

El litio argentino como campo de batalla entre Estados Unidos y China

Juan Fermín Salvatierra *

Resumen: La irrupción de la pandemia y la guerra desatada sobre suelo ucraniano fueron unos de los tantos factores que profundizaron la disputa entre Estados Unidos y China, como también acentuaron la necesidad de llevar adelante una transición energética a nivel global. Este aspecto de la contienda hegemónica se inscribe tanto en el terreno tecnológico como en el acaparamiento de las materias primas necesarias. Argentina, junto con Chile y Bolivia, forman parte de la región conocida como “Triángulo del litio”, que contiene las mayores reservas de dicho mineral en sus salares andinos. Al ser el recurso natural de más fácil explotación y mayor eficiencia para la fabricación de baterías de almacenamiento, el litio convierte a la región en un campo de batalla geopolítico. En este trabajo nos preguntamos: ¿qué dinámica adquieren las relaciones de la Argentina con Estados Unidos y China para asegurarse la provisión de dicho mineral? Postulamos que, debido a su marco legal y su fragilidad macroeconómica, la Argentina se presenta como un claro ejemplo de la disputa por el poder global, donde las potencias del norte compiten por la adjudicación de explotaciones para asegurar su demanda de uno de los minerales centrales de la economía del futuro.

Palabras Clave: disputa hegemónica, transición energética, litio, explotación minera, marco legal.

Abstract: Due to the irruption of the pandemic and the war unleashed over Ukrainian land, the dispute between the United States and China deepened and the need of carrying out a clean energy transition was emphasized as well. This aspect of the hegemonic battle lays into the technological ground and also for the stacking of the necessary raw materials. Argentina, with Chile and Bolivia, are part of the region known as “The Lithium Triangle”, which contains the biggest reserves of such mineral in its andean salt flats. Being this natural resource the easiest in exploitation and the more efficient for the fabrication of storage batteries, specially used to drive the electromobility, the lithium turns the region into a geopolitical battlefield. In this paper we ask how the United States and China establish their relationships with Argentina to assure their supply of such mineral. We state that, due to its legal framework and its macroeconomic fragility, Argentina presents as a clear example of the dispute for the global hegemony, where the northern powers compete for the appropriation of the exploitations to assure their demand of one of the pivotal minerals for the economy of the future.

Keywords: global hegemony, energy transition, lithium, mineral exploitation, legal framework.

Recibido: 19 de mayo del 2023; **Aprobado:** 8 de noviembre de 2023. **Publicado:** 28 de diciembre de 2023

* Estudiante de Historia por la Universidad de Buenos Aires. Como miembro del Centro de Estudios Argentina-China, ha presentado ponencias en congresos nacionales como "La relación Argentina-China en torno al litio" en la Universidad Nacional de Santiago del Estero" (2022) y "La explotación del litio bajo el gobierno de Alberto Fernández" (2023) en la Universidad Nacional de San Martín. juanferminsalvatierra@gmail.com

Introducción

En los estudios de las Relaciones Internacionales de la Argentina, no es ninguna novedad preguntarse acerca de su vinculación con las grandes potencias. En los últimos años, el proceso estructural de disputa por el poder global entre Estados Unidos y China se vio acelerado por el COVID-19 y el desarrollo de la guerra entre Rusia y Ucrania. Por estos factores y más, tampoco es ninguna novedad plantear que vivimos en tiempos problemáticos en lo que refiere al orden internacional. Asimismo, los problemas estructurales más desafiantes solo se pueden entender y solucionar teniendo una mirada global: el cambio climático y la necesaria transición energética que conlleva son algunos de los problemas que -como la pandemia o las cadenas globales de valor- no se pueden pensar ni resolver sin una mirada que abarque el conjunto de las naciones. La importancia de los estudios de las Relaciones Internacionales actualmente radica en observar el mundo para identificar las tendencias y anticiparse a problemas. Esto resulta imperativo para insertarse como país de manera estratégica en un panorama global cada vez más incierto y volátil.

En este trabajo nos proponemos estudiar la disputa hegemónica global entre Estados Unidos y China en su arista transición energética, especialmente en lo que refiere al acaparamiento de unos de los minerales centrales para la fabricación de baterías de almacenamiento energético: el litio. En particular nos preguntamos cómo la Argentina, país miembro de la región conocida como el “Triángulo del litio”, que contiene las mayores reservas del codiciado mineral, se vincula con las potencias en un contexto de crecimiento exponencial de la demanda. La hipótesis de la que se parte es que la posesión de grandes reservas de un mineral crítico que las potencias hegemónicas compiten por acaparar convierte al país en un campo de batalla geopolítico.

Siguiendo a Fornillo et al. (2019) observaremos que China se encuentra en la vanguardia del proceso de explotación y procesamiento del litio a nivel global, y que en el último tiempo desembarcó definitivamente en la región latinoamericana. Por ende, el desarrollo del análisis nos obligará a posicionar la mirada en empresas de origen chino. Si bien la cuestión de la vinculación de la Argentina con China ha sido muy estudiada en el contexto de declinación del poderío estadounidense, en este trabajo se hará uso de los conceptos “realismo periférico” de Carlos Escudé (2012) y “neodependencia” de Slipak y Svampa (2015) como marco teórico.

