pivotal role in reducing and mitigating the environmental impacts of mining. The mining sector can take the lead in developing and implementing nature-based solutions, such as reforestation and forest conservation, which not only sequester carbon but also enhance the resilience of socioecological systems. These solutions extend beyond mitigating damage; they actively contribute to the restoration and preservation of ecosystems, which is essential in the context of climate change and environmental degradation.



Concurrently, the mining sector's role in global greenhouse gas emissions cannot be underestimated. Accounting for approximately 4% of global emissions, this figure is projected to rise in lockstep with the growing demand for minerals required to support the energy transition. To mitigate this, the sector must prioritize the advancement of low-carbon mining methods. Technological innovations like automation, digitalization, desalinization, closed-loop water usage, and zero-waste mining can serve as essential tools in reducing direct emissions while enhancing health and safety standards and boosting mine productivity.

Additionally, the concept of circular economy has gained traction within the mining sector. By reimagining mining as a closed-loop system, resources are not simply extracted and discarded, but rather, they are reused, recycled, and repurposed. Latin America, with its competitive position on the cost curve and favorable attributes for low-carbon strategies, is well-positioned to reap the rewards of innovation in the sector, enhancing productivity and resource efficiency.

### **Inclusivity as the imperative**

Equally crucial, if not more so, is the imperative that the economic and social benefits of mining reach and enrich local communities and broader society. This necessitates a multifaceted approach that includes effective consultation and engagement processes with local communities, forging consensus on priority actions for shared value creation, nurturing transparency and accountability mechanisms and platforms, and investing in social infrastructure, among other strategies. By engaging with local communities and involving them in decision-making processes, mining companies and

governments can ensure that the benefits of mining projects are equitably distributed and contribute to local development.

One of the intricate challenges in the pursuit of inclusive growth is addressing issues related to land rights, the displacement of indigenous populations, and unequal wealth distribution. These factors can impede the desired positive impact on local development. For this reason, it is imperative for both governments and mining companies to engage with local communities from the outset of mining projects. Transparent communication, equitable compensation, and the inclusion of local voices in decision-making processes are essential elements of this engagement. Authentic partnerships and community participation are instrumental in ensuring that the benefits of the energy transition and the increase in mining activity are equitably shared and that local communities are not marginalized in the process. In that sense, it helps to think of mining projects as development projects inserted in broader, long-term territorial dynamics.

Inclusivity also means pushing for greater gender equality in a male-dominated mining sector. That a fundamental pillar of the regional economy has such unbalanced impacts according to gender is a development problem, as development cannot be sustainable if it is not inclusive. In this respect, actions should be geared towards, among others, generating data upon which to base public and corporate policies, developing comprehensive strategies to both increase and retain female participation in the industry and in leadership positions, and strengthening governance structures to enhance female voices in local decision-making processes.

## Advancing through the value chains

Furthermore, as the mining industry expands sustainably, there is an important opportunity for greater development by progressing through the various stages of the value chain. By harnessing its natural capital, Latin America can bolster its national capacities to understand, employ, and generate solutions for the challenges associated with sustainable mining development. Enhancing local development and infrastructure services in mining areas can help bridge the gap between local demand and supply.

Our rough estimations show that Latin America's mining sector demands goods and services worth over US\$35 billion annually, yet only 30% of these needs are met by local providers. Targeted public policies, incentives for innovation, digitalization, and investment in research and development (R&D) can increase this percentage, further amplifying the economic benefits of mining. Promoting local content and industrialization policies can also encourage the involvement of local small and medium enterprises, both upstream and downstream. Additionally, synergies between public and private investments in shared-use infrastructure can bolster competitiveness and strengthen other productive sectors. This approach mirrors the effective and sustainable linkages established, for example, by Australia between its substantial mining industry and the mining equipment, technology, and services innovation ecosystem (METS) that surrounds it.

Moreover, given the substantial scale of the mining sector in many Latin American nations, it represents a distinctive opportunity as a cross-cutting vector for productive and technological advancement. In this regard, mining offers the possibility for its suppliers to contribute to solutions that are also relevant in other productive sectors, and vice versa. Recognizing this interconnectivity is crucial. While the discus-

sion on adding value to raw materials is timely, it must occur in parallel with efforts to increase production responsibly and sustainably. The region must not overlook the opportunity presented by the surging demand for these critical minerals. The extraction, production, and export of the raw materials that form the foundation of the renewable energy technology value chain should be coupled with investments in R&D, human capital, and associated infrastructure to add value to mineral production both upstream and downstream.

Advanced economies have taken the lead in strengthening critical mineral supply chains to ensure a secure and sustainable supply. Initiatives such as the Minerals Security Partnership and the EU's Critical Raw Materials Act are examples of these efforts (U.S. Department of State, n.d. ; European commission, 2023). These nations are actively exploring ways to enhance collaboration and formulate a joint industrial strategy related to critical minerals necessary for the energy transition. Moreover, these initiatives create a unique opportunity for establishing alliances among Latin American countries to provide these critical minerals reliably and sustainably. Stakeholders on both the supply and demand sides must seek innovative forms of collaboration, especially because increasing mineral production to achieve clean energy targets by 2030 – and even 2050 – demands unprecedented action. The scope, gravity, and urgency of this discussion currently fall short of what is required. To fully harness the potential of the mining sector in Latin America and its pivotal role in the global transition to cleaner energy sources, it is imperative that all stakeholders come together to address these challenges comprehensively and collaboratively.

## International cooperation in mining for the transition

The realization of Latin America's potential as a reliable global supplier of energy transition minerals hinges on robust collaborations and partnerships. Nevertheless, the task of bridging the divide among numerous stakeholders with disparate interests can be quite formidable. It requires cooperation among governments, mining firms, international organizations, research centers, civil society groups, and local communities, all of whom must navigate varying priorities, regulations, and expectations.

Collaboration is imperative, however, for generating and disseminating knowledge, facilitating inclusive decision-making processes, ensuring adherence to environmental and social standards, and effectively implementing shared-value agreements and plans, among other objectives. Crucially, building trust, fostering dialogue, and establishing platforms for shared learning and decision-making represent pivotal strides toward successful cooperation along the different stages of mineral development and across the entire value chain. Only through these concerted efforts can Latin America harness the expertise, knowledge, and financial resources required to surmount challenges and achieve sustainable growth in its mining sector.

## The role of international public agencies in responsible mining

International public agencies – like multilateral organizations and development finance institutions – have an increasingly critical role to play in the sector, contributing to the development and implementation of policies, tools, standards, and practices that promote environmentally

responsible mining, safeguard human rights, and ensure equitable benefits for local communities and the broader society. This role extends throughout the entire life cycle of a mine, from exploration and development to production and eventual closure, ensuring a holistic approach to mining industry governance.

One of the primary responsibilities of international public agencies is to work with governments in developing and strengthening policy and regulatory frameworks for the mining sector. This involves the establishment of laws, regulations, and guidelines that promote sustainable mining practices, social and environmental responsibility, and transparency in mineral resource governance. Through this collaborative effort, governments can create a conducive environment for responsible mining investments, where the interests of all stakeholders, including local communities, are considered.

Capacity building is essential for governments, regulatory bodies, and local communities to effectively oversee mining activities. International public agencies provide technical assistance, training programs, workshops, and knowledge-sharing initiatives to enhance the understanding of sustainable mining practices, environmental management, health and safety standards, community engagement, and considerations of gender and diversity. By strengthening the knowledge and capacity of relevant actors, these agencies empower them to address the challenges and opportunities in the mining sector.

To ensure responsible mining, robust environmental and social impact assessment processes are vital. International public agencies support the development and implementation of these processes, based on international best practices, ensuring that mining projects undergo thorough evaluation for

potential environmental and social impacts before approval. These assessments help in formulating appropriate mitigation measures to minimize adverse effects and safeguard local environments and communities.

International public agencies actively promote standards and certification schemes for responsible mining. Initiatives like the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) and industry-led standards advocate for transparency, accountability, and responsible practices in the mining sector. These agencies also provide valuable technical assistance in monitoring compliance with established environmental, social, and human rights standards through audits, inspections, and assessments, ensuring that mining companies adhere to their commitments. Amidst a plethora of industry-led standards, a key area of collaboration lies in supporting governments to ensure that they have the institutional frameworks and capacities needed to understand them and enforce compliance. On the other end, these agencies can encourage ethical investment practices by developing guidelines for responsible mineral supply chains, investment screening processes, and due diligence requirements.

In essence, international public agencies play a multifaceted and indispensable role in the mining sector. They provide technical and financial assistance to governments, collaborate with mining companies and civil society organizations at the project level to support local economic development, and work across various areas to strengthen the frameworks and capacities that underpin responsible mining practices. By doing so, they contribute to the advancement of social and environmental standards, creating a mining industry that benefits not only the few but also the many, while ensuring a sustainable and equitable future for all.

## Balancing sovereignty and cooperation

The mining industry has always presented a complex landscape where the notions of risk and adversity are profoundly intertwined. It is a sector that not only physically disrupts ecosystems, but also impacts local communities in multiple ways. Yet, it is an indispensable sector, as the modern world's functioning relies heavily on the minerals and metals it provides. Currently, in the face of the global climate change crisis and the geopolitical implications related to mineral supply chains, it is imperative to reframe mining as a crucial part of the solution.

The pressing demand for “industrial raw materials”, as emphasized by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), highlights an opportunity for improvement. This shift towards further mining activity necessitates a rigorous commitment to accountability for the consequences of increased production. Governments must possess the means to effectively regulate and oversee the sector while placing the well-being of society and the environment at the forefront.

In Latin America, countries are endowed with rich reserves of natural resources, often considered strategic assets for their economic development and which today can position the region as a dependable source of critical minerals and establish itself as an attractive investment destination, with the potential for transformational impact on the region's economies. However, they grapple with the challenge of attracting investments, promoting sustainable development, safeguarding the environment, and respecting the rights of local communities affected by mining activities. The rapidly growing demand for minerals and metals, driven by the energy transition, has led to a resurgence of mining in the region.

The principle of defending sovereignty over natural resources has always been central to many Latin American countries. It underpins their determination to manage, utilize, and benefit from their resources. To achieve this, these nations establish regulations, taxation policies, and legal frameworks that govern the mining sector. Their goal is to ensure that the exploitation of their resources aligns with their national interests and development objectives.

Simultaneously, Latin American countries acknowledge the importance of engaging in interregional cooperation within the mining sector. Collaboration with international partners, particularly Europe, offers access to valuable expertise, technology transfer, investments, and market opportunities. Interregional cooperation can also facilitate capacity building, sustainable practices, and responsible mining standards.

Finding the equilibrium between safeguarding sovereignty and embracing interregional cooperation is undoubtedly a complex endeavor. However, these two principles are not inherently contradictory, especially when common interests are at play. Europe relies on the minerals and metals produced in Latin America, while Latin America needs to produce and supply them responsibly. The discussion about adding value to raw materials is timely but must coexist with efforts to ramp up extraction and production. Neglecting this aspect could mean that the region misses the window of opportunity presented by the growing demand for these minerals.

Achieving this balance necessitates sustained dialogue, negotiation, and the establishment of partnerships that endorse sustainable mining practices and equitable benefit distribution. Ongoing monitoring and evaluation are essential to ensure that interregional cooperation aligns with the long-term interests and development goals of both regions.

As previously mentioned, advanced economies have introduced initiatives to strengthen critical mineral supply chains and ensure a secure and sustainable supply and these present a unique opportunity for Latin American countries to form strategic alliances with the large consumer markets. Regrettably, this vital conversation is either not taking place or very limited.

Ultimately, the balance between defending sovereignty over natural resources and engaging in interregional cooperation within the mining sector is a nuanced and evolving process that varies among countries. It demands continuous and adaptive efforts as different scenarios unfold.

### **Closing thoughts: many challenges but more opportunities**

Latin America finds itself at a crossroads within the context of the global energy transition, poised to assume a pivotal role in the worldwide supply of critical metals and minerals while reaping the rewards of its mineral wealth for sustainable development. However, the path toward realizing this potential is fraught with challenges. Navigating the intricacies of diversification, environmental sustainability, inclusive development, and international collaboration necessitates astute thinking, proactive measures, policy reforms, substantial investments, and a genuine dedication to the long-term well-being of both people and the planet.

Progressing toward a coordinated work agenda among the region's governments, in collaboration with more advanced economies, could pave the way for comprehensive agreements centered on attracting high-impact investments, enhancing institutional and regulatory frameworks, and fortifying human capital, productive capabilities, and tech-

nological advancements to align with the challenges of the XX<sup>st</sup> century.

Regardless of the energy transition, there is an urgent need for a profound shift in the social contract governing the mining sector – a transformation that has been overdue for some time. This new contract should be oriented toward the common good, focusing on the generation of mutual benefits at both the social and economic levels, while upholding the highest regard for environmental preservation. Mining has the potential to contribute to inclusive development, just as it aids in the decarbonization of the global economy, only if it steers its social, political, and productive relationships toward shared benefits in open dialogue with the citizenry.

By confronting these challenges head-on and embracing the opportunities presented by the energy transition toward a decarbonized global economy, Latin America can solidify its position as a responsible and strategic partner while fostering sustainable growth from its mining sector in benefit of all its citizens.

## References

European commission (2023, March 16), “Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU’s green and digital future” [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661)

International Energy Agency (2022), *The Role of Critical World Energy Outlook Special Report Minerals in Clean Energy Transitions*. <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>

Inter-American Development Bank (IDB) (2022), *Apalancando el Crecimiento de la Demanda en Minerales y Metales por la Transición a una Economía Baja en Carbono*. <https://publications.iadb.org/es/apalancando-el-crecimiento-de-la-demanda-en-minerales-y-metales-por-la-transicion-una-economia-baja>

US Department of State (n.d.), “Mineral security partnership” <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>.

