

La declaración como mineral estratégico al litio en la provincia de La Rioja

POR **LUIS ASÍS DAMASCO**(*)

Sumario: I. Los recursos naturales en la Constitución Nacional.- II.- El litio como mineral estratégico.- III. La región minera del litio.- IV. Necesidad de un régimen federal de los recursos naturales.- V. Conclusión.- VI. Referencias.

Resumen: en el presente artículo se analizará la declaración por parte del gobierno de la provincia de La Rioja del carácter de estratégico del litio y de interés público su exploración, explotación, etc. Se comparará también lo realizado en dicha materia por provincias que integran la misma región que La Rioja. Se revisarán las políticas del Estado en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales, los antecedentes en nuestro país, su situación actual, y qué características revisten en otros países. Para ello, se propone qué debería realizar la Argentina para mejorar el marco jurídico de sus recursos naturales.

Palabras claves: regionalización - actividad económica estatal - recursos naturales estratégicos

The Lithium's statement as an strategic mineral by the government of La Rioja province

Abstract: *in this article we will analyze the La Rioja's government statement that declared lithium as an strategic mineral and as a public issue it's all kind of operations related with it; and so we will compare what was done in neighboring provinces about lithium mining, it's results, and it's mining investments, national and foreign. We will review the State's politics due the exploitation of natural resources, it's historical antecedents in our country, the current situation, and which characters has in other countries. Therefore, we propose what Argentina should do, in order to improve the natural resource's legal status.*

Keywords: *Regionalization - state economic activity - strategic natural resources*

(*) Abogado, Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR). Prof. de Derecho Internacional Público, (UNLaR).

I. Los recursos naturales en la Constitución Nacional

I.1. La Constitución Nacional de 1853/60

La Constitución Nacional de 1853/60 no hace mención expresa a los recursos naturales, aunque sienta los fundamentos jurídico económicos que, en definitiva, se referían a la riqueza de la Nación, tales como la integración del tesoro nacional, la supresión de aduanas interiores, la libre navegación de los ríos interiores, igualdad de derechos civiles para los extranjeros, promoción de la inmigración, etc. Ideológicamente es una constitución de cuño “liberal-individualista” (Sagüés, 2001, p. 208).

I.2. La Constitución Nacional de 1949

Esta Constitución, identificada con el “constitucionalismo social” (Sagüés, 2001, p. 20), manifiesta una gran diferencia con el texto constitucional anterior, consagrando “la constitucionalización del hábeas corpus; la inserción de los conceptos de justicia social y función social de la propiedad; de los derechos del trabajador; de la familia y de la ancianidad; la educación y la cultura” (Sagüés, 2001, p. 217); una de las mayores innovaciones introducidas es el artículo 40 sobre los recursos naturales y los servicios públicos, que establece

La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios. Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias (...). (Constitución Nacional de 1949, artículo 40)

Dicho artículo es la más preclara enunciación de la política llevada adelante por el gobierno que había asumido en 1946, cuyos máximos lineamientos los

introdujo en el preámbulo de la constitución reformada en 1949, al prescribir “la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”. La Constitución de 1949 consolidaba el fuerte proceso de nacionalización económica, soberanía política y justicia social, instaurándose así, una democracia social, sin la cual “los progresos de los ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones. de asegurarles la posibilidad de trabajar, de llevar una existencia digna del hombre, y de recibir un salario justo, capaz de cubrir las necesidades propias y familiares” (Sampay, 1975, p. 494).

Si bien durante la vigencia de la anterior constitución hubo avances en materia de recursos naturales en aras de proteger la soberanía política y económica, como la creación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en 1922 (Mosconi, 1983, p. 52), o la creación de Dirección General de Fabricaciones Militares por la ley 12.709 (Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de octubre de 1941), su alta importancia estratégica ameritaba que debieran “ser preceptuados por la constitución escrita de la comunidad, para que la acción social de los individuos, la utilización de los bienes básicos de producción, la justa distribución de los bienes de consumo y las correspondientes funciones de los órganos del Estado se atengan a tales reglas ungidas de súper vigor” (Sampay, 2012b, p. 139).

Con el derrocamiento del gobierno constitucional del presidente Perón en septiembre de 1955, el gobierno de facto, autodenominado “Revolución Libertadora”, derogó por decreto la constitución nacional entonces vigente, restableciendo la Constitución de 1853/60, con las reformas subsiguientes, excluyendo la de 1949 (Sampay, 1975, p. 555).

