

LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS Y EL ROL DE LA DEFENSA¹

CRISTINA DEL CAMPO

Abogada y doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora principal (Universidad de la Defensa Nacional).

Resumen

Los recursos naturales en la República Argentina se encuentran bajo soberanía estatal. La Constitución Nacional declara el dominio originario de los recursos naturales en titularidad de las provincias. Como componentes ambientales conforman el Patrimonio Natural del país, el cual, es objeto de custodia como parte de los espacios continentales y marítimos de la Argentina. La Defensa Nacional tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e integridad territorial; en este marco ha venido teniendo funciones en relación a los recursos naturales, en particular a los estratégicos; el concepto de recurso natural estratégico va unido en sus bases al de vida, supervivencia y en consecuencia al de Defensa. En este artículo se analiza el marco normativo de base de la Defensa en relación a la custodia de los recursos naturales estratégicos, como parte de la obligación esencial e indelegable del Estado de preservar los intereses vitales del país; para concluir en unas reflexiones sobre el estado del marco normativo como viabilizante de los fines del Estado en materia de Defensa y recursos naturales estratégicos.

¹ El presente artículo original es parte de la investigación UNDEF sobre Metodología de Evaluación Ambiental Estratégica enfocada a los recursos naturales estratégicos para la Defensa 2017-2018.

Palabras clave

Recursos Naturales Estratégicos - Defensa - Soberanía.

Abstract

Natural resources in Argentina are under state sovereignty, being strictly the provinces the original holders as stated by the National Constitution. As environmental components, natural resources form the country's Natural Patrimony, which is *custody object* for being part. of the continental and maritime space of Argentina. The country's National Defense aims to permanently guarantee the sovereignty and territorial integrity, having therefore weight on natural resources affairs, particularly on the strategic ones. The concept of *strategic natural resource* is linked to the concepts of *life, survival* and consequently to the *defense* one. This article analyzes the basic defense normative framework related to the custody of strategic natural resources, as part. of the essential and indelible obligation of the State to preserve vital interests of the country. To conclude, there are presented some final thoughts about the situation of the normative framework that channels State goals related to defense and strategic natural resources.

Keywords

Strategic Natural Resources - Defense - Sovereignty.

Introducción

Los recursos naturales en la República Argentina se encuentran bajo soberanía estatal; y si bien no todos los recursos naturales son de dominio público, sí en cambio todos se enmarcan en un *régimen de base*, de tutela y manejo plasmado en la Constitución Nacional (CN), las leyes de presupuestos mínimos ambientales (PMA) y lo regulado por el Código Civil y Comercial de la Nación (CCC) y el Código de Minería.

La CN declara –en el art. 124– el dominio originario de los recursos naturales en titularidad de las provincias (en las que se encuentre el recurso) y mediante el art. 41 CN (Cláusula ambiental) reconoce el derecho al ambiente sano y equilibrado y al desarrollo sustentable y asigna el uso racional de los recursos naturales como obligación de todos los habitantes, siendo las autoridades las encargadas de velar por tal consigna.

Los recursos naturales son componentes ambientales que conforman nuestro patrimonio natural, y constituyen componentes condicionantes de desarrollo; es en el Preámbulo² de la CN en donde los objetivos estratégicos se presentan: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente, [...] con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad...”. A partir del cual el *bienestar general* es objetivo constitucional.

La Defensa, en general, ha venido teniendo funciones en relación a los recursos naturales, en particular a los estratégicos; el concepto de recurso natural *estratégico* va unido en sus bases al de vida, supervivencia y en consecuencia al de Defensa. En la Directiva de Política de Defensa Nacional (Anexo, Decreto 703/2018) en relación a los recursos naturales estratégicos se lee:

"La degradación del medio ambiente incrementó la competencia por el control de los recursos naturales estratégicos y de las cadenas de suministro, provocando inestabilidad en las naciones productoras y consumidoras; [...] El ejercicio de la soberanía con relación a la preservación, control, uso y/o explotación de los recursos naturales constituye un interés estratégico de los países de América del Sur y de la República Argentina en particular. La región representa el 6% de la población global y posee el 17,6% de los recursos hídricos mundiales. América del Sur también es rica en recursos alimenticios y cuenta con el 25% de las tierras agrocultivables del planeta. Esta distribución desigual de recursos exhibe que su resguardo adquirirá una complejidad creciente; [...] El aumento de la demanda de hidrocarburos, minerales estratégicos, alimentos y agua dulce configura una problemática geopolítica de relevancia creciente. El cambio climático incrementó las disputas por el acceso, control y aprovechamiento de los recursos renovables o escasos; [...] 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 capa-

2 “El preámbulo contiene y condensa las decisiones políticas fundamentales, las pautas del régimen, los fines y objetivos, los valores y principios propugnados, el esquema del plan o programa propuesto por el constituyente”; Bidart. Campos, G., *Tratado de Derecho Constitucional*, T. 1. Buenos Aires: Ediar, p. 296.

cidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre los espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos. El Sistema de Defensa Nacional debe cumplir un rol clave en la preservación de este interés soberano, de conformidad con los lineamientos estratégicos de la política exterior argentina. *En este sentido, se pone énfasis en el Atlántico Sur como “área de valor estratégico para la Argentina por sus reservas de recursos naturales; ser vía principal de nuestro comercio internacional, la proyección natural de los intereses nacionales hacia el Continente Antártico y como regulador climático global; reafirmando los recursos naturales estratégicos como objeto de la Política de Defensa.*