# HORIZONS HORIZONTES



## *Mise en perspective*

*Réalisée par Juliette Delattre (IdA)*

Dans leurs contributions, **Sébastien Treyer**, **Fernando Andrade Henao** et **Corina Hebestreit** offrent des perspectives de part et d'autre de l'Atlantique concernant les stratégies bas carbone des deux continents, ainsi que les possibilités de trouver des accords harmonieux d'échange commercial concernant les matières premières nécessaires à la transition vers des modes de consommation décarbonés.

Sébastien Treyer, en tant que directeur de l'Iddri, *think tank* s'attachant à rassembler les conditions sociales et politiques de la mise en œuvre des accords sur le développement durable en Europe, pointe les difficultés à coopérer dans un monde géopolitique incertain. Il paraît nécessaire pour l'Amérique latine d'augmenter sa production à forte valeur ajoutée pour diminuer le caractère extractiviste de son économie, tandis que l'Europe cherche à créer des emplois de qualité liés à l'industrie ainsi qu'à réduire sa dépendance extérieure en diversifiant ses sources d'approvisionnement. Il se questionne sur le fait que des accords pourraient voir le jour pour établir des garde-fous communs de préservation de l'environnement et des droits humains, en alignement avec les valeurs communes des deux continents. Il pose également la question d'accords destinés à partager la valeur créée et à innover de manière conjointe.

En écho à ces questionnements, Fernando Andrade Henao, en tant qu'expert des stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays d'Amérique latine et des Caraïbes au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), mentionne deux programmes de l'Union européenne. Le premier, EUROCLIMA+, propose une assistance technique de l'Europe vers l'Amérique latine

pour promouvoir un développement durable et résilient. Le second est l'agenda global d'investissement du Global Gateway (GGIA), qui finance des projets d'infrastructures et de projets entrepreneuriaux destinés à la production de valeur ajoutée et d'emplois dignes. Il précise qu'une transition juste est indissociable d'une prise en considération des impacts économiques et sociaux des stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il recommande des synergies entre acteurs privés, publics et de la société civile, ainsi que l'adoption de financements innovants pour produire les scénarios nationaux de réduction des émissions de GES.

Corina Hebestreit est présidente de la *European Graphite and Carbon Association* (ECGA), et c'est à ce titre qu'elle souligne l'amplification de la course aux matériaux, tant par l'intensification de l'extraction que par l'éclosion de nouveaux sites d'industries transformatrices de matériaux. Ces projets visent à répondre aux besoins de matériaux utiles aux modes de consommation « verts ». Les réglementations européennes ont pour but de diminuer les conséquences socio-environnementales négatives de la filière graphite tout au long de la chaîne de production y compris dans les échanges commerciaux. Cependant, il semble qu'il y ait encore du chemin à parcourir pour homogénéiser l'implémentation des règles socio-environnementales, souvent minimisées par une urgence de se procurer certains matériaux et substances en grandes quantités.

### *Puesta en perspectiva*

*Realizada por Juliette Delattre (IdA)*

En sus contribuciones, **Sébastien Treyer**, **Fernando Andrade Henao** y **Corina Hebestreit** ofrecen perspectivas desde ambos lados del Atlántico sobre las estrategias bajas en carbono de los dos continentes, así como sobre las posibilidades de encontrar acuerdos comerciales armoniosos al respecto de las materias primas necesarias para la transición hacia modelos de consumo descarbonatados

Sébastien Treyer, en su calidad de Director del Iddri, *think tank* dedicado a reunir las condiciones sociales y políticas para la aplicación de acuerdos de desarrollo sostenible en Europa, señala las dificultades de cooperar en un mundo geopolítico incierto. América Latina necesita aumentar su producción de alto valor añadido para reducir el carácter extractivista de su economía, mientras que Europa busca crear empleos de calidad en la industria y reducir su dependencia exterior diversificando sus fuentes de abastecimiento. Se pregunta si podrían alcanzarse acuerdos para establecer salvaguardias comunes que protejan el medio ambiente y los derechos humanos, de acuerdo con los valores compartidos por los dos continentes. También plantea la cuestión de acuerdos destinados a compartir el valor creado e innovar conjuntamente.

Haciéndose eco de estas cuestiones, Fernando Andrade Henao, como experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en estrategias de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los países de América Latina y el Caribe, menciona dos programas de la Unión Europea. El primero, EUROCLIMA+, ofrece asistencia técnica desde Europa a América Latina para promover un desarrollo sostenible y resiliente. El segundo es el *Global*



*Gateway Investment Agenda* (GGIA), que financia proyectos de infraestructuras y empresariales destinados a generar valor añadido y empleos dignos. Señala que una transición justa es inseparable de la consideración de los impactos económicos y sociales de las estrategias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Recomienda sinergias entre los agentes privados, públicos y de la sociedad civil, así como la adopción de una financiación innovadora para elaborar escenarios nacionales de reducción de las emisiones de GEI.

Corina Hebestreit es Presidenta de *European Graphite and Carbon Association* (ECGA), y en calidad de tal destaca la amplificación de la carrera por los materiales, tanto por la intensificación de la extracción como por la aparición de nuevos proyectos de las industrias de transformación de materiales. El objetivo de estos proyectos es satisfacer la necesidad de materiales para apoyar los modelos de consumo « verdes ». La normativa europea pretende reducir las consecuencias socioambientales negativas de la industria del grafito en toda la cadena de producción, incluido el comercio. Sin embargo, parece que aún queda camino por recorrer para normalizar la aplicación de las normas socioambientales, que a menudo se ven minimizadas por la necesidad urgente de obtener determinados materiales y sustancias en grandes cantidades.

***A partir des matières premières, ouvrir un dialogue plus large entre Amérique Latine et Europe sur la structure du système économique mondial***

***Sébastien Treyer***  
*Directeur général de l'Iddri*

Dans le monde multipolaire actuel, les alliances et les convergences entre grands blocs économiques régionaux sont mouvantes et multiples : le Brésil en a offert en 2023 une démonstration claire, en revendiquant activement sa participation aux BRICS, en mettant à l'ordre du jour la fin de la dominance du dollar américain pour les transactions commerciales entre pays du Sud, mais en offrant aussi de jouer le rôle de pont entre Sud et Nord, notamment dans la préparation de sa présidence du G20 ou de la COP30 sur le climat. Que l'on pense que ce contexte de turbulences et d'alliances à géométrie variable ne sera que temporaire, ou bien qu'il s'agit d'un élément plus structurel, un tel monde rend impératif de consolider les formes d'intercompréhension entre les experts, les sociétés civiles et les gouvernements de ces différents blocs, qui coopèrent en même temps qu'ils sont en compétition voire en conflit. Le rôle d'un *think tank* comme l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est d'offrir des espaces informels de dialogue politique et technique à ces différents types d'acteurs. Alors que la rivalité entre Chine et États-Unis structure les lignes de conflit tant économiques que politiques, il est utile pour les autres régions du monde et pour préserver un pluralisme multilatéral, de consolider des formes de dialogue qui permettent de sortir de ces oppositions binaires. C'est en particulier le cas entre l'Union européenne et l'Amérique latine.

Cet article exprime le point de vue d'un *think tank* œuvrant pour trouver des accords politiques internationaux ambitieux en matière de transition écologique et de réduction des inégalités. Il analyse d'abord les raisons pour lesquelles l'Iddri estime que le dialogue de l'Europe avec l'Amérique latine est essentiel en matière de développement durable. Il met ensuite l'accent sur la question structurante des relations

entre ces deux régions, celle des structures des chaînes de valeur de l'économie mondialisée qui les relie, et souligne enfin les questions de gouvernance et de régulation que ce dialogue, absolument nécessaire, permettrait d'aborder explicitement, et qui pourraient aider chacune des deux régions à contribuer à la gouvernance mondiale de ces questions.

### **Pourquoi le dialogue entre Europe et Amérique latine est-il prioritaire pour un think tank européen sur le développement durable ?**

En tant que *think tank* européen cherchant à rassembler les conditions sociales et politiques pour une mise en œuvre ambitieuse des accords sur le développement durable, l'Iddri a un attachement spécifique à l'Union européenne et à ses partenariats. C'est une responsabilité première d'assurer que la transition vers le développement durable soit mise en œuvre de manière ambitieuse en Europe, où nous sommes installés. Ceci est d'autant plus important que depuis 2019, le Pacte vert européen (s.d.) constitue une tentative particulièrement ambitieuse et systémique de faire la transition vers les objectifs climatiques et en matière de biodiversité que la science indique comme indispensables, tout en essayant d'en faire un projet économique, social et politique pour le continent. Non que tout fonctionne à la hauteur de cette ambition, mais c'est précisément le rôle des *think tanks* de proposer des instruments d'action et des modalités de parvenir à obtenir des accords politiques interne à l'Europe, entre secteurs et entre États membres, pour faire fonctionner le Pacte vert. Savoir analyser cette tentative, ses succès et ses limites, constitue aussi une base à partir de laquelle échanger avec des partenaires dans d'autres pays, dans une logique d'apprentissage collectif sur les politiques publiques (*policy learning*). Une

dernière raison qui explique la centralité du projet européen pour un *think tank* comme l'Iddri, qui soutient par ailleurs le multilatéralisme, c'est que le projet politique de construction européenne constitue fondamentalement un projet de dépassement des intérêts nationaux, expérience unique mais fragile et imparfaite s'il en est, et qui suppose des évolutions et des mises à jour permanentes, notamment dans un contexte politique aussi tendu qu'aujourd'hui.

Dans ce contexte, l'Union européenne constitue un immense marché dont les décisions qui le régulent peuvent impacter le reste du monde. La mise en œuvre des Objectifs de Développement durable (ODD) par l'Union européenne supposerait que les partenariats de l'Union européenne avec d'autres régions soient pensés dans un double objectif : permettre à l'Europe d'atteindre les ODD, et assurer que les autres régions du monde puissent les atteindre. C'est là un engagement moral pris par l'Union européenne et ses États membres. C'est aussi la responsabilité historique de l'Europe, tout en étant une stratégie politique et économique indispensable pour les intérêts propres de l'Union. Ces autres régions du monde constituent en effet des marchés futurs pour les acteurs économiques européens, et elles devront être des sources d'approvisionnement stables pour l'économie et les sociétés du continent. Enfin, les partenariats avec les autres grandes régions du monde sont la condition de formes stabilisées d'alliances politiques, probablement non exclusives, mais garantissant un peu de prévisibilité dans ce monde multipolaire.

Les difficultés de la redéfinition du partenariat entre Europe et Afrique montrent qu'il faut se garder de toute conceptualisation d'un de ces partenariats bilatéraux comme une évidence et une exclusivité : autant il est essentiel que les deux continents réussissent à bâtir un partenariat le plus

juste et le plus équilibré possible, autant l'Afrique aura tout à fait raison de se tourner aussi vers d'autres partenaires. Et si l'importance de l'Europe dans les relations commerciales de l'Afrique est manifeste, si l'héritage colonial relie les deux continents, ce partenariat est encore bien loin d'être un modèle, et il est largement traversé par la question d'une redéfinition des objectifs de l'aide au développement.

Par contraste, le partenariat entre l'Europe et l'Amérique latine, tout aussi marqué par l'histoire coloniale, est cependant moins axé sur l'aide au développement, et mettra plus directement à l'ordre du jour la question des structures des relations économiques internationales. A court terme, le rôle clé du Brésil à la présidence du G20 en 2024 puis de la COP30 sur le climat en 2025, impose d'accélérer la capacité de se comprendre entre Europe et Amérique latine, notamment sur la composante extérieure du Pacte vert, présenté par les pays du Sud comme une politique protectionniste. Plus largement que la seule politique commerciale, une logique de partenariat entre Europe et Amérique latine ne pourra pas éviter d'aborder une question plus radicale dans le contexte actuel : dans un climat de course aux aides d'État pour l'industrialisation verte et la réindustrialisation entre États-Unis, Europe et Chine, le risque n'est-il pas grand que les pays moins dotés en matière financière n'aient plus aucune capacité pour investir pour leur propre développement durable, tous les flux d'investissement se concentrant dans les pays déjà industrialisés ?

Vu d'Europe, l'Amérique latine constitue un ensemble économique régional certes hétérogène, mais présentant quelques traits communs qui rapprochent les deux régions. D'abord, Europe et Amérique latine partagent des convergences ou des connivences en matière de valeurs, qu'il s'agisse de l'importance accordée aux droits de l'homme

et à la démocratie environnementale (l'accord d'Escazu en Amérique latine sur l'information, la participation et l'accès à la justice en matière environnementale est le seul parent de la Convention d'Aarhus sur le même sujet en Europe (Iddri, 2019)), mais aussi de la structure du débat politique où l'enjeu des inégalités et de l'environnement a été constitué comme un problème d'action publique en tant que tel, même si les réponses sont diverses et les points de départ très contrastés. On pourrait presque avancer que malgré des périodes très différenciées selon les pays, l'Amérique latine partage avec l'Europe des expériences de démocratie sociale de marché. Échanger entre ces deux régions est donc essentiel pour consolider les leçons tirées des expériences de chaque côté de l'Atlantique et les faire compter à l'échelle mondiale, face à des régions dont les valeurs et la structuration du débat politique sont très différentes.

De plus, les pays latinoaméricains constituent un soutien fort au multilatéralisme et un pont entre Nord et Sud. Ils ont, à de multiples reprises, été à l'initiative de propositions de consensus entre Sud et Nord, à l'exemple du Guatemala et de la Colombie lors de la Conférence de Rio+20 en 2012, lorsqu'ils ont proposé la négociation sur les Objectifs de développement durable, ou de la Colombie à nouveau en 2022 concernant la proposition de mécanisme de financement de la biodiversité à la COP15 de la convention des Nations Unies sur ce sujet. Tout en construisant à partir des institutions existantes comme celles de Bretton Woods (Banque mondiale, FMI), les pays latinoaméricains aident aussi à ouvrir une fenêtre sur les institutions construites comme nouvelles ou alternatives, proposées notamment sous l'égide de la Chine (New Development Bank ou Banque des BRICS, Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures).