I.3. La reforma constitucional de 1994

La reforma constitucional de 1994 ha introducido numerosos cambios en diversos aspectos —institucionales, sociales, políticos, etc.—, en el tema que nos ocupa, tiene, en cuanto a las provincias se refiere, un fuerte sesgo económico, ya que establece en el artículo 124 *in fine* que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Si bien ha sido auspicioso impulsar el fortalecimiento económico de las provincias, creemos que tampoco es óptimo desconocer la necesidad de la planificación a nivel nacional que dicha materia amerita, justamente, “la administración interjurisdiccional de los recursos hídricos, energéticos, mineros, etc., por vía de la coordinación federal es sin dudas una eficaz herramienta política de integración y participación” (Dromi y Menem, 1994, p. 403).

I.4. Los recursos naturales en la legislación de la provincia de La Rioja

En la constitución de la provincia de La Rioja, el artículo 64 respecto a los recursos naturales establece lo siguiente:

La provincia, en el ejercicio de la soberanía inherente al pueblo es dueña originaria de todas las sustancias minerales y fuentes naturales de energía, incluidos hidrocarburos, que existen en su territorio con excepción de los vegetales. Podrá proveer a su aprovechamiento por sí o mediante acuerdos con la Nación, otras provincias o terceros, con el fin de efectuar la exploración, explotación, industrialización, preferentemente en el departamento de origen, y comercialización de las mismas, fijando de común acuerdo las regalías o retribuciones pertinentes, en lo que tendrá participación el municipio en donde se ubique el yacimiento minero. La Nación no podrá disponer de dichos recursos sin previo consentimiento de la provincia prestado por ley.

Dicho precepto es complementado por la ley 10.212 (Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 29 de octubre de 2019), en cuyo breve articulado reafirma lo establecido en la constitución provincial, declarando “la protección de las riquezas y recursos naturales existentes en todo el territorio de la provincia de La Rioja (...)”; en su artículo 1, prohibiendo para ello la afectación de los mismos como garantía de deuda externa contraída por el Poder Ejecutivo Nacional (artículo 2). En su artículo 3 deja sin efecto todo acto del Poder Ejecutivo Nacional que haya comprometido los recursos naturales de la provincia como garantía, sin que haya mediado consentimiento de esta. Más allá, de lógicas apreciaciones que se podrían realizar como, por ejemplo, que un acto del Poder Ejecutivo Nacional no puede ser dejado sin efecto por el gobierno provincial, es ponderable que los recursos naturales provinciales gocen de una tutela jurídica.

II. El litio como mineral estratégico

El artículo 354 del Código de Minería de la Nación atribuye al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de clasificar a los minerales estratégicos a propuesta de los ministerios de Defensa y de Economía. Los criterios para su determinación varían de acuerdo con los países, pero, en general, se tienen en cuenta criterios como la oferta, la demanda y la innovación tecnológica. Los minerales de importancia económica estratégica son aquellos “utilizados en la industria por sus particulares propiedades intrínsecas, siendo sus reservas muy requeridas por los países industrializados y de los que el país es productor, ya que su explotación genera fuentes de empleo e ingreso de divisas” (Zappettini, 2021, p. 10). En un documento de elaboración conjunta entre el Servicio Geológico Minero Argentino, la Secretaría de

Minería y el Consejo Federal de Minería ejemplifican como tal al litio, entre otros (2022, p. 1). La criticidad de las materias primas minerales es también de fundamental importancia para su fijación; se atenderá a su importancia económica y el riesgo de su suministro (Zappettini, 2021, p. 7).

El Servicio Geológico Minero Argentino propone la metodología se debería tener en cuenta para la determinación de minerales críticos y de importancia estratégica de los minerales, tales como

Disponibilidad geológica (¿hay recursos?), la disponibilidad técnica (¿podemos extraerlos y procesarlos?), la disponibilidad ambiental y social (¿podemos producirlos de una manera ambiental y socialmente responsables y aceptables?), la disponibilidad geopolítica (acciones y políticas gubernamentales), los aspectos económicos locales (producción, exportación, importación) y el contexto internacional (riesgos geopolíticos, de abastecimiento y ambientales de producción). (Zappettini, 2021, p. 15)

Asimismo, se ponderarán para fijar la matriz de criticidad, en una escala de 0 a 100, aspectos tales como la importancia económica del recurso, en donde se incluyen factores locales (existencia del recurso, su incidencia en la industria y en la producción minera nacional, entre otros); en cuanto a los factores internacionales, versarán sobre la criticidad desde la perspectiva de los países industrializados (Zappettini, 2021, p. 15). La disponibilidad del recurso incluye la disponibilidad geológica y aspectos sociales, geopolíticos y ambientales (Zappettini, 2021, p. 16).

