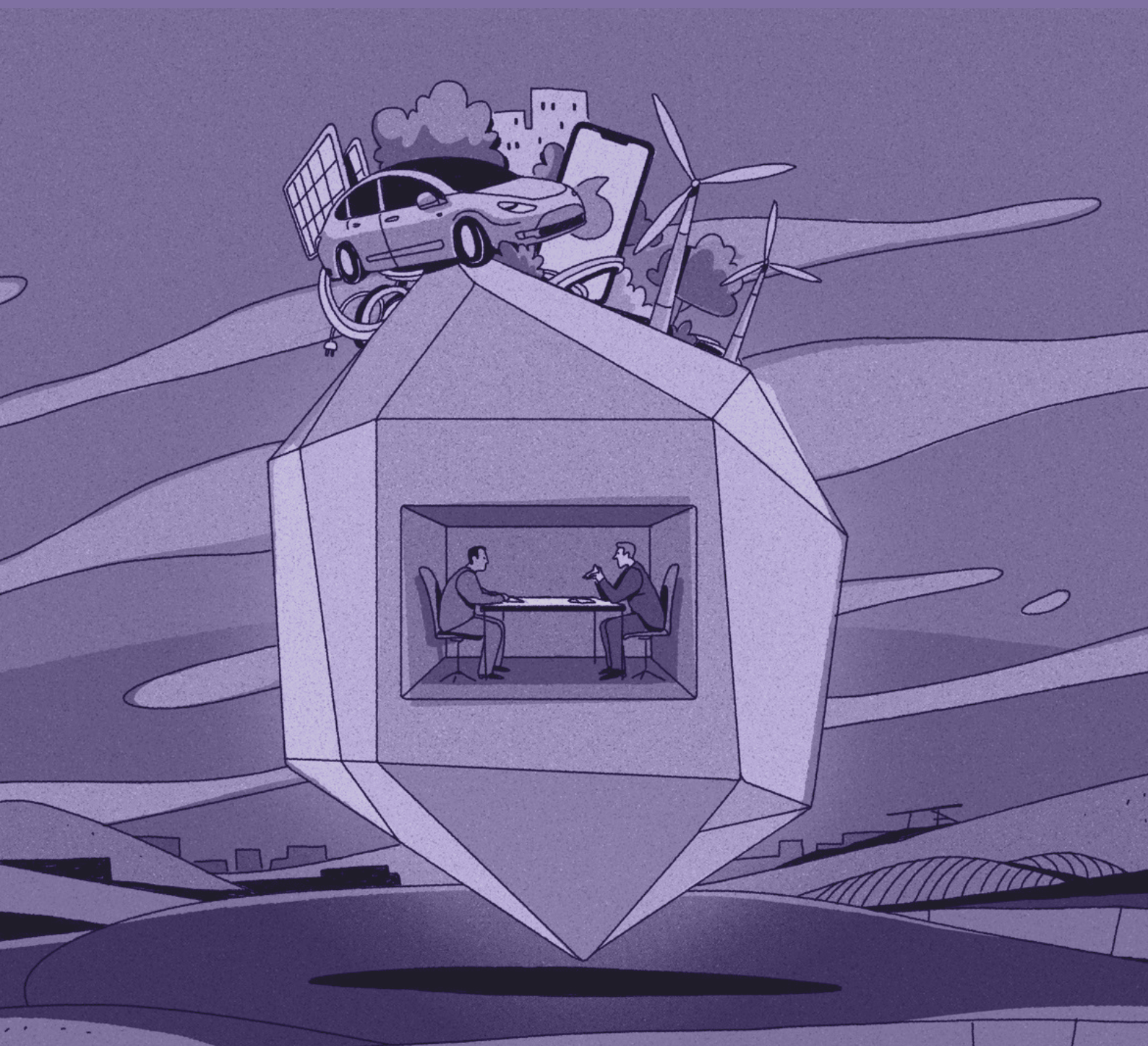


Indonesia y la prohibición de la exportación de minerales en bruto. *El caso de la extracción de níquel.¹*

Rachmi Hertanti
Investigadora del Transnational Institute (TNI)



Introducción

En la era de la transición energética, las cuestiones sobre el control y el poder estatal vuelven a estar en el orden del día de manera significativa. Con las crecientes tensiones geopolíticas y geoeconómicas entre Estados Unidos y China, los Estados que poseen recursos clave para las tecnologías de descarbonización (por ejemplo, cobre para las turbinas eólicas, níquel y litio para las baterías de vehículos eléctricos) se enfrentan a la disyuntiva de si pueden o no aprovechar su posición, y cómo. En 2022, México nacionalizó su industria de litio, Zimbabwe prohibió la exportación de litio sin procesar, y recientemente el presidente de izquierda de Chile, Gabriel Boric, anunció que el Estado chileno asumirá un papel más importante en la industria nacional de litio. El Estado indonesio también está tanteando el terreno con la restricción de las exportaciones de minerales en bruto.

Estos Estados poseedores de recursos están ensayando un delicado acto de equilibrio. A grandes rasgos, todos los Estados en el sistema capitalista tienen el desafío de, por un lado, asegurar la expansión constante de la acumulación de capital en sus territorios, y por el otro, retener un nivel mínimo de legitimidad social hacia sus poblaciones. En el caso de la minería, especialmente, estos dos objetivos suelen entrar en conflicto: la expansión de la industria minera generalmente conlleva costos sociales y ecológicos considerables. Como si eso no bastara, estos Estados (especialmente los más pobres) también lidian con asuntos como la industrialización nacional y cómo equilibrar las relaciones entre el capital extranjero y el nacional. Los Estados que se atreven a imponer requisitos tanto al capital extranjero como al nacional en industrias como la minería enfrentan la amenaza inmediata de la fuga de capitales, como comunicó el diario británico Financial Times en la primera frase de la cobertura que hiciera de Chile: la decisión del gobierno “generaba incertidumbre a los inversores”. En el caso de México, el Financial Times escribió el 5 de junio: “Los cambios en el código minero, entre los que se incluye hacer más difícil que las empresas obtengan concesiones de minerales, amenazan con desencadenar una ola de litigios por parte de las empresas mineras canadienses que invierten en el país”. Además, los conflictos y colaboraciones entre Estados también impactan en la gestión que hace cada Estado de este acto de equilibrio.