Los recursos naturales estratégicos

Los recursos naturales estratégicos (RNE) se relacionan con la vida y la Defensa; cada vez somos más en el planeta y los recursos cada vez son más escasos. La integridad territorial requiere de un tratamiento concreto en el resguardo de los recursos, en particular a los fines de evitar conflictos derivados de la situación mundial de demanda de recursos por el dominio de territorios con recursos naturales; donde la seguridad energética y soberanía alimentaria se encuentran –entre otras– involucradas.³

Los RNE en nuestro territorio están sujetos a soberanía⁴ estatal y a las

3 V. Teoría de la securitización. Esta teoría incorpora al concepto de seguridad nuevas dimensiones, como la ambiental. V. Calvo, <https://www.scribd.com/document/283007620/teoria-de-la-securitizacion>. Para algunos autores, “la teoría de la securitización ha sido clave a la hora de impulsar [...] una concepción ‘discursiva’ de la seguridad. [...] Para la Escuela de Copenhague, la seguridad supone desplazar la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas de juego establecidas, al enmarcar, identificar o definir un asunto como amenaza y por lo tanto como una cuestión ‘especial’ que se sitúa fuera o más allá del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales (Buzan *et al.*, 1998)”; Verdes-Montenegro Escáñez, F., La Teoría del Poder Estructural y la Securitización: Una Propuesta Teórica para el Estudio de las Transformaciones del Poder y la Seguridad. Recuperado de: <https://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/984.pdf>, p. 9.

4 “Cuando una sociedad puede realizar todas las funciones por sí misma con plena suficiencia de modo que otra fuerza mayor no se lo impida, a ese Poder llamamos Soberanía, y a la Sociedad que lo posee, Estado”. Internacionalmente la Soberanía se confunde con la Independencia, y por ella trata de igual a igual con los demás Estados, celebra tratados, exige respeto a su territorio, y rechaza toda injerencia en sus asuntos internos.

jurisdicciones y competencias provinciales; la concreción de políticas públicas con objetivos e intereses enmarcados en el resguardo de la integridad territorial y fundamentalmente en la preservación de la soberanía son prioritarios. Referirnos a RNE es considerar la solidez de nuestra soberanía.

Para comprender qué se entiende por RNE, comenzamos citando algunos autores, entre otros, Fornillo, quien considera que:

[...] es preciso realizar una torsión conceptual y asumir una noción más abarcativa e integral de recursos naturales estratégicos. Afirmamos entonces que un recurso natural, para que sea estratégico, debe responder a las siguientes condiciones relativas a su valor de uso, por sí mismas suficientes: a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista; y/o b) ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial; y/o c) ser clave para el despliegue de una economía verde o de posdesarrollo; y a las siguientes condiciones relativas a su disponibilidad, de por sí necesarias: a) ser escaso –o relativamente escaso–; b) ser insustituible –o difícilmente sustituible–; c) estar desigualmente distribuido. Luego, un recurso estratégico impone necesariamente un protocolo de investigación-acción acerca de su situación actual y su proyección a futuro.

En otro orden de ideas, para Galafassi:

[...] se vienen definiendo toda una serie diversa de recursos estratégicos que se relacionan dialécticamente, por cuanto por un lado son aquellos que la dinámica global del capital define como recurso demandado en un momento histórico determinado y por otro como aquellos que las condiciones ecológicas regionales determinan como aptos para ser producidos o extraídos en cada lugar.

Según Calvo:

En la República Argentina, el nivel estratégico nacional [...] introduce la cuestión de los recursos naturales estratégicos como eje de planificación y diseño de las Fuerzas Armadas. De esta forma, encontramos previsiones de organización de la defensa en torno a los recursos naturales en legislación nacional y en los Ciclos del Planeamiento de la Defensa Nacional, en las Di-

En su aspecto interno la Soberanía es el derecho a mandar sobre todos los que están

en su territorio, y en su aspecto exterior es el derecho a representar la Nación. Rivera, J. (1941). Soberanía. *Estudios de Derecho*, Vol. 3, Nº8, pp. 319-332.

rectivas Políticas de Defensa Nacional.

Para Bloch, los recursos naturales estratégicos son aquellos elementos útiles para el hombre que brinda la naturaleza y que un Estado considera esenciales para su seguridad, agregando que los recursos naturales que actualmente se pueden clasificar como estratégicos para la mayoría de los Estados son Petróleo; Gas; Agua dulce; Determinados minerales y la Biodiversidad. Diversos autores⁵ coinciden en la importancia de la Defensa en relación a los recursos naturales estratégicos.

La temática de los recursos naturales viene tratándose desde Naciones Unidas, en sus Resoluciones, Declaraciones, Convenios, etc. Así, por ejemplo, la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, (1962) refiere a la “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”; en las *Cumbres de la Tierra*, la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales es punto de partida para el contenido en las Declaraciones de la Conferencia de las Naciones Unidas como la del Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); en particular, en la cumbre de Río se establece (Principio 2):

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

El ambiente, los recursos naturales y los RNE difieren en contenido conceptual y tutelar, pero fundamentalmente en las políticas públicas que los incluyen. Conforme señala Zlata Drnas:

Los recursos no deben ser confundidos con los bienes en sí. La propia expresión *recurso*, proveniente del latín “*recursus*”, indica lo que corre, lo que se obtiene de un bien, sus producidos, sus rentas, sus utilidades. Es decir, no se refiere a la cosa en sí o a su título o derecho de dominio sino al uso que de ella se hace. Las fronteras entre los Estados, en la actualidad, se hallan bien definidas, resultando claro a qué soberano pertenecen los distintos bienes, implicando la soberanía el derecho de jurisdicción y, con ello, el de determinación de los usos de los bienes que bajo esa jurisdicción se hallan.