Enfin, en matière de développement durable, les pays latinoaméricains, par leur histoire et la structure de leurs économies et de leurs sociétés, posent inévitablement la question de l'extractivisme, comme problème récurrent et structurel directement contradictoire avec une trajectoire visant à atteindre les ODD. L'expérience longue des pays latinoaméricains pour tâcher de se défaire d'une focalisation sur l'exportation de matières premières sans suffisamment de valeur ajoutée localement constitue un élément clé de la réflexion sur le développement durable de ces pays, et sur les conditions du système économique mondial qui permettraient de changer de trajectoire. La définition qui pourrait être donnée d'extractivisme est la suivante : un problème objectif de non-capture de la valeur ajoutée par les pays exportateurs, empêchant la construction d'une trajectoire d'industrialisation permettant d'offrir des emplois décents et bien rémunérés. C'est le défi qu'affronte maintenant le continent africain, et tirer les leçons des expériences latinoaméricaines, dans leurs relations aux autres continents, au grand marché Nord américain ou à l'Union européenne, sera donc essentiel.

Le partenariat entre l'Europe et l'Amérique latine est donc loin d'une évidence géopolitique, mais il est un atout à cultiver et une opportunité majeure pour apprendre et partager les conditions de la transformation du système économique mondial. C'est à ce titre que le dialogue entre les deux régions apparaît, aux yeux de l'Iddri, comme un impératif tant sur le plan moral que sur le plan stratégique.

### **Le risque que l'économie décarbonée de demain ne renvoie l'Amérique latine à l'extractivisme**

Il est courant de présenter les accords commerciaux entre les grands blocs économiques comme le cœur de ce

qui doit évoluer fortement pour permettre le développement durable des deux parties à l'accord. La description de la situation et des besoins actuels de l'Europe et de l'Amérique latine permet de comprendre pourquoi cette focalisation sur la question des accords commerciaux est insuffisante.

En Amérique latine, l'un des enjeux clés de la prospérité pour tous les citoyens continue d'être les défis récurrents de l'industrialisation et de la construction d'un marché intérieur, ainsi que le problème d'extraversion des économies vers l'export. En matière de développement durable, la transition des modèles de production et de consommation en Amérique latine elle-même constitue un autre enjeu clé (par exemple, l'évolution nécessaire des régimes alimentaires pour faire face aux épidémies d'obésité, en matière de santé publique). Par ailleurs, l'inévitable prise en compte des évolutions qui pourraient être attendues dans les marchés d'export, par exemple la réduction de la demande européenne de soja, si les Européens consomment moins de viande venant d'animaux alimentés par ce soja latinoaméricain, ou bien si les pays européens renforcent leur autonomie stratégique en produisant eux-mêmes l'alimentation du bétail.

En Europe, au côté du Pacte vert 2019/2024, la transition constitue une des dimensions clés si ce n'est la principale d'un nouveau projet économique et social pour le continent : une stratégie de montée en gamme et de positionnement des acteurs économiques européens comme pionniers de la transition, en mesure d'être ainsi faiseurs de normes. Pour négocier les conditions difficiles de transition avec certains secteurs clés, cela conduit l'Union européenne à déterminer de nouvelles conditions aux frontières (comme avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières), à mettre en place une nouvelle politique industrielle, voire un réarmement des aides d'État comme certains États membres l'indiquent, dans

un objectif de réindustrialisation et de compétition avec la Chine et les États-Unis, mais aussi d'autonomisation stratégique, en repositionnant davantage les approvisionnements sur le continent lui-même. L'Europe étant un continent très dépendant pour ses ressources, la question de la souveraineté et de la sécurité d'approvisionnement est devenue encore plus essentielle après les crises du Covid et des impacts de la guerre russe en Ukraine.

Dans ces conditions, l'alignement des objectifs entre l'Amérique latine et l'Union européenne n'a rien d'évident, et les contradictions voire les conflits pourraient être nombreux. La querelle sur la stratégie européenne de lutte contre la déforestation semble être seulement la partie émergée de l'iceberg, lorsqu'on prend en compte les objectifs d'industrialisation des deux continents, chacun voulant capturer chez lui la valeur et les emplois industriels dans les chaînes de valeur mondialisées.

La poursuite de la négociation sur des accords de libre-échange entre les deux régions est donc absolument indispensable, pas tant pour le résultat de l'accord *in fine*, que comme cadre principal du dialogue existant entre les deux régions, essentiel pour des économies qui dépendent autant de l'export. Elle l'est aussi pour faire vivre plus largement la discussion entre les sociétés civiles des pays des deux continents, quoi que deviennent les orientations politiques dans ces pays : la perspective du marché européen et de ses exigences peuvent être un ressort essentiel de la société civile brésilienne pour éviter que le gouvernement fédéral (ce qui était le cas sous la présidence de Jair Bolsonaro) ne rogne encore plus radicalement les droits environnementaux et sociaux.

Mais cette discussion sur le commerce est largement insuffisante parce que les objectifs d'industrialisation et de

reconfiguration des chaînes de valeur mondialisées sont soumis à de nombreux autres facteurs clés, au-delà des régulations commerciales, qui provoquent des changements rapides. Tout d'abord, la numérisation et la robotisation transforment à grande vitesse la productivité du travail, enjeu principal de la compétitivité internationale et de la capacité à stabiliser des emplois industriels. Ensuite, la sécurisation des approvisionnements de certains acteurs privés les fait passer de stratégies très ouvertes d'approvisionnement à flux tendu et au plus bas coût avec visibilité à court terme, à des stratégies d'accord de filières plus stables et donc plus fermées, sélectionnant les fournisseurs sur une base de sécurisation à moyen ou long terme, voire de relocalisation des approvisionnements à proximité géographique (*reshoring*) ou dans des « contextes géographiques amis » (*friendshoring*). Enfin, la transition énergétique, tirée notamment par les tendances de réduction rapide du coût des énergies renouvelables et par les politiques de décarbonation des grandes économies innovantes, transforment les chaînes de valeur du secteur énergétique, mais aussi celles de secteurs industriels comme l'automobile. Dans un tel contexte, quelle place reste-t-il pour l'Europe, face au positionnement très attractif des États-Unis ou de la Chine ? *A fortiori*, quelle place reste-t-il pour l'Amérique latine ? De plus, comment les rôles dans ces chaînes de valeur évoluent-ils, et qui sont les nouveaux donneurs d'ordre ? Pour le secteur automobile, par exemple, les constructeurs et leur technicité en matière de motorisation deviennent, avec l'électrification des véhicules, moins importants que les opérateurs numériques.

Dans ce contexte mondial, accentué par la crise d'approvisionnement énergétique de l'Europe suite à la guerre russe en Ukraine, l'Union européenne cherche avant tout à sécuriser ses approvisionnements en matériaux critiques ou

en hydrogène vert. Cette posture pourrait renvoyer les pays producteurs de ces ressources dans une position de purs exportateurs de matières premières sans valeur ajoutée, d'autant plus si l'Union européenne cherche à rapatrier le plus possible d'emplois industriels sur son sol. En particulier concernant les matériaux critiques, la dépendance de l'Europe est moins vis-à-vis des pays andins ou de l'Australie où le lithium est extrait que vis-à-vis de la Chine qui concentre plus des deux tiers des capacités d'affinage et de raffinage. L'Europe aurait tout intérêt à long terme, à avoir investi dans des capacités industrielles d'affinage et de raffinage dans ses États membres, parce que ces investissements permettraient de traiter les matériaux issus des batteries usagées dans le cadre de l'économie circulaire qui serait l'aboutissement en matière d'autonomie stratégique. Dans le cadre bilatéral, quelle perspective de développement une telle stratégie laisse-t-elle aux pays détenteurs de ressources minérales comme le Chili, l'Argentine ou la Bolivie ? A moins que l'Union européenne ne voie intérêt à un accord stable avec l'Amérique latine, où elle accepterait de bâtir son approvisionnement latinoaméricain en matériau déjà transformé comme une diversification de sa dépendance aux capacités chinoises de première transformation ?

Une histoire similaire pourrait être racontée sur l'approvisionnement en acier « vert » depuis l'Afrique du Sud : le secteur sudafricain de l'acier a besoin d'avoir des garanties d'achat avec des prix élevés pour oser investir dans de nouvelles usines d'acier décarboné, mais l'Europe a aussi intérêt à localiser les emplois industriels de l'acier « vert » sur son propre sol. Ainsi, les décisions d'investissement dans le secteur de l'acier comme dans le secteur de l'automobile, se sont encore complexifiées, avec une gouvernance des grands acteurs économiques privés transnationale, et ils ne peuvent pas être considérés comme uniquement pilotés par

une puissance publique d'un pays, puisque leurs stratégies économiques sont internationales.

On le voit, l'enjeu d'éviter des formes extractivistes de développement dépasse la seule question des matières premières et oblige à réfléchir à l'ensemble des chaînes de valeur pour les marchés latino-américains ou pour les marchés européens, qu'il s'agisse de biens industriels ou agroalimentaires. Comment les pays peuvent-ils garantir une (re)localisation de la valeur ajoutée, des emplois, de la capacité d'innovation ? Peut-on éviter que la capture des opportunités d'emplois industriels ne soit vue que comme un jeu à somme nulle, où ce qui est gagné par un pays partenaire et forcément perdu par l'autre ? Le soutien au déploiement de l'innovation sous toutes ses formes (technologique, mais aussi en matière d'usage, de modèles d'affaires et de financement) est-il en mesure de contrecarrer cette perspective purement distributive et non coopérative des négociations autour des nouvelles chaînes de valeur du monde de demain, en réussissant à créer davantage d'opportunités à se partager ? Quels sont les modèles d'extraction de rente, et par conséquent de domination des chaînes de valeur, qu'il faudrait éviter et qui sont tout autant du ressort de l'économie numérique que des secteurs plus classiques de production de biens industriels ?

### **Quelles sont les régulations ou les négociations pertinentes ?**

La question du commerce des matières premières est donc à la fois tout à fait illustrative du risque de cantonner l'Amérique latine dans un rôle extractiviste, et en même temps tout à fait insuffisante pour désigner le périmètre du problème et celui des solutions possibles. Faut-il s'intéresser aux traités commerciaux ou bien aux règles en matière de

d'investissement ? L'Europe pourrait-elle à la fois inciter ses acteurs économiques et financiers à investir en Amérique latine, et les obliger à laisser une part importante de la valeur et des emplois industriels dans ces pays ? Les obligations de sauvegardes environnementales, sociales et de gouvernance pourraient être alliées à des obligations en matière de partage de la valeur, mais comment leur donner un caractère attractif plutôt que dissuasif ?

Les pays du Sud soulignent les difficultés auxquelles ils font face en matière de financement des investissements nécessaires pour le développement durable. C'est d'ailleurs le cœur de la réforme de l'architecture financière internationale discutée dans le cadre du G20 et du Sommet de Paris sur un Nouveau pacte financier mondial en juin 2023, ou lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Moins soumis que l'Afrique à des évaluations du risque politique qui plombent fortement l'attractivité en matière d'investissement, les pays latino-américains et caribéen sont représentatifs de situations complexes, où expérimenter de nouvelles manières de favoriser des arrangements institutionnels spécifiques entre opérateurs économiques européens et latinoaméricains peut permettre de nouvelles formes de partage de la valeur.

En matière d'innovation également, plusieurs concepts innovants ont été proposés, comme le codéveloppement des technologies qui consistent à penser non seulement le transfert de technologie mais aussi le déploiement des capacités industrielles de production de cette technologie, et des innovations en matière de mise en usage de ces technologies dans des services ou d'autres procédés industriels. Le coût d'accès à une technologie est un facteur moins important que la reconnaissance de l'innovation d'usage ou organisationnelle, dans le cadre d'une approche de système d'innovation. Là

aussi, des formes de régulation ou d'encadrement de l'appui à l'innovation et de sa rémunération semblent essentielles, et potentiellement plus structurantes que la politique commerciale au sens propre.

Mais autant sur les investissements que sur l'innovation, il est peu probable qu'une négociation intergouvernementale soit politiquement faisable et qu'elle soit d'ailleurs suffisante sur le fond : la variété des acteurs qui doivent être impliqués est beaucoup plus importante. Il est donc absolument essentiel de mettre en place les conditions d'un dialogue sur la reconfiguration des chaînes de valeur avec tous les acteurs. Et le dialogue bilatéral entre Amérique latine et Europe à ce sujet en constituerait un premier pas essentiel.

Le Sommet de juillet 2023 à Bruxelles entre Celac (Communauté de l'Amérique latine et des Caraïbes) et Union européenne aura surtout permis de constater le manque de dialogue, notamment autour de la négociation du Pacte vert européen, très tournée vers l'interne, vu les difficultés déjà majeures de la négociation entre États membres. Mais ce sommet doit marquer un tournant, à partir duquel on répare la qualité du dialogue bilatéral, pour préparer la suite. En particulier, ce dialogue devra traiter des enjeux clés illustrés par les commerces des matières premières, et de poser plus largement la question des conditions en matière d'investissement et d'innovation qui permettront de changer plus profondément les éléments structurels qui peuvent maintenir l'Amérique latine dans une posture extractiviste. Cela est tout aussi important pour éviter que l'Union européenne ne se retrouve en panne d'attractivité pour les investissements par rapport aux deux superpuissances économiques que sont les États-Unis et la Chine. Ce dialogue est donc un impératif stratégique pour les deux continents, pour pouvoir plus profondément comprendre et faire des propositions pour



intervenir sur les facteurs structurels de l'asymétrie dans les rapports économiques mondiaux : sans avancée dans la compréhension mutuelle sur ce sujet, les conflits économiques mais aussi politiques entre blocs régionaux risquent de devenir de plus en plus aigus, mettant en danger la capacité à gouverner ensemble notre destin commun planétaire.