II.1. La declaración de estratégico del litio por parte de la provincia de La Rioja

Mediante la Ley 10.608 (Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 17 de enero de 2023), el gobierno de la provincia de La Rioja declaró al litio y a sus derivados como “recursos naturales estratégicos por sus contribuciones a la transición energética y aportes al desarrollo socioeconómico de la Provincia” (artículo 1); en su artículo 2, declara de Interés Público Provincial al estudio, investigación, prospección, exploración, explotación e industrialización del litio y a sus derivados y el agregado de valor a los productos obtenidos. Es en el artículo 5 donde se establece uno de los principales lineamientos de política provincial, al establecer que “la Función Ejecutiva tomará las medidas administrativas necesarias para fomentar el aprovechamiento del litio de la manera que mejor importe al desarrollo del modelo de sostenibilidad del Estado provincial, en el cual tendrán fundamental preponderancia las empresas del Estado, las que gozarán de un derecho de

preferencia y/o prioridad de descubrimiento y/o de cualquier otro derecho minero en las zonas de interés”.

Dicha ley se complementa con el decreto 63 (Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 31 de enero de 2023), mediante el cual se detallan, con las coordenadas Gauss Krüger, las zonas de interés para la prospección, exploración, explotación e industrialización del litio y sus derivados. Para llevar adelante dicho cometido se creó la empresa Kallpa SAPEM por Disposición 56/22 (Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 11 de noviembre de 2022), cuyo objeto, es, entre otros

Emprendimientos de minería, extracción de litio, cobre, y todo otro elemento que sea susceptible de explotación, actividades de estudios, asesoramientos, consultorías, reconocimientos, prospección, exploración y explotación de recursos minerales energéticos sólidos, líquidos o gaseosos incluyendo la industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, el transporte, el almacenaje, la distribución, así como la comercialización de la energía. (pp. 30-31)

Dicha empresa, de reciente creación, constituye, junto con otras de las mismas características, los instrumentos a través de los cuales el estado provincial interviene en numerosos sectores y/o actividades económicas, supliendo así la ausencia de actores privados.

Desde ya que la ley de marras provocó rechazo en algunos sectores, como la Cámara Argentina de Empresarios Mineros, que manifestó que una decisión así “daña la confianza del sector minero en su conjunto, desalentando inversiones y privando a nuestra sociedad de alcanzar más y mejores oportunidades” (CAEM, 6 de enero de 2023).

Lo realizado por La Rioja es conteste con su adhesión, mediante Ley 10.150 (Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 4 de enero de 2019), a la Ley nacional 27.424 (Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de diciembre de 2017), cuyo objeto es el fomento de la generación de energía eléctrica de origen renovable integrada a la red eléctrica pública. Ambas leyes declaran, respectivamente, el interés provincial y nacional sobre ello. Ahora bien, en cuanto a la Ley 10.608, que declara estratégico al litio, hemos podido apreciar que, para dicha calificación, se recurren a ciertos parámetros desarrollados con amplitud en la contribución técnica N° 45 por el Servicio Geológico Minero Argentino; por lo tanto, no podría ser declarado tal por una ley que los omitiera. En la ley antedicha no hay mención alguna al respecto, por lo menos en el texto publicado en el boletín oficial; en su Decreto reglamentario N° 63/23 (Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 31 de enero de 2023), en los considerandos, no se hace referencia técnica alguna, excepto expresar que “estamos en presencia de un mineral escaso, no renovable, insustituible, esencial para la

transición energética. En este sentido representa hoy, más que una necesidad, un deber que la Provincia, investigue la disponibilidad de este recurso que, de existir con características comerciales, se incorpore desde una visión sustentable y sostenible como política pública del Estado” (tercer considerando).

No obstante ello, la provincia de La Rioja no es la única. La provincia de Jujuy, mediante el Decreto acuerdo 9194/2019 (Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, 17 de julio de 2019), estableció en su artículo 1, que “las reservas minerales que contengan litio, como recurso natural estratégico generador del desarrollo socio económico de la provincia de Jujuy”; el decreto utiliza la palabra ratificar, ya que deroga otro Decreto, N° 7592 (Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, 4 de marzo de 2011), que declaraba a las reservas de litio como estratégicas. El año pasado, México ha modificado su Ley Minera, introduciendo el artículo 5 bis (Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, 20 de abril de 2022), referente al litio:

Se declara de utilidad pública el litio, por lo que no se otorgarán concesiones, licencias, contratos, permisos o autorizaciones en la materia. Serán consideradas zonas de reserva minera aquéllas en que haya yacimientos de litio. Se reconoce que el litio es patrimonio de la Nación y su exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento se reserva en favor del pueblo de México. Las cadenas de valor económico del litio se administrarán y controlarán por el Estado a través del organismo público señalado en el artículo 10 de esta Ley. (...) En la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio y de sus cadenas de valor será deber del Estado mexicano proteger y garantizar la salud de los mexicanos, el medio ambiente y los derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanas.