⁵ Bloch, Calvo, da Silva y Fornillo.

Los componentes ambientales, los recursos y los bienes ambientales están igualmente sujetos a soberanía y son parte de la integridad territorial; si bien en algunos aspectos de tutela radica su diferenciación y la especificidad de resguardo concreto en su calidad de “estratégicos”.

Podríamos coincidir en un concepto básico de recurso natural estratégico, como aquel que es parte de los recursos (y componente ambiental sujeto a soberanía) que por su valor de uso, por ser escaso, no estar fácilmente disponible, ni equitativamente distribuido, permite el logro de objetivos constitucionales. En ese marco, su existencia involucra desarrollo, alimentos, salud, vida.

Leyes de Defensa Nacional

La Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554)⁶ establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación, ejecución y control de la Defensa Nacional (DN). Regula la obligación esencial e indelegable del Estado para preservar los intereses vitales de la República; expresándose (art. 2) que:

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

Las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional abarcan los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación (art. 5).

La Seguridad Interior, por su parte (regida por una Ley Especial)⁷ tiene a su

6 Ley de Defensa Nacional N°23554/88. Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias.

7 V. Ley 18711 y modif. Fuerzas de Seguridad; Ley 24059, Seguridad Interior art. 27. (De la complementación de otros organismos del Estado) [...] el Ministerio de Defensa dispondrá

cargo el control y vigilancia de fronteras, aguas jurisdiccionales y custodia de objetivos estratégicos:

Ley 23.554. Art. 31. – Como integrantes del Sistema de Defensa Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional, desarrollarán en sus respectivas estructuras orgánicas, los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones emergentes de esta Ley y otras disposiciones legales que se le apliquen...

Ambas estructuras tienen asignadas funciones esenciales sobre el resguardo de los RNE. Las distintas regulaciones, (incluso mediante las orgánicas ministeriales) han variado la integración del Sistema de Defensa Nacional (SDN) para dividirlo en distintas estructuras del Estado.

Ley 23.554. Art. 4° – Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial.

La ley sobre Seguridad Interior⁸ establece (art. 7) que forman parte del sistema de seguridad interior –entre otros–: los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la citada; Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. La *seguridad interior* es, conforme a esta ley, una situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. La seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio argentino, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo; con lo cual también se encuentran vinculadas al resguardo de los RNE.

en caso de requerimiento del Comité de Crisis, que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como

de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

8 Ley 24059/92 y modif. de Seguridad Interior.

En los considerandos del Decreto 683/2018⁹ que modifica el Decreto 727/2006 (Principios básicos de Defensa Nacional) se lee:

Que, en consecuencia, se trata de determinar las competencias de cada uno de esos sectores a los efectos de asegurar la protección de la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial, sus recursos naturales, su capacidad de autodeterminación y la protección de la vida, la libertad y los derechos humanos de sus habitantes.

Mediante el art. 5 se incorpora (art. 24 bis del Decreto N°727/06) que establece que el Sistema de Defensa Nacional (Ley N°23.554, art. 31) ejercerá el control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos. Este artículo incluye como integrantes del SDN al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina; Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina. Conforme a las modificaciones normativas, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina no dependen orgánica y funcionalmente del Ministerio de Defensa.

La actual Directiva de Política de Defensa Nacional. Decreto 703/2018¹⁰ (DPDN) del Ministerio de Defensa actualiza los lineamientos y las prioridades estratégicas de esta política de Estado y considera que “la Defensa Nacional es una función esencial e indelegable del Estado Nacional y tiene por objetivo rector garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes”; que la Argentina debe contar con la capacidad de anticipar, disuadir y superar las amenazas, riesgos y desafíos del siglo XXI que afecten su seguridad estratégica nacional; que la evaluación del escenario internacional y el análisis de su impacto en los intereses nacionales constituyen las bases para la identificación de desafíos, oportunidades, amenazas y riesgos a la DN y para la realización del Planeamiento Estratégico. Establece las acciones que deberá desarrollar el SDN para el cumplimiento de esta misión primaria, lo que se espera contribuirá a sostener las bases necesarias para la prosperidad, la seguridad estratégica y el desarrollo. En su Anexo I expone que el análisis de las tendencias estratégicas de los es-

9 Decreto 683/2018 modifica el Decreto 727/2006 (Reglam. Ley 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional) deroga el Decreto 1691/2006.

10 Deroga el Decreto 1714/2009 y el Decreto 2645/2014.

cenarios mundial y regional, así como la evaluación del impacto de estas dinámicas en la promoción de los intereses nacionales, determinan *la necesidad de coordinación entre los organismos del Estado* y que estos escenarios configuran los desafíos prioritarios que deberán ser atendidos por el país.