Por un lado, el concepto de “realismo periférico” de Carlos Escudé hace referencia a una estrategia de política exterior para los estados periféricos -como el argentino- que se basa en no confrontar con las potencias dominantes para maximizar beneficios y minimizar costos. A partir de un estudio de las relaciones argentinas con Gran Bretaña entre fines del siglo XIX y principios del XX, el autor concluye que la complementariedad entre ambas economías era mutuamente beneficiosa, dinámica que se terminó con la emergencia estadounidense y su consiguiente liderazgo por el resto del siglo (Villagrán y Damin, 2021, p.170). Sin embargo, Escudé encontró similitudes entre la economía británica de fines del siglo XIX y la china de principios del siglo XXI, en la que habría grandes oportunidades de complementariedad que permitirían un desarrollo mutuamente beneficioso (Ibid, p.183). Por otro lado, Slipak y Svampa definen la relación entablada entre Argentina y China como de “neodependencia” (Slipak y Svampa, 2015, p.53). Con antecedentes de estudios de la Teoría de la Dependencia de la década de 1960 (2014) aplicada al estudio de los vínculos de los países periféricos con las potencias, Slipak

plantea que el desembarco chino en la Argentina es de dominación encubierta. A través de inversiones extranjeras directas, genera una tendencia a la reprimarización productiva, de exportación concentrada en bienes primarios -sobre todo recursos naturales- e importación diversificada con alto contenido de valor agregado (Slipak y Bolinaga, 2015, p.11).

La primera parte del trabajo será de unas breves notas en torno a la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, y cómo la agenda de la transición energética fue ganando terreno en este proceso estructural global. La segunda parte se centrará en el marco legal que regula la explotación minera en la Argentina, para hacer una descripción de la dinámica extractiva. La variable por observar será la nacionalidad de las empresas que poseen explotaciones litíferas (en funcionamiento o en construcción), comparando los datos disponibles entre 2019 y 2023. Así tendremos una idea más clara de cómo las potencias hegemónicas desembarcaron en nuestro país en busca de hacerse del preciado recurso natural. Finalmente, buscaremos relacionar este proceso con el contexto de fragilidad macroeconómica que condiciona a la Argentina a la hora de delinear su política exterior. Considerando la pandemia como un parteaguas que aceleró drásticamente el proceso de transición energética, el aporte que se busca hacer es el de incorporar la comparación entre el panorama litífero en el país antes y después del COVID-19, para confirmar la hipótesis inicial de que las reservas de dicho mineral convierten a la región en un campo de batalla geopolítico.

La disputa por el poder global y la transición energética

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos extendió su liderazgo en el mundo occidental como potencia hegemónica y, tras la caída definitiva del régimen soviético en 1989, consolidó el orden liberal en todo el globo (Svampa y Slipak, 2015, p.35). La potencia norteamericana adquirió tal carácter hegemónico en el proceso de globalización de fines del siglo XX y principios del XXI, que Francis Fukuyama llegó a afirmar que significaba “el fin de la historia”. El predominio productivo, financiero, militar, tecnológico y su capacidad de ejercicio de coacción y coerción sobre las demás naciones abrían una época de supremacía estadounidense (Svampa y Slipak, 2015, p.35). Sin embargo, en las últimas décadas no es ninguna novedad afirmar que ese poderío hegemónico está siendo disputado por el meteórico crecimiento de la República Popular China en diversos aspectos. Si planteamos una mirada histórico-estructural, más que “ascenso de China”, resulta más atinado hablar del “regreso de China”: en materia económica, para fines del siglo XVIII representaba un tercio del PBI global (Mühlhahn, 2019). Tras poco más de siglo y medio de letargo, el gigante asiático está de vuelta como actor central en el sistema internacional. Basta con comparar su influencia entre la finalización del siglo XX y los últimos años para tomar dimensión de la velocidad con la que ha crecido: en materia económica, para 1995 China representaba el 2% de la economía global, mientras que en 2019 su participación era ya del 19,2%, convirtiéndose en la segunda economía del mundo; en materia comercial, para 1995 exportaba el 2,1% e importaba el 1,9% del total global, mientras que para 2018 las cifras ascendían a 12,7% y 10,7% respectivamente, convirtiéndose en el primer país exportador del mundo y el segundo importador (Actis y Creus, 2020, pp.179-180).

Uno de los tantos terrenos en los que se presenta esta disputa bipolar por la hegemonía es en el de la transición energética. Si bien eran procesos que se venían insinuando desde antes, tras la irrupción de la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, se aceleraron

los planes nacionales de descarbonización de las economías. Estos dos acontecimientos fueron un golpe de realidad que puso de manifiesto, entre otras problemáticas, la manera en la que nuestros modos de producir y vivir afectan nuestro ecosistema, así como también la centralidad de la energía y la dependencia que todavía tenemos de los combustibles fósiles -finitos y contaminantes-. Luego de más de un siglo de utilizar combustibles fósiles como fuente de energía de un sistema económico que privilegia la productividad insaciable por sobre los daños ambientales, el tiempo con el que contamos para transformar los modos que tenemos de producir y vivir es cada vez menor. Los datos confirman estas afirmaciones: las emisiones globales de gases de efecto invernadero en 2017 fueron casi veinte veces superiores a las de 1900 y hoy nuestro planeta es ya 0,7°C más cálido de lo que era a comienzos del siglo pasado (Pinto, 2019, p.4).

El concepto de transición energética “en sus aristas más democráticas apunta a abandonar paulatinamente la combustión sucia y finita que alimenta los sistemas energéticos centralizados y concentrados para generar un tipo de energía renovable y sustentable” (Fornillo et al, 2019, p.25). Actualmente contamos con una amplia gama de este tipo de energías, como es el caso de la eólica, la solar, la hidroeléctrica, etc. Pero el desafío de una gran transformación que enfrentamos como especie no radica únicamente en la generación de energía sino también en su almacenamiento. Una vez generada la energía eléctrica, digamos por un molino de viento, debe ser rápidamente utilizada porque de lo contrario se disipa, es decir que se desperdicia. Se le suma a esto el hecho de que las energías renovables son de generación intermitente, es decir que son dependientes de las condiciones climáticas -que haya viento, siguiendo el caso del molino- y presentan una oferta volátil.