## Références bibliographiques

Commission européenne (s.d.), *Le pacte vert pour l'Europe*. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr)

Iddri (2019, mars), "L'accord d'Escazú : un exemple ambitieux de traité multilatéral en faveur du droit de l'environnement ?". (Décryptage). [https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319FR\\_Escazu.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319FR_Escazu.pdf)

***Fomentando caminos sostenibles: Transición justa  
hacia una economía baja en carbono en América  
Latina y el Caribe***

***Fernando Andrade Henao***  
***Especialista Regional en Cambio Climático para América  
Latina y el Caribe, PNUD***

La región de América Latina y el Caribe comprende a seis de los países biológicamente más diversos del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Venezuela y Perú), así como al área más rica de biodiversidad del planeta. Estos países cubren menos del 10 % de la superficie terrestre, pero contienen aproximadamente el 70 % de las especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios, plantas e insectos. América del Sur posee más del 40 % de la biodiversidad mundial y más de la cuarta parte de los bosques. América Central cubre sólo el 0,5 % de la masa terrestre, sin embargo contiene el 10 % de su diversidad biológica, y el 50 % de la vida vegetal que se encuentra en el Caribe no se da en ninguna otra zona del planeta (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010). Según el Banco Mundial, la región es responsable apenas del 8,1 % de las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI). En esta región, los grandes emisores son Argentina, Brasil, México y Venezuela, quienes en conjunto aportan el 4,8 % de las emisiones globales (Banco mundial, s.f.).

A pesar de esto, la región también es considerada como una de las más vulnerables ante los efectos del cambio climático, y esta es una de las razones principales que está impulsando a los países de América Latina y el Caribe (ALC) buscar una economía baja en carbono. Arraigado en los principios de una transición justa, este cambio de paradigma busca armonizar el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Inspirándonos en el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en todo el mundo, donde coincidimos en que no existe una definición universalmente aceptada de Transición Justa, entendemos la Transición Justa como un marco basado en principios, procesos y prácticas.

Conforme la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) y las Estrategias de descarbonización a Largo Plazo (LTS) son las herramientas establecidas en el Acuerdo de París para colectivamente reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a 2°C. Estas son políticas y compromisos diseñados por los países que delinean las medidas y acciones a tomar para definir metas nacionales de reducción de gases de efecto invernadero así como incremento de resiliencia ante el cambio climático a mediano (NDC) y a largo plazo (LTS).

El PNUD siendo la agencia líder de las Naciones Unidas en desarrollo internacional con presencia en 170 países y territorios, las NDC y LTS son el punto de entrada clave para conectar los puntos entre la acción climática, la inclusión social, la igualdad de género, y el desarrollo sostenible. Estos enlaces se realizan profundizando facetas críticas como la transición energética y los diálogos con las partes interesadas, políticas nacionales, participación del sector privado, creación de empleos verdes, financiación innovadora y perspectivas de colaboración con otros socios y aliados dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

### **Transición Justa: una estrategia integral**

Si la transición hacia una economía descarbonizada no se realiza de una forma adecuada, esto implica grandes riesgos de inequidad, convulsión social e incluso una pérdida de competitividad a nivel país en diferentes sectores y mercados. Esto es especialmente cierto para países en vías de desarrollo y de renta media los cuales basan su economía en esquemas productivos lineales e industrias extractivas. Los impactos de

descarbonizar estos sectores pueden ser altamente negativos. Por ejemplo, un país como Antigua y Barbuda que busca transformar su matriz energética hacia energías renovables, al realizar la transición, significaría una pérdida de empleos en sectores de generación eléctrica por combustibles fósiles. Esta pérdida de empleos tiene un impacto negativo en la economía del país a menos de que se implementen medidas de protección social y se fomente la transición de la fuerza laboral hacia los nuevos empleos creados por el uso de nuevas tecnologías.

Sin embargo, los beneficios tienen un gran potencial, por ejemplo, según la Organización internacional del trabajo (OIT), si se realizara una transición justa hacia una economía baja en emisiones de carbono, se crearían hasta 24 millones de empleos verdes a nivel mundial (OIT, 2018).

Bajo el entendimiento de que no existe una definición universal de Transición Justa, la propuesta del PNUD es enfocarse en un marco donde se trabaja desde tres pilares fundamentales: principio, proceso y práctica. Desde los mismos, se busca aumentar la conciencia del país sobre los principios de una transición justa, fortalecer su capacidad para poner en marcha procesos de transición justa y desarrollar la institucionalidad necesaria para implementar y poner en práctica dichos procesos.

### **Políticas nacionales y estrategias a largo plazo: guiando el camino a seguir**

Desde la perspectiva del PNUD, la importancia de una transición justa es evidente dentro de la política climática pues, las medidas y acciones para combatir el cambio climático se deben integrar con otros esfuerzos para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de una forma holística.

Actualmente, según el último análisis realizado por el PNUD sobre el estado actual de la ambición climática (UNDP, 2022b) el 38% de las NDC y el 56% de las estrategias a largo plazo a nivel global incluyen principios y referencias a una transición justa. En la región ALC, esto es cierto para el 20% de las NDC y el 14% de los LTS.

Los países de ALC han ideado políticas integrales y estrategias de largo plazo alineadas con el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las NDC de países como México se centran en la eficiencia energética y el transporte sostenible, y Brasil hace hincapié en la reforestación y la reducción de la deforestación. Estas políticas, estrechamente entrelazadas con los planes nacionales de desarrollo, marcan la trayectoria hacia un futuro sostenible.

Las estrategias a largo plazo (LTS) abarcan inversiones en investigación, educación, innovación y resiliencia climática. Por ejemplo, la Visión 2050 de Ecuador y el Programa de Agricultura Baja en Carbono de Brasil ejemplifican este enfoque con visión de futuro, asegurando que la acción climática se integre en el tejido del desarrollo nacional.

Sin embargo, una de las preguntas más comunes dentro de los generadores de política pública es: ¿cuáles son los beneficios de la adopción de medidas y acciones contra el cambio climático y cómo su implementación va a afectar la economía del país? Esta pregunta nace de la incertidumbre existente por la falta adecuada de datos que respalden los beneficios que pueden derivar de la implementación de estas políticas. Es la incertidumbre lo que precisamente invita a los generadores de política a permanecer en el “*business-as-usual*” y no optar por un camino más sostenible.

Con el fin de generar datos suficientes que respalden la implementación de una política pública (políticas basadas en evidencia) es necesario incurrir en una serie de análisis cuan-

titativos que recopilen información y propongan modelos de impacto sobre las acciones y propuestas en las NDC de los países. Estos análisis deben incluir información sobre los impactos al PIB, a los empleos, índices de pobreza, género e inequidad.

Por ejemplo, Antigua y Barbuda han desarrollado un análisis sobre los impactos de la NDC en el sector transporte, donde se define el número de empleos generados en comparación con las políticas actuales. Se ha estimado un incremento neto en el número de empleos de alrededor del 30% entre 2030 y 2040, estabilizándose al 2050 una vez alcanzada la descarbonización del sector (Climate Analytics, 2021).

Los países tienen entonces el reto de diversificar las economías afectadas, crear conocimientos, fortalecer las cadenas de suministro y ofrecer apoyo provisional relevante (apoyo de reubicación y protección social).

Ante la creación de nuevos empleos y la sustitución, eliminación o redefinición de empleos existentes durante la transición, también es clave invertir en capital humano e institucional, capacitación y sistemas educativos. A mediano y largo plazo, es imperativo influir en el sistema de educación académica, con el fin de asegurar que la transición es sostenible en el tiempo y que los cambios logrados son permanentes.

Ejemplos de estas políticas que sobresalen en la región son Colombia, donde se elaboraron recomendaciones de políticas para incorporar el principio y el proceso de una transición justa en su LTS. Más aún, en Belice se ha iniciado un proceso de fortalecimiento de capacidades en pequeñas y medianas empresas para tener acceso a nuevas tecnologías, digitalización y/e innovación verde. Del mismo modo, en Antigua y Barbuda se diseña un programa de capacitación en nuevas tecnologías de tipo renovable, así como una hoja

de ruta para la transición justa que guíe los pasos desde una perspectiva intersectorial.

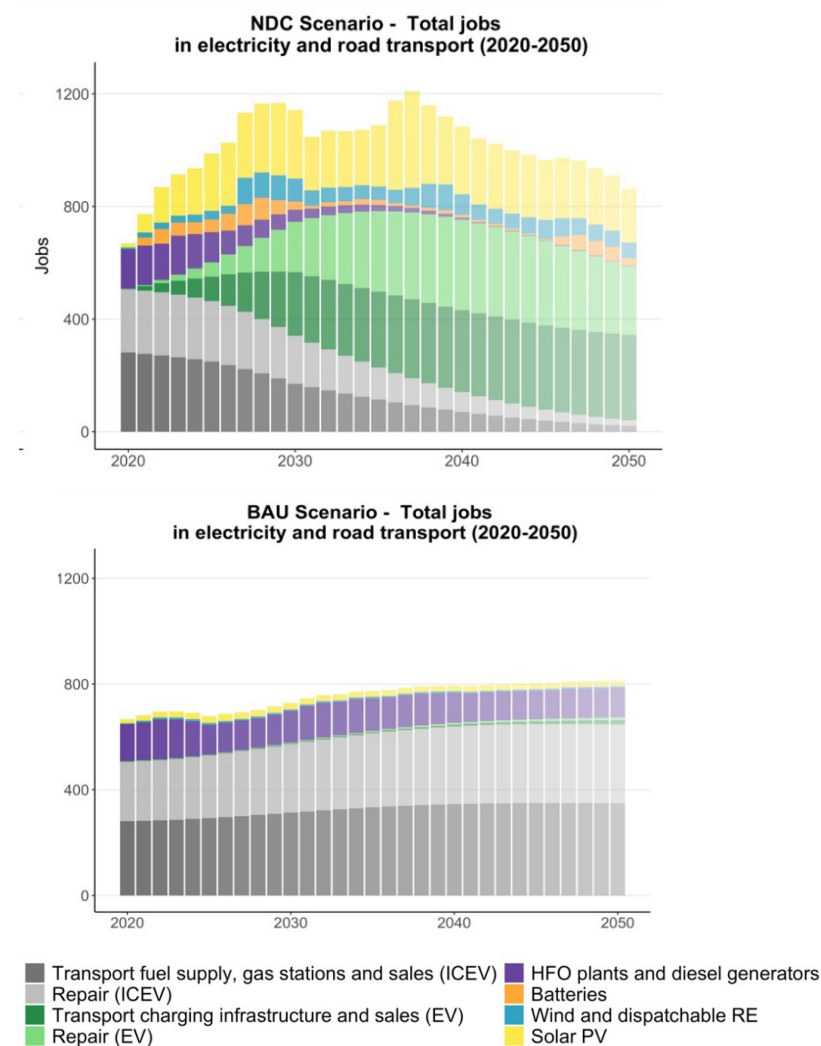
### Transición energética: cambio de marcha

Los países de ALC, dotados de abundantes fuentes de energía renovable, están encabezando el cambio hacia una revolución energética verde. Costa Rica, pionera en sostenibilidad, aspira a ser carbono neutro para 2050, basándose predominantemente en energías renovables. Uruguay se mantiene firme, generando más del 95% de su electricidad a partir de energías renovables, principalmente eólica y solar. Chile, con sus ambiciosos objetivos de energía renovable, se ha convertido en un líder regional en energía solar. Estas naciones no están simplemente realizando una transición de los combustibles fósiles a las energías renovables; están adoptando un renacimiento energético que crea empleos verdes, mitiga el impacto ambiental y fomenta el crecimiento económico. La integración de la energía solar, eólica e hidroeléctrica en su combinación energética no solo reduce las emisiones de carbono sino que también allana el camino para un futuro energético resiliente y sostenible.

### Diálogo entre partes interesadas: creación de consenso

Una transición justa exitosa requiere la participación activa y el diálogo entre diversas partes interesadas, incluidos gobiernos, empresas, comunidades indígenas y la sociedad civil. La OIT aboga por el diálogo social como medio para abordar las necesidades y preocupaciones de los trabajadores, garantizando su inclusión en el proceso de transición (OIT, 2021). Es crucial un compromiso significativo con las comunidades indígenas, respetando sus conocimientos y prácticas

Figura 1. Impacto total en el empleo - sector eléctrico y sector del transporte por carretera combinados para los escenarios *business-as-usual* (BAU) y Contribuciones nacionales determinadas (NDC) por Antigua y Barbuda.



Fuente: Climate Analytics (2021). *Towards a Just Transition of the Workforce - Baseline Analysis for the Electricity and Road Transport Sectors in Antigua and Barbuda.*

tradicionales y al mismo tiempo integrándolos en iniciativas de desarrollo sostenible. Las asociaciones público-privadas pueden facilitar la transferencia de tecnología y la innovación, permitiendo una transición más fluida hacia una economía baja en carbono.

Si queremos avanzar por una ruta de descarbonización de la economía, va a ser primordial tener una sociedad bien informada, activista y comprometida, que se involucre en todos los espacios de generación de política, pero que también contribuyan con acciones en su día a día.

Además, es fundamental el contar con espacios de socialización de las nuevas políticas que aseguren la inclusión y participación de todas las partes interesadas. En especial, los grupos de trabajadores y de empresas deben formar parte activa de los procesos de descarbonización de los países, en espacios de diálogo con el gobierno y con el resto de la sociedad, con el fin de identificar los potenciales riesgos en pérdida de empleos, potenciales nuevos empleos que se crearán, y qué estrategias de transición justa se deben implementar.

Entre ejemplos que están emergiendo en la región destacan los de Antigua y Barbuda, donde el Departamento de Medio Ambiente creó el Grupo de Trabajo de Transición Justa. En República Dominicana, el gobierno creó un Diálogo Nacional sobre Transición Justa y Empleos Verdes. En Chile, las consultas públicas han dado forma a la política energética de largo plazo del país, enfatizando la importancia del compromiso comunitario. Estos diálogos cultivan una visión compartida para un futuro sostenible, asegurando que se escuchen las voces marginadas y que prevalezca la justicia ambiental.

## **Financiamiento innovador: fomento de inversiones sostenibles**

Los mecanismos de financiación innovadores son fundamentales para catalizar la transición justa. Los bonos verdes, los fondos climáticos y las asociaciones público-privadas son fundamentales para financiar proyectos transformadores. Estos instrumentos financieros cierran brechas, asegurando que los proyectos, desde instalaciones de energía renovable hasta estrategias de adaptación climática, no solo se conceptualicen sino que se realicen, fomentando la sostenibilidad y la resiliencia.