Como *Apreciación del Escenario Global y Regional* (Capítulo I) resalta el aumento de la frecuencia y gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos y que la degradación del medio ambiente incrementó la competencia por el control de los RNE y de las cadenas de suministro, provocando inestabilidad en las naciones productoras y consumidoras; y que la magnitud de los desastres naturales también representa un desafío para las Fuerzas Armadas, cuyas capacidades logísticas y operativas las convierten en instrumentos propicios para la prevención, respuesta rápida, mitigación temprana y, eventualmente, recuperación de los efectos de este tipo de emergencia. Se resalta que el ejercicio de la soberanía con relación a la preservación, control, uso y/o explotación de los recursos naturales constituye un interés estratégico; y que el aumento de la demanda de hidrocarburos, minerales estratégicos, alimentos y agua dulce configura una problemática geopolítica de relevancia creciente; como asimismo que el cambio climático incrementó las disputas por el acceso, control y aprovechamiento de los recursos, exigiendo, el carácter transfronterizo de estos fenómenos, una mayor cooperación internacional.

En lo referente al *Posicionamiento Estratégico de la Argentina en materia de Defensa* (Capítulo II) se menciona que la falta de identificación de amenazas convencionales directas no implica que el país no tenga riesgos y desafíos para la DN, los riesgos constituyen situaciones cuya probable evolución podría afectar los intereses nacionales: “Esta afectación puede responder a la explotación de vulnerabilidades propias, en particular las relacionadas a la vigilancia y control de los espacios soberanos, o al condicionamiento de la postura estratégica de la Nación en la arena internacional”. Los desafíos, configuran fenómenos que, sin ser problemas militares, podrían suscitar la emergencia de conflictos interestatales, provocar situaciones de inestabilidad o la aparición de nuevos riesgos, tales como la *competencia por recursos estratégicos y los ataques externos a objetivos estratégicos*. Se explicita que el SDN¹¹

11 La participación del SDN en el diseño, la ejecución y evaluación de dicha estrategia deberá ajustarse a las prescripciones dispuestas en las Leyes N°23.554 de Defensa Nacional, N°24.059 de Seguridad Interior, N°24.543 Convención de las Naciones Unidas

debe planificar y proteger los objetivos estratégicos que puedan ser objeto de una agresión de origen externo. La atención sobre este riesgo debe focalizarse particularmente en aquellas infraestructuras cuyo funcionamiento resulte crítico para el cumplimiento de las funciones vitales del Estado Nacional; el ejercicio de la soberanía y el resguardo de la vida y la libertad de sus habitantes.

En el marco del sostenimiento y pretensiones soberanas del país en el Sector Antártico Argentino, en concordancia con los intereses de la política antártica nacional, se resalta la importancia del apoyo en lo relativo a dichos intereses (conforme al Tratado Antártico, Ley 15.802). Asimismo, se prevé que se contribuya con las actividades de relevamiento de información sobre el Mar Argentino, los recursos naturales disponibles y la situación de las áreas marinas protegidas en apoyo a la generación de conocimiento científico. El desarrollo de esta responsabilidad tiene en cuenta el ejercicio pleno de la soberanía Nacional hasta la milla 350 en los términos de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La Directiva resalta que el Instrumento Militar priorizará, en tiempo de paz –entre otros– la Vigilancia y Control de los espacios soberanos (abarca el espacio marítimo insular y fluvial, aeroespacial, ciberespacial, espacial y terrestre); la Protección de Objetivos Estratégicos; el Apoyo a la Comunidad. A los fines de fortalecer las capacidades de alerta estratégica en dichos espacios, el Ministerio de Defensa debe establecer los lineamientos y prioridades para tales fines; en los cuales los RNE no deberían dejar de ser parte esencial.

Se establece además que el Ministerio de Defensa deberá fortalecer las tareas de Apoyo al Sistema de Seguridad Interior, priorizándose las funciones de: Apoyo logístico en las zonas de frontera; la Protección de eventos de interés estratégico y el Apoyo a la comunidad ante desastres naturales o emergencias mediante el desarrollo a requerimiento, de tareas de asistencia a la comunidad ante emergencias, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Las funciones de Defensa importan el resguardo de bienes estratégicos, como esencia de su objetivo constitutivo. Los objetivos de Defensa involucran a los RNE, como parte fundamental de la Soberanía a resguardar.

Sobre los Derechos del Mar, N° 25.520 de Inteligencia Nacional y N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria.

Los recursos estratégicos en la regulación relevante

Si bien existe regulación a distinto nivel normativo que presenta mención a los recursos como estratégicos no son muchas las que en su articulado lo declaran como tal; así en el Código de Minería (CM)¹² se establece: “Art. 354. *El Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta conjunta de los Ministerios de Defensa y de Economía y Obras y Servicios Públicos y en coordinación con las autoridades superiores de las Fuerzas Armadas, clasificará periódicamente las sustancias minerales estratégicas, a los fines señalados en el presente Código*”.

Si bien la derogada Ley 22.259 modificaba el CM asignando mayores atribuciones en relación a RNE (de lo cual solo quedó en vigor el actual art. 354 CM, ex 6 bis):

Artículo 450. Por claras razones de defensa nacional, cuando se trate de sustancias minerales estratégicas, el llamado a concurso, su aprobación y adjudicación, la conformidad con modificaciones del contrato y su rescisión, deberán decidirse previa intervención del Ministerio de Defensa, en coordinación con los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Artículo 6º bis. El Poder Ejecutivo nacional, a propuesta conjunta de los Ministerios de Defensa y de Economía y en coordinación con los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas, clasificará periódicamente las sustancias minerales estratégicas, a los fines señalados en el presente Código.