La solución que surge es desarrollar tecnologías de almacenamiento que nos permitan obtener la energía excedente en los momentos que están dadas las condiciones para poder utilizarla en los momentos en los que la demanda supere a la capacidad de oferta. En este sentido, las baterías de ion-litio son las más eficientes y de menor costo (Fornillo et al., 2019, p.26). Estas surgieron como la principal forma de almacenamiento a partir de la década de los noventa con la proliferación de dispositivos electrónicos móviles. Actualmente, son utilizadas para alimentar los dispositivos eléctricos cotidianos, traccionar la movilidad reemplazando al motor de combustión interna -lo que se conoce como “electromovilidad” de bicicletas, autos, camiones, etc- y almacenar los excedentes de las energías alternativas.

Esta importancia central para las sociedades del futuro posiciona al litio como un bien preciado de cara a los años venideros, en los que la transición energética está en el centro de la planificación económica de los países. Se estima que “El litio es el metal que (...) experimentaría un mayor crecimiento de la demanda, que podría multiplicarse por 13 y hasta por 42, según el escenario” (CEPAL, 2023, p.3). La competencia hegemónica entre Estados Unidos y China se da, en este terreno, tanto para el desarrollo tecnológico en toda la cadena de valor de la fabricación de baterías como para el aseguramiento de una de las materias primas indispensables: el litio (Fornillo et al., 2019, p. 16).

Geopolítica de la transición energética y liderazgo chino

Las grandes potencias ya comenzaron el proceso de descarbonización de sus economías, para el cual compiten por acaparar los minerales necesarios para la fabricación de productos con alto valor agregado debido a su desarrollo tecnológico y valor en el mercado. Los países del sur global, poseedores de grandes reservas del recurso, sufren la

presión que genera dicha competencia y se encuentran obligatoriamente en el centro de una disputa geopolítica como proveedores del recurso. Un claro ejemplo de este proceso lo encontramos en la compra que la empresa china Zijin Mining hizo de la firma canadiense Neolithium Corp. en 2021 por 770 millones de dólares, la cual cuenta con algunos de los mayores yacimientos de litio en el mundo, incluido el proyecto de explotación “3 Quebradas” ubicado en Catamarca (La República, 11 de octubre de 2021). Otro ejemplo lo podemos encontrar en las declaraciones realizadas por Laura J. Richardson, la Jefa del Comando Sur de Estados Unidos -encargada en materia de seguridad de América Latina y el Caribe-, realizadas en enero de 2023. Allí destacó la importancia de la región por sus recursos naturales -petróleo, agua, cobre, oro, etc- y resaltó particularmente que el triángulo del litio concentra el 60% de las reservas mundiales del mineral. Mencionando la necesidad de trabajar en la región por su carácter estratégico en materia geopolítica, también señaló lo preocupante que resulta la presencia china, tanto por su papel como socio comercial como por los niveles de inversión, que se vienen disparando en los últimos años (Cube, 2023).

El notable incremento de la demanda del litio lo podemos observar en los precios que alcanzó el carbonato de litio en el mercado mundial en los últimos años¹. En 2022 comenzó rondando los 46.200 dólares la tonelada y llegó a alcanzar los 85 mil dólares (Herrera, 2023). Entre julio de 2020 y septiembre de 2022, momento en que el cobre, el níquel, el cobalto y el aluminio aumentaron entre un 20 y un 80%, el precio se multiplicó casi 9 veces y fue el único de los minerales críticos para la transición energética que no sufrió un descenso significativo en el período de marzo y abril de 2022. El incremento de las ventas de vehículos eléctricos, las expectativas en torno a la capacidad de respuesta de la oferta y, a largo plazo, las perspectivas de una mayor fractura de la economía mundial son factores que llevarían a ejercer aún más presión sobre los precios (CEPAL, 2023, p.8).

En este sentido, siguiendo a Fornillo et al., entendemos que la “casa común asiática”, especialmente la República Popular China, tiene la delantera en la industria de la transición energética, tanto “aguas arriba” en el acaparamiento de los recursos naturales necesarios como “aguas abajo” en el desarrollo tecnológico de la fabricación de celdas y baterías (Fornillo et al., 2019, p. 52). Fornillo resalta la industria automotriz como un síntoma que confirma esta afirmación, donde la empresa Build Your Dreams -BYD- supera a la célebre Tesla en ventas de autos eléctricos y China maneja los números más grandes del mercado mundial. Este proceso también se evidencia en la predominancia que tiene la región asiática y la posición relegada de las declinantes potencias occidentales en las importaciones de carbonato de litio, ocurriendo lo mismo con las exportaciones de productos tecnológicos con valor agregado como los acumuladores. En el panorama actual se observa un capitalismo occidental cada vez menos exportador de productos de alto valor agregado y cada vez más consumidor de los mismos, fabricados por el oligopolio asiático que se encuentra en la frontera tecnológica. China, además de estar alcanzando niveles de producción que le permiten abastecer su enorme mercado

¹ Debe señalarse por un lado que el litio no es un producto “homogéneo” sino que se comercializa a través de diferentes formas, siendo el Carbonato de Litio la que explica la mayor parte del mercado mundial. Por otro lado, no existe un precio de referencia único de los productos de litio ya que las exportaciones se miden en F.O.B (Free on board, por sus siglas en inglés) y las importaciones en C.I.F, (Cost, Insurance and Freight, por sus siglas en inglés) por lo que pueden existir variaciones muy grandes entre los precios que reciben los productores y los que pagan los consumidores.

interno -el más grande del mundo- y hacerlo crecer, se puede dar el lujo de exportar a niveles de convertirse en el principal vendedor internacional (Fornillo et al., 2019, p. 65).