Recursos financieros son necesarios para la implementación de estas políticas, y donde se requiere explorar diversas fuentes de financiamiento público y privado. La alineación de flujos financieros del presupuesto del estado es fundamental para asegurar que las políticas que se implementan sean coherentes con las metas establecidas dentro de las NDC, y a su vez contribuyan en la generación de nuevos empleos y programas de protección social. Un gran ejemplo de esto es Chile que ha logrado institucionalizar una serie de metodologías de alineación del presupuesto público con medidas y acciones de cambio climático. Esto asegura la disponibilidad sostenida de recursos para promover la transición justa hacia una economía baja en carbono.

## **Participación del sector privado: un catalizador del cambio**

El sector privado desempeña un papel fundamental a la hora de impulsar la transición justa. Las empresas están invirtiendo en tecnologías limpias, promoviendo la eficiencia energética y adoptando prácticas sostenibles. Iniciativas

como el Plan Estratégico Nacional de Energías Renovables de Argentina y la Política de Crecimiento Verde de Colombia muestran la fusión del crecimiento económico con la gestión ambiental. La agilidad, la innovación y los recursos del sector privado son activos invaluable en la transición.

Las asociaciones público-privadas, junto con políticas de apoyo, desbloquean financiación, tecnología y experiencia, impulsando a la región hacia una economía verde. Un ejemplo de esta cooperación es el caso de los gobiernos de Italia, Ecuador y el grupo Lavazza, donde el gobierno italiano, a través del PNUD aportó con recursos económicos con el fin de apoyar al Ecuador en el desarrollo de su política de producción libre de deforestación en productos como el café y el cacao. Esto ha facilitado que el Ecuador inicie la exportación de café libre de deforestación hacia Italia, fruto de la alianza entre la Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur (FAPECAFES) y la empresa italiana Lavazza (UNDP, 2022a).

El sector privado es un eje de la transición justa y posee la innovación, los recursos y la agilidad para impulsar un cambio significativo. Las empresas pueden invertir en proyectos de energía renovable, apoyando la expansión de la infraestructura de energía limpia. Además, pueden adoptar prácticas sostenibles dentro de sus operaciones, reduciendo la huella de carbono y estableciendo puntos de referencia en la industria. Las colaboraciones entre los sectores público y privado pueden fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias, mejorando la eficiencia energética y la conservación del medio ambiente. Al crear asociaciones con las comunidades locales, las empresas pueden empoderar a las personas, brindándoles capacitación y apoyo para oportunidades de empleo verde, especialmente en las zonas rurales. Por lo tanto, el sector privado emerge como un motor clave

no sólo para descarbonizar la economía sino también para fomentar la equidad social a través de políticas verdes. Sin embargo, siempre es necesario y fundamental que los gobiernos reconozcan y pongan en implementación una serie de salvaguardas sociales y ambientales que busquen mejorar los beneficios y las oportunidades sociales y ambientales, además de garantizar que se eviten, minimicen, mitiguen y gestionen los riesgos e impactos adversos en términos sociales y ambientales en la implementación de cualquier tipo de proyectos.

El PNUD por ejemplo, cuenta con una serie de Estándares Sociales y Ambientales basados en los principios de derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de la mujer y sostenibilidad ambiental (UNDP, 2014). Estos estándares pueden ser utilizados como referencia o guía para los gobiernos que busquen implementar dichas salvaguardas, o incluso crear políticas nacionales de salvaguardas como ya lo han hecho países como Colombia, Ecuador y Costa Rica para acceder a recursos de pagos por resultados por reducción de deforestación bajo el marco de REDD+ (UNFCCC, s.f.).

### **Creación de empleos verdes: empoderamiento de las comunidades**

Los empleos verdes son agentes transformadores que ofrecen no sólo empleo sino también empoderamiento y dignidad. Las iniciativas de Brasil en el sector de la energía solar y el enfoque de Colombia en la agricultura sostenible resaltan la diversidad de empleos verdes. Los programas de capacitación y desarrollo de habilidades, a menudo iniciados por gobiernos y ONG, están dando forma a una fuerza laboral calificada capaz de abordar los desafíos y oportunidades de una economía baja en carbono. Estos empleos, que abarcan

la energía renovable, la conservación y la agricultura sostenible, salvan las disparidades económicas, empoderan a las personas y nutren a las comunidades para las generaciones venideras.

### **Posible colaboración con la Unión Europea: uniendo continentes para la sostenibilidad**

Actualmente existen una serie de iniciativas por parte de la UE que contribuyen al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. Programas como EUROCLIMA+ el cual provee asistencia técnica a la región alineado con el Pacto Verde Europeo y los objetivos esbozados en el Acuerdo de París (European Commission, s.f.), e iniciativas de la UE como la Agenda Global de Inversión del Global Gateway (GGIA, por sus siglas en inglés) que busca oportunidades de inversión justas, ecológicas y digitales son solo un par de ejemplos del compromiso de la UE con la región de ALC.

El hecho de que la UE se haya comprometido a destinar al menos el 30% de su presupuesto de cooperación a iniciativas centradas en el cambio climático y la biodiversidad, presenta un horizonte de nuevas oportunidades. La UE, reconocida por sus avances tecnológicos y su experiencia climática, puede mejorar significativamente los esfuerzos de ALC. Las iniciativas conjuntas de investigación pueden estimular la innovación, impulsando la rápida adopción de prácticas y tecnologías sostenibles. Los intercambios de políticas pueden alinear estrategias y estándares, fomentando la coherencia regulatoria y el intercambio de mejores prácticas. Las asociaciones comerciales pueden impulsar el crecimiento económico, permitiendo la transferencia de tecnologías y conocimientos ecológicos. Iniciativas como la Fundación EU-LAC sirven como conductos para la colaboración, al-

lanando el camino para asociaciones transformadoras en la acción climática y la sostenibilidad.

### **Conclusión: una odisea colectiva hacia la sostenibilidad**

En el complejo entramado del cambio climático y el desarrollo sostenible, América Latina, el Caribe y sus socios globales se embarcan en una odisea colectiva guiados por los principios de una transición justa donde enfrentan desafíos, aprovechan oportunidades y elaboran una narrativa de resiliencia e innovación. Su compromiso, reflejado en iniciativas de energía renovable, diálogos con las partes interesadas, políticas inclusivas, creación de empleos verdes, financiación innovadora y colaboraciones internacionales, presenta un gran reto. Los empleos verdes no son sólo empleo, son caminos hacia la dignidad y el empoderamiento. La energía renovable no es sólo un cambio tecnológico, es una promesa de un futuro más limpio y verde. Los diálogos colaborativos no son sólo discusiones, son puentes que conectan diversas comunidades y naciones. A medida que estos esfuerzos convergen, dan forma a una trayectoria hacia un legado sostenible, inspirando al mundo a seguir su ejemplo. Juntos, América Latina, el Caribe y sus socios globales cultivan las semillas de un mañana sostenible, sembrando la promesa de un planeta próspero para las generaciones venideras.



## Referencias bibliográficas

Banco mundial (s.f.), “Emisiones de gases de efecto invernadero totales”, *Datos*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.GHGT.KT.CE>

Climate Analytics (2021), *Towards a just transition of the workplace: Baseline Analysis for the Electricity and Road Transport Sectors in Antigua and Barbuda*. <https://climateanalytics.org/publications/towards-a-just-transition-of-the-workplace-baseline-analysis-for-the-electricity-and-road-transport-sectors-in-antigua-and-barbuda>

European Commission (s.f.), *The European Green Deal*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

International Labour Organization (s.f.), *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*. <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/lang--en/index.htm>

Organización internacional del Trabajo (OIT) (2018), “Sostenibilidad medioambiental con empleo. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Resumen ejecutivo”. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_628710.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_628710.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), *Estándares sociales y ambientales*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-07/UNDPs-Social-Environmental-Standards-SPANISH.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022a, 31 de marzo), “Café ecuatoriano de origen sostenible y libre de deforestación conquista mercados internacionales”. *Café ecuatoriano de origen sostenible y libre de deforestación conquista mercados internacionales*. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (undp.org)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2010), *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe*. GEO ALC 3. p. 94 <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/13194/retrieve>

United Nations Development Program (UNDP) (2022b), *The state of climate ambition*. <https://www.undp.org/publications/state-climate-ambition>

United Nations Development Programme (2022, November 4), *How a Just Transition Can Help Deliver the Paris Agreement*. <https://www.undp.org/publications/how-just-transition-can-help-deliver-paris-agreement>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (s.f.), “What is REDD+?” <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/redd/what-is-redd>

*Integrating value chains and imagining  
(bi-)regional cooperation: marrying scientific  
knowledge with economic growth and people's wish for  
a better life*

*Corina Hebestreit  
General Secretary, ECGA*

*Are we all singing from the same hymn sheets?*

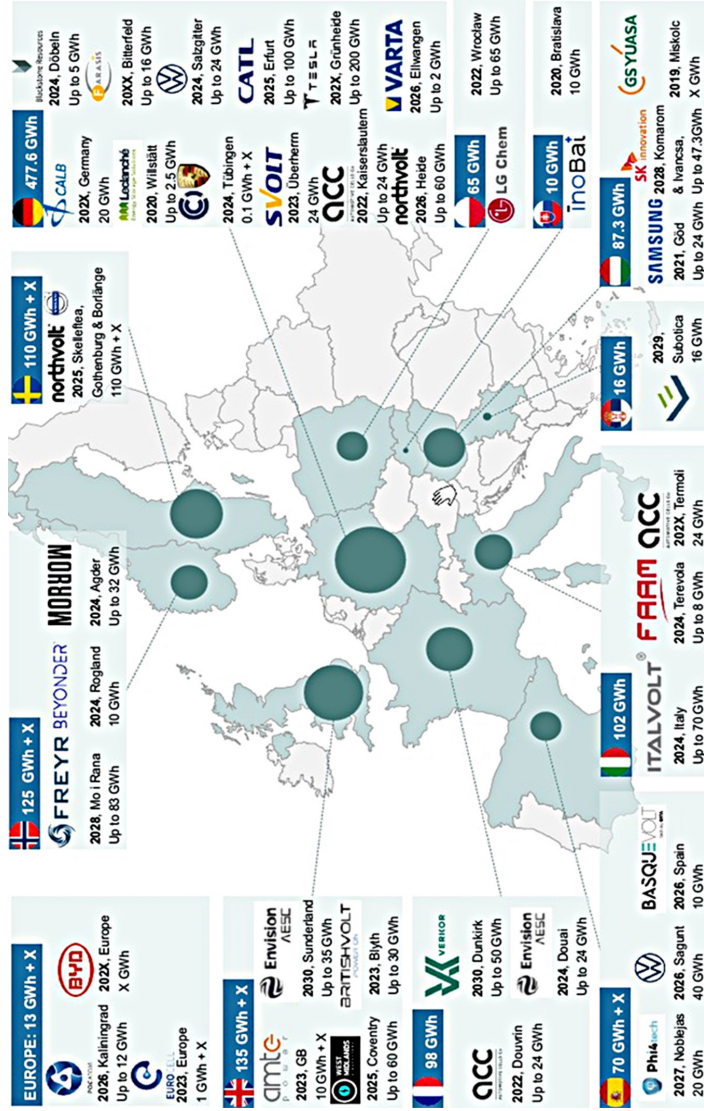
*Sometimes one does not have the impression, or at least we are not at the same time on the same sheet. And we are not even singing it all in the same sequence.*

### Trying to address climate change and finding solutions

Sometimes we are driven by science and recognition that we need to do something – the faster the better – as in the case of climate change. But in reality, every country has their own challenges and resulting ambitions as well as obstacles inherent in historic and previous economic and social development, and as well as geopolitical changes arising. And these factors all need to be reconciled. It is not so long ago that the European Union, having adopted some CO<sub>2</sub> reduction targets, was launching one sectorial decarbonisation strategy after another and is now slowly realising that zero-CO<sub>2</sub> will not be possible in all cases and that a certain amount of “carbon management” will rather be required. New routes to Carbon Capture Storage and Utilisation as a way forward for intensive industries will be needed. The whole decarbonisation or now carbon management strategy as well as the geopolitical developments have triggered the development of not just a new industrial policy but *de facto* an industrial revolution. Such major shifts in technology and economy have led to the realisation that raw material needs are again at the core, and that this shift has serious implications for trade investments and all concerned societies. The development away from fossil resources as fuel for mobility is just one of these examples.

The development of around 35 projects have been announced or launched to develop Europe's battery capacity to achieve e-mobility in order to reduce carbon emissions from transport (Figure 1).