Artículo 410. Las minas que se descubrieren en el curso de los trabajos quedarán vacantes a los cinco (5) años de haberse registrado su descubrimiento, [...].Las minas que quedaren vacantes, se inscribirán como tales en el registro y en condiciones de ser solicitadas y adquiridas por cualquiera, de acuerdo con las prescripciones pertinentes de este Código.

En los casos de minerales estratégicos, la adjudicación no podrá hacerse ni la vacancia inscribirse, sin previa conformidad del Ministerio de Defensa.

Artículo 431. Los contratos imponen al contratista, en materia de exploración, las siguientes obligaciones: f) Comunicar dentro de los sesenta (60) días, todo descubrimiento de minerales estratégicos, que se realice en el área del contrato. Cuando ocultase maliciosamente el descubrimiento de minerales estratégicos, la autoridad de aplicación dará por resuelto el contrato de ple-

no derecho.

Conforme a Catalano, este articulado ha introducido una especie de “categoría política” de sustancias minerales; una clasificación que nace ante la necesidad de asegurar lo necesario en épocas de escasez o conflictos internacionales, exponiendo que “estratégico, en cambio, es el mineral cuya importancia en el desarrollo del potencial de un país, o de terceros países, hace conveniente, por razones de seguridad, mantener una política de restricciones y reservas, aunque el abastecimiento interno actual resulte suficiente”.¹³

La clasificación de estratégicos ha tomado jerarquía en los últimos años; los cambios indican que ciertas sustancias han adquirido –y otras adquirirán– carácter estratégico, y es indudable que se trata de una categoría política.

En materia minera e hidrocarburos¹⁴ se desarrollaron una serie de normas (en su mayor parte derogadas total o parcialmente) que hacen mención a los minerales estratégicos, ente ellas el “Régimen de promoción minera” (Ley 22.095/79, derogada por Ley 25.429/01) que entre sus objetivos generales señalaba: “Contribuir al desarrollo del país mediante el aumento de la producción de minerales y de sus productos derivados; Asegurar el racional aprovechamiento de los recursos minerales del territorio nacional; Asegurar el desenvolvimiento de aquellas explotaciones mineras vinculadas con la defensa y la seguridad nacional”. Y entre los objetivos particulares: incre-

13 “Dada la vinculación que tienen estos minerales con los objetivos de la defensa nacional, su calificación debe resultar de una tarea conjunta de los Ministerios de Economía y de Defensa, en coordinación con los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. Esta clasificación tiene, en el Código, alcances limitados, ya que solo podía aplicarse a las situaciones particulares que surgen de los antiguos artículos 410, 431, 434 y 450, todos ellos relativos a la minería de las grandes áreas y, particularmente, a la del Título 19, actualmente derogado. Por este efecto restringido, tal vez se hubiera justificado su inserción en los Títulos respectivos del Código y no en la parte general, ya que no constituye una categoría minera de aplicación universal, sino grupos de minerales sujetos a controles coyunturales y solo cuando se encontraban situados en áreas propias de la minería a gran escala”. Catalano, E. (1999). *Código de Minería Comentado*. Buenos Aires: Zavalía, pp. 466-467.

14 Mediante la Ley 26.197 se estableció que, a partir de dicha ley, las provincias asumirán en forma plena el ejercicio del dominio originario (art. 124 CN) y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios y en el lecho y subsuelo del mar territorial correspondiente, quedando transferidos todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos.

mentar la exportación de minerales siempre que las reservas posibiliten el abastecimiento interno, fomentando especialmente la de los productos minerales que incluyan valor agregado y *ajustado a lo que determine la política nacional respecto de los minerales estratégicos*. En su art. 4 facultaba al PEN a formar reservas minerales, acopiados y productos derivados de ellos de carácter estratégico, en los volúmenes que los Ministerios de Economía y de Defensa determinen como convenientes para la seguridad y defensa de la Nación. Y cuando el proyecto se refiera a *sustancias minerales estratégicas*, su aprobación debía ser dada a conocimiento del Ministerio de Defensa. Asimismo, preveía que el Ministerio de Economía elevara al PEN aquellos proyectos de promoción de sustancias minerales estratégicas para su aprobación, que deberán contar con la previa participación del Ministerio de Defensa, en coordinación con los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. A los fines de esta norma, sería de aplicación la clasificación de sustancias minerales estratégicas que establezca el PEN, a propuesta conjunta de los Ministerios de Defensa y Economía (art. 16).

Por otra parte, en los considerandos de la Resolución 1/2013 (“Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural) trata a estos como *recursos estratégicos* (disolviéndose la Comisión que se crea para el programa, mediante el Decreto 272/2015) y en cuyos considerandos se lee: “Que teniendo en cuenta que la oferta de energía en nuestro país está altamente concentrada en recursos fósiles, petróleo y gas natural, es preciso asegurar la disponibilidad de estos recursos estratégicos en condiciones económicamente razonables y previsibles en el tiempo, a los fines de garantizar la continuidad del crecimiento económico y el desarrollo social”.

