

Las respuestas de las comunidades indígenas frente a la explotación del litio en la Puna argentina

The responses of indigenous communities to the exploitation of lithium in the Argentine Puna

Deborah Pragier*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-004-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-004-2024)

Recibido: 12 de septiembre de 2022

Aceptado: 3 de abril de 2024

Resumen

Este artículo se pregunta por qué comunidades similares del norte argentino responden de manera distinta a proyectos de explotación de litio en sus territorios. El argumento sostiene que las respuestas de aceptación o rechazo dependen de si el encuadre de estas comunidades ante el proyecto minero es compensatorio o autonomista, lo que se inscribe en procesos comunitarios de reivindicación indígena tempranos o tardíos. El estudio se llevó a cabo entre 2009 y 2019 en las comunidades de Salinas Grandes y de Olaroz en la Puna argentina. La estrategia metodológica combina el análisis en profundidad de cada caso y su posterior comparación. En tanto que el ejercicio de inferencia causal utiliza técnicas de rastreo del proceso.

Palabras clave: litio, comunidades indígenas, derecho indígena, minería.

Abstract

This article asks why similar communities in northern Argentina respond differently to lithium exploitation projects in their territories. The general argument states that the different frames that the communities build, trigger demands of recognition or redistribution, and generate processes that produce divergent responses. Also, these frameworks are part of community processes of indigenous claims. The difference in the community processes of indigenous vindication early and late contribute to the construction of different frames: compensatory and autonomist. The study focuses on the communities of Salinas Grandes and Olaroz in the Argentine Puna, between 2009 and 2019. The methodological strategy combines within-case analysis and subsequent cross-case analysis. For the causal inference exercise, process tracing techniques are used.

Keywords: lithium, indigenous communities, indigenous law, mining.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Integrante del Área de Ambiente y Política de la EPyG en la misma universidad | Dpragier@unsam.edu.ar | <http://orcid.org/0000-0001-7500-3546>

Introducción¹

En Argentina, a partir de la década de 1990, coinciden dos situaciones. Por un lado, se generan políticas que impulsan las actividades extractivas debido al incremento de la demanda y la valorización en el mercado global de las materias primas (Kosacoff & Campanario, 2007). Por otro, suceden cambios en el marco jurídico que proponen una mayor protección ambiental, junto al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Estos cambios desencadenados por discusiones y desarrollos legales a nivel internacional generan una tensión entre el marco normativo protector de los derechos ambientales e indígenas² y el avance de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios ancestrales.

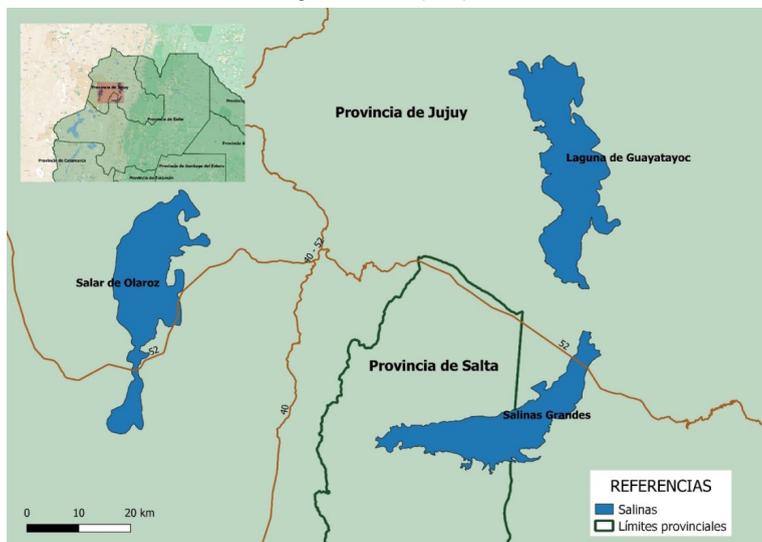
En este contexto, a partir de 2009 empresas mineras transnacionales comenzaron gestiones para la instalación de proyectos extractivos de litio en territorios ancestralmente habitados por comunidades kollas y atacamas en el salar de Olaroz (Jujuy) y en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc (Jujuy y Salta). Si bien los dos conjuntos de comunidades son muy cercanos entre sí (mapa 1) y presentan tradiciones culturales e institucionales similares, los procesos desencadenados resultaron en respuestas divergentes frente a la instalación de los proyectos.

Por un lado, las diez comunidades de influencia del proyecto Sales de Jujuy —en adelante Susques— dieron su aprobación para la exploración a la empresa South American Salars-Orocobre a partir del año 2009 y, luego, con la creación de Sales de Jujuy (2010), la empresa comenzó a extraer y exportar litio en diciembre de 2014. De esta manera, la empresa Sales de Jujuy logró cierta legitimidad que le permitió funcionar e integrar de manera marginal a las comunidades de Susques en sus operaciones otorgando créditos para la compra de camiones, para la instalación de comedores y lavaderos para los empleados de la empresa, entre otras cosas. En contraste, en la cuenca de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, las 33 comunidades que habitan el territorio —en adelante Salinas Grandes— se opusieron desde el inicio (2009) al ingreso de la empresa exploradora South American Salars-Orocobre y reclamaron la implementación de una consulta previa mediante un mecanismo institucional elaborado por los propios comuneros.

¹ Este artículo es producto de la investigación de mi tesis doctoral, agradezco los comentarios de los integrantes del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

² Los principales instrumentos del derecho indígena en Argentina son: el Art. 75 de la Constitución de 1994, reformas constitucionales provinciales, la Ley 24.071 que adopta el Convenio 169 de la OIT, la Ley 24.544 que constituye el fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y del Caribe, y la Ley 23.302 de 1985 que reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas radicadas en el país y crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Mapa 1. La Puna, con Salta y Jujuy: salar de Olaroz, Cauchari y Salinas Grandes - Laguna de Guayatayoc



Fuente: Elaborado por Ana Stevanato con base en información del Instituto Geográfico Nacional Argentino.

Se aprecia una serie de similitudes que permiten el análisis comparado de las comunidades implicadas en ambos casos. En primer lugar, comparten tradiciones culturales (repertorio cultural) y estrategias de reproducción similares. Históricamente, estas comunidades se organizaron en torno al pastoreo practicando la trashumancia estacional, y también predominaron entre ellas formas de organización del trabajo basadas en las relaciones familiares y comunales (García Moritán & Cruz, 2012; Lazzari & Hirsch, 2016). Actualmente, las actividades antes mencionadas se complementan con estrategias insertas en la economía capitalista, tales como la venta ocasional de mano de obra, actividades no agropecuarias y “ayuda social” provista por organizaciones públicas y privadas a través de programas sociales (Schiaffini, 2014). En segundo lugar, estas comunidades poseen instituciones políticas muy semejantes, como el Concejo Comunitario, el Concejo de Ancianos y la Asamblea (García Moritán & Cruz, 2012). Finalmente, en ambos casos existían proyectos extracomunitarios con anterioridad a los estudiados —de explotación de recursos naturales o de infraestructura de gran envergadura— que no habían generado resistencias sociales destacables.

Frente a este escenario, surge la inquietud de investigación: ¿por qué comunidades de pueblos indígenas que se encuentran a pocos kilómetros entre sí, que comparten tradiciones culturales y contextos institucionales análogos,

responden de manera opuesta ante los proyectos de explotación de litio? En este trabajo argumento que las respuestas de aceptación o rechazo de las comunidades dependen, en principio, de los encuadres (compensatorio y autonomista) que construyen ante los proyectos mineros. Cuando las ideas que prevalecen son las de integración, el encuadre es compensatorio y la respuesta probable será la aceptación. En cambio, cuando prevalecen ideas de autonomía, el encuadre es autonomista y la respuesta probable será de rechazo. A su vez, estos encuadres dependen de los procesos comunitarios de reivindicación indígena (PCRI), de los cuales identifiqué los tempranos y los tardíos. Esta denominación remite a la temporalidad en que estos procesos se dieron en el marco general de la llamada “emergencia indígena” (Pragier, 2021).