Esta postura la vemos confirmada en datos recientes: en los primeros tres meses de 2023 China exportó más de un millón de vehículos -principalmente híbridos y eléctricos-, lo que significa un incremento del 58,3% con respecto al mismo período del año previo. Además, el valor de dichas exportaciones aumentó un 96,6% (Cong, Rongqian & Yelin, 2023). Mientras tanto, Estados Unidos, luego de cuatro años de la administración de Donald Trump, que mostró una postura reacia a comprometerse con políticas de transición energética -como lo fue el abandono del Acuerdo de París en 2020-, da sus primeros pasos serios en la descarbonización de su sector automotor bajo la administración de Joe Biden con la Inflation Reduction Act. Firmada en agosto de 2022, esta ley financia iniciativas para combatir el cambio climático por 370 mil millones de dólares en la próxima década, incluyendo incentivos impositivos que alcanzan 7.500 dólares para la compra de vehículos eléctricos de fabricación local. También se firmaron dos leyes de la Agencia de Protección Ambiental (E.P.A. por sus siglas en inglés) en abril de 2023 que se proponen asegurar que dos tercios de los nuevos autos y un cuarto de los camiones vendidos sean totalmente eléctricos para 2032. Esto plantea un verdadero desafío para las automotrices norteamericanas, líderes en fabricación de motores de combustión interna pero rezagadas en el terreno de los vehículos eléctricos e híbridos con respecto a sus competidoras chinas (Davenport, 2023).

El panorama actual es resultado de dos estrategias complementarias que China viene llevando adelante desde hace unos años tras un fin de siglo XIX y comienzo del XX marcado por los problemas ambientales, producto de su notable crecimiento económico. La primera de ellas se basa en, tal como afirma Xulio Ríos, “una larga marcha hacia la conciencia ambiental” que el gigante asiático ha protagonizado: ya en el 2012 el Congreso del Partido Comunista Chino afirmó la necesidad de crear una “civilización ecológica” (Ríos, 2017, p. 78). En ese sentido, se inscribe la declaración del Presidente del Partido Comunista Chino, Xi Jinping, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2020 de apuntar a tener un pico de emisiones de dióxido de carbono para 2030 y alcanzar la neutralidad de las mismas para 2060 (Meidan, 2020, p. 6). La segunda de ellas es la comúnmente llamada “China Goes Global”, cuyo comienzo Ariel Slipak ubica en 1999. Dicha estrategia basada en la emisión de flujos de inversión extranjera directa apunta, por un lado, a la compra de firmas dueñas de patentes o recursos humanos con saberes vinculados a tecnologías de punta del norte global y, por otro lado, al aseguramiento de materias primas del sur global, estratégicas para su crecimiento. Este proceso convirtió a China en el principal socio comercial de varias regiones del globo, incluyendo la latinoamericana (Slipak, 2016, p. 3).

El rol de la Argentina

Argentina, Bolivia y Chile conforman la región conocida como “el Triángulo de litio”, ya que poseen el 68% (Fornillo et al., 2019, p. 16) de las reservas mundiales disponibles del mineral en sus salares de la región andina, de fácil explotación y rentabilidad económica. Semejantes magnitudes de reservas de un mineral central para la economía del futuro posicionan inevitablemente a estos países en el centro de la geopolítica global y plantean la necesidad de adoptar una postura frente a la manera en que se va a gestionar su explotación.

En la Argentina las grandes reservas se encuentran en los salares andinos del noroeste ubicados principalmente en las provincias de Salta, Jujuy y Catamarca. Actualmente, la extracción y explotación de derivados de litio es regulada por el mismo marco normativo que cualquier otro mineral. Aquí la legislación es numerosa, pero en Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios (Fornillo et al., 2019, p. 86) se encuentra una tríada principal, todas sancionadas bajo la presidencia de Carlos Menem: primero, el artículo 124° de la Constitución Nacional otorgó el dominio de los recursos minerales a las provincias; segundo, el Código de Minería otorga al Estado nacional el dominio originario de las minas con “derechos soberanos y jurisdiccionales” pero sin la facultad de explorarlas ni disponer de ellas, cosa que sí permite a particulares que denuncien la existencia de un yacimiento; finalmente, la Ley 24.169 de Inversiones Mineras, sancionada en 1993, les garantiza a los particulares estabilidad fiscal por 30 años. Además, las regalías que pueden cobrar las provincias -única herramienta de recaudación- tienen un tope del 3% del valor en boca de mina -su precio recién extraído y transportado- y se cobran en base a declaraciones juradas que las mismas empresas hacen. Las empresas que explotan este rubro cuentan con otros beneficios tales como la devolución anticipada y financiamiento del IVA, exención del pago del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, del pago de las retenciones a las exportaciones, entre otros.