Estas dinámicas emergen ahora, especialmente dado que Estados Unidos y la Unión Europea (UE), que buscan que sus industrias dependan menos de China, aplican diversas políticas públicas para lograr un mayor acceso y control sobre los llamados minerales de transición. Este artículo examina algunas de las tensiones que enfrenta el Estado indonesio, junto a sus políticas contradictorias, mientras intenta superar esos desafíos. Primero se aborda el potencial espacio de maniobra que se abre para los planes de industrialización nacional gracias a la transición energética y la rivalidad geopolítica. Luego se analiza cómo cualquier espacio de maniobra es desafiado por el actual régimen internacional de comercio e inversión, y además, cómo este régimen de comercio e inversión se está profundizando actualmente, al examinar el caso de las relaciones económicas entre la UE e Indonesia. El artículo cierra con algunas interrogantes para los movimientos sociales de Indonesia y otros países.

Minerales fundamentales en un momento crítico

La prohibición de Indonesia a la exportación de minerales en bruto concitó la atención mundial recientemente. Esta política se instrumentó en medio de las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China, en especial en la competencia por asegurar la cadena de suministro de minerales críticos para satisfacer las demandas de las tendencias de la industria mundial, sobre todo en los sectores de energía digital y tecnología verde.

Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania alteraron las cadenas de suministro globales, y plantearon la interrogante sobre el acceso y control de los minerales de transición. Esta alteración se debe a la dependencia considerable que tiene el comercio internacional del suministro de minerales

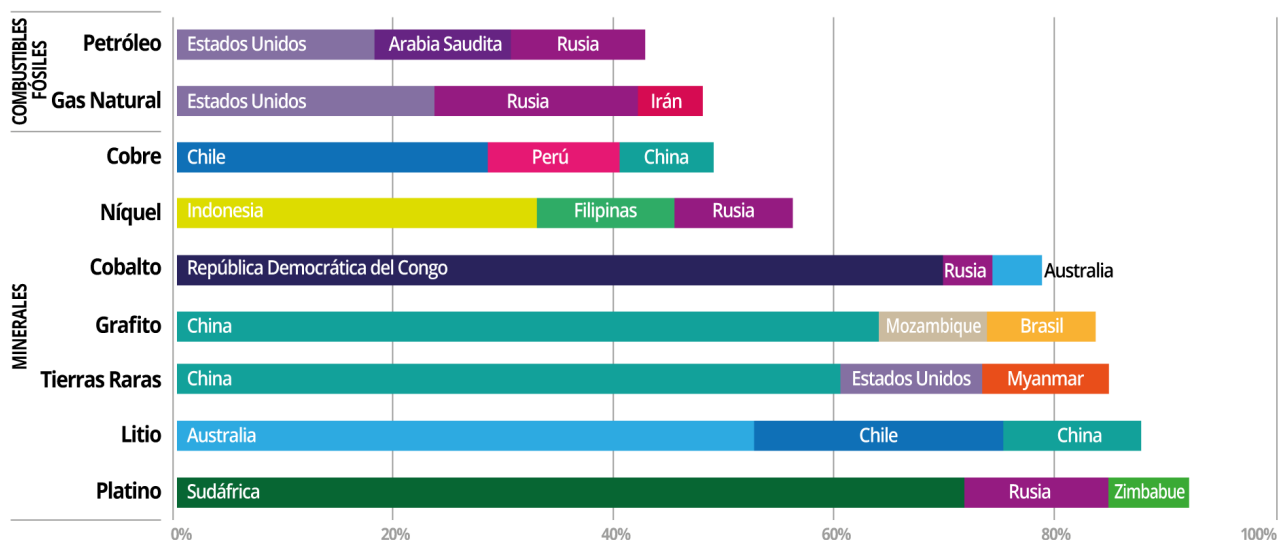
de transición concentrado en uno o dos países, especialmente en China. Por ejemplo, en 2019, la República Democrática del Congo y la República Popular China fueron responsables de aproximadamente 70 % y 60 % de la producción mundial de cobalto y elementos de tierras raras, respectivamente. Y en cuanto al procesamiento, la participación de las empresas chinas en la refinación asciende a 35 % para el níquel, entre 50 % y 70 % para el litio y el cobalto, y casi a 90 % para los elementos de tierras raras.² (Véase las principales empresas chinas en las cadenas de suministro de vehículos eléctricos en la Tabla 1).

La estrategia de Indonesia procura desempeñar un papel importante en las actividades de la cadena de suministro para la producción global de baterías eléctricas, especialmente para vehículos eléctricos (VE). El gobierno indonesio lo fijó como una prioridad para sus industrias en 2019. El 21 de diciembre de 2022, el presidente Joko Widodo volvió a anunciar la prohibición a la exportación de bauxita, que entraría en vigencia en junio de 2023, exigiendo en cambio que el mineral sea procesado y refinado en el país. Esta fue la última medida de una serie de decisiones que se remontan a 2014,³ cuando Indonesia prohibió la exportación de minerales en bruto⁴ y de mineral de níquel en enero de 2020.⁵ Es probable que el gobierno indonesio adopte más medidas en el futuro con respecto a la exportación de otros minerales en bruto, como el cobre y el estaño.

En los últimos tres años, Indonesia se ha convertido en uno de los vórtices de la competencia por el acceso a los minerales que el mundo necesita en la actualidad, especialmente para los países de industria avanzada que buscan estrategias para garantizar el suministro de minerales fundamentales que no procedan de China. El informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) *El papel de los minerales críticos en la transición energética limpia* (2021) indica que la producción y el procesamiento de minerales se concentra en apenas tres grandes países productores, lo cual posiblemente vulnerabilice el suministro debido a inestabilidad política, riesgos geopolíticos y posibles restricciones a las exportaciones. Por ejemplo, los elementos de tierras raras están bajo control de China, Estados Unidos y Myanmar, en ese orden; mientras que el litio está controlado por Australia, Chile y China, y el control del níquel lo tienen Indonesia, Filipinas y Rusia, respectivamente.⁶ (Véase la Figura 1)

FIGURA 1 – TRES MAYORES PAÍSES PRODUCTORES DE MINERALES

PARTICIPACIÓN DE LOS TRES MAYORES PAÍSES PRODUCTORES EN LA PRODUCCIÓN TOTAL DE LOS MINERALES Y COMBUSTIBLES FÓSILES SELECCIONADOS, 2019



Fuentes: AIE (2020b), USGS (2021)