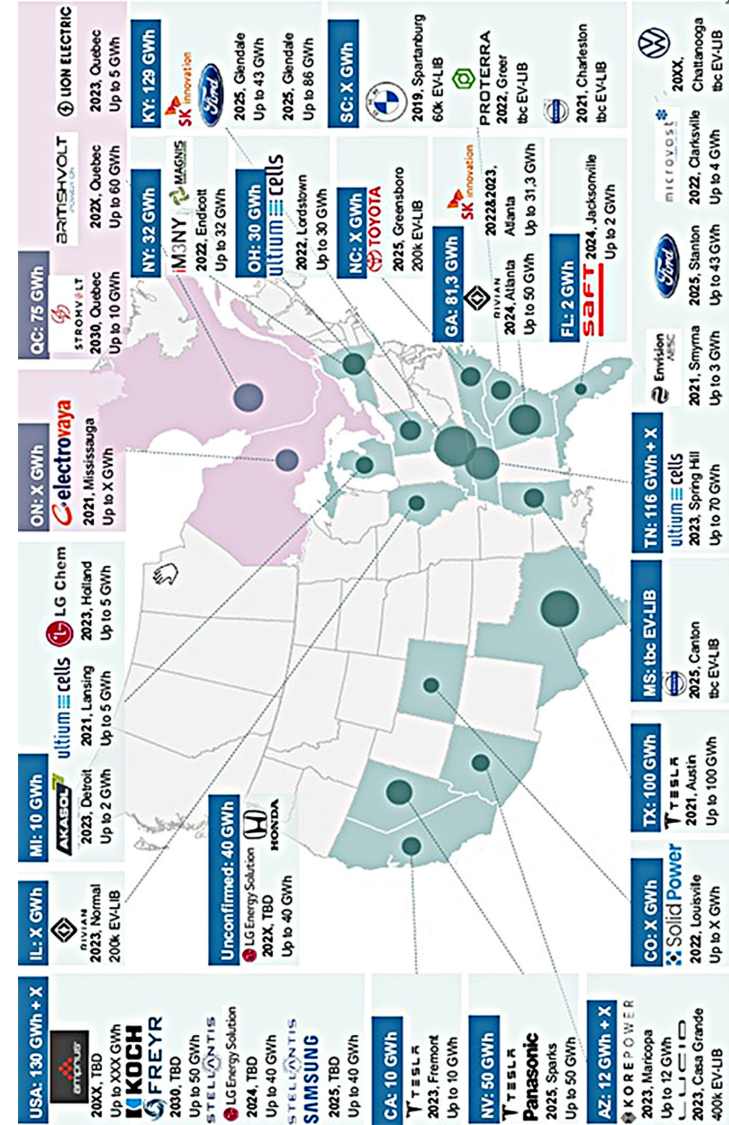
Figure 1: 35 battery production projects announced in Europe



Source: Benchmark Source, 2023

Equally more than 50 projects have been announced or launched in North America to develop a North American battery value chain for the same reasons (Figure 2).

Figure 2 : 50 battery production projects announced in North America



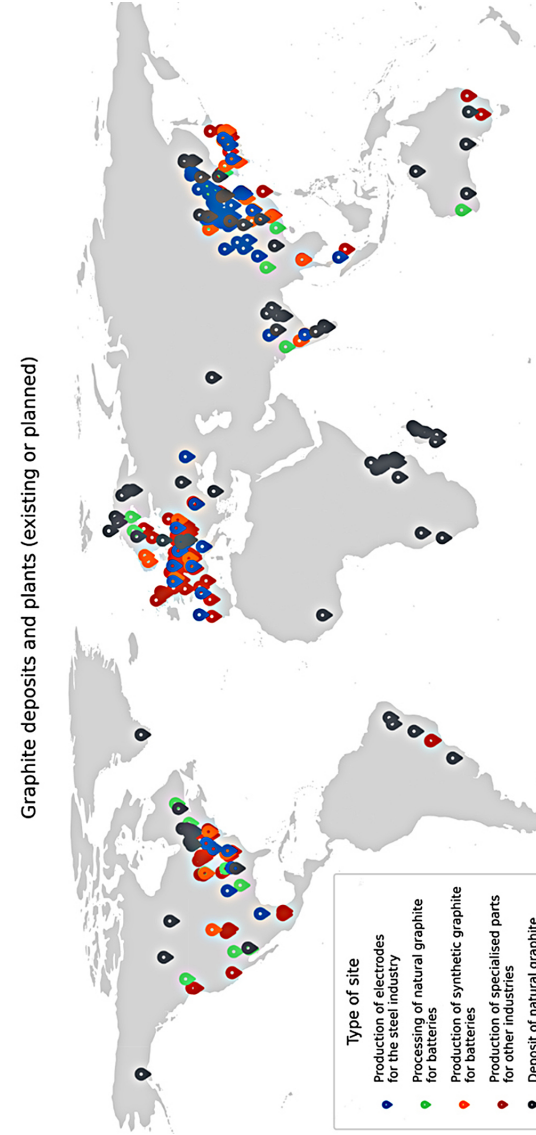
Source: Benchmark Source, 2023

Just related to this sector, the scale of some predictions of future demands for a whole range of materials is impressive, some of which are being secured from Latin America, and these predictions are outright scary for all parties involved, such as downstream users (battery producers, automotive and electronics industries). Relying on the discourse of combating climate change, the race for resources has reached another level. In addition, many materials have been classified as “critical and strategic” by many jurisdictions around the world which means they are important in economic terms and are not sufficiently available. And when you have a look for example at where these materials are produced, take the case of graphite, you can clearly see the imbalance (Figure 3).

There are several reasons for that, be it geological availability, lack of exploration for new deposits, lack of investment in other locations and vicinity to end-use markets due to transportation costs and sustainability of transport.

And all discussions about recovery and recycling of resources or substitution of some of the critical resources with others cannot hide the fact that the overall demand of the human kind for materials is ever growing, and it is not going in the right direction.

Figure 3: Graphite deposits and plants (existing or planned)



Sources: Wood Mackenzie and ECGA's own research

Source : map elaborated by the ECGA, 2024

## Access to sustainable raw and other materials – enhancing the overall performance and reducing the impact

The EU has a whole range of legislation to govern the production and use of substances in its own borders, but the far-reaching nature of the legal provisions also impacts the availability of such resources for its own economy. This legislation is driven by the European perceived standards of safety and environmental protection needed and of course by climate change considerations and necessities.

The EU's battery regulation requiring a Battery Passport providing information on environmental footprint and due diligence aspects is one example. The EU's new Eco-design Directive will take these requirements to a whole range of products. Both pieces of legislation will attempt to raise the standards of environmental, health and safety performance not only for the EU but also for imported products. It will put additional administrative and financial burdens from a proof of compliance perspective, but it also tries to export agreed EU standards to the other producers and traders delivering into the EU market.

### Safety first

It is only some 15 years ago that the EU has come forward with their Chemicals Policy REACH to try to regulate the safe use of chemicals in mining activities in the EU-covering production and importation of these chemicals into the EU. In the meantime, many other countries have copied in one way or another this type of policy. This probably means that some other countries have found the approach useful. However, it was limited to substances. Whilst autho-

rities and industry as well as consumers are still struggling with available scientific knowledge and assessments, and the implementation of recognised results into industrial reality on the one hand, Europe's ambitions were and are going beyond the use of certain chemical substances and are trying to capture the use of specific products as well.

### Environmental, Social and Governance Standards (ESGs)

This is where Europe's and OECD's concept of Due Diligence along the supply chains came about, thus not only to ensure the chemical safety of substances at their very own production step, but going beyond and trying to capture other environmental and social aspects up and down the value chain.

Countries and companies are trying to integrate the UN resolution on Environmental, Social and Governance standards (ESGs) in their daily practices, but every actor is not progressing at the same pace, and needs to prioritise amongst the ESGs the ones that have greater importance for their country. Hence understanding these priorities and working on their implementation is key to making progress, but can make the reporting on supply chain issues difficult. The expectations on all sites are not always the same and this is also where ESG ambitions and economic realities are sometimes at odds.

Looking into more details at the Corporate Social Responsibility and Corporate Sustainability Reporting, it becomes clear that the development of adequate tools for implementation is often lagging behind, and the ambitions are not internationally agreed upon.

A few examples:

- Europe's and the OECD's attempts to provide guidance on "best available technologies for extracting and processing raw materials" are providing valuable information that developers and investors as well as permittees can use to check the sustainability of operations. However, they provide only snapshots and deserve much wider international discussion.
- Sector specific guidances, such as the Due Diligence guide for the graphite supply chain (ECGA, 2023) or the guidance for conducting LCAs and PCRs for graphite products (EPD, 2022) are examples of the attempt to provide more international consistency but are not necessarily implemented everywhere.
- And when it comes to assessing the environmental footprint along the supply chain, current data availability and methodological certification is far from perfect, and practices are distorting the picture considerably. The divergence of CO<sub>2</sub> footprint calculations still demonstrate the lack of agreement on methodology and the lack of reliable data. So, whilst there is a general effort to reduce the CO<sub>2</sub> footprint, the overall picture is far from presenting a scientifically correct situation. And when in a few years the EU's Battery Regulation and the Battery Passport are supposed to limit the access to the European market for these products based on their environmental footprint, such reliability becomes crucial.

- And going beyond the batteries, implementing new regulations such as the revised EU's Ecolabel Regulation (EC) No 66/2010 and the new EU's Eco-design for Sustainable Products Regulation, and taking this concept to a much wider range of products will equally require much more detailed work and international agreements, standardisation and certification.

### **Satisfying needs: Economic growth, trade and investment**

There is no question that trade and investments have a key role to play in securing better living standards around the world and trying to limit the impacts that arise from this. However, recent geopolitical developments have made the concept of global free and fair trade very questionable.

Free trade agreements are more and more difficult to achieve. Trade restrictions and unilaterally imposed rulings have been used like warfare. Restricting access to resources becomes a weapon. Trade embargos are increasingly used as punishment for other political behaviour. This is the reality today.

Access to natural resources has always been perceived and proven an economic growth factor and thus a question of strength and power as well as the source for satisfying the needs of a country's own population. Not every nation is equipped with the resources it needs or the means to extract and develop them. Hence trade was and is important. Already in the past decades the attempt to secure access to resources has created new dependencies. The current surge in demand for many different resources accompanied by growing investments in other than one's own country will certainly raise new issues and will create new dependencies

between economies, such as for example between Europe and Latin American countries.

However, all these political and economic measures certainly do not solve the most immediate threats the human kind is facing in many parts of the world: hunger, poverty, water scarcity and climate change.

### Cooperation on science and research

Hand in hand with the planned and ongoing technological revolution should come a boost in scientific research that supports the development of new technologies and new materials, as well as new solutions for old materials and their valorisation in many different ways, but also the change of lifestyles.

Cooperation in science and research across the world and across sectors will be even more important. Stronger cooperation between industry and research institutions should be prioritised.

Economic downturns in the past decades have led in many areas and sectors to an outsourcing of research capabilities which has advantages but also disadvantages. Efforts have been made to create spin-offs and support start-ups, but the link to the larger operating industries often has been weakened or even lost. There is a tendency that new fields of research often attract numerous experts whilst more traditional sectors are lagging due to their perceived unattractiveness. The carbon and graphite world is one of these sectors where due to the continuous talk about “decarbonisation” the difference between CO<sub>2</sub>, carbon and graphite products is often lost.

The European carbon and graphite industry is actively seeking cooperation with the newly created European

Carbon Association as well as the World carbon community to establish a more intensive exchange on opportunities and challenges. After all, it is the carbon experts that could be in the forefront of finding more solutions for better carbon management in our world.

### References

Benchmark Source (2023, October 31), “Where are the world’s gigafactories?”. <https://source.benchmarkminerals.com/article/where-are-the-worlds-gigafactories>

European Carbon and Graphite Association (ECGA) (2023), “Due diligence guidance for the carbon and graphite industry”. <https://ecga.net/wp-content/uploads/2023/04/Graphite-Sector-Guidance-for-Due-Diligence-final-version.pdf>

Environmental product declaration (EPD) (2022), “EPS Graphite Products”. <https://api.environdec.com/api/v1/EPDLibrary/Files/34eeaec6-b992-45cf-cb44-08db13003b07/Data>

## *Conclusions / Conclusiones*

*Audrey Sérandour et Yvonne Bouvet*  
*Coordinatrices / Coordinadoras*

Avec le colloque de mai 2023, l'objectif était de réfléchir aux relations commerciales qui prennent forme autour des matières premières entre l'Europe et l'Amérique latine - Caraïbes. Un tel sujet invite à la fois à considérer les relations qui se sont tissées historiquement entre ces continents – relations qui ont été fortement déséquilibrées pendant des siècles – et à observer les projections vers l'avenir que proposent une pluralité d'acteurs, poussés par l'urgence des transitions (énergétique, environnementale, sociale...). Ces transitions appellent à repenser les relations entre Europe et Amérique latine - Caraïbes autour d'un « juste » commerce des matières premières, commerce relancé par de nouvelles convoitises. Face aux enjeux contemporains, quels types de coopérations peuvent se construire, sur quels aspects du commerce des matières premières ? Quels acteurs portent ces transformations ?

Les échanges tenus lors du colloque ont montré des différences et des attentes complémentaires, liées à la diversité d'acteurs impliqués dans ce commerce de matières premières. D'abord, tous n'entretiennent pas le même rapport au temps. Les gouvernements européens redécouvrent en grande partie ces enjeux et la transition énergétique constitue un nouveau projet politique pour eux, tandis qu'en Amérique latine les matières premières et leurs exploitations s'inscrivent dans des logiques anciennes qui ont nourri un imaginaire du développement (*El Dorado*) tout en générant des conflits socio-environnementaux. Ainsi, c'est un enjeu bien plus politisé en Amérique latine – Caraïbes qu'en Europe. Bien qu'étroitement liés, ces contextes sociaux et les niveaux de politisation distincts expliquent que l'utilisation et la valorisation des matières premières ne suscitent pas les mêmes attentes d'une rive à l'autre de l'Atlantique. Et dans chaque grande région, des États voisins, comme l'Argentine et la Bolivie par exemple peuvent avoir des différences



d'approches : l'un développe des politiques d'ouverture économique facilitant les investissements rapides dans le secteur minier (l'Argentine), tandis que l'autre souhaite renforcer le contrôle de l'État sur ses ressources et a ainsi lancé un projet étatique d'exploitation de ses gisements de lithium qui s'étire dans la durée (la Bolivie). En outre, ces acteurs politiques doivent composer avec le temps de la mine : il faut envisager dix à douze ans pour qu'un projet minier soit opérationnel, alors que les mandats politiques sont souvent de quatre à cinq ans. A ces temporalités politiques et opérationnelles s'ajoute celle de la formation de ressources humaines. En effet, si durant le colloque plusieurs intervenant·es ont précisé qu'une transition « juste » devait s'accompagner d'une montée en compétences des populations dans les pays extractifs, force est de constater que disposer d'ouvrier·es qualifié·es, de technicien·es et d'ingénieur·es demande des investissements sur le temps long.