Este esquema jurídico es ampliamente reconocido como problemático para el Estado argentino y sus provincias. Por un lado, genera una competencia entre ellas por ofrecer las mejores condiciones fiscales y legislativamente ambientales para la radicación de empresas transnacionales, fragmentando las decisiones políticas e impidiendo una estrategia de explotación articulada a nivel nacional. Por otro lado, no ofrece herramientas tributarias que permitan gravar a niveles significativos la producción. Esta disposición legal sin duda presenta las condiciones más favorables para el establecimiento de explotaciones privadas en comparación con Chile y Bolivia. El centro de estudios y diseño de políticas públicas Fundar, en un trabajo realizado por los especialistas Martín Obaya, Carlos Freytes y Víctor Delbuono, define al esquema normativo minero como “de carácter liberal y de ‘libre entrada’ a las inversiones” (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022, p. 8). Asimismo, resalta la configuración de un “esquema de gobernanza multinivel” para referirse a la interacción regulatoria entre los gobiernos provinciales y el Estado nacional. Si bien los primeros poseen los derechos de “propiedad” de los recursos, el segundo tiene “más instrumentos y recursos económicos para la implementación de políticas orientadas al desarrollo de infraestructura y de capacidades productivas y tecnológicas” como también regulaciones impositivas -es decir, los recursos presupuestarios y los instrumentos de política- (Freytes et al., 2022, p. 11).

Esta estructura jurídico-tributaria que regula la explotación de la minería en general y el litio en particular -ya que no se lo trata como “recurso estratégico” a pesar de su innegable condición como tal- genera unanimidad en los actores que llevan adelante su explotación: Argentina es el país más favorable de la región para invertir en proyectos extractivos. En este sentido opinan actores centrales en la dinámica extractiva como Franco Mignacco, presidente de la minera Exar S.A y de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros, que sostiene que nuestro país presenta las condiciones más favorables para llevar adelante las explotaciones litíferas con respecto a nuestros países vecinos (Möhle y Delbuono, 2022). Misma postura podemos encontrar en un trabajo realizado por la Universidad de Harvard titulado “Ally-Shoring the Lithium Supply Chain in the Americas. A Strategic Model for U.S. Critical Mineral Policy” donde se afirma que;

De los países latinoamericanos poseedores de reservas de litio, Argentina opera como el mercado más abierto a la inversión del sector privado. El gobierno federal no impuso ninguna regulación en la inversión extranjera del sector litífero y permite al mercado dictar el desarrollo de su industria. (Sady-Kennedy, 2022, p. 17).

Asimismo, se advierte que las compañías estadounidenses no han invertido ni cerca de lo que lo ha hecho China a lo largo de la última década. (Ibid, p. 18).

Podemos comprobar la conveniencia para la explotación por parte de empresas extranjeras cuando ingresamos al sistema de consulta de comercio exterior de bienes en la página web del INDEC para consultar por las toneladas exportadas y la recaudación que le significaron al Estado argentino. Las exportaciones F.O.B (Free on board, por sus siglas en inglés) de carbonato de litio nacionales en 2022 fueron casi 30 mil toneladas, facturando poco más de 665 millones de US\$. Esto nos resulta en un precio promedio de 22.350 dólares por tonelada exportada², cuando vimos anteriormente que el precio comenzó el año en 46.200 dólares y escaló hasta los 85 mil dólares. Los datos evidencian una problemática adicional al marco normativo que regula la explotación del litio: la subfacturación por parte de las empresas explotadoras. Una denuncia por subfacturación realizada por la Dirección General de Aduana (DGA) -impulsada por el diputado provincial de Catamarca por la Unión Cívica Radical Alfredo Marchioli- a Livent, -empresa que opera en el Salar de Hombre Muerto, Catamarca-, señaló que entre 2018 y 2019 la empresa estadounidense generó un perjuicio de US\$8 millones en derechos de exportación, lo que le valió una multa de \$6.700 millones (Página 12, 12 de septiembre de 2022). La empresa vendió desde su subsidiaria -Minera del Altiplano S.A.- a la casa central, es decir que se vendió a sí misma a precios más bajos que los cotizados en el mercado mundial para así pagar menores montos tributarios. Si bien el Estado argentino le aplicó una multa, muchas veces a las empresas les conviene pagar las multas en pesos antes que pagar en dólares lo que corresponde en materia tributaria.

El panorama argentino

Este marco legal que presenta condiciones más favorables que sus países vecinos para la llegada de capitales extranjeros convierte a la Argentina en el terreno principal de la disputa global por el acaparamiento del litio. Actualmente, Argentina tiene dos plantas de producción de litio operativas: una en la provincia de Jujuy, llamada Salar de Olaroz, que funciona desde 2015 y se divide la propiedad entre la empresa australiana Allkem Ltd. (66,5%), la japonesa Toyota Tsusho (25%) y la empresa pública-privada jujeña, Jujuy Energía y Minería. Sociedad del Estado (JEMSE) (8,5%); la otra es el proyecto Fénix de la empresa estadounidense Livent en el Salar de Hombre Muerto, Catamarca, que opera desde 1997 y está ampliando sus capacidades productivas. Un dato reciente y crucial es que en mayo de 2023 la estadounidense Livent y la australiana Allkem anunciaron su fusión, creando la tercera productora de litio a nivel mundial. Esta circunstancia hace que la nueva firma sea propietaria de las dos explotaciones que se encuentran funcionando en el país a 10 kilómetros de distancia. Paul Graves, actual CEO de Livent y futuro CEO de la flamante empresa, declaró que las perspectivas de crecimiento en Argentina son fuertes, a pesar de las dificultades macroeconómicas que transita el país. También insistió a la administración de Joe Biden a que firme un tratado de libre comercio con Argentina

² Elaboración propia en base a datos del INDEC.

para que el litio importado desde el país sudamericano goce del estímulo al sector de las renovables que propone la *Inflation Reduction Act* (Reuters, 10 de mayo de 2023).