La actual¹⁵ DPDN (Decreto 703/2018 –ya tratada–) establece los lineamientos y las prioridades estratégicas de la política de Defensa en relación a sus recursos estratégicos, priorizando el deber de ser preservados para garantizar el desarrollo de la Nación y la libertad de sus habitantes; y a los fines de garantizar la integridad territorial. Hace expresa mención de los *riesgos*

15 El derogado Decreto 2645/2014 de Directiva de Política de Defensa Nacional (por Decreto 703/2018) explicitaba los principales lineamientos del nivel Estratégico Nacional. Allí se enfocaba la atención y tratamiento en los recursos naturales estratégicos, agua e hidrocarburos de la región; en el contexto de una *creciente competencia entre los Estados-Nación por el acceso y control de los recursos naturales estratégicos, entre ellos, petróleo, gas, minerales, agua dulce y alimentos*.

actuales en la competencia por recursos estratégicos, resaltando que *el resguardo de la soberanía sobre los recursos naturales de la Nación configura una problemática de interés creciente*; por lo cual la política de Defensa se manifiesta en su obligación de *fortalecer su capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre los espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos*.

Asimismo, se enfoca en los “Ataques externos a objetivos estratégicos” como un problema de alto impacto potencial para la Defensa Nacional, debiendo esta “*planificar y proteger los objetivos estratégicos*” que puedan ser objeto de una agresión de origen externo y que: “La atención de este riesgo debe focalizarse particularmente en aquellas infraestructuras cuyo funcionamiento resulte crítico para el cumplimiento de las funciones vitales del Estado Nacional, su Defensa Nacional, el ejercicio de la soberanía y el resguardo de la vida y la libertad de sus habitantes”.

En esta DPDN se resalta el valor y la importancia estratégica del Atlántico Sur para la Argentina como área de *reservas de recursos naturales* (en particular la preservación de sus recursos naturales pesqueros e hidrocarburiíferos). La extensión territorial de este espacio, plantea un desafío en lo referente a su protección y conservación por su importancia para los intereses nacionales hacia el continente antártico. El reconocimiento a la ampliación de la plataforma continental argentina ha incrementado cuantitativamente los RNE y el ámbito de actuación del SDN, conllevando desafíos estratégicos, logísticos y operacionales. La Argentina, al mantener su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos e insulares, promueve además el interés nacional de preservar y explotar los recursos naturales allí existentes.¹⁶

La Política de Defensa en sus directivas ha venido teniendo coherencia con

16 V. Iniciativa “Pampa Azul”, iniciativa del Estado argentino en el cual intervienen diversas áreas. Está coordinada desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a través del Gabinete Científico Tecnológico e integrada por los ministerios nacionales de Relaciones Exteriores y Culto; de Agroindustria; de Turismo; de Defensa; de Seguridad; y de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Pampa Azul es una iniciativa estratégica dirigida a promover el conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación productiva en el Atlántico Sur, aportando por este medio al desarrollo de una cultura del mar en la sociedad argentina. V. en <http://www.mincyt.gob.ar/accion/pampa-azul-9926>; V. también Ley 27.167, Creación del Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Espacios Marítimos Argentinos; Ley 27.037. Espacios Marítimos. Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas.

lo que implican para el país los RNE en relación a sus funciones; lo cual no siempre acaba concordándose con el resto de la normativa de base relacionada con la Defensa y los RNE.

La Ley 26639/10, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, tiene por fin establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico; estableciendo que los glaciares constituyen bienes de carácter público. En los considerandos de su Decreto 207/2011 *reglamentario* se lee:

Que la norma que nos ocupa, entiende por recurso natural estratégico a todo recurso escaso, actual o potencialmente vital para el desarrollo de la actividad humana o para el mantenimiento de la calidad de vida de una Nación; Que en el caso de los recursos hídricos, en particular de los recursos hídricos sólidos, se consideran “reserva estratégica”, por su capacidad de regulación a largo plazo; Que en este sentido, la preservación de los glaciares y los periglaciales implica la conservación y protección de los mismos, y por ende la prohibición de actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones como reservas estratégicas.

Asimismo, en el Plan Nacional de Suelos se relata: “Que deben propiciarse los instrumentos de política pública a fin de amparar los suelos argentinos considerados como un recurso natural estratégico, limitado y no renovable, sobre el cual, tanto la Constitución Nacional como el conjunto de la normativa vigente establecen el deber de preservarlo”.¹⁷

En la denominada Ley de Tierras¹⁸ –de orden público– las aguas y las tie-

17 Resolución 232/2018 del Ministerio de Agroindustria.

18 Ley 26.737 y Decr. Reglam. 274/12 (modificado por Decr. Reglam. 820/2016) “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales” (la modificación por art. 8° establece que “las personas extranjeras que a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley fueran titulares de dominio de tierras rurales en exceso de los límites fijados por dicha ley, (i) no estarán obligadas a transmitir dichas tierras rurales en exceso; y (ii) en caso de transmitir tierras rurales de su titularidad adquiridas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, podrán luego adquirir el equivalente a dichas tierras rurales, en función de los límites establecidos según el tipo de explotación de que se trate, y del municipio, departamento y provincia en que

rras en sectores específicos son particularmente abarcadas por esta ley que establece un régimen de propiedad de tierras de uso agropecuario, forestal, turístico u otros usos en titularidad de personas físicas o jurídicas extranjeras, como política pública destinada a la preservación y defensa de los recursos naturales.

Mediante esta ley, se asigna al *Registro Nacional de Tierras Rurales* la función de controlar su cumplimiento, cuestión esta dependiente de lo que las provincias gestionen e informen en consecuencia.