TABLA 1 – MAYORES EMPRESAS CHINAS EN LA CADENA DE PRODUCCIÓN DE BATERÍAS PARA VE⁷

	Fase de producción	Empresas
1	Minería	Ganfeng Lithium Co. (litio); Jinchuan Group (níquel); Tsingshan (níquel); Jinchuan group (cobalto); CN Molybdenum (cobalto)
2	Procesamiento de minerales en bruto	Ganfeng (litio); Chengxin Lithium Group; Zhejiang Huayou (níquel, cobalto); Tsingshan (níquel);
3	Producción de las celdas componentes	Tianjin B&M Science and Technology (cátodo); Shenzhen Dynanonic (cátodo); y Ningbo Shanshan (cátodo, ánodo y electrolitos); BTR New Energy Materials (ánodo); Shanghai putailai new energy technology (ánodo y separadores); Zhuhai Enjie New Material Technology (separadores); Jiangxi Tinci Central Advanced Materials (electrolitos); Zhangjiagang Guotai-Huarong New Chemical Materials (electrolitos); Shenzhen Capchem Technology (electrolitos)
4	Pack de baterías	CATL; BYD.co
5	Manufactura de VE	BYD.co; SAIC Motor (Wuling)

Con grandes reservas de níquel y varios minerales fundamentales para la producción de baterías de VE, el Estado indonesio toma medidas cada vez más firmes en su intento por aplicar el plan de industrialización nacional de acuerdo con el Plan Maestro de Desarrollo de la Industrialización Nacional 2015-2035.

En el discurso de asunción de su segundo mandato en 2019, el presidente Joko Widodo se comprometió a impulsar la transformación económica de Indonesia en el siguiente quinquenio de su gobierno hasta 2024. Desde entonces se aplica una política de prohibición de exportaciones para aumentar el valor agregado de la producción. Este cambio en la política económica nacional tiene como objetivo transformar a Indonesia de exportador de materias primas en exportador de productos altamente competitivos agregándole valor a la industria, especialmente a aquella basada en los recursos naturales. El plan de transformación económica está esbozado en la Narrativa del Plan de Desarrollo Nacional de Mediano Plazo 2020-2024 (RPJMN).⁸

La RPJMN es la estrategia del Gobierno para lidiar con la situación posterior a la crisis de 2008, que continuó empeorando y se agravó con la pandemia de COVID-19. El déficit de cuenta corriente del país se profundiza debido a que Indonesia depende del comercio de sus materias primas. La caída de los precios internacionales y de la demanda de las materias primas no han mejorado las arcas del Estado y provocaron una mayor dependencia de las importaciones, especialmente de materiales industriales en bruto o auxiliares, en el mercado interno. Por lo tanto, el Gobierno afirma que la industria de valor agregado basada en los recursos naturales será capaz de detener esa dependencia, aumentar el consumo interno y limitar las importaciones como forma de sobrevivir a la situación de crisis. Todo esto también fortalecerá la economía nacional.

El fundamento jurídico de la nacionalización

Podría pensarse que la decisión del Gobierno indonesio de agregar valor a productos como el níquel y otros minerales es simplemente una reacción a la reciente tendencia de aumento en la demanda mundial de minerales para realizar la transición verde. Sin embargo, el Gobierno indonesio tomó esa decisión hace una década, aparentemente para cumplir con el mandato constitucional que estipula que la riqueza natural pertenece al Estado y se utiliza para la prosperidad de la población.⁹ Sin embargo, cumplir con ese mandato exige la aprobación e implementación de leyes e instrumentos jurídicos. Indonesia ha promulgado una serie de esas medidas para lograr el objetivo.

Wicaksana (2019)¹⁰ sostiene que, como justificación para aprobar estas leyes, el Gobierno de Indonesia aplica el Artículo 33 de la Constitución de 1945,¹¹ que estipula que el Estado debe tener el control de sectores importantes de la producción que afectan la vida de muchas personas. Esto es así desde el gobierno de Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), que adoptó un modelo de nacionalismo económico y que el presidente Jokowi continuó. Además, el análisis de Warburton (2018)¹² enfatiza que existe una tendencia general hacia una mayor intervención estatal en los sectores de recursos naturales y mayores limitaciones a la inversión extranjera con el intento de fortalecer la posición económica de la ciudadanía y la nación. Warburton argumenta que Indonesia adquirió la reputación de país marcado por el 'nacionalismo de recursos' durante el auge mundial de materias primas, que se dio aproximadamente entre 2003 y 2013. La investigadora luego organiza las políticas nacionalistas en dos categorías: nacionalismo de recursos localizados¹³ y nacionalismo de recursos industrializados.¹⁴

Después de la primera ola de nacionalismo de recursos durante la era de Sukarno (1945-1967), Indonesia aprobó la ley de Minería 4/2009 durante la presidencia de Yudhoyono. La ley exigía que las empresas mineras procesaran y refinaran los productos mineros en el país antes de exportarlos, con el fin de aumentar el valor agregado de los productos minerales.¹⁵ Además, otro artículo de la ley también tiene como objetivo nacionalizar las empresas mineras extranjeras. Este obliga a las industrias mineras extranjeras a desinvertir progresivamente para convertirse en accionistas minoritarias en un plazo de cinco años.¹⁶ Esas acciones deben transferirse al Gobierno indonesio a través de empresas estatales o industrias locales para que, en un plazo de 10 años, 51 % de las acciones sean propiedad de ciudadanos indonesios.¹⁷ La nueva ley de Minería N° 3/2020, que modifica la ley de Minería 4/2009, reafirma obligaciones y requisitos similares. Además, el gobierno incluyó la obligación de renegociar los contratos de trabajo para que las compañías mineras extranjeras cumplan con las leyes locales aplicables.¹⁸

La resistencia de las empresas

Estas leyes pueden entenderse como un intento del Estado de apoyar y desarrollar a empresas capitalistas 'locales', buscando ejercer cierto grado de restricción sobre los capitales extranjeros dentro del territorio indonesio. Sin embargo, estos intentos rara vez transcurren sin enfrentar disputas. A partir de 2013 se presentaron varias demandas judiciales, especialmente por parte de corporaciones mineras extranjeras, con el fin de revisar y cancelar estas políticas. La mayoría de estos intentos han fracasado, y el Gobierno de Indonesia continúa garantizando el cumplimiento del procesamiento obligatorio de los minerales en bruto dentro del país antes de que sean exportados, de acuerdo con la Constitución de 1945. Sin embargo, un análisis pormenorizado de estas demandas ofrece información útil sobre el tipo de resistencia que enfrenta Indonesia.