El trabajo de campo para esta investigación se realizó entre 2016 y 2019, valiéndose de una variedad de fuentes de evidencia: 81 entrevistas en profundidad, observación directa, entrevistas informales (Patton, 2002) y análisis sistemático de documentos, normativa y prensa gráfica. La observación directa incluyó asambleas comunitarias, reuniones convocadas por las empresas, conversaciones entre miembros de las comunidades y eventos propios de la vida comunitaria.

Este estudio es relevante por varios motivos. En primer lugar, la literatura que trabaja las respuestas de las comunidades locales frente a la explotación de recursos naturales suele analizar por separado las respuestas de rechazo y las de aceptación. Adicionalmente, cuando el rechazo deriva en situaciones de conflicto, la literatura resulta más contundente respecto a aquella en la que las comunidades aceptan la instalación de las empresas. En este sentido, Göbel (2013) investiga la minería transnacional y las desigualdades socioecológicas en el norte argentino, mientras que Argento, Puente y Slipak (Puente & Argento 2015; Argento *et al.*, 2017) abordan los conflictos territoriales y la construcción identitaria en los salares de la misma región. Otros entienden, desde una perspectiva crítica sobre el “desarrollo”, la resistencia de Salinas Grandes como parte de un proyecto de transformación socioecológica más amplio (Dorn & Huber, 2020; Dorn, 2021). Esta investigación permite comprender las estrategias de las comunidades que se opusieron a la instalación de la minería de litio. Puente & Argento (2015) subrayan, por un lado, la influencia de la prelatura de Humahuaca como figura fundamental en el fortalecimiento organizacional que luego posibilitó las acciones de rechazo y, por el otro, el rol determinante del asesoramiento de abogados, dado que la articulación de estos profesionales con las demandas de la comunidad habría contribuido a la elaboración de una estrategia jurídica sólida. A partir de estos aportes, análisis sistemático en perspectiva comparada de ambas respuestas —aceptación y rechazo— fortalece la contundencia explicativa del argumento sostenido en este trabajo, dando la pauta para el análisis de otros casos con características similares.

En segundo lugar, este trabajo se enmarca en una discusión presente en la agenda pública sobre las energías renovables y el lugar del litio como recurso estratégico. El litio se extrae actualmente de dos fuentes: salmueras y rocas duras. Entre el 70 y 80% de las reservas mundiales de litio se encuentran en salares altoandinos del noroeste de la Argentina, sudoeste de Bolivia y norte de Chile (Calvo, 2019; Fornillo, 2019; Nacif & Lacabana, 2015). La valorización de este mineral en el mercado internacional implica incorporar los salares estudiados a una red global de empresas extractivas,³ lo que genera transformaciones en territorios que hasta hace poco tiempo eran considerados marginales. Concretamente, si bien el litio se visualiza como una posibilidad de dirigirnos hacia “energías limpias”⁴ que contribuiría al proceso de descarbonización energética, en relación particularmente con la producción de recursos fósiles, la explotación del litio transforma los territorios, y muchas veces pone en tensión los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y las formas en que estas se vinculan con el ambiente.

En tercer lugar, el concepto de PCRI permite comprender las decisiones tomadas por las comunidades en el marco de las ideas que circulan en un momento determinado (el contexto), y así dar cuenta de la importancia de entender el proceso histórico mayor en el que se inscriben los acontecimientos. Este estudio busca contribuir a las discusiones en torno a la importancia de analizar los fenómenos como procesos que acontecen a través del tiempo, y los efectos de la interacción entre los diferentes actores (Estado, empresas, comunidades, organizaciones), entre sí y en su relación con las instituciones del Estado (Falleti & Lynch, 2009), en las explicaciones sobre el cómo los individuos encuadran los fenómenos.

El artículo se compone de esta introducción, a la que sigue una segunda sección en la que presento el esquema conceptual del argumento planteado; luego, en dos secciones más se analizan los casos en estudio. Por último se ofrecen las conclusiones del trabajo.

Encuadres, demandas y procesos comunitarios de reivindicación indígena (PCRI)

El concepto de *encuadre* —en tanto interpretaciones producidas en la interacción e insertas en procesos organizativos y sociales (Goffman, 2006; Shmueli *et al.*, 2006; Verloo, 2005)— permite analizar la interpretación que construyen las comunidades respecto de los proyectos mineros, al tiempo que los PCRI

³ Las empresas o industrias extractivas son aquellas que se dedican a extraer y explotar los recursos del subsuelo: minerales, gas y petróleo.

⁴ El litio es el medio para lograr almacenamiento de energías basadas en fuentes renovables y limpias.

constituyen el punto de partida para el análisis contextual e histórico de los encuadres, demandas y respuestas.

La aceptación o el rechazo de las comunidades frente a la instalación de proyectos mineros es fruto de la construcción de encuadres diferenciados: compensatorio y autonomista. La diferencia entre ambos radica, fundamentalmente, en la percepción de las comunidades de ser o no “autoras de sus propias leyes”. Un encuadre compensatorio no cuestiona las instituciones ni los equilibrios de poderes existentes, la “heteronomía”, en términos de Castoriadis (1997). Mientras que uno autonomista implica una disputa de poder y de sentidos por la definición de la ley, y por la posibilidad de construir normas y formas de organización propias y recuperar así la capacidad instituyente de la comunidad (Castoriadis, 1997).

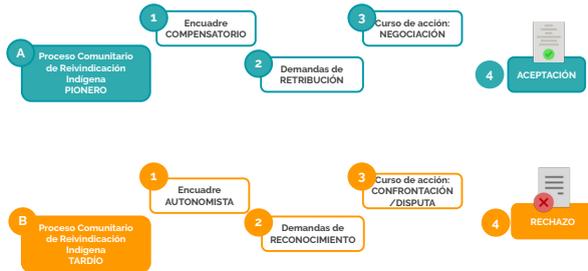
El encuadre compensatorio conlleva una demanda de retribución, mientras que el autonomista implica una de reconocimiento.⁵ Cada demanda involucra un curso de acción específico para expresarla y satisfacerla. En la primera, se despliega la negociación, y en ella las comunidades se proveen de información para tratar con las empresas en las mejores condiciones posibles. En la segunda, se despliega la confrontación mediante estrategias de judicialización, intervenciones directas y protestas. En el encuadre compensatorio, la estrategia de la empresa será importante para que se produzca la aceptación del proyecto, ya que la demanda de retribución está dirigida a ella.

En los casos estudiados, el concepto de PCRI permite extender el rango de observación del fenómeno “hacia atrás” para comprender la génesis del encuadre. Los PCRI son el proceso mediante el cual las comunidades construyen y demandan sus derechos en interacción con actores estatales, sociales y organizaciones multilaterales en el marco global de la “emergencia de la cuestión indígena” (Bengoa, 2000). El tipo de PCRI de cada comunidad está vinculado a un momento en el tiempo y captura una determinada etapa de las discusiones sobre los derechos indígenas a nivel nacional e internacional. Así, el devenir de la cuestión indígena explica las ideas que circulan en las comunidades, que luego serán la base para comprender el encuadre de cada comunidad frente a los proyectos extractivos. El argumento planteado propone una secuencia de eventos ordenada, inscrita en

⁵ Me baso aquí en la distinción que realiza Fraser (2000) entre demandas de redistribución y de reconocimiento. Ella sostiene que las reivindicaciones de justicia social se dividen en: 1) redistributivas, que pretenden una distribución más justa de los recursos y la riqueza y apuntan a desarticular desventajas económicas, y 2) de reconocimiento, cuyo objetivo es buscar la aceptación de la diferencia y la transformación de los patrones sociales de interpretación que causan el irrespeto cultural. Tomo de Fraser las demandas de reconocimiento, pero identifiqué el otro tipo de demandas como *retributivas*, en tanto lo central no es la exigencia de justicia en la distribución de los recursos, sino una compensación económica entendida como *retribución* frente a la explotación de recursos.

contextos temporales y espaciales. Estos contextos aportan ideas y significados que moldean los efectos causales (Falleti & Mahoney, 2016).