Le fil rouge que nous avons souhaité mobiliser pour réfléchir au commerce des matières premières, est celui du **contexte actuel de transition énergétique**. Une caractéristique marquante de la transition énergétique contemporaine est qu'elle conduit à passer d'un modèle de production d'énergie où les enjeux sont principalement liés aux combustibles (pétrole, gaz, charbon, ...), à une situation où les enjeux se concentrent sur la capacité à produire des convertisseurs d'énergie (panneaux photovoltaïques, éoliennes, hydroliennes...) et à développer des technologies de stockage (batteries...). Cela nécessite de nombreux matériaux et minerais, dont certains deviennent stratégiques.

Ainsi, loin de la fin de logiques de dépendance, le renforcement de la capacité de production d'énergies renouvelables s'ajoute au système déjà en place tout en façonnant une nouvelle géopolitique des matières premières, mobilisant de

nouveaux espaces et impliquant de nouveaux acteurs, sans pour autant balayer l'existant. Cela peut ouvrir la perspective d'une gouvernance plus ouverte, moins centralisée sur quelques pays producteurs ou acteurs monopolistiques.

Au fil des échanges avec les expertes, experts, acteurs et actrices réunis lors du colloque, la notion de **chaîne de valeur** s'est révélée être une clé de lecture utile pour penser les relations entre Amérique latine - Caraïbes et Europe, puisqu'elle permet de réfléchir aux retombées de ces activités tout en les plaçant dans des systèmes d'acteurs complexes, depuis les espaces d'extraction jusqu'à ceux de consommation : à qui profite ce commerce de matières premières ? Que coûte-t-il, socialement et environnementalement ? Cela pose la question de l'équilibre des profits et des coûts aux différentes étapes de la chaîne de valeur et dans tous les territoires concernés par ces activités industrielles. Et cela soulève également la question de la redistribution des richesses engendrées par l'exploitation et le commerce des matières premières.

Si la thématique du commerce des matières premières croise aujourd'hui pleinement celle du projet de « transition », le colloque a été l'occasion de revenir sur la pluralité d'acceptions de ce terme par les acteurs qui le portent et le défendent. De quelle transition parle-t-on ? Elle peut être énergétique, sociale, numérique, environnementale, socio-écologique, politique, du travail... voire « juste » ? S'il existe un consensus sur l'idée qu'une transition est nécessaire pour relever les défis contemporains, il n'y a en revanche pas de consensus sur sa définition. Sa polysémie permet à une pluralité d'acteurs de s'en saisir pour défendre des projets parfois bien distincts. Ainsi, s'agissant de la transition énergétique, certains y voient un enjeu d'équité et de lutte contre les inégalités socio-spatiales. En Amérique du Sud, la Banque interaméricaine de développement soutient par exemple des projets étatiques

de réduction de la pauvreté basés sur une transition énergétique qualifiée de juste et inclusive. Tandis que d'autres l'envisagent comme un levier pour limiter les dépendances et éviter les risques de rupture d'approvisionnement ; le plan REPowerEU publié par la Commission européenne en 2022 visait ainsi à accélérer la transition énergétique pour réduire la dépendance au gaz russe. Au-delà de la définition même de la notion de transition, les acteurs ne s'accordent pas non plus sur l'horizon vers lequel tendre : certains souhaitent s'orienter vers les énergies renouvelables, tandis que d'autres conçoivent la transition énergétique comme une trajectoire vers des énergies décarbonées, ce qui suscite de vifs débats autour de la taxonomie verte européenne notamment. De plus, la transition énergétique est généralement présentée par ses promoteurs comme durable et respectueuse de l'environnement et des sociétés, mais la massification de systèmes énergétiques renouvelables ne peut se départir de leur base matérielle et continue d'alimenter les logiques extractivistes, sans véritable changement de paradigme.

Dans le contexte géopolitique actuel, si les notions de souveraineté énergétique et d'indépendance énergétique se font de plus en plus prégnantes dans les discours et stratégies politiques, aucune énergie ne permet d'être véritablement souverain sur l'ensemble de la chaîne de production. Les enjeux soulevés par le commerce des matières premières montrent que les rapports de dépendance se posent bien souvent en termes d'interdépendances, entre des pays, des régions, des acteurs, ainsi qu'entre des systèmes productifs.

Les échanges qui se sont tenus lors du colloque de mai 2023 ont ainsi conduit à s'interroger sur les relations d'interdépendances et les possibilités de (ré-)équilibrage des relations entre Europe, Amérique Latine et Caraïbes autour

de plusieurs thématiques. Nous en restituons ici les points saillants, sous forme de questions et de pistes de réflexion, qui restent ouvertes à débat et invitent à poursuivre les recherches sur le sujet.

### Comment équilibrer les chaînes de valeur et sortir des relations déséquilibrées entre Europe, Amérique latine et Caraïbes ?

**Identifier la diversité d'acteurs** (publics, privés, économiques, institutionnels, nationaux, régionaux...) et de systèmes d'acteurs impliqués dans le commerce des matières premières, tout au long de leurs chaînes de valeur, comprendre leurs relations et leurs stratégies, afin d'établir clairement les rapports de force existants et de pouvoir ainsi envisager les mutations à apporter pour aller vers des rapports plus équilibrés.

**Penser des stratégies d'industrialisation** qui puissent être complémentaires entre les deux côtés de l'Atlantique, pour sortir des schémas actuels dans lesquels ces stratégies peuvent apparaître antagoniques : certains pays européens projettent la réouverture de mines pour assurer une souveraineté sur les approvisionnements, tandis qu'en Amérique latine de nombreuses politiques gouvernementales visent à développer l'industrialisation des ressources minières sur leur territoire, afin d'en développer la chaîne de valeur. Ces deux tendances peuvent apparaître concurrentes, ce qui mérite l'attention des industriels comme des gouvernements.

**Établir un lien durable** pour sécuriser les échanges est un facteur primordial à une relation de confiance, il passe par des dialogues permanents entre acteurs industriels et États, dont chaque partie est dépendante. Le commerce de matières premières offre aux sociétés européennes la possibilité de

maintenir leur modèle industriel et donc socio-économique. Et d'une autre manière, en Amérique latine - Caraïbes, l'exploitation et l'exportation de matières premières continuent de porter le développement des territoires, de soutenir les emplois, la formation et la protection sociale, malgré les externalités négatives qu'elles génèrent. Le dialogue entre acteurs se construit aux différentes étapes de la chaîne de valeur autour de la sécurisation de l'accès et du commerce d'une ressource au cours de son parcours de valorisation entre production et consommation.

**Élaborer et respecter des normes** qui puissent constituer des outils assurant de bonnes pratiques sociales et environnementales tout au long des chaînes de valeur, que les activités industrielles se situent dans les Andes, sur l'isthme de Panama, dans les Vosges ou encore dans le Finistère. A partir et au-delà des cadres juridiques nationaux, mener une réflexion transnationale sur des normes de production, de protection environnementale et sociale peut contribuer à bâtir des espaces de dialogue et de valeurs communes, à l'image de la norme industrielle mondiale sur la gestion des résidus miniers publiée en 2020 par l'ICMM (Conseil international des mines et métaux) et le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) par exemple, qui fixe un cadre aux opérateurs pour toutes les installations, où qu'elles se situent dans le monde. De telles normes visent à améliorer les pratiques à l'échelle mondiale sans contrarier les échanges économiques.

## A quelle échelle penser l'exploitation et la régulation des matières premières ?

Les enjeux soulevés par le commerce des matières premières sont discutés à de multiples échelles (mondiale, régionale, nationale). Durant le colloque de mai 2023 se sont exprimés à la fois des représentants de ministères nationaux, d'organisations mondiales comme les Nations Unies et d'entreprises transnationales, d'organisations internationales comme l'OCDE ou régionales comme la BID, ainsi que d'associations défendant des intérêts locaux.

Nous avons ainsi pu identifier plusieurs échelles auxquelles les acteurs concernés par la production et la circulation de matières premières placent les enjeux de leur mise en valeur :

- **l'échelle des acteurs politiques**, celle de la régulation des systèmes et projets extractifs, qui est souvent contrainte par les cadres politiques et juridiques nationaux (ou infranationaux pour les pays fédéraux comme l'Argentine), même si les coopérations inter-régionales peuvent permettre de s'en départir un peu, ou en tous cas de voir au-delà ;
- **l'échelle régionale ou inter-régionale** que certaines institutions tentent d'imposer dans les réflexions et agendas politiques, telle que l'UE ou la CELAC ; cette échelle ne se limitant pas aux relations entre Europe, Amérique latine et Caraïbes, puisqu'il n'y a pas d'exclusivité des partenariats économiques et que des pays d'Asie de l'Est collaborent régulièrement avec des États sud-américains par exemple ;
- **l'échelle infrastructurelle**, celle des systèmes productifs et extractifs, qui ne se limitent pas à des sites d'extraction, mais se déploient tout au long d'une chaîne de valeur ;

- **l'échelle des opérateurs**, des entreprises qui se positionnent sur un marché mondial du commerce des matières premières, et qui déploient leurs stratégies à l'échelle du globe, même s'ils sont contraints et s'adaptent eux aussi aux cadres politiques et juridiques nationaux ;
- **l'échelle locale**, celle à laquelle se placent les travailleurs de l'extraction, de la transformation, puis de l'industrialisation des ressources, ainsi que les populations voisines des sites industriels, qui rattachent souvent ces activités à des problématiques de développement.

Cet enchevêtrement d'échelles découle de la coexistence d'une pluralité d'acteurs dans le commerce des matières premières. De plus, l'Europe, l'Amérique latine, les Caraïbes ne forment pas des blocs homogènes : au sein de ces ensembles régionaux, il existe une grande diversité de pratiques et des pays voisins peuvent avoir des stratégies industrielles très différentes, voire être en concurrence dans la production, la commercialisation et l'utilisation des ressources. Le cas du lithium l'illustre bien : les gouvernements argentin, bolivien et chilien ont adopté des cadres juridiques et politiques bien distincts, n'offrant pas les mêmes opportunités aux investisseurs transnationaux ; de même, en Europe, les projets d'exploitation de lithium se sont déployés très différemment dans les contextes portugais, serbe ou français.

En proposant de réfléchir aux relations entre Europe et Amérique latine - Caraïbes, le colloque se positionnait d'emblée dans une réflexion scalaire : quelle est l'échelle pertinente de réflexion et de coopération autour des matières premières ? Le cadre (bi-)(inter-)régional a-t-il sa place dans le

mille-feuille des échelles auxquelles se structurent les enjeux de ce commerce ? Face à la diversité des acteurs impliqués, comment trouver un modèle de gouvernance qui puisse satisfaire le plus grand nombre, alors que les systèmes d'acteurs restent structurés par des logiques de pouvoir, souvent asymétriques.

**Sur ces questions d'échelles, le commerce des matières premières soulève régulièrement la problématique de l'équilibre entre souveraineté nationale et stratégies régionales**

Quelles places peuvent occuper les stratégies (inter-)régionales dans le commerce des matières premières quand les États s'inscrivent avant tout dans des logiques guidées par des intérêts nationaux, d'affirmation de leur souveraineté et/ou d'autonomie stratégique ?

En l'Amérique latine – Caraïbes, dès les Indépendances au début du XIX<sup>e</sup> siècle, l'exploitation et la valorisation des ressources sont intégrées aux projets régionaux successifs mais elles demeurent aussi – et avant tout – au cœur des pré-occupations nationales, contrariant une possible construction régionale sur le sujet. A l'inverse, en Europe, le charbon et l'acier ont été la base de la construction régionale. Cette tension entre volonté d'intégration régionale et prégnance des agendas nationaux soulève deux ensembles d'interrogations :

**L'un concerne les acteurs** : les dynamiques qui voient le jour relèvent-elles de la régionalisation d'un secteur, porté par des entreprises ? Des projets de régionalisme portés par des États peuvent-ils émerger ? Concrètement, le commerce des matières premières est contrôlé par des entreprises relevant majoritairement de capitaux privés et il est largement guidé par des logiques de marché. Les coopérations sont donc bien

souvent sectorielles, voire ponctuelles, se cantonnant au périmètre spatio-temporel de l'exploitation de la mine et de la rentabilité économique des investissements financiers. Si un certain nombre d'acteurs affiche une volonté de coopération régionale, tous ne sont pas en mesure de les impulser ou de les porter, que ce soit par manque de ressources politiques ou économiques.

**L'autre concerne les objets :** sur quelles thématiques les coopérations sont-elles possibles ? Est-ce directement sur les investissements dans le secteur extractif (qui demandent d'importants capitaux et sont dominés par des enjeux économiques, voire financiers) ? Ou est-ce plutôt dans le développement de ressources humaines, d'innovations technologiques, voire dans des accords en termes de régulation environnementale ?

Finalement, dans cette géographie politique marquée par des relations d'interdépendances, qui a le pouvoir de structurer le commerce des matières premières ?

Les sujets abordés dans cet ouvrage n'épuisent pas la thématique, au contraire, ils invitent à **poursuivre les réflexions dans diverses directions**. En particulier, nous souhaitons ici en retenir deux.

D'une part, le prisme des relations entre Europe et Amérique latine – Caraïbes invite à s'intéresser aux **circulations de modèles de gouvernance des matières premières**. La notion de « transition énergétique » employée de part et d'autre de l'Atlantique recouvre des réalités diverses, que ce soit en termes d'objectifs ou de pratiques, qui peuvent se nourrir mutuellement. De même, dans un contexte de réouverture de mines en Europe, des enjeux similaires à ceux posés en Amérique latine et dans les Caraïbes émergent, par

exemple en termes de respect des normes environnementales ou d'impact sur les populations.

D'autre part, s'intéresser au commerce des matières premières conduit à **questionner le paradigme extractiviste** sur lequel il repose. Les perspectives de décroissance ou de post-croissance, basées sur la limitation des besoins en matières premières, proposent d'autres paradigmes politico-économiques et d'autres rapports entre sociétés et environnement, qui dessinent une autre géographie politique des ressources.