En 2014, nueve compañías mineras presentes en Indonesia entablaron una demanda de revisión judicial ante la Corte Constitucional¹⁹ contra artículos específicos de la Ley de Minería 4/2009, especialmente aquellos relacionados con el

beneficio o refinación nacional de los productos mineros. Sin embargo, la Corte Constitucional rechazó la demanda y argumentó que los artículos se ajustaban a la Constitución. Para la Corte, el argumento de los demandantes (es decir, las compañías mineras) carecía de fundamentos, ya que la ley les brindaba suficiente tiempo con el período de transición para llevar a cabo el procesamiento y refinación dentro del país. Las empresas debían cumplir con la obligación de refinación en un plazo máximo de cinco años tras la promulgación de la Ley. La Corte también concluyó que los recursos minerales, el carbón y otros recursos naturales están controlados por el Estado, y que este tiene el derecho de regularlos en pos de la mayor prosperidad posible para la población indonesia.

Otra instancia de impugnación de esta política de Indonesia por parte de inversores mineros extranjeros fue la demanda que presentó Newmont (Nusa Tenggara Partnership BV), una empresa minera de Estados Unidos registrada en los Países Bajos, ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) en 2014, mediante la aplicación del Tratado Bilateral de Inversiones (TBI) entre Indonesia y los Países Bajos.²⁰ La demanda de Newton argumentaba que la prohibición a la exportación de minerales en bruto no se ajustaba al Contrato de Trabajo firmado. En última instancia, Newmont retiró la demanda luego de que ambas partes acordaron iniciar un proceso de renegociación del Contrato de Trabajo.²¹ Otro ejemplo, centrado en el requisito de desinversión de las acciones extranjeras y la obligación de procesar minerales en bruto, lo constituyen las amenazas de la empresa minera estadounidense Freeport McMoRan de demandar a Indonesia y llevar el caso ante el CIADI.²² Estas dos demandas que entablaron empresas de Estados Unidos fueron facilitadas por el llamado mecanismo internacional de Solución de Controversias entre Inversores y Estados (ISDS, por su sigla en inglés).

La Solución de Controversias entre Inversores y Estados (ISDS), un mecanismo insidioso

La Solución de Controversias entre Inversores y Estados (ISDS), es un mecanismo incluido en tratados de inversión (bilaterales) o en capítulos de inversión de acuerdos de libre comercio, que permite a las empresas transnacionales demandar a los gobiernos ante tribunales internacionales *ad hoc* si son capaces de argumentar que las leyes nacionales reducen el valor de su inversión. Es un sistema unilateral y antidemocrático por el cual el Estado siempre es el demandado y no puede contrademandar a los inversores ante los mismos tribunales. El ISDS elude las jurisdicciones nacionales y concede privilegios y derechos especiales a los inversores extranjeros, otorgándoles más poder que a los ciudadanos y los Gobiernos.

En todo el mundo, los mecanismos de ISDS han fortalecido la impunidad corporativa y debilitado el poder del Estado para regular las prácticas empresariales. Con frecuencia dejan al Estado como rehén de los intereses de los inversores y permiten que las corporaciones demanden por miles de millones de dólares en compensación si logran sostener que las políticas nacionales de alguna manera perjudican sus inversiones.²³ Al final, el Estado termina por pagar la compensación con fondos públicos, lo que plantea preguntas importantes sobre el equilibrio entre el lucro privado y las pérdidas públicas. Además, el mecanismo genera un efecto de inhibición regulatoria que puede impedir que el Estado legisle para proteger los derechos de la población. Sin duda, a medida que el Gobierno indonesio prohíba la exportación de más minerales en bruto, es muy probable que el país reciba diversas amenazas de demandas de ISDS por parte de inversores extranjeros. Cabe señalar que el mecanismo de ISDS también es válido para las empresas locales, siempre y cuando hayan registrado una empresa en un territorio extranjero donde un tratado bilateral de inversión garantice el acceso a dicho mecanismo.

En 2015, Indonesia canceló muchos de sus tratados bilaterales de inversión tras las demandas recibidas especialmente de corporaciones mineras. Entonces, comenzó a desarrollar propuestas alternativas de protección de inversiones basadas en el agotamiento de los recursos locales y formas alternativas de solución de controversias.

Conflictos entre Estados

Más allá de los conflictos entre los Estados y el capital sobre la nacionalización de los recursos, también existen conflictos interestatales, como el litigio de la UE contra Indonesia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por la política de restricciones a la exportación de níquel. Aunque Ha-Joon Chang (2003)²⁴ argumenta que aún existe margen de maniobra para que países en desarrollo como Indonesia adopten políticas industriales legítimamente dentro del régimen de la OMC, también sostiene que las disputas en curso en la OMC sobre lo que implica el comercio libre y justo, incluida la competencia desleal entre los miembros, no desaparecerán fácilmente dada la estructura formal 'democrática' de toma de decisiones de la OMC.

La UE presentó el caso en cuestión el 22 de noviembre de 2019, al ingresar una solicitud de consulta contra Indonesia ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. La UE alega que la imposición de medidas de parte de Indonesia para impedir la exportación de níquel, mediante diversas leyes y disposiciones mencionadas anteriormente, es incompatible con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la OMC.

La decisión del órgano de la OMC favoreció a la UE, concluyendo que las medidas de Indonesia para limitar las exportaciones y el requisito de procesamiento del níquel dentro del país contradecían el Artículo XI:1 del GATT de 1994 (véase el Recuadro 1). Sin embargo, Indonesia no cesó en la defensa de su política, y el 8 de diciembre de 2022 el Gobierno presentó una apelación al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

La estrategia que obliga al procesamiento nacional que pretende imponer Indonesia es una política importante para que los países en desarrollo puedan alcanzar el desarrollo económico soberano. Tiene el potencial de apoyar los esfuerzos de industrialización nacional y de alterar los patrones históricos de comercio que dependen en gran medida de la exportación de materias primas, generalmente con escaso desarrollo económico como resultado. La conclusión del órgano de la OMC confirma que la soberanía estatal sigue siendo impugnada, ya que las normas de los acuerdos comerciales internacionales tienen prioridad sobre la Constitución de Indonesia, que otorga al Estado el control de sus propios recursos naturales.

RECUADRO 1 – DISPUTA POR EL NÍQUEL DE INDONESIA ANTE LA OMC²⁵

En su defensa, Indonesia utilizó el Artículo XI:2 (a)²⁶ del GATT como argumento para fortalecer la implementación de ambas políticas: la prohibición de exportar y el requisito de procesar los productos de níquel en el país. El artículo permite que los miembros de la OMC prohíban o restrinjan las exportaciones para evitar o remediar la escasez aguda de alimentos y otros productos esenciales para la parte contratante exportadora.