Sin embargo, cuando comparamos el informe publicado en junio de 2019 por la subsecretaría de desarrollo minero del Ministerio de Producción y Trabajo argentino “Argentina. Proyectos Avanzados de Litio en Salares” (2019) con los datos oficiales actualizados que se pueden encontrar en el Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM), disponibles en la página web de Minería Argentina, podemos observar cómo fueron desembarcando los capitales extranjeros en nuestro país. Analizando únicamente los proyectos en construcción podemos observar que en 2019 había dos en esta etapa: por un lado, el proyecto Cachauri-Olaroz ubicado en la provincia de Jujuy con la propiedad dividida entre la empresa canadiense Lithium Americas Corp. en un 45,75%, la china Jiangxi Gangfeng Lithium Co., Ltd en otro 45,75% y el 8,5% restante del JEMSE. Por otro lado, la explotación llamada Salar de Centenario Ratones, ubicada en la provincia de Salta y propiedad de la empresa francesa Eramet.

Si comparamos dicho panorama con el que podemos encontrar actualmente tomando los datos disponibles en el SIACAM³ vemos un notable incremento de proyectos en construcción, los cuales pasaron de dos en 2019 a seis en mayo de 2023. Asimismo, vemos un notable incremento de capitales asiáticos, principalmente chinos: de los cuatro proyectos nuevos en construcción encontramos que dos son de propiedad de empresas chinas -el proyecto 3 Quebradas en Catamarca que pertenece a la empresa Zijin Mining Group Ltd. y el proyecto Mariana en Salta que pertenece a Jiangxi Gangfeng Lithium Co., Ltd.-; uno es propiedad de la empresa surcoreana Posco -el proyecto Sal de Oro ubicado en Catamarca-; y el restante es el proyecto Sal de Vida ubicado también en Catamarca que le pertenece a la empresa australiana Allkem Ltd. Otro dato curioso que encontramos es que las explotaciones que ya estaban en construcción en 2019 sufrieron modificaciones en favor de capitales chinos: en Cachauri-Olaroz, Jiangxi Gangfeng Lithium Co., Ltd. pasó a ser accionista mayoritario con el 46,66%; mientras que en Centenario Ratones donde previamente pertenecía a la francesa Eramet, hoy en día vemos que, si bien sigue siendo accionista mayoritaria, la empresa china Tsingshan adquirió el 49,10%. Para asegurarse su demanda de litio y mantenerse como líder en el mercado de las energías renovables, la casa común asiática -especialmente China-, ha elegido a Argentina como uno de sus proveedores principales.

Deuda externa y fragilidad macroeconómica

A este marco normativo que hace de la Argentina el país que más incentiva el desembarco de capitales extranjeros, se le suma su contexto de fragilidad macroeconómica y endeudamiento externo extremo, particularmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que lo vuelve aún más vulnerable y susceptible a disputas geopolíticas. Actualmente la Argentina es el principal deudor del organismo financiero a nivel mundial tras el préstamo efectuado en 2018 al gobierno de Mauricio Macri por casi 45 mil millones de dólares, el cual se renegoció en 2021 (Constant, 2021, p.11). A pesar de haber recibido un préstamo de semejante magnitud -el más grande de la historia del FMI- las reservas del Banco Central se encuentran en niveles dramáticamente bajos -un estimado de netas

³ Los datos actualizados fueron consultados en el Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM) en mayo de 2023.

en US\$2.000 millones para fines de febrero (Maciel, 2023)- lo que impide hacer frente a los compromisos acordados y lleva a constantes renegociaciones de los plazos. Como si esto fuera poco, la principal fuente de ingreso de divisas del país sudamericano, la agricultura, sufrió una sequía que generó la peor cosecha en 23 años, un 40% menos que el año anterior, unos 7.300 millones de dólares que no ingresaron. La combinación de vencimientos de deuda con falta de ingresos de divisas le generó una caída de las reservas de US\$7.748 millones en los primeros tres meses del año (Genoud, 2023). Esta situación crítica de la balanza de pagos genera una profundización de la crisis social interna ya que, entre tantos otros factores, lleva a una espiral inflacionaria -un 7,7% mensual en marzo, acumulando un 104,3% anual (Alvez, 2023)- además de corridas bancarias que devalúan virtualmente la moneda local por falta de confianza en ella. Todo esto obliga al Gobierno a buscar financiamiento externo a toda costa, siendo el FMI su única opción.

Al ser Estados Unidos accionista mayoritario (16,5%) del FMI, su poder de voto en las políticas del organismo financiero internacional es decisivo. Esta condición es aprovechada por la potencia norteamericana, que utiliza al organismo de crédito internacional como una de las tantas herramientas para ejercer presión geopolítica sobre países estratégicos en el tablero global (Constant, 2021, p.11). En este sentido entendemos que la extrema necesidad que tiene la Argentina de dólares frescos para fortalecer sus arcas nacionales y así tranquilizar una economía doméstica en estado crítico vuelve al Gobierno nacional susceptible a las presiones estadounidenses para no alinearse con los intereses chinos en el país.