## BIOGRAPHIES BIOGRAFÍAS

*par ordre d'apparition*

*por orden de aparición*



Yvanne Bouvet



Yvanne Bouvet est enseignante - chercheure en Géographie à l'Université de Bretagne occidentale, au Centre de recherches bretonne et celtique (EA4451/UMS3554), membre de l'Institut des Amériques de Brest. Ses recherches et enseignements portent sur deux thématiques en particulier, les activités maritimes et l'exploitation des ressources marines vivantes, et la compréhension des espaces latino-américains avec un focus sur l'Argentine. A travers ces deux champs elle interroge les milieux, les acteurs et les dynamiques scalaire et temporelle qui construisent des territoires par la mise en exploitation d'un écosystème par des sociétés.

*Yvanne Bouvet es profesora e investigadora de Geografía en la Universidad de Bretaña Occidental, en el Centre de recherches bretonne et celtique (EA4451/UMS3554), miembro del Institut des Amériques de Brest. Su investigación y docencia se centran en dos temas en particular: las actividades marítimas y la explotación de los recursos marinos vivos, y la comprensión de los espacios latinoamericanos, con especial atención a Argentina. A través de estos dos campos examina los entornos, los actores y las dinámicas escalares y temporales que construyen territorios a través de la explotación de un ecosistema por parte de las sociedades.*

Audrey Sérandour



Audrey Sérandour est docteure en géographie de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et actuellement chercheuse au Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM). Ses recherches portent sur la géographie politique des ressources et des énergies. Après avoir réalisé une thèse sur les dynamiques d'intégrations territoriales liées à l'exploitation du lithium sud-américain (Argentine, Bolivie, Chili), puis un post-doctorat à l'Université de Haute-Alsace sur les territorialités du nucléaire (États-Unis, Royaume-Uni), elle poursuit ses travaux sur les processus de mise en ressource du sous-sol et de régulation de ses usages, à différentes échelles, dans le contexte français.

*Audrey Sérandour es doctora en geografía por la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne y actualmente es investigadora en el Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM). Sus investigaciones se centran en la geografía política de los recursos y la energía. Tras realizar una tesis sobre las dinámicas de integración territorial vinculadas a la explotación del litio sudamericano (Argentina, Bolivia, Chile) y un posdoctorado a la Universidad de Haute-Alsace sobre la territorialidad de la energía nuclear (Estados Unidos, Reino Unido), prosigue sus trabajos sobre los procesos de valorización de los recursos del subsuelo y la regulación de su uso, a diferentes escalas, en el contexto francés.*

Mathilde Allain



Mathilde Allain est maîtresse de conférence en science politique à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL), Sorbonne Nouvelle et chercheuse au Centre de recherche et de documentation sur les Amériques (CREDA). Ses recherches portent sur les transformations des mondes ruraux des Suds, les conflits socio-environnementaux et les politiques d'extraction des ressources naturelles.

*Mathilde Allain es profesora de Ciencias Políticas en el Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL), Sorbonne Nouvelle, e investigadora en el Centre de recherche et de documentation sur les Amériques (CREDA). Sus investigaciones se centran en las transformaciones de los mundos rurales del Sur, los conflictos socioambientales y las políticas de extracción de recursos naturales.*

## Solène Rey-Coquais

Solène Rey-Coquais est docteure en géographie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, chercheuse associée à l'UMR Prodig et chargée d'enseignement à l'École normale supérieure (Paris). Elle a réalisé une thèse concernant la régulation sociale et environnementale des activités extractives en territoires andins (Chili-Pérou). Ses recherches interrogent en particulier l'application territoriale et la production, à différentes échelles, des normes qui encadrent les projets miniers dans le domaine de la protection environnementale et des relations communautaires.

*Solène Rey-Coquais es doctora en geografía por la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, investigadora asociada en la UMR Prodig y profesora en la Escuela Normal Superior (París). Escribió su tesis doctoral sobre la regulación social y medioambiental de las actividades extractivas en los territorios andinos (Chile-Perú). Sus investigaciones se centran, en particular, en la aplicación territorial y la producción, a diferentes escalas, de normas que regulan los proyectos mineros en los ámbitos de la protección del medio ambiente y las relaciones comunitarias.*

## Pía Marchegiani



Avocate diplômée de l'Université de Buenos Aires, après un cursus à l'Université de Fribourg (Allemagne) et de Kwazulu-Natal (Afrique du Sud), elle réalise un doctorat en sciences sociales à la faculté latino-américaine de sciences sociales (Flasco Argentine) sur l'environnement et le développement liés à l'exploitation du lithium en Argentine, en Bolivie et au Chili. Chercheuse associée au programme d'études globales de Flasco-Argentine, elle est directrice du département de politique environnementale de la Fondation pour l'environnement et les ressources naturelles (FARN), où elle travaille à la défense des droits des communautés contre l'extraction du lithium. où elle enseigne à la clinique juridique sur le droit de l'environnement. Ces thèmes de recherches sont : le droit et la politique de l'environnement ; la gouvernance environnementale, l'environnement et le développement.

*Tras estudiar en las Universidades de Friburgo (Alemania) y Kwazulu-Natal (Sudáfrica), realizó un doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco, Argentina) sobre medio ambiente y desarrollo en relación con la minería del litio en Argentina, Bolivia y Chile. Es investigadora asociada del Programa de Estudios Globales de Flasco-Argentina y directora del departamento de política ambiental de la Fundación para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales (FARN), donde trabaja en la defensa de los derechos de las comunidades frente a la extracción de litio. donde imparte clases en la clínica jurídica sobre derecho ambiental. Sus intereses de investigación incluyen el derecho y la política ambiental, la gobernanza ambiental y el medio ambiente y el desarrollo.*



Natascha Nunes Da Cunha



De nationalité brésilienne, elle est spécialiste en chef de l'exploitation minière à la Banque interaméricaine de développement (BID), où elle coordonne les efforts visant à fournir une assistance technique et financière pour soutenir une meilleure gouvernance des ressources naturelles en Amérique latine et dans les Caraïbes. Avec près de 20 ans d'expérience professionnelle, elle s'est spécialisée dans la gestion des enjeux, l'engagement des parties prenantes et l'analyse des risques sociopolitiques, en se concentrant sur la relation entre l'exploitation minière et le développement durable. Avant de rejoindre la BID en 2016, Natascha était responsable des affaires générales chez Vale, l'une des plus grandes sociétés minières au monde. Elle est titulaire d'un diplôme de premier cycle en relations internationales et d'un master en économie politique internationale, obtenus à la London School of Economics (LSE).

*De nacionalidad brasileña, Natascha Nunes da Cunha es Especialista Jefe en Minería del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde coordina los esfuerzos para proporcionar asistencia técnica y financiera en apoyo de una mejor gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Con casi 20 años de experiencia profesional, se especializa en la gestión de temas, la participación de las partes interesadas y el análisis de riesgos sociopolíticos, centrándose en la relación entre la minería y el desarrollo sostenible. Antes de incorporarse al BID en 2016, Natascha fue Jefa de Asuntos Corporativos en Vale, una de las mayores empresas mineras del mundo. Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales y un máster en Economía Política Internacional, ambos por la London School of Economics (LSE).*

Carlos G. Sucre



Carlos G. Sucre est spécialiste du secteur extractif au sein de la division Énergie de la Banque Interaméricaine de Développement. Il a rejoint la BID en 2011 et son travail s'est concentré sur le soutien à la gouvernance des secteurs miniers et des hydrocarbures dans le contexte de la transition énergétique mondiale, couvrant principalement la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Mexique, le Panama et le Venezuela. Il est également professeur adjoint de sécurité énergétique à l'Edmund A. Walsh School of Foreign Service de l'Université de Georgetown. Il est titulaire d'un master en économie politique internationale de l'Université George Washington et d'une double licence en économie et en sciences politiques de l'Université de Chicago.

*Carlos G. Sucre es especialista en el sector extractivo en la División de Energía del Banco Interamericano de Desarrollo. Se incorporó al BID en 2011 y su trabajo se ha centrado en apoyar la gobernanza de los sectores minero y de hidrocarburos en el contexto de la transición energética mundial, abarcando principalmente Colombia, Ecuador, Guyana, México, Panamá y Venezuela. También es profesor adjunto de Seguridad Energética en la Edmund A. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown. Posee un máster en economía política internacional por la Universidad George Washington y una doble licenciatura en economía y ciencias políticas por la Universidad de Chicago.*

Sébastien Treyer



Sébastien Treyer est directeur général de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) depuis janvier 2019 (il avait rejoint l'institut en 2010 en tant que directeur des programmes), également président du comité scientifique et technique du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et membre de la Lead Faculty du réseau Earth System Governance. Ancien élève de l'École Polytechnique, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, et docteur en gestion de l'environnement, il a été chargé de la prospective au Ministère français de l'Environnement, et a notamment coordonné l'exercice de prospective Agrimonde (Comment nourrir la planète en 2050 ?). Il a joué un rôle actif d'animation de l'interface entre science et politique et de programmation scientifique auprès de la Commission Européenne, de l'Agence nationale de la recherche, ou d'acteurs territoriaux comme l'Agence de l'eau Seine Normandie.

*Sébastien Treyer es Director General del Iddri desde enero de 2019 (se incorporó al instituto en 2010 como Director de Programas). También es Presidente del Comité Científico y Técnico del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) y miembro del Lead Faculty de la red Earth System Governance. Antiguo alumno de la École Polytechnique, ingeniero jefe de puentes, aguas y bosques, y doctor en gestión medioambiental, fue responsable de prospectiva en el Ministerio francés de Medio Ambiente, y en particular coordinó el ejercicio de prospectiva Agrimonde (¿Cómo alimentar al planeta en 2050?). Ha desempeñado un papel activo facilitando la interfaz entre ciencia y política, y en la programación científica para la Comisión Europea, la Agencia Nacional Francesa de Investigación y agentes locales como la Agencia del Agua Sena Normandía.*

Fernando Andrade Henao



Fernando Andrade Henao est un spécialiste du changement climatique, doté d'une vaste expérience en gestion de projet et de connaissances en matière de planification stratégique, de politiques climatiques, de systèmes énergétiques, d'intégration du genre, de stratégies d'atténuation et d'adaptation, d'engagement du secteur privé et de financement climatique. Il a d'abord rejoint le PNUD en 2016 en tant que spécialiste de la gestion de projet et du financement climatique pour le programme d'appui ciblé ONUREDD. Il a également été gestionnaire de programme pays pour le programme de soutien aux NDC et l'initiative de financement de la biodiversité BIOFIN en Équateur, et conseiller régional principal en gouvernance et financement climatique pour le programme EUROCLIMA+. Mr. Andrade Henao est titulaire d'une maîtrise en systèmes énergétiques de l'Université de Melbourne, en Australie.

*Fernando Andrade Henao es un especialista en cambio climático con amplia experiencia en gestión de proyectos y conocimientos sobre planificación estratégica, políticas climáticas, sistemas energéticos, incorporación de la perspectiva de género, estrategias de mitigación y adaptación, participación del sector privado y financiación climática. Se incorporó por primera vez al PNUD en 2016 como especialista en gestión de proyectos y financiación climática para el programa de apoyo específico ONUREDD. También fue Gerente de Programa de País para el Programa de Apoyo a las NDC y la Iniciativa de Financiamiento de la Biodiversidad BIOFIN en Ecuador, y Asesor Regional Senior en Gobernanza y Financiamiento Climático para el programa EUROCLIMA+. Andrade Henao posee un Máster en Sistemas Energéticos por la Universidad de Melbourne (Australia).*

## Corina Hebestreit



Corina Hebestreit est Secrétaire Générale de la *European Carbon and Graphite Association*. Après son doctorat en anglais et des études complémentaires en droit et en administration des affaires, Mme Hebestreit a travaillé pendant huit ans pour l'Association européenne de l'aluminium dans les domaines de la communication, de l'environnement, de la santé et de la sécurité. Elle est ensuite devenue responsable de l'ESS pour Eurométaux. En 1997, elle a repris Euromines en tant que directrice de l'organisation pendant 22 ans. En 2000, elle est devenue secrétaire générale de l'Association européenne du carbone et du graphite, qu'elle dirige depuis lors. À partir de 2001, elle devient également secrétaire générale de l'Association internationale des barytes. À la fin de l'année 2020, elle a quitté Euromines et The Barytes Association et dirige depuis lors l'Association européenne du carbone et du graphite en tant que secrétaire générale à temps plein.

*Corina Hebestreit es Secretaria General de la Asociación Europea del Carbono y el Grafito. Tras doctorarse en inglés y cursar estudios de Derecho y Administración de Empresas, Hebestreit trabajó durante ocho años para la Asociación Europea del Aluminio en las áreas de Comunicación, Medio Ambiente, Salud y Seguridad. A continuación, pasó a ser Directora de medio ambiente, salud y seguridad de Eurometaux. En 1997, se hizo cargo de Euromines como Directora de la organización durante 22 años. En 2000 fue nombrada Secretaria General de la Asociación Europea del Carbón y el Grafito, que dirige desde entonces. En 2001, también fue nombrada Secretaria General de la Asociación Internacional de Baritas. A finales de 2020, dejó Euromines y la Asociación de Baritas, y desde entonces dirige la Asociación Europea del Carbono y el Grafito como Secretaria General a tiempo completo.*





Cette publication est issue du colloque “*Les défis du commerce des matières premières. Europe - Amérique latine - Caraïbes*” qui s’est tenu en mai 2023 dans le cadre de la Semaine de l’Amérique latine et des Caraïbes (SALC). Cette rencontre annuelle est organisée par l’Institut des Amériques (IdA) en partenariat avec le Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères (MEAE), la Fondation EU-LAC et l’Agence française de développement (AFD).

Chaque année, ce colloque favorise le renforcement des relations bi-régionales Europe-Amérique latine et Caraïbes, faisant dialoguer des spécialistes provenant des milieux universitaire et scientifique, diplomatique, de l’administration publique, des affaires et de la société civile, autour des enjeux contemporains.

*Cette douzième édition s’intéresse aux commerces des matières premières non renouvelables, face aux discours sur la transition énergétique et socio-écologique, alors que les conflits armés émergent et renforcent la nécessité de sécuriser les approvisionnements. Sous la coordination scientifique d’Yvonne Bouvet et d’Audrey Sérandour, cet ouvrage présente quelques perspectives et explore des pistes de coopération.*