Indonesia presentó tres razones por las cuales el níquel es de tal importancia para la industria nacional que el gobierno debe limitar la exportación de este mineral. **En primer lugar**, destaca la importancia que tiene la minería para la economía indonesia, ya que constituye una parte sustancial de su PIB. En este sentido, el Estado señala que Indonesia es uno de los principales productores de níquel del planeta, con 7% de la producción mundial, y la minería de níquel contribuye considerablemente a los ingresos del Estado y al empleo, siendo de particular importancia económica y estratégica en las regiones empobrecidas donde se produce, como Sulawesi y Maluku.

En segundo lugar, Indonesia argumenta que el níquel es un insumo indispensable para la industria de acero, que genera 3,94 % de su PIB industrial. El gobierno señala que la industria de acero nacional no puede satisfacer

la demanda y que casi la mitad de la demanda de acero del país proviene del extranjero. **Tercero**, Indonesia menciona la implementación de un plan estratégico para expandir la producción de baterías de vehículos eléctricos (VE) en el país a corto plazo, lo que lleva a la necesidad de asegurar un insumo fundamental para dicha producción, como lo es el níquel. Los tres motivos refieren a la jurisprudencia del caso China - Materias Primas,²⁷ relacionado con las restricciones de exportación de bauxita por parte de China para satisfacer las necesidades de su industria de acero.

Sin embargo, en su consideración, el órgano de la OMC explicó que, para poder determinar que las políticas de Indonesia cumplen con los criterios del artículo XI: 2 (a) del GATT, el país debe demostrar que ha cumplido con todos sus elementos. En el contexto del mineral de níquel como producto esencial, la OMC no excluyó la posibilidad de que las medidas dentro del alcance del Artículo XI:2 (a) del GATT de 1994 puedan estar relacionadas al agotamiento de los recursos naturales. Sin embargo, Indonesia debe demostrar que sus medidas están relacionadas con elementos de escasez *aguda* (con énfasis en este último punto). En relación con este elemento, la OMC afirmó que no veía ninguna similitud entre el caso de restricción de bauxita en China y el caso de restricción del níquel en Indonesia.

Según la OMC, las medidas políticas de Indonesia no fueron concebidas para abordar una escasez aguda de mineral de níquel en la industria minera. Indonesia aún no comenzó la producción de baterías para vehículos eléctricos y solo se proyecta como una fuente futura de empleo e ingresos para el Estado. Según el órgano de la OMC, el país no pudo demostrar que las restricciones a la exportación de níquel cumplen con los elementos del Artículo XI:2 (a) del GATT. Por lo tanto, la OMC concluyó que la prohibición a la exportación y la obligación de procesar los productos derivados del níquel dentro de Indonesia no pueden quedar exentas de las obligaciones estipuladas en el Artículo XI:1 del GATT de 1994.

Molestando a los grandes, en conflicto con la UE

Como fuera señalado antes, los intentos de Indonesia por mantener las materias primas en el país y solo exportarlas tras su refinación generaron resistencias. Es posible que surjan otros puntos de controversia en el futuro, especialmente enfrentamientos con poderosos socios comerciales internacionales que han gozado de un acceso ilimitado a las materias primas de Indonesia. Un ejemplo es la relación de Indonesia con la UE.

Recientemente, la UE anunció la Ley de Materias Primas Fundamentales para asegurar el acceso del bloque a un suministro seguro y sostenible de materias primas que sean clave para la transición hacia la energía verde.²⁸ La cooperación del comercio internacional es una parte esencial de esta estrategia en apoyo de la estrategia general de diversificación del suministro de materias primas fundamentales de la UE, y en este sentido, la decisión del bloque tendrá un fuerte impacto en Indonesia. La UE pretende lograr sus metas mediante la expansión de sus acuerdos de libre comercio, fortaleciendo las reglas de la OMC, en particular para asegurar el cumplimiento de las normas contra prácticas comerciales desleales, ampliando su red de Acuerdos de Facilitación de Inversiones Sostenibles, que incluye la búsqueda de asociaciones de beneficio mutuo con mercados emergentes y economías en desarrollo en el marco de la Estrategia Global Gateway.²⁹

La UE procura aumentar la cooperación comercial con varios países estratégicos, como Indonesia, Chile, México, Nueva Zelanda, Australia e India. En este contexto, por el cual la UE busca conseguir fuentes alternativas y aseguradas de materias primas, cobra más sentido la demanda de la UE en la OMC contra la política indonesia de restricción a las exportaciones de níquel. Fue una de las estrategias de la UE para combatir las restricciones a la exportación que anularon y deterioraron los beneficios que le corresponden al bloque por el acuerdo de la OMC.

Diversos aspectos de los numerosos acuerdos comerciales de la UE plantean problemas para la política de Indonesia: muchos de esos acuerdos tienen un capítulo dedicado a la energía y las materias primas, que incluye cláusulas como las de procedimientos de evaluación de impactos previsible o de tratamiento no discriminatorio para los inversores de terceros países. Además, algunos de los capítulos de reciente adopción referidos a la energía y las materias primas en los acuerdos de libre comercio de la UE contienen disposiciones específicas sobre la sostenibilidad, diseñadas para cumplir el compromiso que asumió la UE con los principios de sostenibilidad y derechos humanos, lo que puede suponer una gran carga para países como Indonesia. Algunos acuerdos comerciales de la UE tienen un capítulo aparte sobre comercio y desarrollo sostenible que obliga a los socios comerciales a cumplir con los acuerdos y principios internacionales sobre derechos humanos, trabajo digno, cambio climático y cuidado del medio ambiente.

La presencia de la Ley de Materias Primas Fundamentales de la UE planteará desafíos en las negociaciones sobre la cooperación comercial entre Indonesia y el bloque, especialmente en relación con el Acuerdo Integral de Asociación Económica entre Indonesia y la UE (IEU-CEPA). Cuando concluyan las negociaciones del IEU-CEPA se habrá dado un paso importante para que la UE consiga el acceso a materias primas fundamentales.

Durante siete años, las negociaciones del IEU-CEPA tuvieron diversos obstáculos, especialmente relacionados con ciertas incompatibilidades entre las políticas económicas de la UE e Indonesia. Este país protesta contra las normativas ambientales europeas que tienen el potencial de obstaculizar el acceso al mercado de varias materias primas, como el aceite de palma y otros productos forestales. Pero la UE también tiene objeciones con respecto a las políticas de Indonesia, especialmente relacionadas con las restricciones a la inversión y exportación de materias primas indonesias.³⁰

Aunque la UE está comprometida con la construcción de asociaciones estratégicas en las cadenas de valor de materias primas fundamentales mediante el apoyo a la creación nacional de valor en los terceros países socios, aún no queda claro cómo lo llevará a cabo con Indonesia. Esto se debe a que el país también tiene ambiciones de desarrollar su propia industria de energía renovable, en particular, la industria de baterías para vehículos eléctricos.