En cuanto a la declaración de interés público del “estudio, investigación, prospección, exploración, explotación e industrialización del litio y a sus derivados y el agregado de valor a los productos obtenidos” del artículo 2 (Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, 20 de abril de 2022), cabe destacar el significado e implicancias de dicha aclaración, que desde ya implica una intervención del Estado en dichas actividades; en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Perú se define al interés público como aquello que “beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa” (Exp. N° 0090-2004-AA/TC - Lima. Juan Carlos Callegari Herazo). El diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales lo define como “la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos” (Ossorio, 2000, p. 529).

II.2. El triángulo del litio

La Argentina, junto con Chile y Bolivia, conforman el denominado “triángulo del litio”, puesto que está “conformado por los depósitos de salmueras de Argentina, localizados en el Noroeste (Salar de Hombre Muerto y Salar de Olaroz), Bolivia en el Departamento de Potosí (Salar de Uyuni) y Chile en el Desierto de Atacama (Salar de Atacama) (...) representan los mejores yacimientos, por el método de explotación, factibilidad y rentabilidad económica” (Colombo y Barberón, 2019, pp. 95-96). Entre estos tres países contienen “cerca del 65% de los recursos mundiales de litio y, mediante la suma de la producción entre Argentina y Chile, pueden explicar el 29,9% de la producción mundial total para el año 2019” (Secretaría de Minería de la Nación, 2021, p. 33). Argentina se ubica en el cuarto puesto en producción mundial del litio con el 7,4% del *market share* en el año 2019, después de Australia (52,2%), Chile (22,4%) y China (12,5%), produciéndose en nuestro país cloruro y carbonato de litio.

Bolivia, por ley 928 (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 27 de abril de 2017), creó la Empresa Pública Estatal y Estratégica de Yacimientos de Litio Bolivianos, dependiente del Ministerio de Energías; por esta ley, YLB realizará las “actividades de toda de la cadena productiva: prospección, exploración, explotación, beneficio o concentración, instalación, implementación, puesta en marcha, operación y administración de recursos evaporíticos, complejos de química inorgánica, industrialización y comercialización” (artículo único, inciso II); se introduce una modificación de otra ley, declarando al “Litio y al Potasio como elementos estratégicos, cuyo desarrollo se realizará por Yacimientos de Litio Bolivianos” (Segunda disposición adicional). YLB exportó en 2022 alrededor de 34.100 toneladas de carbonato de litio y cloruro de potasio a ocho países de Latinoamérica, Europa y Asia (1). En su constitución política, se consagran los principios que han de regir los recursos naturales:

Artículo 348. I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.

Artículo 349. I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo (...).

(1) En <https://www.rumbominero.com/bolivia/bolivia-litio-2022/>

Chile, por su parte, en su constitución política, expresa en su artículo 24 que

(...) el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante, la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas (...). La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación (...).

Siguiendo el mismo tenor del texto constitucional, la Ley minera chilena, 18.248 (Diario Oficial de la República de Chile, 14 de octubre de 1983), en su artículo 4, prescribe que “si el Estado estima necesario ejercer las facultades de explorar con exclusividad o de explotar sustancias concesibles, deberá actuar por medio de empresas de las que sea dueño o en las cuales tenga participación, que constituyan o adquieran la respectiva concesión minera y que se encuentren autorizadas para tal efecto de acuerdo con las normas constitucionales”.

Es de destacar la normativa chilena, que contempla que el Estado pueda participar ampliamente de la actividad minera, sin excluir al empresariado privado; muy diferente al artículo 9 del código de minería argentino que establece que “El Estado no puede explotar ni disponer de las minas, sino en los casos expresados en la presente ley”. Cabe resaltar que CODELCO es una empresa estatal chilena y es la principal productora de cobre del mundo; lejos de perjudicar a la minería, las empresas estatales se desenvuelven en asociación con privados o compitiendo en el mismo mercado; el sector minero chileno tuvo una participación de 14,6% en el PIB nacional en el 2021 (Consejo minero de Chile, 2023), mientras que, en la Argentina en el 2018, dicha actividad incidió solo en 0,76% en 2018 en el PIB nacional (Secretaría de minería, 2020).