Diagrama 1. Argumento



Fuente: Elaboración propia.

La aceptación del proyecto minero



1) Hunacar, 2) Olaroz Chico, 3) Explotación de Sales de Jujuy, 4) Sede Sales de Jujuy en Susques.
Fotografías: Tomadas por Deborah Pragier durante el trabajo de campo.

Los PCRI de Susques

El salar de Olaroz se ubica en el departamento de Susques, al suroeste de la provincia de Jujuy. La región es una extensa meseta de altura que se encuentra a 3900 msnm. El departamento cuenta con 3000 habitantes, descendientes de pueblos indígenas.

El proceso de reivindicación de derechos en Susques se inscribe en los litigios iniciáticos fundacionales de la causa indígena en Jujuy a principios de la década de 1980. Entonces, un puñado de dirigentes comenzaron a participar de las demandas por los derechos de las comunidades indígenas; la primera parada de esta lucha fue la Ley 23.302 de 1985. Luego, estas luchas posibilitaron la introducción del art. 75 en la Constitución de 1994. En este marco, los dirigentes comunales, junto con activistas de organizaciones como la prelatura de Humahuaca,⁶ Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE),⁷ Warmi,⁸ el Concejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ), el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), agencias e instituciones estatales y técnicos,⁹ fueron conformando un espacio dinámico de discusiones que se ramificó y que fortaleció las reivindicaciones indígenas ligadas al territorio.

En 1996, a partir de la reforma constitucional, se firmó un convenio entre el Estado nacional —a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)— y la provincia de Jujuy para la regularización de los títulos de propiedad de las tierras indígenas. En cumplimiento con este convenio, en 1997 se creó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPAJ), el primero en su tipo para la provincia, destinado a la población indígena. Sin embargo, a pesar del impulso que pareció tomar, no se registró ningún avance a lo largo de varios años por problemas de diseño del programa. Los dirigentes indígenas, entre quienes se encontraban los de Susques, identificaron los principales problemas para la aplicación de la ley

⁶ Creada en 1969, es la sede episcopal de la diócesis jujeña de la Prelatura Claretianos del Sur. Funciona como una congregación paralela al obispado dependiente del Estado y recibe sustento económico de España, además del aporte de organizaciones no gubernamentales. La prelatura comprende varios departamentos de la provincia de Jujuy, y la parte occidental de los departamentos de Iruya y Santa Victoria, en Salta.

⁷ Es una fundación creada en 1983 y dependiente de la Prelatura de Humahuaca, que se propone desarrollar tareas de promoción en las comunidades.

⁸ Es una ONG conformada por un grupo de mujeres kollas de Abra Pampa, en la Puna jujeña, que busca soluciones a la problemática del desempleo en la región. La referente de esta organización es Rosario Quispe, protagonista en la década de 1990 de la lucha contra la contaminación por plomo de los residuos que la ex fundidora Metal Huasi había dejado en Abra Pampa.

⁹ Por ejemplo, el INAI, el programa de agentes sanitarios indígenas y diversos programas del Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) para pequeños productores.

y trabajaron en su modificación. En 2003 dicha modificación fue aprobada, constituyéndose en el puntapié inicial para comenzar con el trabajo de regularización de los títulos de la tierra.

Al tiempo que demandaban el derecho a la propiedad de la tierra, las comunidades de Susques habían comenzado un camino de recuperación y construcción identitaria. En este marco, en 2001 confluyeron en una asamblea en Huancar para proclamarse pertenecientes al pueblo atacama. Este camino de autoidentificación planteaba una demanda clara de visibilización y discutía con los discursos dominantes de la “homogeneidad cultural” de la nación argentina. De esta manera, el departamento de Susques se convirtió en escenario de dos procesos sinérgicos: uno de autoidentificación indígena que planteaba diferenciarse del colectivo kolla,¹⁰ y otro de organización y lucha por la tierra.

Las comunidades del pueblo atacama del departamento de Susques fueron las primeras en completar los trámites requeridos para la regularización de títulos. En 2004, tras largas discusiones, se entregaron los tres primeros a Huancar, Pastos Chicos y Puesto Sey. De 2004 a 2006 no se produjeron más entregas de títulos, pero el 2 de mayo de ese último año el Tribunal Contencioso Administrativo sentenció a favor de esos reclamos. En el dictamen ordenó al gobierno provincial cumplir con los derechos indígenas sancionados por la Constitución nacional y exigió la entrega de más títulos comunitarios. Este fallo fue recusado por las autoridades gubernamentales, cuyo planteo de inconstitucionalidad resultó ser el impulso inicial para la organización de la movilización indígena del 7 de agosto de 2006 denominada “el segundo Malón de la Paz”.¹¹ A partir de esta protesta se produjo una histórica reunión entre el gobernador Eduardo Fellner (1998-2007, 2011-2015), su gabinete y dirigentes de las comunidades. De aquella reunión emergieron dos acuerdos: el gobernador se comprometió a dejar sin efecto el planteo de inconstitucionalidad y en 15 meses se deberían restituir todos los títulos comunitarios de la provincia.

En los meses siguientes no se logró regularizar la titulación en todas las comunidades. Sin embargo, para 2009 fueron entregados los títulos de las comunidades del pueblo atacama del departamento de Susques. Varios dirigentes indígenas de esta localidad fueron mencionados en las entrevistas como actores centrales en la construcción de las demandas por las tierras en Jujuy. Algunos contaban con una trayectoria de trabajo en la administración pública provincial, lo que permitió aunar experiencias y vínculos en el Estado con la causa indígena. Asimismo, se

¹⁰ La expresión “kolla” designa a los habitantes puneños, a algunos quebraderos y vallistos, y en general a toda la población de origen quechua o aymara residente en Argentina (García Moritán & Cruz, 2012).

¹¹ Esta movilización se propuso recuperar el espíritu del Malón de la Paz de 1941. En esta oportunidad se resolvió marchar desde la quebrada de Humahuaca hasta la localidad de Purmamarca, 60 km al norte de Jujuy capital, donde se constituyó una asamblea comunitaria soberana para deliberar sobre los pasos a seguir.

sumaban las relaciones entabladas con abogados indígenas que eran referentes fundacionales de la causa indígena en Jujuy. En palabras de una informante:

Ellas [las comunidades de Susques] llevaron un proceso único autónomo, que iba R y otros dirigentazos, y ya habían hecho sus comunidades [...] imagínate que estos [las comunidades de Salinas Grandes] se estaban enterando de lo que es el derecho y ellos [las comunidades de Susques] ya tenían las personerías jurídicas, entonces ellos llevaron a mil las mensuras y lograron tener listos los relevamientos para estar primeros en la lista de entregas de las tierras (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, agosto de 2018).

Así, para las comunidades de Susques, la obtención de los títulos fue parte de una larga cadena de aprendizajes e implicó un avance importante frente a la histórica relación de estas comunidades con el Estado y la sociedad. Es decir, la obtención de los títulos devino una batalla ganada en una historia de otras perdidas. En el recorrido realizado, la titulación de la tierra se visualizaba como la demanda máxima, nacida de la Ley 23.302 de 1985, por la cual habían luchado. La concreción de esta demanda generó que las comunidades atacamas se visualizaran más fuertes y más “respetadas”, capaces de ejercer por fin su propia voz.

El contacto con la empresa y la exploración:¹² la construcción del encuadre compensatorio y la respuesta de aceptación

Desde fines de 2009 y durante 2010, integrantes de las comunidades recibieron a representantes de la South American Salars S. A. para conversar sobre posibles proyectos de litio en el salar de Olaroz. Inicialmente, antes de la presentación oficial del proyecto, se produjeron reuniones informales y conversaciones en las que la empresa se dio a conocer a las comunidades y, ante la eventual explotación de litio, sus miembros analizaron posibilidades y construyeron un encuadre del problema.