Para realizar su plan, Indonesia pondría límites a varias disposiciones de liberalización, como la prohibición a los requisitos de contenido local,³¹ la transferencia de tecnología y la privatización de empresas estatales. La UE ha expresado inquietud por algunas de las políticas proteccionistas de Indonesia sobre energía y materias primas, que pondrían trabas al suministro de materias primas fundamentales que el bloque necesita. A continuación, se mencionan varias de las inquietudes de la UE sobre la política de Indonesia, según el documento marco del IEU CEPA:

“Los sectores de energía y materias primas de Indonesia presentan tanto grandes oportunidades como desafíos. Indonesia es un país rico en recursos, con una producción importante de petróleo y gas, así como de minerales y metales. A la vez, Indonesia mantiene varias medidas restrictivas en el comercio y la inversión que tienen un impacto negativo en los mercados nacionales e internacionales de energía y materias primas. Entre estas medidas proteccionistas se incluye la prohibición a la exportación de minerales no procesados incorporada en 2014, requisitos de contenido local, la prohibición a la privatización de empresas estatales en el sector de recursos naturales, así como en el de subsidios energéticos”.³²

De hecho, las dos partes ya se han enfrentado ocasionalmente por disputas comerciales ante la OMC. Todo comenzó con la demanda de Indonesia contra la UE por limitar el acceso al mercado de productos de aceite de palma de origen indonesio.³³

La UE respondió con una demanda contra Indonesia por la prohibición a la exportación de mineral de níquel.³⁴ Aunque perdió ante el bloque por el caso de la exportación de níquel, Indonesia no se detuvo allí. En enero de 2023 presentó otra demanda contra la UE por las restricciones impuestas a los productos de acero inoxidable procedentes de Indonesia.³⁵

A pesar de los numerosos obstáculos que enfrenta el IEU CEPA, los líderes acordaron concluir las negociaciones para fines de 2023.³⁶ Tres cuestiones clave en las negociaciones del IEU CEPA determinarán el progreso de las mismas, a saber, los capítulos de inversión, de energía y materias primas, y de comercio y desarrollo sostenible, los cuales han influido en los matices de estas negociaciones.

Es muy probable que el resultado de las negociaciones dependa en gran medida de las soluciones de compromiso y acuerdos comerciales privados que alcancen ambas partes, especialmente porque Indonesia procura atraer más inversiones europeas. Queda por verse si esas soluciones de compromiso serán beneficiosas para la población indonesia.

¿Soberanía, democracia y justicia ambiental? Preguntas para la reflexión

Si bien Indonesia hizo mucho para proteger sus propios intereses nacionales al regular las actividades del capital internacional y promulgar medidas que protejan su industria, eso no significa que no existan contradicciones. Aún le falta mucho para asegurarse de que su abundancia de minerales de transición no se transforme en la mentada “maldición de los recursos”. Persisten interrogantes importantes sobre el proceso democrático, equidad y justicia en las prácticas laborales, la protección del medio ambiente y el equilibrio entre las necesidades de las empresas y las de la población. Además, otros países que eligieron el camino de la nacionalización de sus recursos naturales sufrieron consecuencias graves, como la fuga de capitales y, en algunos casos, embargos o sanciones.

No se discute la necesidad que tienen los países de desarrollar sus propias industrias y de no perder todas las ganancias de su sector minero a través de las exportaciones. No se puede negar la necesidad que existe de generar condiciones propicias para el crecimiento de las industrias locales, ya sea mediante incentivos o restricciones. Pero la pregunta que surge en contraposición es: ¿quién se beneficia más con estas políticas? ¿El lucro que obtiene el capital local basta para compensar el costo que supone para el medio ambiente y las condiciones laborales? ¿Qué rumbo deben tomar las organizaciones sociales y los activistas en este paisaje de rápido cambio? ¿Cómo pueden formular demandas efectivas, coherentes y compartidas para asegurarse de que los beneficios se repartan entre toda la sociedad y no solo entre la elite de la clase capitalista del país? Ya hay algunas señales de esta tensión.

Por ejemplo, el objetivo de la industrialización mediante valor añadido a los recursos naturales de Indonesia exige una expansión geográfica a gran escala de su industria minera y procesadora. Según el Ministerio de Energía y Recursos Minerales, en 2021 había expedidos un total de 339 permisos activos a empresas de minería de níquel, tanto para la exploración como la producción, en una superficie de 836 mil hectáreas. Si se toma en cuenta el desarrollo de infraestructura necesario mediante la expansión de nuevas zonas económicas especiales a lo largo de Indonesia, así como el desarrollo de fuentes de energía para respaldar esa expansión, parecería que todo responde a una fórmula escrita por el Banco Mundial.³⁷ La probabilidad de que se produzca destrucción ambiental y violaciones a los derechos humanos plantea preguntas esenciales a los activistas del cambio climático, el medio ambiente y los derechos humanos. ¿Vale la pena sacrificar derechos sociales y ambientales fundamentales a corto plazo por la posibilidad de crecimiento económico? ¿Ese crecimiento beneficiará a Indonesia y la impulsará hacia una transición justa, o solo beneficiará a las mismas corporaciones que nos llevaron al borde de la catástrofe climática? Si tomamos todo esto en cuenta, no es de sorprender que ciertos aspectos de la política gubernamental hayan generado resistencia en algunos sectores de la sociedad indonesia.

Ya existen conflictos entre el Gobierno y los agricultores indonesios por el usufructo de la tierra. Un ejemplo es el de la industria de fundición de níquel basada en la técnica de lixiviación de ácido de alta presión en el Parque Industrial Pomala, al sureste de Sulawesi, propiedad de PT. El Gobierno designó a Vale Indonesia, en colaboración con Zhejiang Huayou Cobalt Company Limited (Huayou), como Proyecto Estratégico Nacional (PSN), el cual goza de la protección de diversas disposiciones que facilitan la adquisición de tierras, lo que provocó prácticas de apropiación de tierras. En 2021, por ejemplo, el Consorcio para la Reforma Agraria registró 40 conflictos agrarios debido al PSN. La zona en conflicto abarca 11466923 hectáreas, o 49,8 % de la superficie total de tierras necesaria para el PSN. Es probable que el número de conflictos crezca a medida que se aprueben más proyectos de minería y fundición.