III. La región minera del litio

Las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy han constituido mediante un tratado interprovincial la “Región minera del litio”, en octubre de 2021. Dicho tratado fue aprobado por las correspondientes leyes de las provincias antedichas —Ley 5756 (Boletín Oficial de la provincia de Catamarca, 19 de agosto de 2022), Ley 8289 (Boletín Oficial de la provincia de Salta, 20 de diciembre de 2021) y Ley 6278 (Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, 27 de mayo de 2022)—. En ese tratado se crea el “Comité regional”, integrado por las respectivas autoridades mineras de las provincias integrantes, invitándose a que a envíen representantes los ministerios del

Interior, Desarrollo Productivo y Ciencia y Tecnología del Poder Ejecutivo Nacional (cláusula tercera). En la cláusula cuarta se define la competencia del comité, cuyo fin será “actuar como ente coordinador de los requerimientos provinciales, entre sí y ante la Nación, en los aspectos de interés regional referidos a la investigación, producción, industrialización y comercialización del Litio a lo largo de toda su cadena de valor”. Recientemente, el gobierno de Jujuy anunció la inversión de 120 millones de dólares por parte de una empresa china, Tsingshan Mining Development SA, cuyo objetivo sería la producción de carbonato de litio (2), que también participa con el 49,9% en el proyecto Centenario Ratones en la provincia de Salta, cuya inversión total se estima en 770 millones de dólares (3).

En un trabajo nuestro, titulado “Aportes para la reforma de las regiones argentinas” (2021), consistente en la necesidad de reformar institucionalmente las actuales regiones argentinas y cómo podrían ser de gran utilidad para revitalizar la economía argentina, en función que la gran extensión territorial de nuestro país presenta grandes extensiones que poseen elementos en común que trascienden los límites jurisdiccionales de las provincias, proponíamos la creación de una autoridad regional, cuya integración y naturaleza debía ser la siguiente: “El Consejo Regional deberá estar compuesto por un representante de cada provincia integrante de la región; dicho representante debería ser un ministro regional o de la región, designado por la legislatura de cada provincia a propuesta de cada gobernador. El Consejo deberá contar con una Dirección de Planeamiento, y como órganos consultores, las cámaras empresariales respectivas” (Asís Damasco, 2021, p. 775).

En cuanto a su naturaleza jurídica, afirmábamos que debía poseer personalidad jurídica, autonomía funcional y jerárquica y autarquía financiera. Ahora bien, en cuanto a la región minera del litio, si bien es acertado crear una autoridad regional (4), creemos que el comité regional debería encuadrarse dentro de la región a la que ya pertenecen las provincias interesadas, Norte grande, e incluir a la provincia de La Rioja, integrante de dicha región, y que también posee litio.

(2) En <https://prensa.jujuy.gob.ar/gerardo-morales/litio-una-empresa-china-invertira-usd-120-millones-jujuy-n110357>

(3) En <https://www.telam.com.ar/notas/202212/615452-empresa-china-inversion-litio-salta.html>

(4) En octubre de 2022, las provincias integrantes aprobaron el reglamento del comité regional, pero hasta la fecha en que se escribe este artículo no se encuentra disponible en ningún boletín oficial.

IV. Necesidad de un régimen federal de los recursos naturales

IV.1. Proyectos de ley del Congreso de la Nación sobre el litio

En 2015, el fallecido senador Fernando Solanas presentó un proyecto de ley sobre el litio, S-1521/15 (5). Dicho proyecto, en su artículo 1, declaraba a las reservas y recursos de litio ubicados en la Argentina como recurso natural estratégico y, en el artículo 3, de utilidad pública a toda exploración y explotación de litio, exigiendo un porcentaje de su comercialización en el territorio nacional, que aumentaría paulatinamente, partiendo de 20% hasta llegar al 100% en el quinto año de vigencia de la ley. En el artículo 4 crea una “comisión evaluadora” a la que se deberían someter todos los proyectos de exploración y explotación de litio, incluso los que ya estuvieran en actividad antes de la vigencia de la ley (artículo 6); sin la aprobación de esta comisión, no se podrá llevar adelante ningún proyecto (artículo 5). En todo proyecto se otorgará preferencia a empresas con participación mayoritaria de capital estatal, sean nacionales, provinciales o de capital nacional (artículo 8) y fija, en el artículo 11, un mínimo de participación estatal para las empresas mixtas del 51%. En cuanto a las empresas privadas extranjeras, se les exige la reinversión de sus utilidades, pudiendo girar solo el 20% de sus utilidades a partir del segundo año de radicada la inversión (artículo 12). En otros artículos se establecen beneficios impositivos, dependiendo de la existencia de establecimientos que utilicen al litio como materia prima, y que se encuentren en la misma provincia de donde fue extraído dicho mineral. Por último, el artículo 28 establece que las normas de esta ley serán de orden público.