Los integrantes de estas comunidades entendían que históricamente los proyectos en el territorio no habían dejado beneficios claros para ellas. Sin embargo, los cambios de los últimos años, con el corolario de la obtención de los títulos de propiedad de la tierra, cambiaban el escenario y habilitaban a negociar beneficios ante la explotación. Así fue manifestado por Roxana Calpanchay en representación de las comunidades de Puesto Sey, Pastos Chicos, Huancar, Ca-

¹² En la etapa de exploración se define la posibilidad del emprendimiento, ya sea por el tipo de material que se encuentra o por la relación que se establece con las comunidades y la posibilidad de lograr la licencia social.

tua y Olaroz Chico, en la audiencia realizada en la Corte Suprema de Justicia en la causa presentada por las comunidades de Salinas Grandes:

Hoy con el auge del litio nosotros vemos una posibilidad, pero esta posibilidad ha sido dada gracias a que en el año 2004 se nos han entregado los títulos de tierras comunitarias a todas las comunidades que antes he mencionado (Comunidad Aborigen Santuario Tres Pozos y otros c/Jujuy, Provincia de y otros s/amparo, 2012).

Creados los vínculos con las comunidades, la empresa comenzó a dar los pasos necesarios para la aprobación de la exploración ante la Secretaría de Minería de la provincia, al tiempo que desplegaba su estrategia en pos de conseguir la licencia social. Por un lado, según la normativa, se requería la realización de reuniones en las que se comunicaría el proyecto de explotación de litio a las comunidades indígenas. Por otro, la licencia social¹³ es parte de los requisitos informales de las empresas para operar. Así, las reuniones convocadas por la empresa servían tanto para cumplir los requerimientos legales como para comenzar el proceso de obtención de la licencia social.

Frente a estas reuniones, algunos miembros de la comunidad se propusieron sopesar costos y beneficios. Para informarse, recurrieron al conocimiento técnico. En consecuencia, este encuadre trajo asociado una búsqueda de conocimiento experto. Las comunidades pidieron al Estado información que les permitiera tomar decisiones. Ante ello, integrantes del área de minería provincial se acercaron, conjuntamente con la empresa, para explicar las características de las técnicas de explotación de litio.

Para los miembros de las comunidades, la instalación era posible si se determinaba que el impacto en la tierra y los salares iba a ser bajo o inexistente. Los técnicos del Estado y los representantes de las empresas testificaron que la extracción de litio era segura para las comunidades y sus formas de vida. Los comuneros fueron aceptando mayormente estos argumentos técnicos y, en algunos casos, construyendo con los expertos lazos de confianza que se mantienen hasta la actualidad. A partir de allí, el eje de la negociación se trasladó a cómo compensar por la extracción a las comunidades de influencia del proyecto. El encuadre compensatorio se centró en el resarcimiento económico producto de la explotación, sin cuestionar las instituciones ni los equilibrios de poder existentes.

¹³ Este concepto nace por una iniciativa de Naciones Unidas en 2004. Refiere a que no alcanza con la legitimidad legal para que se desarrolle una actividad, sino que se requiere la legitimidad social. Para obtener la licencia social, la empresa y sus actividades deben cumplir con las expectativas de las comunidades locales. Así definida, la licencia social es dinámica y se extiende a todo el proceso de exploración y explotación de una empresa en un territorio específico (Joyce & Thomson, 2000).

Este encuadre compensatorio implicó una demanda de retribución dirigida a la empresa y, en menor medida, una demanda de información dirigida al Estado. La demanda se centró en la cantidad de empleos directos e indirectos que la empresa podía ofrecer a la comunidad, la posibilidad de capacitación y diversos proyectos de desarrollo comunitario. Como parte del proceso de negociación, se desplegaron acciones ligadas a la “ayuda comunitaria”: transporte para áreas de salud y colaboración en proyectos de educación. De esta manera, primó el acuerdo para explotar el mineral, lo que generó nuevos liderazgos y discursos en los que se apelaba a las ideas de desarrollo típicamente occidentales.

La demanda de retribución fue aceptada por la empresa, lo que constituyó la clave para la aceptación. El encuadre compensatorio hizo sinergia con el proyecto de explotación, ya que supuso que las comunidades hablaran el idioma del “desarrollo”. Un empleado de la empresa manifestaba:

vos imagináte cuáles son las posibilidades que tiene de desarrollo la zona. Es decir, que existan proyectos mineros implica desarrollo, desarrollo para la gente. Imagínate que Bagley no va a ir a poner una fábrica de galletitas. Ni Sarkany va a poner una fábrica de zapatos, ¿me entendés? O sea, en la zona se necesitan proyectos porque eso hace que la gente también vuelva a su lugar de origen, que resguarde su cultura. Porque se va, se va a Jujuy, se va a Salta, y se pierde, ¿entendés? Y nosotros, en eso, también insistimos. Por ejemplo, el 1 de agosto hacemos la ceremonia de la Pachamama con todo lo que vos te imagines (Entrevista 27, cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, junio de 2016).

A partir de esta sintonía entre el encuadre inicial de las comunidades y la estrategia de la empresa se sucedió una serie de negociaciones que hicieron posible que la empresa comenzase sus operaciones. La estrategia de la empresa fue ir visitando una a una cada comunidad. Ello permitía márgenes de libertad para compartir o no los acuerdos alcanzados con otras comunidades. Los argumentos explicitados por quienes adherían a este tipo de negociación eran similares entre los pobladores y la empresa: la mayor cercanía geográfica al proyecto requería mayor retribución.

La licencia social tiene un carácter dinámico, puesto que las comunidades pueden ir modificando los términos de la relación a partir de nuevas demandas, experiencias, aprendizajes y las evaluaciones de impacto en el territorio.¹⁴ Al-

¹⁴ Como ejemplo, en el año 2020 las comunidades de Huancar y Pastos Chicos presentaron una carta documento a las empresas mineras pidiendo que las indemnicen por el uso de la superficie porque manifiestan no haber recibido canon al momento de la negociación.

gunos actores consultados refieren la existencia de un canon mensual. En otros casos se mencionó que no recibieron dinero, sino que negociaron el financiamiento de obras o arreglos en la infraestructura de los pueblos. Las entrevistas coinciden en subrayar que la comunidad de Olaroz Chico (la más cercana al proyecto) es la que más beneficios económicos recibió. Las distintas comunidades fueron obteniendo cantidades de empleos y de créditos para equiparse como proveedores y de cánones diferentes de acuerdo con sus propias capacidades de negociación y presión. Con todo, ello no melló la aceptación del proyecto por parte de las diez comunidades.

Al momento de los acuerdos entre las comunidades y la empresa, otros funcionarios provinciales comenzaron a vincularse con las primeras. El objetivo era llevar la negociación desde el plano provincial y gestionar la instalación de la empresa Sales de Jujuy, y que Jujuy Energía y Minería del Estado (J.E.M.S.E), a su vez, tuviera participación en la primera. Al acompañar a la empresa, estos funcionarios sentaban la posición del ejecutivo (pro explotación), legitimando la negociación. El gobernador Eduardo Fellner realizó apariciones públicas y declaraciones legitimando el proceso, mismo que asoció con el desarrollo del país. En los discursos recalcó constantemente el consenso de las comunidades para la explotación.

En ese marco de negociaciones dinámicas, la empresa presentó el informe de impacto ambiental en el cual dio cuenta de las reuniones informativas a las comunidades (requisito para la aprobación de esta etapa) y, en 2012, mediante una resolución de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos, se aprobó la etapa de exploración. En este expediente se adjuntaron las actas de las reuniones en cada una de las diez comunidades, en las cuales las firmas de los presentes fueron tomadas como constatación de la licencia social. Así, la empresa obtuvo el permiso provincial para operar en julio de 2012 y comenzó la construcción de la planta en el salar de Olaroz en noviembre.

El encuadre inicial, con su consecuente demanda de retribución, habilitó que la empresa desplegara una estrategia innovadora respecto a las históricas relaciones entre comunidades y empresas, y respondió acertadamente a la demanda de retribución. De esta forma, en términos generales, Sales de Jujuy logró cierta legitimidad que le permitió funcionar e integrar marginalmente a la comunidad en sus operaciones. Las referencias a la posibilidad de nuevas fuentes de trabajo, a la participación de la comunidad en el desarrollo y su crecimiento, fueron constantes en las entrevistas y conversaciones informales.