Asimismo, la industrialización de Indonesia sigue siendo muy dependiente de la inversión extranjera, lo que genera otras contradicciones. Mientras el Gobierno irrita a los inversores extranjeros con los requisitos de propiedad local y valor agregado y la prohibición a las exportaciones, también necesita conseguir 30 900 millones de dólares de esos mismos inversores para desarrollar la industria de baterías para vehículos eléctricos.³⁸ Para atraer esa inversión extranjera, el Gobierno indonesio aprobó la controvertida Ley General sobre la Creación de Empleo, que facilita el acceso de los inversores extranjeros a las licencias comerciales, como los permisos para acceder a los recursos naturales y arrendar tierras. Algunos aspectos de la ley también socavan gravemente los derechos laborales del país.

Algunos expertos argumentaron ante la Corte Constitucional que la ley general sobre la creación de empleo es muy controvertida. Se considera que la norma tiene deficiencias procesales, especialmente en su intención de desregular decenas de leyes y sustituirlas por una sola ley general. Las críticas y objeciones no solo proceden de grupos laborales, sino también de ambientalistas, organizaciones campesinas y de pescadores, estudiantes, académicos de decenas de universidades indonesias y varias organizaciones religiosas destacadas, quienes opinan que la ley es dañina para los derechos laborales y el medio ambiente. También señalan que se aprobó en un proceso antidemocrático y que no fue evaluada por el público.³⁹

El 25 de noviembre de 2022, la Corte Constitucional de Indonesia declaró que la Ley General tenía deficiencias formales y era inconstitucional de manera condicional. Sin embargo, el Gobierno y el Parlamento ignoraron la decisión de la Corte Constitucional y aprobaron la norma como reglamento gubernamental y no como ley.⁴⁰ Por lo tanto, el mandato constitucional que justifica el control estatal sobre la gestión de los recursos naturales de Indonesia también tiene efectos perjudiciales para la sociedad civil y la mano de obra, y debe ser cuestionado en el contexto de su implementación. En particular, si la relación entre el Estado y las empresas es muy fuerte en cuanto al control de los emprendimientos, desde la producción hasta el consumo, esto puede limitar la posibilidad de democratizar la transición energética para la población y para la sostenibilidad del planeta. La sociedad civil de Indonesia tendrá que encontrar la manera de lidiar con todas estas contradicciones.

Como se señala al inicio de este trabajo, las dinámicas actuales en Indonesia y otros países ricos en recursos plantean una serie de preguntas esenciales que los movimientos sociales indonesios y de otros países deberán abordar. En el contexto de una creciente rivalidad geopolítica y geoeconómica, ¿cuáles son las oportunidades para la industrialización nacional de los Estados poseedores de recursos (como Indonesia) y qué papel desempeña el Estado en este proceso? ¿Se puede disciplinar el capital (extranjero y nacional) mediante la propiedad pública y democrática de los recursos naturales para que desempeñen un papel de apoyo y con dirección estatal en esos esfuerzos de industrialización? ¿Es posible realizar la extracción necesaria para la transición energética de manera social y ambientalmente justa? ¿Cómo? En este sentido, ¿es posible llevar a cabo la extracción sin caer en lo que se denomina 'extractivismo'? Abordar estas preguntas y desarrollar las estrategias correspondientes requerirá de análisis y debates serios y rigurosos.

Notas

- 1 • Versión traducida al castellano de: "Between a mineral and a hard place. Indonesia's export ban on raw materials", *Longread*, junio de 2023, en: <https://www.tni.org/en/article/between-a-mineral-and-a-hard-place>
- 2 • 'The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions – Analysis', AIE, recuperado el 14 de marzo de 2023 de <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>
- 3 • 'Pemerintah Pastikan 12 Januari 2014 Larangan Ekspor Mineral Mentah Diterapkan', Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, recuperado el 23 de marzo de 2023 de <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2831/pemerintah-pastikan-12-januari-2014-larangan-ekspor-mineral-mentah-diterapkan>
- 4 • 'Pemerintah Pa stikan 12 Januari 2014 Larangan Ekspor Mineral Mentah Diterapkan', Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, recuperado el 23 de marzo de 2023 de <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2831/pemerintah-pastikan-12-januari-2014-larangan-ekspor-mineral-mentah-diterapkan>
- 5 • 'Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi per Januari 2020', ESDM, recuperado el 23 de marzo de 2023 de <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020>
- 6 • 'The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions', s.f., 287.
- 7 • Extraído del informe de la AIE: 'Global Supply Chains of EV Batteries – Analysis', AIE, recuperado el 29 marzo de 2023 de <https://www.iea.org/reports/global-supply-chains-of-ev-batteries>
- 8 • 'Lampiran 1. Narasi RPJMN 2020-2024.Pdf', recuperado el 22 de febrero de 2023 de https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/migrasi-data-publikasi/file/RP_RKP/Dokumen%20RPJMN%202020-2024/Lampiran%201.%20Narasi%20RPJMN%202020-2024.pdf
- 9 • Artículo 33, párrafos (2) y (3) de la Constitución de 1945. El párrafo (2) estipula que: "los sectores de producción que son importantes para el Estado y que afectan la vida de la población en general son del control del Estado". El párrafo (3) estipula que "la tierra, el agua y los recursos naturales contenidos en ella son del control del Estado y serán utilizados para la mayor prosperidad del pueblo".
- 10 • I Gede Wahyu Wicaksana, 'Economic Nationalism for Political Legitimacy in Indonesia', *Journal of International Relations and Development* 24, n° 1 (marzo 2021): 27–50, <https://doi.org/10.1057/s41268-019-00182-8>
- 11 • El artículo 33, párrafo 2, de la Constitución de 1945 estipula que los sectores importantes de producción que afecten la vida de muchas personas deben ser controlados por el Estado. Le sigue el párrafo 3, que destaca que las tierras, aguas y la riqueza natural contenida en ellas deben ser controladas por el Estado y utilizadas para el máximo beneficio del pueblo. Según estos mandatos constitucionales, el Gobierno indonesio puede y debe aplicar la soberanía económica, compuesta por tres pilares: la protección de los intereses económicos nacionales vitales para el país, la intervención del Estado para movilizar recursos para el desarrollo económico, y la priorización del interés público sobre los intereses privados o del mercado.
- 12 • Eve Warburton, 'Our Resources, Our Rules: A Political Economy of Resource Nationalism in Indonesia', 2018, <https://doi.org/10.25911/5d67b49938e3a>
- 13 • *El nacionalismo de recursos localizados* tiene como objetivo ampliar la propiedad nacional de las industrias de recursos naturales a expensas de los inversores extranjeros. Implica la movilización contra las compañías mineras extranjeras y la implementación de intervenciones políticas que restrinjan la propiedad extranjera y obliguen a la desinversión extranjera.
- 14 • *El nacionalismo de recursos industrializado* tiene como objetivo promover la industrialización del sector de los recursos naturales. Implica la movilización y la intervención que busca desarrollar industrias nuevas y estimular los efectos multiplicadores de la producción de materias primas. Normalmente, implica políticas que fomenten la agregación de valor y la actividad industrial mediante restricciones comerciales y regulación de la refinación. El objetivo es subir en la cadena de valor global, abandonando la exportación de materias primas naturales a los países industrializados por la producción de productos de mayor valor y más elaborados.
- 15 • Artículos 102 y 103 de la Ley de Minería 4/2009. El artículo 102 establece que "los titulares de IUP e IUPK están obligados a aumentar el valor agregado de los recursos minerales y/o de carbón en la implementación de la minería, el procesamiento y refinación, así como en la utilización de minerales y carbón". El artículo 103 establece que "los titulares de Operaciones de Producción IUP e IUPK están obligados a procesar y refinar los productos mineros en el país".
- 16 • El artículo 112 de la Ley de Minería 4/2009 establece que "después de 5 (cinco) años de producción, las entidades empresariales que posean IUP e IUPK y cuyas acciones son propiedad de extranjeros, están obligadas a ceder sus acciones al Gobierno, al gobierno regional, a las empresas estatales, a las empresas de propiedad regional o a las empresas privadas nacionales".
- 17 • El artículo 27 del Reglamento del Ministerio de Energía y Recursos Minerales 25/2018 establece: "Los Titulares de IUP y IUPK para Operaciones de Producción, en el marco de la inversión extranjera, a partir de los 5 (cinco) años después de la producción, están obligados a realizar una desinversión gradual de acciones, de modo que en el décimo año al menos 51 % (cincuenta y uno por ciento) de las acciones sean propiedad de participantes indonesios".
- 18 • El Reglamento Gubernamental relativo a la Implementación de las Actividades Comerciales de Minerales y Carbón 23/2010 ha sido actualizado con el Reglamento Gubernamental 8/2018. Además, el Reglamento del Ministerio de Energía y Recursos Minerales relativo a las Empresas de Minerales y Carbón 25/2018 ha sido actualizado con el Reglamento Ministerial 17/2020.
- 19 • 'Kewajiban Pengolahan Dan Pemurnian Bahan Mineral Sesuai Konstitusi', Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, recuperado el 21 de febrero de 2023 de <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10434>
- 20 • <https://www.tni.org/en/publication/the-case-of-newmont-mining-vs-indonesia>
- 21 • 'Kemenperin: Newmont Cabut Gugatan Arbitrase Di ICSID', recuperado el 22 de febrero de 2023, de <https://kemenperin.go.id/artikel/9917/Newmont-Cabut-Gugatan-Arbitrase-di-ICSID>
- 22 • <https://money.kompas.com/read/2017/02/21/112522526/NaN>
- 23 • 'Gugatan ISDS: Ketika Korporasi Mengabaikan Kedaulatan Negara', *Indonesia for Global Justice* (blog), 12 de octubre de 2019, <https://igj.or.id/gugatan-isds-ketika-korporasi-mengabaikan-kedaulatan-negara/>.
- 24 • Ha-Joon Chang, *Globalisation, Economic Development, and the Role of the State*, TWN & Zed Books Ltd (Nueva York: 2003), p. 326
- 25 • 'Directdoc.Pdf', recuperado el 22 de febrero de 2023 de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592R.pdf&Open=True>