Otro proyecto, cuyo expediente es 6270-D-2017(6) (trámite parlamentario N° 173), presentado en la Cámara de Diputados de la Nación por Carlos Heller, es más extenso que el anterior, y se asemeja a aquel en fijar el carácter de estratégico para el litio, permitiendo que la exploración, explotación, industrialización y comercialización de este pueda ser llevado adelante por empresas estatales nacionales, provinciales, mixtas o privadas (artículo 6). Lo novedoso es que crea, en el artículo 4, la empresa estatal nacional Yacimientos Estratégicos de Litio SE y el artículo 8 le otorga la prioridad en la obtención de todo permiso de exploración y explotación del litio. Este proyecto de ley preveía también la creación de una Comisión Nacional de Explotación del litio (artículo 20), cuyo objeto sería “regular y fiscalizar las actividades de exploración, explotación, proceso, industrialización y comercialización del litio y sus derivados, en coordinación con las autoridades mineras de cada jurisdicción” (artículo 23), y desempeñarse como autoridad de

(5) En <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/362961/downloadPdf>

(6) En <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=6270-D-2017>

aplicación de la ley, con amplias funciones, extensamente enumeradas en el artículo 29, entre ellas, la de administrar los recursos financieros del Fondo Nacional para la Valoración del litio, creada en el artículo 37.

Ambos proyectos tenían disposiciones interesantes, aunque centrados solo en el litio, por lo que no satisfacían la necesidad de la Argentina de proteger sus recursos naturales y brindar un marco jurídico uniforme, simple y que defienda los intereses estratégicos y nacionales del país.

IV.2. Necesidad de un régimen federal de los recursos naturales

La Argentina requiere la implementación de un marco jurídico federal sobre sus recursos naturales que sistematice, ordene y planifique el interés nacional en la materia, estableciendo para ello la centralización de los principios rectores, criterios y directivas que determinarán la modalidad de su aprovechamiento y descentralizando la oportunidad y operatividad de su explotación en las provincias; que permita su readecuación a los tratados internacionales suscriptos con jerarquía constitucional, el cuidado del medio ambiente y su protección frente a contingencias externas que elevan considerablemente la demanda de ciertos recursos que la Argentina posee, algunos de ellos en demasía en proporción a la población y/o su consumo interno. Hemos podido apreciar cómo los otros países del “triángulo del litio” se hallan mejor posicionados en función de desenvolver una fuerte presencia estatal en el aprovechamiento de los recursos.

Cuando hacemos referencia a la adecuación a tratados internacionales, ellos son tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ley 23.313 (Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de mayo de 1986), que establecen ambos en su artículo 1, segundo párrafo: “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (...). En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.

La influencia de factores políticos y la existencia de recursos son elementos que trascienden lo meramente económico, ya que “en cuanto a la existencia de yacimientos minerales, la riqueza del suelo ejerce gran influjo económico-militar y, por consiguiente, también político” (Heller, 1992, p. 163). Con base en ello, se puede adoptar una definición más amplia de los recursos:

Desde el punto de vista geopolítico entendemos por recursos a una amplia gama de bienes (económicos, material de guerra, medios de transporte, etc.) y actividades (de los servicios, científicas, técnicas, laborales, etc.) con significación económica que permiten satisfacer necesidades vitales, culturales, políticas, cuya obtención puede efec-

tuarse en territorio propio o ajeno mediante la acción combinada del trabajo, el capital, la tecnología, el comercio, la política y, en ocasiones, la guerra. (Marini y Bandini, 1980, p. 17)

El Decreto 703/18 (Boletín Oficial de la República Argentina, 31 de julio de 2018) fija la Directiva de Política de Defensa Nacional y, en su anexo, hace referencia a la competencia por recursos estratégicos, expresando:

En un contexto global atravesado por el aumento de la demanda de recursos estratégicos, la degradación del medio ambiente y el crecimiento de las tensiones geopolíticas por el control de áreas estratégicas, el resguardo de la soberanía sobre los recursos naturales de la Nación configura una problemática de interés creciente. El Estado debe fortalecer su capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre los espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos. (pp. 16-17)

Dicha relación entre recursos naturales y estratégicos, la defensa nacional y los intereses geopolíticos en pugna, nos demuestra que es menester la elaboración de un marco jurídico para este tipo de recursos, puesto que solo legislación federal puede tener en vistas tan excelsos objetivos, que exceden a los intereses provinciales. Si bien la reforma constitucional de 1994 reconoció a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales, la legislación minera de fondo, por ejemplo, sigue siendo atribución del congreso de la Nación (artículo 75, inciso 12). Por ello, la sanción por el congreso de este régimen supone e implica, legislativa y políticamente, el necesario aval de las provincias.