Otro actor que inició su accionar con la exploración y funcionó legitimando el proyecto fue el sindicato AOMA (Asociación Obrera Minera Argentina). Este se posicionó en un lugar diferenciado tanto de la empresa como del Estado,

favoreciendo una mirada de la minería como recurso. La discusión se enfocó entonces en cómo se repartirían los beneficios de la explotación. En cuanto al departamento de Susques, un alto dirigente sindical pertenecía a las comunidades, lo que facilitaba un diálogo cercano. Es decir, el actor sindical, desde el lugar de defensa de las comunidades y los trabajadores, potenció el encuadre compensatorio y favoreció la respuesta de aceptación al proyecto.

Si bien en la lucha por la tierra el apoyo de la Iglesia y otros actores del territorio fueron centrales, al entrar en contacto con la empresa minera no se les convocó. La decisión fue afirmar una voz propia y activistas ligados a los derechos indígenas confirmaron que no quisieron que fueran parte de la negociación. Que las comunidades no hayan recurrido a las redes con las que habían estado en contacto en sus PCRI indica que el tipo de encuadre fue compensatorio desde el inicio. Una referente de Puesto Sey, refiriéndose a los inicios del proyecto, sostenía: “Era una época muy dura en que había mineros y antimineros, y avasallamiento de las ONG y gente de afuera” (*El Tribuno*, 2021).

Algunos grupos no aceptaron el proyecto y eso produjo tensiones dentro de las comunidades. Al presentar el proyecto, solo en una de estas se conformó un colectivo de directa oposición a la minería de litio: “La Apacheta” en Pórtico de los Andes. Sin embargo, los ejes de este discurso no permearon mayoritariamente en esta comunidad, ni en el resto de Susques.

En síntesis, los PCRI de Susques se enmarcaron en los procesos iniciáticos, hijos de las luchas por la Ley 23.203 (1985) y la reforma constitucional de 1994. En líneas generales, si bien estos procesos consolidaron al actor indígena como demandante de derechos, y en muchos casos se obtuvo la titulación de la tierra, luego no necesariamente avanzaron en reclamos que implicasen un cambio de paradigma desde la integración a la interculturalidad (Lenton, 2010). Para quienes lideraron ese proceso, la titulación de la tierra era la utopía máxima. De hecho, para algunos de los dirigentes indígenas de la región, la reforma constitucional “sobrepasó la expectativa que pretendíamos” (Entrevista 52, dirigente comunitario de Susques, San Salvador de Jujuy, agosto de 2018). La participación de dirigentes de Susques en el despertar de la causa indígena generó que estuviesen adelantados en sus reivindicaciones respecto de Salinas Grandes, y que al mismo tiempo las discusiones fueran predominantemente sobre la titulación de la tierra y no las más recientes relativas a la autonomía. La temporalidad de los PCRI es central, ya que configura un contexto de ideas que enmarcan la discusión. En una lectura histórica, la posibilidad de negociar fue visualizada como positiva por las comunidades de Susques y el litio aparecía como la puerta de entrada al desarrollo. A partir de allí, la dinámica de la negociación no hizo eje en la autonomía sino en la compensación.

El rechazo al proyecto minero



5) Camino a Tusaquillas, 6) Salinas Grandes, 7) Manifestación de la Mesa de Comunidades de Salinas Grandes, 8) Santuario Tres Pozos.

Fotografías: Tomadas por Deborah Pragier durante el trabajo de campo.

Los PCRI de las 33 comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc

Salinas Grandes es un salar de 212 km² situado en la Puna argentina; limita al sur y al este con la sierra del Chañi, y al norte y al oeste con el desierto de la Puna Salada. Se ubica a 3500 msnm, y se divide entre los departamentos de Tumbaya y Cochinoca (Jujuy) y La Poma (Salta), a unos 120 kilómetros de Purmamarca (Jujuy).

Aunque están políticamente divididas entre las provincias de Salta y Jujuy, las salinas conforman una unidad en términos ambientales y culturales. Son 33 comunidades indígenas kollas (25 en Jujuy) y atacamas (8 en Salta) las que habitan la zona de la cuenca, tanto alrededor de la salina como hacia el norte, donde se ubica Laguna de Guayatayoc. La población es de alrededor de 7000 descendientes de pueblos indígenas.¹⁵

¹⁵ El dato de la población proviene de triangular la información del censo 2010 y la provista por las propias comunidades a través de un relevamiento propio. Al momento del trabajo de campo (2016-2019), las comunidades se encontraban realizando un nuevo relevamiento.

Los PCRI de Salinas Grandes no pueden entenderse sin las múltiples formas de trabajo territorial comunitario en la Puna. Existen diversas vertientes desde donde se ha encarado esta labor: la promoción y desarrollo sociocomunitarios,¹⁶ la reivindicación de la raíz indígena y la vertiente religiosa.¹⁷ Todos estos enfoques predominan en cada organización —en función de la tarea principal que se propone llevar adelante—, aun cuando, en la práctica, todos o varios actores pueden converger en las diversas iniciativas.

Tal como fue adelantado, la temporalidad de los PCRI de las comunidades de Salinas Grandes es fundamental para entender la respuesta de rechazo. Estas comunidades comienzan sus PCRI de la mano de organizaciones de desarrollo comunitario que no hacían eje en las reivindicaciones indígenas sino en el desarrollo socioeconómico. Estas organizaciones luego fueron acompañando a las comunidades a medida que la agenda de discusiones sobre los derechos indígenas fue avanzando.

En la Puna, estos actores estatales comenzaron a operar desde fines de 1990 junto a varias decenas de ONG de distintos perfiles (Benedetti *et al.*, 2001). Estas organizaciones propiciaban nuevas prácticas y formas de acción colectiva, asociándose con, o interpelando al Estado. Más allá de las políticas estatales para el desarrollo de estas comunidades, la posibilidad de obtener resultados dependía de la articulación entre el Estado y las ONG (Benedetti *et al.*, 2001). Tanto los promotores ligados a los programas públicos como los trabajadores de las ONG funcionaron como “mediadores culturales” (Cowan Ros, 2013; Wolf, 1956), acompañando a las comunidades y aportando sus perspectivas. La organización interna de cada comunidad y el rol de la asamblea como órgano privilegiado para la toma de decisiones fueron subrayados como un plus para trabajar por varios agentes del Estado y activistas, y muchas veces sobre estas instituciones comunitarias se montaron los programas de desarrollo. Este tipo de organización tradicional para decidir sobre lo común es preexistente a la “emergencia indígena”. Estos programas y la figura de la mediación no son particulares de Salinas Grandes ni de la Puna, sino que se encuentran en los territorios rurales de la Argentina. Sin embargo, en el caso de las comunidades de Salinas Grandes, la temporalidad en la que estos actores comenzaron su intervención en los territorios coincidió con el ascenso de la discusión sobre los derechos indígenas, lo que supuso para los mediadores “ir aprendiendo junto con ellos” sobre esos derechos

¹⁶ Estas acciones suman las tendencias al desarrollo productivo, la transformación de lógicas organizativas, relaciones de género, y planificación reproductiva, entre otras.

¹⁷ En el plano de lo religioso, la Iglesia claretiana ha tenido históricamente un fuerte arraigo en las comunidades de la Puna. Los dispositivos creados por ella, aun manteniendo un carácter de difusores de las ideas religiosas, muchas veces promovieron el desarrollo social de las comunidades.

(Entrevista 36, promotora de desarrollo sociocomunitario, San Salvador de Jujuy, agosto de 2018) y sumar estos aprendizajes a su trabajo cotidiano.