26 • Artículo XI:2 (a) GATT de 1947: Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes: (a) Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora.

27 • '394_395_398abr_e.Pdf', recuperado el 22 de febrero de 2023, de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/394_395_398abr_e.pdf

28 • Las siguientes materias primas serán consideradas estratégicas para la UE según la Ley de Materias Primas Fundamentales: bismuto; boro – grado metalurgia; cobalto; cobre; galio; germanio; litio – grado batería; metal de magnesio; manganeso – grado batería; grafito natural - grado batería; níquel - grado batería; metales del grupo del platino; elementos de tierras raras para imanes (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm y Ce); metal de silicio; metal de titanio; tungsteno.

29 • Ley de Materias Primas Fundamentales, texto, Comisión Europea, recuperado el 30 de marzo de 2023, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

30 • 'Can the EU Succeed on Closing Indonesia Trade Deal? – DW – 02/08/2023', dw.com, recuperado el 21 de febrero de 2023, de <https://www.dw.com/en/can-the-eu-succeed-on-closing-indonesia-trade-deal/a-64640224>

31 • 'Kemenperin: Pemerintah Targetkan Indonesia Jadi Pusat Kendaraan Listrik Di ASEAN', recuperado el 31 de marzo de 2023, de <https://www.kemenperin.go.id/artikel/21279/ghs>

32 • Véase la sección de Materias Primas y Energía en el documento marco del IEU CEPA, p.16

33 • OMC | Dispute Settlement - DS593: European Union - Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels', recuperado el 31 de marzo de 2023, de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds593_e.htm

34 • OMC | Dispute Settlement - DS592: Indonesia - Measures Relating to Raw Materials', recuperado el 31 de marzo de 2023, de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm

35 • OMC | Dispute Settlement - DS616: European Union – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Products from Indonesia', recuperado el 31 de marzo de 2023, de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds616_e.htm

36 • 'Menko Airlangga: Perundingan IEU CEPA Diselesaikan Pada 2023', Antara News, 21 de diciembre de 2022, <https://www.antaranews.com/berita/3316270/menko-airlangga-perundingan-ieu-cepa-diselesaikan-pada-2023>

37 • 'World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains', texto/HTML, Banco Mundial, recuperado el 15 de marzo de 2023, de <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>

38 • 'Menkomarves Catat Pipeline Investasi Hilirisasi Tambang US\$ 30,9 Miliar, Berikut Daftarnya', investor.id, recuperado el 31 de marzo de 2023, de <https://investor.id/business/315583/menkomarves-catat-pipeline-investasi-hilirisasi-tambang-us-309-miliar-berikut-daftarnya>

39 • 'Framing-Paper-IGJ_RUU-Omnibus-Cilaka.Pdf', recuperado el 15 de marzo de 2023, de https://igj.or.id/wp-content/uploads/2020/04/Framing-Paper-IGJ_RUU-Omnibus-Cilaka.pdf

40 • Kompas Cyber Media, 'DPR Sahkan Perppu Cipta Kerja Jadi UU, Demokrat Interupsi, PKS "Walkout"', KOMPAS.com, 21 de marzo de 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/03/21/11013191/dpr-sahkan-perppu-cipta-kerja-jadi-uu-demokrat-interupsi-pks-walkout>