El objeto de este régimen federal de los recursos naturales debería comprender la determinación del carácter estratégico, o la categoría que corresponda, remitiéndose para ello a los criterios que podría aportar el SEGEMAR (Servicio Geológico Minero Argentino), de modo de evitar, como en la actualidad, y tomando el caso del litio, que sea señalado como estratégico sin más fundamento, y solo en dos provincias; la creación de una empresa estatal nacional, sin perjuicio de la existencia de empresas estatales provinciales, que concentre las operaciones (exploración, explotación, industrialización, comercialización, etc.); la coordinación con las provincias y regiones, que será fundamental para la sustentabilidad social y política de este régimen. Insistimos en que una óptima institucionalización de las regiones será muy valiosa por las facilidades técnicas y logísticas que puede ofrecer, así como la implementación de regímenes de promoción; el control y el asesoramiento técnico económico podría estar a cargo de la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Se podrían tomar como antecedentes de una ley de estas características a la Ley 12.987, Plan Siderúrgico Argentino (Boletín Oficial de la República Argentina,

11 de julio de 1947), la Ley 11.668, Organización de la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de diciembre de 1932), y la Ley 12.709, de creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (Boletín Oficial de la República Argentina, 09 de octubre de 1941).

V. Conclusión

La provincialización de los recursos naturales de la reforma constitucional de 1994, junto a la primacía de ciertos lineamientos políticos e ideológicos, ha privado de la inescindible naturaleza estratégica que poseen los recursos naturales, especialmente en un país en vías de desarrollo como el nuestro. Cabe citar conceptos bastante olvidados en un tema tan delicado del general Juan Domingo Perón, que en su libro *La Hora de los Pueblos* expresó que “analizando nuestros problemas, podríamos decir que el futuro de las naciones estará extraordinariamente influido por la magnitud de las reservas que posean: reservas de alimentos y reservas de materias primas” (p. 85), conjeturando con extraordinaria perspicacia que “el problema fundamental del futuro, es un problema de base y fundamento económicos, y la lucha del futuro será cada vez más económica, en razón de una mayor superpoblación y de una mayor superindustrialización” (pp. 84-85); solo podríamos agregar el deterioro del medio ambiente.

Perón vislumbraba la gran disponibilidad de recursos de los países latinoamericanos como un gran riesgo geopolítico a largo plazo, contemplado desde la década de 1970; para ello, él proponía la integración política y económica para que dichos países enfrentasen dicha coyuntura en bloque regional, y no de manera aislada. En esta tercera década del siglo XXI, podemos afirmar el acierto de esas apreciaciones, especialmente si tenemos en cuenta las declaraciones de la Jefa del Comando Sur de Estados Unidos, Laura Richardson, al destacar la importancia de América Latina ante el Comité de Servicios Armados de la cámara de representantes del congreso estadounidense: “esta región está llena de recursos y me preocupa la actividad maligna de nuestros adversarios que se aprovechan de ello, aparentando que están invirtiendo cuando en realidad están extrayendo” (7); sin duda, que China invierta en la explotación de nuestros recursos naturales se ha convertido en una cuestión que excede la mera rivalidad comercial entre países.

Es por ello que, además de un régimen federal que tutele nuestros recursos naturales, la integración económica entre los países de América Latina, todavía inconclusa más allá de magros avances, es fundamental para enfrentar en mejores condiciones los grandes desafíos que plantea la realidad internacional.

(7) En <https://actualidad.rt.com/actualidad/460461-jefa-comando-sur-eeuu-quejarse-extraer-litio>

VI. Referencias

Asis Damasco, L. (2021). Aportes para la Reforma de las regiones argentinas. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata* (51, 102). <https://doi.org/10.24215/25916386e102>

Cámara Argentina de Empresarios Mineros (2023). *Sobre la declaración del litio como recurso estratégico por parte de La Rioja*. <https://www.caem.com.ar/mineria/sobre-la-declaracion-del-litio-como-recurso-estrategico-por-parte-de-la-rioja/> [Fecha de consulta: 28/02/2023].

Colombo, S. y Barberón, A. (2019). Litio, un recurso natural estratégico en la geopolítica internacional y suramericana. *IX Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - VII Jornadas del CENSUD*. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/116254/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Fecha de consulta: 01/03/2023].

Consejo Federal de Minería (s/f). *Minerales críticos, minerales estratégicos y minerales de importancia económica estratégica*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20220818_definiciones_de_minerales_criticos_estrategicos_y_de_importancia_economica_estrategica_smn-cofemin-segemar.pdf [Fecha de consulta: 21/02/2023].

Consejo minero de Chile (2023). *Cifras actualizadas de la minería*. <https://consejominero.cl/wp-content/uploads/2023/03/Cifras-Actualizadas-de-la-Mineria-2023-Febrero.pdf> [Fecha de consulta: 03/03/2023].

Dromi, R. y Menem, E. (1994). *La Constitución Reformada*. Ediciones Ciudad Argentina.

Heller, H. (1992). *Teoría del Estado*. 5ª ed. Ediciones Fondo de Cultura Económica.