Algunas de las instituciones y actores involucrados en esta vertiente de trabajo sociocomunitario fueron la fundación Warmi, la Red Puna¹⁸ y algunos programas del Estado nacional o provincial en territorio: promotores sanitarios y policías locales, entre otros. En relación a las políticas y programas del Estado con un enfoque más eminentemente productivo, en general correspondían al Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y algunos programas menores de la Secretaría de Minería nacional y provincial.¹⁹

Si bien estas comunidades todavía no estaban inmersas en discusiones sobre los derechos indígenas, las organizaciones mediadoras identificaron que el fortalecimiento organizacional debía contemplar las formas en que tradicionalmente decidían sobre lo común. Y en este camino se propusieron fortalecer, mediante los programas que implementaban, la toma de decisiones colectivas. En el relato de los entrevistados, las experiencias con estos programas y proyectos, y las redes construidas con estos mediadores, fueron centrales en las reivindicaciones por los derechos indígenas.

Las comunidades de Salinas Grandes, sobre todo aquellas más directamente ligadas al salar (Santuario Tres Pozos, Aguas Blancas, Pozo Colorado, entre otras), entraron más en contacto con las discusiones sobre los derechos indígenas una vez aprobado el art. 75, inciso 17, de la Constitución de 1994. A partir de allí, organizaciones tales como la fundación Warmi, la Iglesia claretiana y COAJ, entre otras, se propusieron realizar talleres sobre las normativas internacionales, nacionales y provinciales.

Algunos mediadores que venían trabajando temas relativos al desarrollo sociocomunitario se vieron interpelados por la sanción del artículo constitucional y se propusieron aprender sobre estas cuestiones para poder responder sobre algunas demandas que surgían en las propias comunidades indígenas. Si bien las de Salinas Grandes participaron en talleres y encuentros de sensibilización de fines de 1990, hasta que las empresas de litio comenzaron a recorrer el terri-

¹⁸ La Red Puna surgió en 1996 con el encuentro de distintas instituciones de la Puna jujeña. Con el correr de los años, esta red, cuyo primer enfoque fue de desarrollo sociocomunitario, incorporó con más fuerza la reivindicación por la identidad indígena. Esta red se conforma de más de 30 organizaciones de comunidades aborígenes, campesinos, artesanas, mujeres y jóvenes de la Puna y la Quebrada: cooperativas de productores, asociaciones de pequeños productores, organizaciones aborígenes y asociaciones vecinales.

¹⁹ Destacan: apoyo a lavadores artesanales de oro circunscrito a puntos de la Puna jujeña; fortalecimiento de cooperativas mineras; incorporación de Valor Agregado a la Sal de la Puna, e industrialización de una carne no tradicional.

torio en 2008 y 2009 no habían desencadenado procesos de demanda de derechos. De hecho, las activistas mencionan que entre 2007 y 2009, en diversos programas o encuentros organizados por la prelatura de Humahuaca, se había planteado la necesidad de “refrescar los derechos” (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, Tumbaya, agosto de 2018).

En el caso de las diez comunidades de Salta que luego conformarían la Mesa de Salinas, el proceso de reivindicación también se dio tardíamente. Las personas entrevistadas describieron una situación de mayor aislamiento y desconocimiento de los derechos indígenas en estas comunidades que en las de Jujuy. Un dirigente que fue un actor central en la lucha por la implementación de la consulta previa libre e informada (CPLI)²⁰ en Salinas, se contactó con una activista en 2007 para comenzar a organizar a las comunidades de esa parte de la provincia. La activista refiere que la situación que encontraba en las comunidades en ese momento era de desconocimiento absoluto respecto de sus derechos y que hubo pobladores que no se autorreconocían como indígenas (Entrevista 35, activista promotora, Tumbaya, agosto de 2018).

El recorrido así planteado muestra que las comunidades de Salinas Grandes, a diferencia de los dirigentes de Susques, no habían participado de las discusiones de la reforma constitucional. Para ellas, el ciclo fuerte de demanda de derechos se inició en 2010 con la organización de la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes, y con el rechazo al proyecto minero. La temporalidad en la que estas poblaciones se incorporaron a las discusiones sobre los derechos fue fundamental para entender la forma en que encuadraron el proyecto minero, ya que en la agenda indígena —en el mundo en general y en Argentina en particular— había comenzado el pasaje de perspectiva desde el multiculturalismo a la interculturalidad. Este pasaje implicó rediscutir las políticas vinculadas a la idea de integración para pasar a las que subrayan las ideas de autonomía en la toma de decisiones. En estas discusiones, además, se avanzó en la diferencia entre tierra y territorio. La diferencia sustancial era que la titulación de la tierra no alcanzaba a contemplar plenamente los derechos indígenas, ya que la propiedad de la tierra, tal y como es concebida por el Estado, no garantiza el tipo de relación que las comunidades sostienen ancestralmente con el territorio. En la cosmovisión indígena la naturaleza no es una cosa o recurso, sino que se le considera como una totalidad integrada y viva, de manera

²⁰ La consulta previa, libre e informada es un derecho reconocido en el inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional Argentina y ampliamente desarrollado en el Convenio 169 de la OIT ratificado por la Ley N° 24.071, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y por ciertas leyes nacionales como la Ley N° 26.160 sobre “Emergencia de la Propiedad Comunitaria”.

que no es posible separar jurídicamente la propiedad del recurso del subsuelo al de la tierra como lo hace la normativa argentina. A partir de estas discusiones que se dieron en Argentina y en otros países con población indígena, el reclamo de las comunidades fue transformándose paulatinamente desde la propiedad de la tierra hacia la del territorio (Surrallés & García Hierro, 2004). El territorio debe entenderse como un espacio geográfico atravesado por relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que es resignificado constantemente por los actores que habitan y practican ese espacio geográfico (Tomasi, 2010; Wahren, 2011). De esta manera, el territorio es una categoría compleja, móvil, resignificada y disputada constantemente, resultado de un complejo conjunto de acciones y representaciones que superponen la delimitación jurisdiccional estatal, eclesiástica y comunitaria y la delimitación territorial que realizan las empresas en función de su instalación. La interacción entre comunidades de pueblos indígenas y “el mundo circundante” (Segato, 2013) es central para comprender tanto las definiciones sobre el territorio como lo que se pone en juego en las demandas de las primeras.

El contacto de South American Salars-Orocobre y la presentación del proyecto: la construcción del encuadre autonomista y la respuesta de rechazo

A fines de 2009, las comunidades de Salinas Grandes se enteraron del interés que despertaban las salinas para la explotación de litio. La firma South American Salars-Orocobre solicitó a la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes (conformada por pobladores de comunidades indígenas) una reunión para contarles de la iniciativa de exploración. Ante la reunión mantenida entre los cooperativistas y representantes de la empresa, un grupo de pobladores comenzó a pensar cómo el proyecto los impactaba y qué podían hacer frente a la propuesta de la empresa. Este desafío implicó recorrer un camino en el reconocimiento de sus derechos como comunidades indígenas que hasta entonces se encontraba atrasado frente a otras comunidades.

Lo cierto es que, al momento de la llegada de los proyectos de litio a la zona de Salinas Grandes, algunas de las comunidades no habían siquiera armado sus personerías jurídicas (paso previo a la titulación de la tierra). Un entrevistado decía:

Todos nos conocíamos, pero no había una cuestión que nos unía. Nos unió la explotación de litio que se vino en el 2010. La fiebre del litio, las grandes empresas, toda esto causó que nosotros nos juntemos [...] Sabíamos algo de derechos, que

teníamos pueblos originarios y no podíamos como sostener eso [solos], porque para eso había que trabajar por la base. Y eso es lo que empezamos a hacer en ese momento, y encontramos muchas debilidades, como ser falta de documentación de comunidades, censos que no se habían hecho, relevamientos que estaban, pero no eran reales, había superposición de muchas cosas. Todas esas cosas fuimos trabajándolas, nos llevó bastante tiempo para poder organizarnos internamente, para poder después hacer la demanda. (Entrevista 24, miembro de la mesa de Salinas Grandes, San Salvador de Jujuy, octubre de 2016).

Para responder a la presentación del proyecto de litio, los pobladores de las salinas recuperaron la información que había circulado en los talleres y encuentros en los que habían trabajado sobre derechos indígenas. La forma en la que habían sido abordados los derechos indígenas, sumado a los vínculos de confianza que se habían generado con diversos técnicos y activistas a partir del trabajo sociocomunitario, fue la materia prima con la que se construyó el encuadre.