La creciente importancia de la Argentina en la región para Estados Unidos se evidencia en la presión diplomática que la potencia norteamericana está realizando para ejercer presión en el país sudamericano, sobre todo a partir de 2023. En este sentido, encontramos distintos síntomas que confirman dicha afirmación, como la visita del Presidente Alberto Fernández a la Casa Blanca en marzo de 2023, donde el mismo Fernández confirmó que Biden le reclamó por “condiciones de igualdad con China” a la hora de cerrar acuerdos -haciendo referencia a la construcción de la cuarta central nuclear de Atucha, tema estratégico clave- (La Política Online, 30 de marzo de 2023). Otro síntoma es la visita de dos funcionarias clave de la administración demócrata en materia de política exterior al país en abril de 2023: la jefa del Comando Sur Laura J. Richardson y la vicesecretaria de Estado Wendy Sherman. La primera de ellas ya había mostrado interés en la región con las declaraciones realizadas en enero de 2023, como mencionamos al comienzo del trabajo. En suelo argentino se reunió con el ministro de Defensa Jorge Taiana y con el Jefe de Estado Mayor del Conjunto de las Fuerzas Armadas Juan Martín Paleo (Degl’Innocenti, 2023b). La segunda de ellas se reunió con el Canciller Santiago Cafiero y el ministro de Economía Sergio Massa y, además de advertir sobre la presencia china en la región, buscando enfriar la compra de aviones de combate de origen chino (Degl’Innocenti, 2023a), su visita también fue clave para destrabar la renegociación con el Fondo Monetario Internacional (Burgueño, 2023). El envío de funcionarios de altísimo nivel de la administración demócrata puede interpretarse como una búsqueda de ejercer presión por parte de Estados Unidos ante el notable crecimiento de la presencia china en el país y la región.

Reflexiones finales

Los acontecimientos recientes nos confirman, como mencionamos anteriormente, que nuestro país se encuentra atravesado por una disputa geopolítica ante la creciente tensión

entre Estados Unidos y China por el liderazgo mundial. El desarrollo de los hechos nos lleva a inferir que dicha disputa se profundizará en los próximos años. El litio, central en materia de transición energética, es uno de los tantos planos en los que se ve plasmada esa tensión que demanda una gran lucidez política para navegar, sobre todo en un contexto de semejante fragilidad económica. Argentina, como vimos a lo largo del trabajo, se presenta como el país donde este aspecto de la disputa se hace más evidente por su marco normativo laxo y su contexto macroeconómico y social crítico. Estos factores se combinan para presentar un cuadro en el que el país no le agrega valor al proceso productivo -recién se encuentra dando sus primeros pasos con la creación de la empresa YPF Litio-, ni la exportación del recurso natural es gravada de manera significativa, considerando las ganancias que le generan a las empresas extranjeras que lo explotan. El paso de dos explotaciones en construcción en 2019 a seis actualmente evidencia lo favorable que es para las empresas transnacionales instalarse en el país.

Consideramos que el desembarco de capitales chinos en el período 2019-2023 representa la disputa por el poder global, en una de las tantas facetas que presenta -en este caso, la del acaparamiento de minerales críticos para la transición energética-. Observamos con preocupación que las urgencias del corto plazo se imponen por sobre una dirección que mire a largo plazo de forma estratégica y soberana a la hora de tomar decisiones en materia exterior.

Para países como la Argentina, el caso del litio sirve para pensar cómo vincularse con las potencias en los conflictos que hay y los que vendrán, a medida que la competencia hegemónica entre Estados Unidos y China se profundice. Para los países del Sur Global, las asimetrías de poder con las potencias en las relaciones internacionales son un punto de partida a partir del cual se tiene que pensar la política exterior, ya sea con Estados Unidos o con China. A partir del recorrido realizado en este trabajo, podemos concluir que el concepto que define más acertadamente las relaciones entre Argentina y China para la extracción del litio actualmente es el de “neodependencia” de Slipak, más que “realismo periférico” de Escudé.

Bibliografía

Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.

Alvez, J. (19 de abril de 2023). La inflación de marzo fue de 7,7% y es la más alta desde abril de 2002. *El Cronista*. (en línea). Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/ipc-marzo-2023-el-indec-da-a-conocer-inflacion-record-la-mas-alta-en-siete-meses/>

Bloomberg (17 de abril de 2023). *Lithium in China May Be Bottoming As Low Margins Hit Producers*. (En línea). Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-17/lithium-in-china-may-be-bottoming-as-low-margins-hit-producers#xj4y7vzkg>

Burgueño, C. (17 de abril de 2023). Wendy Sherman, nexa designado por Biden, fue clave para habilitar la reprogramación con el Fondo. *Ámbito*. (en línea). Disponible en:

<https://www.ambito.com/wendy-sherman-nexo-designado-biden-fue-clave-habilitar-reprogramacion-el-fondo-n5699835>

Cho, M. (28 de diciembre de 2022). *China's Electric Car Exports Surge to Record on European Demand*. *Bloomberg*. (en línea). Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-28/china-s-electric-car-exports-surge-to-record-on-european-demand#xj4y7vzkg>

Cong, Y., Rongqian, L. & Yelin, M. (14 de abril de 2023). *China's Car Exports Jump Over 60% in First Quarter on NEV Shipments*. *Caixin Global*. (en línea). Disponible en: <https://www.caixinglobal.com/2023-04-14/chinas-car-exports-jump-nearly-60-in-first-quarter-on-nev-shipments-102018927.html>

Constant, J. L. (2021). La deuda externa argentina en el contexto global, límites y oportunidades. En *XIV Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Cube, K. (19 de enero de 2023). *A conversation with General Laura J. Richardson on security across the Americas*. *Atlantic Council*. (en línea). Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/event/a-conversation-with-general-laura-j-richardson-on-security-across-the-americas/>

Davenport, C. (12 de abril de 2023). *E.P.A. Lays Out Rules to Turbocharge Sales of Electric Cars and Trucks*. *New York Times* (en línea). Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/04/12/climate/biden-electric-cars-epa.html>

Degl'Innocenti, C. (17 de abril de 2023a). La advertencia por China, el FMI y el “dolor” de los argentinos: todo lo que dejó la visita de Wendy Sherman. *Perfil*. (en línea). Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/con-una-advertencia-hacia-china-y-un-guino-al-fmi-la-vicesecretaria-de-estado-wendy-sherman-concluyo-su-visita-a-argentina.phtml>