En consonancia con estas disposiciones, en la Ley de Defensa Nacional¹⁹ ya se declaraba la *conveniencia nacional de que los bienes ubicados en la zona de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos*. Ejerciendo la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad la policía de radicación en esa zona en relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales sobre inmuebles, denegando o acordando las autorizaciones. Asimismo (art. 44) establece que:

*[...] la citada Comisión considerará y resolverá en su jurisdicción los pedidos de otorgamiento de concesiones y/o permisos que las autoridades nacionales, provinciales y municipales deban solicitar para autorizar la explotación de servicios públicos, vías y medios de comunicación y orientación de la opinión pública, transporte, pesca marítima y fluvial, así como toda fuente de energía o industrias de cualquier índole que interesen a los fines de la defensa nacional.*²⁰

Si bien estas no son las únicas menciones a los RNE –generalmente a nivel de considerandos– en la regulación nacional²¹ ya en la regulación provincial se encontraren”).

19 Mediante el art. 42 de la Ley de Defensa se reemplaza el texto del art. 4 del Decreto Ley 15385/44 por el de cita. Es de resaltar que las diversas modificaciones a estas normas han terminado por conformar una cuestionable técnica legislativa; por lo general, hay que realizar un trabajo de hermenéutica para contextualizar cada modificación.

20 Ley de Defensa. En su art. 44 reemplaza el texto del artículo 9 del Decreto Ley 15.385/44 de creación de Zonas de Seguridad.

21 Por citar otras normativas que mencionan al RNE: Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Gas Natural. Resolución 1/2013. Crea el “Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural”, en sus considerandos se lee: “Que la producción local de este recurso estratégico no logró acompañar la creciente demanda interna...”; el Régimen Especial Fiscal y Aduanero, Decreto 751/2012 beneficios impositivos y aduaneros para las actividades relacionadas con la producción de gas y petróleo: “Que para garantizar la continuidad en el

los RNE encuentran particular tratamiento:

En la Constitución Provincial de Corrientes (2007) se declara patrimonio estratégico, natural y cultural de la provincia, a los fines de su preservación, conservación y defensa al ecosistema del Iberá, sus esteros y su diversidad biológica, como reservorio de agua dulce, en la extensión territorial que por ley se determine (art. 66). Asimismo, establece que corresponde al Gobierno de la Provincia mantener la integridad del territorio provincial y este propondrá a establecer incentivos con el fin de mantener la propiedad de los bienes inmuebles ubicados en zonas de seguridad o en áreas protegidas o que constituyan *recursos estratégicos*, en manos de habitantes argentinos nativos, o del propio Estado Provincial o de los municipios. Los extranjeros sin residencia permanente, las sociedades conformadas por ciudadanos o capitales foráneos y las sociedades sin autorización para funcionar en el país no pueden adquirir inmuebles en las zonas determinadas en el párrafo precedente, con excepción de los extranjeros que acrediten residencia legal conforme la ley.

La Provincia de Jujuy, mediante Decreto 759/2011, declara expresamente al litio como "*recurso natural estratégico*", exigiendo que los proyectos de exploración y explotación minera ser sometidos previamente al estudio de un Comité de Expertos para el Análisis Integral de Proyectos de Litio, a los fines de ser aprobado o rechazado conforme a criterios de beneficio socioeconómico local, ambientales, técnicos, etc. Por otra parte, en el Congreso de la Nación existen una serie de proyectos para declarar recurso natural estratégico al litio²² (aún sin prosperar) pero nada aparece expresamente en

largo plazo del acelerado crecimiento económico con perfil industrial [...], es necesario asegurar la disponibilidad de aquellos recursos que resultan estratégicos para sostener la expansión de la producción en condiciones económicamente razonables y previsibles en el tiempo".

22 Ej. HCDN, 1002/17. Senado de la Nación. Proyecto de Ley. Solanas: Proyecto de ley declarando que las reservas y recursos de litio que se encuentren en territorio argentino, constituyen un recurso natural estratégico de la República Argentina, que deben preservarse especialmente. Proyectos de Ley: Expediente Diputados: 2781-D-2015 Reservas Minerales de Litio, Existentes en el Territorio de la Nación Argentina. Declárese como Recurso Natural Estratégico; Expediente Diputados: 5733-D-2016; 5733-D-2016. Reservas de Litio. Se las Declara Recurso Natural Estratégico; Expediente Diputados: 1738-D-2015. Reservas Litio. Se las Declara como Recurso Natural Estratégico de la República Argentina.

estos proyectos sobre el concepto de RNE.

La Provincia de Misiones por Ley XVI - Nº111 crea el Programa de Concientización sobre la Utilización Racional y el Cuidado del Agua, con el objetivo de prevención y concientización sobre el uso racional y el cuidado del agua como recurso estratégico, estableciendo una serie de actividades de concientización sobre el cuidado y el uso racional del agua como recurso estratégico de la sociedad. Asimismo, crea por Ley XVI Nº115 el Instituto Misionero de Suelo. Recurso Estratégico para la Conservación de Biodiversidad, que, en su título, designa el suelo como estratégico para la conservación de la biodiversidad y declara de interés público y sujeto a uso y manejo conservacionista a los suelos de la provincia, que manifiestan síntomas o susceptibilidad de degradación.

Reflexiones finales

La vinculación entre recursos naturales y Defensa es estratégica. La soberanía es la base que fundamenta este vínculo. La Defensa Nacional, en sus funciones específicas de resguardo de la soberanía argentina, ha visto impactadas sus funciones por sucesivas modificaciones del marco regulatorio que las rige, lo cual ha terminado por transformar dicha normativa en un laberinto, llevando a un desconcierto sobre la vigencia de muchas de estas normas y a la formación de lagunas que suponen un riesgo innecesario en la materia.