La presencia de empresas privadas en el salar —funcionando con anterioridad a la presentación del proyecto de litio— fue reinterpretada a partir de los aprendizajes sobre sus derechos. La instalación de las empresas en la etapa “pre derechos” fue posible porque sucedió antes de que tuvieran lugar los PCRI. La llegada del proyecto de litio y de la empresa South American Salars-Orocobre y el encuadre de las comunidades frente a ese proyecto permitieron repensar decisiones tomadas con anterioridad —entendidas como acciones o inacciones— y redefinir sus posibilidades de acción.

Algunos integrantes de la cooperativa minera consideraron que el ámbito adecuado para plantear sus posiciones y tomar decisiones eran las asambleas de cada comunidad. De esta forma, a partir de este primer grupo se fue contactando a todas las comunidades de la cuenca para que en todas se tratase el tema. En esas asambleas comunitarias se fue confirmando el encuadre inicial y se decidió constituir la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes (en adelante, la Mesa) que agrupó a todas las comunidades y permitió plantear una posición común: oponerse a la explotación hasta en tanto no se garantizase la CPLI.

Desde mediados de 2010, la Mesa se movilizó en pos de visibilizar su reclamo ante las autoridades. Las acciones que se desplegaron para rechazar el proyecto de litio en Salinas Grandes fueron múltiples, combinaron la aparición en medios de comunicación, cortes de ruta “informativos” y diversas estrategias legales. El 24 de noviembre la Mesa presentó una Acción de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia (Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros/ amparo SENTENCIA, 27 de diciembre de 2011). Si bien el gobierno de Jujuy sostenía que la normativa existente (el decreto 5772

de 2010) permitía una instancia de consulta a las comunidades, desde el derecho internacional y el derecho de los pueblos indígenas, la normativa existente era, y sigue siendo, débil. Y por esta debilidad, las comunidades y los técnicos aliados reclamaron que este decreto no permitía una verdadera CPLI.

En 2011, las 33 comunidades de Salinas Grandes iniciaron una demanda ante el Foro Permanente de los Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. A partir de esto, se logró que el relator de Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, visitara Salinas Grandes y las incluyera en su informe sobre el país, recomendando:

De conformidad con los estándares internacionales aplicables, se deben llevar a cabo consultas con las comunidades que puedan verse afectadas por proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado sobre los aspectos de estos proyectos que afecten sus derechos humanos (Anaya, 2012).

No existía ninguna reglamentación sobre cómo debían realizarse las reuniones de consulta y, frente a este vacío, las comunidades de Salinas Grandes se propusieron construir su protocolo de consulta que llamaron *Kachi Yupi* (*Huellas de la Sal*). Entonces, conjuntamente con las estrategias judiciales, desde 2012 las comunidades de Salinas Grandes iniciaron un trabajo colectivo y consensuado para diseñar el protocolo *Kachi Yupi*.²¹ Su elaboración supuso asambleas, reuniones y talleres, donde comunitariamente se fueron discutiendo los parámetros para un procedimiento de CPLI, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente.

De esta forma, los actores comunitarios comenzaron un proceso de aprendizaje que implicó traducir las ideas acerca del territorio que tradicionalmente sostenían a un lenguaje de derechos, en el marco de los avances del derecho indígena internacional. A partir de sus aprendizajes, las lecturas sobre sus necesidades y las discusiones ligadas al derecho indígena, el planteo de las comunidades complejizó el andamiaje jurídico del Estado provincial, incorporando la diferencia entre tierra y territorio a las discusiones. En pocas palabras, pierde sentido plantearse decidir sobre la propiedad de la tierra si los derechos sobre el subsuelo siguen siendo propiedad del Estado. De allí, las comunidades abogaron para que las titulaciones implicaran la autonomía para decidir sobre el territorio.

²¹ Este documento regula el vínculo con actores externos a las comunidades en lo referente a las cuestiones territoriales: pautas para convocar reuniones, plazos, formatos, etc. El 22 de agosto de 2015, luego de dos años de trabajo colectivo, las comunidades indígenas de la Mesa lo aprobaron (Solá, 2016).

De las entrevistas a funcionarios se desprende que la movilización de las comunidades alertó a empresas y al Estado de que el ingreso a las salinas sería conflictivo. Las declaraciones de diferentes funcionarios, tanto públicas como las que se dieron en el marco del trabajo de campo, fueron muy cautas en relación a no forzar el desarrollo del proyecto sino, en todo caso, informar los posibles beneficios para las comunidades.

Por su parte, las empresas que habían hecho pedidos de tenencia ante el Estado e iniciado conversaciones con la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes en 2010 se retiraron del territorio una vez iniciada la demanda de las comunidades. Sin embargo, a lo largo de los años, siguieron apareciendo notas periodísticas sobre proyectos de litio en Salinas Grandes que funcionaron como alertas para los habitantes del territorio²² confirmando que el territorio del salar sigue siendo disputado. En 2015, Gerardo Morales (Unión Cívica Radical (UCR): 2015-2019; 2019-) asumió la gobernación de Jujuy. En su etapa de senador nacional (UCR, 2001-2015), él había estado en contacto con las comunidades indígenas de Salinas Grandes durante la oposición al proyecto. En este contexto, sus vínculos previos con las comunidades de Salinas Grandes habilitaron una serie de reuniones en las que se discutió el protocolo de CPLI.

El *Kachi Yupi* fue presentado al gobernador Morales el 21 de diciembre de 2016, y él se comprometió a publicar un decreto que garantizara su aplicación ante cualquier proyecto en el territorio de las salinas. A la fecha de escritura de este artículo (agosto de 2022), las comunidades continúan a la espera del mismo.

A inicios de 2019 la demanda de estas comunidades volvió a instalarse en la agenda pública a partir del movimiento detectado en el territorio y del concurso publicado por boletín oficial (JEMSE 2018) en el que se invitaba a presentar proyectos para explotación de litio en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Estas comunidades volvieron a movilizarse y a solicitar que se firmase el decreto de aplicación del protocolo de CPLI. Esta capacidad de movilización demostró que el encuadre autonomista siguió prevaleciendo. Ante las movilizaciones el 8 de febrero de 2019, las empresas que se habían instalado en la zona para comenzar la prospección abandonaron los trabajos en los territorios.

En síntesis, la incorporación tardía de las comunidades de Salinas Grandes al proceso de emergencia indígena permitió que en sus PCRi predominasen las ideas propias del paradigma de la interculturalidad. A diferencia de los procesos iniciáticos, enmarcados en las luchas por la Ley 23.203/1985 y por la reforma constitucional (Lenton, 2010) —de los cuales Susques es un ejemplo—, en el caso de Salinas Grandes la incorporación tardía implicó discutir las demandas

²² <http://www.elinversorenergetico.com/mineras-canadienses-concentran-mas-de-la-mitad-de-los-proyectos-mineros-de-salta-jujuy/>

indígenas en un contexto de cambio de paradigma y de una nueva relación con el Estado. El proceso de reivindicación de la tierra en Salinas Grandes no solo no estaba resuelto (no había títulos entregados), sino que la demanda de esa titularidad no era central hasta la llegada de las empresas litíferas. Ante las propuestas de las empresas en la construcción de su encuadre, los actores recuperaron los discursos que circulaban en el territorio, los cuales propugnaban la participación y la interculturalidad. Propongo pensar que los procesos iniciados más tardíamente, que recogieron discusiones avanzadas en términos de derecho indígena, demandaron su autonomía como paso previo a cualquier discusión y participación en la toma de decisiones. La construcción del encuadre autonomista logró construir una definición del problema que no abordara directamente la posibilidad de explotar o no el litio, sino que antepusiera a cualquier decisión los derechos de las comunidades para decidir autónomamente. Una vez encuadrado el problema, se articuló una demanda de reconocimiento y los actores desarrollaron cursos de acción, dirigidos principalmente al Estado y a la sociedad en general, exigiendo que el poder ejecutivo reconociese sus derechos, reglamentando y aplicando el *Kachi Yupi*.