Degl'Innocenti, C. (24 de abril de 2023b). Con la patagonia y el litio bajo la mira, la generala Richardson cerró su visita al Cono Sur. *Perfil*. (en línea). Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/con-el-litio-y-la-patagonia-bajo-la-mira-la-general-richardson-cerro-su-visita-al-cono-sur.phtml>

Delbuono, V. & Möhle, E. (15 de noviembre de 2022). Franco Mignacco: “El régimen actual de Argentina posiciona competitivamente más atractiva con respecto a Bolivia y Chile”. *Cenital*. (en línea). Disponible en: <https://cenital.com/franci-mignacco-el-regimen-actual-de-argentina-la-posiciona-competitivamente-mas-atractiva-con-respecto-a-bolivia-y-chile/#:~:text=habla%20de%20vos-Franco%20Mignacco%20%20E2%80%9CEl%20r%C3%A9gimen%20actual%20de%20Argentina%20la%20posiciona%20competitivamente.es%20el%20potencial%20del%20mineral.&text=El%20presidente%20de%20Exar%20SA,atractiva%20del%20tri%C3%A1ngulo%20del%20litio>

Escudé, C. (2012). *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.

Fornillo, B., et al. (2019). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El colectivo; CLACSO; IEALC.

Freytes, C., Obaya, M. y Delbuono, V. (2022). Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio. Buenos Aires: Fundar. Disponible en: <https://fund.ar/publicacion/litio-federalismo-desarrollo-capacidades/>

Genoud, D. (1 de abril 2023). Sin tiempo a nada. *La Política Online*. (en línea). Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/diego-genoud/diego-genoud-sin-tiempo-a-nada/>

Herrera, J. (22 de marzo de 2023). Litio: los precios han caído un 50% en 4 meses (¿se acabó el boom?). *Ámbito*. (en línea). Disponible en: <https://www.ambito.com/litio-los-precios-han-caido-un-50-4-meses-se-acabo-el-boom-n5679567>

INDEC, Comercio Exterior, Sistema de consulta de comercio exterior de bienes. (En línea). Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-124>

Infobae (14 de abril de 2023). Lula da Silva visitó a Xi Jinping: “Nuestras relaciones son claves para la estabilidad y paz mundiales”. (En línea). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/04/14/lula-da-silva-visito-a-xi-jinping-nuestras-relaciones-son-claves-para-la-estabilidad-y-paz-mundiales/>

La Política Online (30 de marzo de 2023). Alberto confirmó que Biden le reclamó por la presencia de China en Argentina. (En línea). Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/alberto-confirmo-que-biden-le-reclamo-por-la-presencia-de-china-en-argentina/>

La República (2021). China Zijin compra una minera canadiense centrada en el litio en Argentina. (En línea). Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/china-zijin-compra-una-minera-canadiense-centrada-en-el-litio-en-argentina-3245960#:~:text=Zijin%20Mining%2C%20uno%20de%20los,provincia%20noroccidental%20argentina%20de%20Catamarca>

Maciel, A. (27 de febrero de 2023). El BCRA ya perdió más de 5.000 millones de dólares de reservas en lo que va de 2023. *Perfil*. (en línea). Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/opinion/alerta-reservas.phtml>

Meidan, M. (2020). Unpacking China’s 2060 Carbon Neutrality Pledge. *The Oxford Institute for Energy Studies*. Cambridge: Cambridge.

Mühlhahn, K. (2019). *Making China modern: from the great Qing to Xi Jinping*. Cambridge: Harvard University Press.

Página 12 (12 de julio de 2022). Multa millonaria a la minera Livent por subfacturación. (En línea). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/436362-multa-millonaria-a-la-minera-livent-por-subfacturacion>

Pinto, F. (2019). Cambio climático en Chile: del desafío global a la oportunidad local. *Análisis N°7/2019*, Instituto Igualdad.

Reuters (10 de mayo de 2023). *Lithium producers Allkem, Livent to combine un \$10.6 billion deal*. (En línea). Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/deals/allkem-merge-with-us-lithium-producer-livent-corp-10-bln-deal-report-2023-05-10/>

Ríos, X. (2017). China: el gran salto ambiental. en *Economía Exterior*, N°81.

Sady-Kennedy, A. (2022). *Ally-Shoring the Lithium Supply Chain in the Americas. A Strategic Model for U.S. Critical Mineral Policy* (tesis de maestría). Harvard Kennedy School, Cambridge.

Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina (SIACAM), Ministerio de Economía Argentino. (En línea). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/siacam>

Slipak, A. (2014). Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la Teoría de la Dependencia. *Realidad Económica*, 16 de febrero -31 de marzo.

Slipak, A. (2016). Políticas de la República Popular de China ante el Cambio Climático, su Seguridad Energética e implicancias para América Latina. *Congreso de Economía Política Internacional de la Universidad Nacional de Moreno (UNM)*, 9 y 10 de noviembre de 2016.

Slipak, A. y Bolinaga, L. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino”. *Revista Problemas de Desarrollo*, 183, octubre-diciembre 2015.

Slipak, A. y Svampa, (2015). China en América Latina. Del consenso de los commodities al consenso de Beijing. *Ensamblés*, 1 (3).

Subsecretaría de Desarrollo Minero (Junio de 2019). *Argentina. Proyectos Avanzados de Litio en Salares*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Villagrán, I. y Damin, N. J. (2021). ¿Hacia un realismo periférico enfocado en China? El legado teórico de Carlos Escudé y su vigencia para pensar las relaciones sino-argentinas en el siglo XXI. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina N°1, Vol 1*.