En el Código de Minería, solo quedó un artículo que permitiría tutelar algunas sustancias como estratégicas, haciendo depender tal tutela de una elevación de propuesta de “clasificación” como RNE que de notorio y público se desconoce.

Si nos referimos al agua, esta se encuentra adecuadamente tutelada mediante las disposiciones del CCC que la incluyen como *bien de dominio público*, con los caracteres de *inalienable, imprescriptible e inembargable*; encontrándose ínsito en estos la declaración de bien estratégico. En tal línea, la regulación sobre glaciares y ambiente periglacial, como norma de PMA, trata a los mismos como “reservas estratégicas”, reconociéndoles el carácter de escasos y de actual o potencialmente vitales para el desarrollo de la actividad humana o para el mantenimiento de la calidad de vida.

La regulación argentina sobre los RNE no es estratégica, ni siquiera existe.

Las funciones sobre RNE parecen haberse diluido, incluso la categoría de RNE. Y si bien en nuestro país no existe una regulación homogénea –salvo lo referido a algunos tipos de aguas– que así lo exprese, sí en cambio cada provincia incluye RNE en su propia regulación. La escasez paupérrima de leyes que declaren como estratégicos ciertos recursos naturales va acompañada de la consecuente inexistencia –de muchas décadas– de políticas públicas en la materia. La sistemática desregulación del objetivo estratégico en la legislación vinculada a zonas de frontera (asiento de RNE) y la que involucra el acaparamiento de tierras –en línea a las estratégicas– no viabiliza la sustentabilidad de nuestra soberanía territorial, al menos en su integridad. La adecuada vigilancia (por ejemplo, mar y sus RN) de estas zonas es resguardar los RNE.

En la actualidad, el rol de la Defensa en materia de RNE requiere un replanteo de políticas públicas; que sean acordes con los efectos que involucran los impactos derivados del cambio climático; el descontrol demográfico a nivel mundial y la escasez para satisfacer necesidades básicas –entre otros–. Realizar estudios relativos a la seguridad energética, a la incidencia del Cambio Climático sobre los RNE y la de los desastres naturales que en general afectan o pueden afectar a los RNE es vital.

Se vienen dejando librados al mercado aspectos que atañen e involucran a la Defensa y, en consecuencia, que impactan en la Soberanía nacional. Resulta al menos inocente pensar que a nadie le interesan nuestros RN y que al estar amparado nuestro país por reconocimientos internacionales nadie pondrá su interés en ellos. Las modalidades de invasión y de recorte de soberanía han cambiado (la temática involucrada con el acaparamiento²³ de tierras es un buen ejemplo de ello). Las Políticas Públicas referidas a la integridad territorial no pueden separarse de lo que implican las nuevas formas de inversión y de ciertas modalidades de explotación y aprovechamiento de los RN, máxime si consideramos que en el mundo se está abandonando la idea de globalización, y se vuelve a la condición territorial del desarrollo o cierre de fronteras. El papel que juega la Defensa en esta etapa bisagra (o de fin de época) es vital. En tal sentido, las normas e instituciones respectivas no deberían estar escindidas de los fines constitucionales.

23 V. del Campo, C., Algunas notas sobre la ley de tierras: Soberanía, tierras y aguas. *Cuaderno de Derecho Ambiental IV Seguridad Alimentaria*. Vol. IV, Córdoba: Advocatus, pp. 95 y 111.

Bibliografía

Bloch, R. (2013). Aportes sobre Recursos Naturales Estratégicos de la Argentina y su vinculación con el ámbito de la Defensa y la Seguridad, pp. 1-2. Recuperado de: <http://www.ieeri.com.ar/actividades/docs/14-06-13>

Calvo, J. (2017). Los recursos naturales en el Planeamiento Estratégico de la Defensa en Argentina y Brasil en el Siglo XXI; 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP 2017. Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017. P. 1. Recuperado de: <http://www.congresoalacip2017.org/>

Catalano, E. (1999). *Código de Minería Comentado*. Buenos Aires: Zavalía.

Da Silva, C. (2015). Los desafíos y dilemas geopolíticos de los recursos hídricos en el Acuífero Guaraní; VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política - ALACIP 2015. Lima, Perú, 22 al 24 de julio de 2015. Recuperado de <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/02/Carlos-A-da-Silva-De-Meyer-Acu%C3%ADfero-Guaran%C3%AD.pdf> ;

Del Campo, C. (2013). Algunas notas sobre la ley de tierras: Soberanía, tierras y aguas. *Cuaderno de Derecho Ambiental IV Seguridad Alimentaria*. Vol. IV, Córdoba: Advocatus, pp. 95 y 111.

Drnas, Z. (2003). Los Recursos Naturales Compartidos entre Estados y el Derecho Internacional. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XII, 2003. Recuperado de <http://www.acader.unc.edu.ar>, pp. 2-3.

Fornillo, B. (2014). ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en Argentina (2011-2014). FLACSO. Sede Argentina. *Revista Estado y políticas públicas*, p. 1. Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/36281>

Fornillo, B. (2014). ¿Commodities, bienes naturales o Recursos Naturales Estratégicos? La importancia de un nombre". *Revista Nueva Sociedad*, Nº252, Friedrich Ebert Stiftung, julio-agosto 2014.

Galafassi, G. (2009). Estado, Capital y Acumulación por Desposesión. Los