Conclusiones

El argumento de este trabajo presta atención al contexto, a la temporalidad y a la secuencia en los que se desenvuelven los procesos de negociación frente a la explotación de litio en territorios ancestrales.

En este sentido, una de las implicancias de esta investigación para los estudios sobre las respuestas de las comunidades indígenas frente a proyectos en sus territorios es la atención a las ideas que circulan al momento en el que las poblaciones se incorporan a las discusiones sobre sus derechos. Posar la mirada en el contexto de ideas permite comprender cómo cada comunidad encuadró el fenómeno, y ofrece pistas para pensar por qué comunidades que iniciaron más tardíamente sus reclamos avanzaron tan rápidamente en la demanda de autonomía. Como contracara, aporta una respuesta a la inquietud que plantea esta comparación de casos: aquellas comunidades que se encontraban más adelantadas en la demanda de sus derechos no oponen mayor resistencia, más específicamente, no avanzan hacia demandas de autonomía.

Si bien se trata de un fenómeno complejo, en el cual las interacciones de las comunidades con el “mundo circundante” (Segato, 2013) fueron fundamentales, se argumenta que la frontera de lo posible en cada momento se cristaliza en ideas y prácticas, que si bien no son estáticas, tampoco se transforman de manera lineal. En términos generales, este análisis apunta a sostener que, en los procesos

de negociación con empresas extractivas, las experiencias previas de las comunidades y sus procesos reivindicativos son factores relevantes a considerar (PCRI tempranos o tardíos). El desafío de mirar en profundidad los contextos requiere además concebir las respuestas como procesos interactivos y dinámicos.

Asimismo, esta investigación pone en evidencia las tensiones entre un marco normativo protector de los derechos ambientales e indígenas y el avance de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios ancestrales. Al igual que lo observado por Gutiérrez (2015) para los derechos ambientales, el caso de Salinas Grandes muestra que la puesta en vigencia y legitimación de los derechos indígenas no es mecánica, sino que con frecuencia requiere de disputas en los propios territorios mediante acciones institucionalizadas y no institucionalizadas. Asimismo, la implementación de la CPLI se vuelve más desafiante en cuanto acarrea, como en Salinas Grandes, no solo el derecho a la consulta sino el derecho a decir que no.

En este sentido, compartir una cosmovisión no invalida la existencia de diferentes posicionamientos frente a los proyectos extractivos que derivan de distintas experiencias y formas de encuadrar el problema. Los casos trabajados evidencian dos tendencias: integración y autonomía. Con todo, haberlas reconocido como predominantes para la construcción de las respuestas en uno u otro caso no implica desconocer que conviven legítimamente en el seno de las comunidades.

Finalmente, el desarrollo progresivo de las concepciones de interculturalidad para la construcción de las políticas públicas supone la intervención en paridad (Walsh, 2003) y lograr esa paridad requiere políticas estatales que restituyan derechos. Sin embargo, esto presenta desafíos muy grandes para el Estado argentino, dada la preeminencia histórica de las políticas de negación junto con las políticas integracionistas. Las prácticas y discursos que históricamente permearon al Estado tienen consecuencias muy profundas en las formas en que este y sus múltiples agentes se vinculan con las comunidades indígenas. De manera que, aun cuando estos mandatos de integración a la “civilización” están siendo repensados en los últimos años y se evidencia una incipiente transformación en algunos de los discursos y prácticas del Estado y sus agentes, queda un largo camino por recorrer.

Referencias

Argento, M., Puente, F., & Slipak, A. (2017). ¿Qué debates esconde la explotación del litio en el noroeste argentino? Perspectivas y proyecciones sobre la dinámica empresas-Estado-comunidad. En H. Alimonda, C. Toro Perez, & F. Martin (Coords.), *Ecología política: pen-*

- samiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica* (pp. 403-429). Buenos Aires: CLACSO.
- Benedetti, A., Pelicano, G., Combetto, A., & Reboratti, L. (2001). ONG's e introducción de nuevas tecnologías en comunidades rural. El caso de la *Red Puna*. *Realidad Económica*, (180), 112-128.
- Bengoá, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina* (Vol. 20). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Calvo, E. J. (2019). Litio, un recurso estratégico para el mundo actual. *Ciencia Hoy*, 28(164), 17-23.
- Castoriadis, C. (1997). Poder, política, autonomía. En C. Castoriadis, *Un mundo fragmentado* (pp. 87-114). Buenos Aires: Altamira.
- Cowan Ros, C. J. (2013). Laberintos de la emancipación: Reciprocidad y conflicto entre agentes de promoción social y dirigentes campesinos. *Revista de Antropología Social*, 22, 287-312. https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2013.v22.43192
- Dorn, F. M. (2021). Changing territorialities in the Argentine Andes: lithium mining at Salar de Olaroz-Cauchari and Salinas Grandes. *DIE ERDE—Journal of the Geographical Society of Berlin*, 152(1), 1-17. <https://doi.org/10.5194/gh-75-183-2020>
- Dorn, F. M., & Huber, C. (2020). Global production networks and natural resource extraction: adding a political ecology perspective. *Geographica Helvetica*, 75(2), 183-93. <https://doi.org/10.5194/gh-75-183-2020>
- Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166.
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(2), 187-220.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New Left Review*, (1), 126-55.
- Fornillo, B. (Coord.). (2019). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: IEALC/El Colectivo/CLACSO.
- García Moritán, M., & Cruz, M. B. (2012). Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy. *Población y Sociedad*, 19(2), 155-173.

- Göbel, B. (2013). La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales. *Iberoamericana*, 13(49), 135-49.
- Goffman, E. (2006). *Frame analysis: Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gutiérrez, R. A. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, (30), 13-36. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.320>
- Joyce, S., & Thomson, I. (2000). Earning a social licence to operate: Social acceptability and resource development in Latin America. *CIM bulletin*, 93(1037), 49-53.
- Kosacoff, B., & Campanario, S. (2007). *La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina*. (Documento de proyecto, CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Lazzari, A. C., & Hirsch, S. (2016). *Pueblos indígenas en la Argentina. Interculturalidad, educación y diferencias*. (Pueblos indígenas en la Argentina, núm. 1). Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Lenton, D. (2010). Política indigenista argentina: Una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*, 35(1), 57-97. <https://doi.org/10.4000/aa.781>
- Nacif, F., & Lacabana, M. (2015). *El abc del litio sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Bernal, Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oakes, CA: Sage.
- Puente, F., & Argento, M. (2015). Disputas territoriales en la Puna de Atacama: reactivación de los conflictos a la llegada del litio. En *XI Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pragier, D. (2021). *Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas*. Tesis doctoral, UNSAM.
- Schiaffini, H. (2014). Litio, llamas y sal en la Puna argentina. Pueblos originarios y expropiación en torno al control territorial de Salinas Grandes. *Entramados y Perspectivas*, (3), 121-136.
- Segato, R. L. (2013). *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: Y una antropología por demanda*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Shmueli, D., Elliott, M., & Kaufman, S. (2006). Frame changes and the management of intractable conflicts. *Conflict Resolution Quarterly*, 24(2), 207-218. <https://doi.org/10.1002/crq.169>

- Solá, R. (2016). *Kachi Yupi, un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes. Rapport environnemental annuel*. FARN. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/15Sola%CC%81.pdf>
- Surrallés, A., & P García Hierro. 2004. *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- Tomasi, J. M. E. (2010). *Geografías del pastoreo: Territorios, movilidades y espacio doméstico en Susques (provincia de Jujuy)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach. *Greek Review of Social Research*, 117, 11-34. <http://dx.doi.org/10.12681/grsr.9555>
- Wahren, J. (2011). *Movimientos sociales y disputas por el territorio y los recursos naturales*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Wolf, E. R. (1956). Aspects of group relations in a complex society: Mexico 1. *American Anthropologist*, 58(6), 1065-1078. <https://doi.org/10.1525/aa.1956.58.6.02a00070>