Marini, J. y Bandini, R. (1980). *Desarrollo y seguridad de la Argentina en el marco geopolítico internacional*. Editorial Hachette SA.

Mosconi, E. (1983). *El petróleo argentino 1922-1930*. Círculo Militar.

Ossorio, M. (2000). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta.

Perón, J. (1973). *La hora de los pueblos*. Ediciones Argentinas.

Sagüés, N. (2001). *Elementos de Derecho Constitucional*. Astrea.

Sampay, A. (2012). *Constitución y Pueblo*. Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

Sampay, A. (1975). *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Secretaría de Minería (2020). *Contribuciones de la minería a la economía argentina*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a_-_valor_bruto_y_pib_v2.pdf [Fecha de consulta: 28/02/2023].

Zappettini, E. (2021). Minerales y metales críticos y estratégicos. Análisis de situación y metodología de clasificación para la República Argentina. *Serie Contribuciones Técnicas. Recursos Minerales* (Nº 45, 19). Instituto de Geología y Recursos Minerales. Servicio Geológico Minero Argentino. https://repositorio.segemar.gov.ar/bitstream/handle/308849217/4183/Serie%20Contribuciones%20T%C3%A9cnicas_Recursos%20Minerales_N%C2%BA%2045.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional. EXP. N° 0090-2004-AA/TC. Lima. Juan Carlos Callegari Herazo. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=El%20inter%C3%A9s%20p%C3%ABlico%20tiene%20que,existencia%20de%20la%20organizaci%C3%B3n%20administrativa>

Legislación

Constitución Nacional de 1853/60 (1974). Documentos de la Conformación Institucional Argentina 1782 - 1972. Imprenta del Congreso de la Nación.

Constitución Nacional de 1949 (1974). Documentos de la Conformación Institucional Argentina 1782 - 1972. Imprenta del Congreso de la Nación.

Constitución de la República de Chile. https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf [Fecha de consulta: 20/02/2023].

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf [Fecha de consulta: 20/02/2023].

Decreto 703/18 (Boletín Oficial de la República Argentina, 31 de julio de 2018). <http://www.saij.gob.ar/directiva-politica-defensa-nacional-directiva-politica-defensa-nacional-nv20363-2018-07-30/123456789-0abc-363-02ti-lpsedaddevon?&o=10&f=Total%7CFecha/2018/07%7CEstado%20de%20Vigenci>

a%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo/categoriavacia%7CAutor%7CJurisd
icci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5
%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%Eltica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20
Documento&t=285

Decreto 63. Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 31 de enero de 2023.
<http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2023//2023-01-31.pdf>

Decreto Acuerdo 9194/2019. Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, 17 de julio de 2019. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/2019/80.pdf>

Disposición 56/22. Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 11 de noviembre de 2022. <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2022//2022-11-11.pdf>

Ley 23.313. Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de mayo de 1986. Compendio de Normas de Derecho Internacional Público (2005). Buenos Aires: La Ley.

Ley 12.709. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de octubre de 1941. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19622/norma.htm#:~:text=%E2%80%94Los%20establecimientos%20de%20propiedad%20exclusiva,que%20requieran%20para%20sus%20fabricaciones.>

Ley 12.987. Boletín Oficial de la República Argentina, 11 de julio de 1947. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-12987-17608/texto>

Ley 11.668. Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de diciembre de 1932. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=215072>

Ley 27.424. Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de diciembre de 2017. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/176726/20171227>

Ley 10.212. Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 29 de octubre de 2019. <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2019//2019-10-29.pdf>

Ley 10.608. Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 17 de enero de 2023. <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2023//2023-01-17.pdf>

Ley 10.150. Boletín Oficial de la provincia de La Rioja, 4 de enero de 2019. <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2019//2019-01-04.pdf>

Ley minera de México. Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, 20 de abril de 2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5649533&fecha=20/04/2022#gsc.tab=0

Ley 928. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 27 de abril de 2017. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/958NEC>

Ley 18.248. Diario Oficial de la República de Chile, 14 de octubre de 1983. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29668>

Ley 5756. Boletín Oficial de la provincia de Catamarca, 19 de agosto de 2022. https://portal.catamarca.gob.ar/backend/media/boletin-oficial-uploads/Bol.66_wI4lDhS.pdf

Ley 8289. Boletín Oficial de la provincia de Salta, 20 de diciembre de 2021. <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw4Mjg5cXdlnR5#:~:text=LEY%20N%C2%B0%208289,DE%20JUJUY%2C%20CATAMARCA%20Y%20SALTA>.

Ley 6278. Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, 27 de mayo de 2022. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/2022/59-2022.pdf>

Fecha de recepción: 19-03-2023

Fecha de aceptación: 09-10-2023