

Doctorado en Ciencia Política

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

“Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas”

Candidato/a Doctor/a: Deborah Pragier

Correo electrónico: dpragier@unsam.edu.ar

Director: Dr. Ricardo A. Gutiérrez

Lugar y Fecha: Buenos Aires, 8 de noviembre de 2021

RESUMEN

Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas.

Esta investigación estudia las respuestas de comunidades indígenas de la Puna argentina frente a proyectos de extracción de litio en sus territorios. Se busca explicar por qué comunidades que se encuentran a pocos kilómetros de distancia entre sí, con tradiciones culturales y contextos institucionales similares, responden de manera marcadamente diferente frente a los proyectos de explotación de litio, generando aceptación o rechazo.

El argumento general de esta tesis sostiene que las respuestas de aceptación o de rechazo de las comunidades dependen de los encuadres que construyen ante los proyectos mineros. A su vez, estos encuadres se inscriben en los procesos comunitarios de reivindicación indígena (PCRI) de cada caso particular. La diferencia en los procesos comunitarios de reivindicación indígena –temprano y tardío– contribuyen a la construcción de diferentes encuadres: compensatorio y autonomista. Cuando el encuadre es compensatorio, y en la medida en que la empresa resuelva la compensación, la respuesta probable es la aceptación. En cambio, cuando el encuadre es autonomista la respuesta probable es el rechazo al proyecto minero hasta tanto el estado no resuelva el eje central de la demanda: la autonomía de las comunidades para decidir en su propio territorio.

El estudio se centra en las comunidades de influencia de los proyectos de litio de Salinas Grandes y de Olaroz en la Puna argentina, entre 2009 y 2019. Se realiza un análisis intensivo y sistemático de dos casos entendidos como polares. Los casos estudiados se presentan como una

oportunidad para analizar cómo y por qué los procesos de reivindicación de derechos impactan en los encuadres que las comunidades realizan sobre los proyectos mineros y, por tanto, promueven respuestas disimiles. La estrategia metodológica combina el análisis en profundidad al interior de cada caso (*within-case analysis*) y la posterior comparación de los casos (*cross-case analysis*). Para el ejercicio de inferencia causal, se utilizan técnicas de rastreo del proceso (*process tracing*).

A Ile, mi hermana, siempre en mí.

Yo Nezahualcóyotl lo pregunto:

¿Acaso de veras se vive con raíz en la tierra?

Nada es para siempre en la tierra:

Sólo un poco aquí.

Aunque sea de jade se quiebra,

Aunque sea de oro se rompe,

Aunque sea plumaje de quetzal se desgarrar.

No para siempre en la tierra:

Sólo un poco aquí.

(Nezahualcóyotl)

Agradecimientos

Siempre pensé que una tesis es una empresa colectiva, y esta no es la excepción, son muchas las personas que aportaron de múltiples formas para que este proyecto finalmente se concretara. Me es difícil poner en palabras la emoción y los sentimientos de gratitud que me embargan al momento de escribir estas líneas.

A la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín, en la figura de María Matilde Ollier y Ricardo Gutiérrez, quiero agradecer la contención institucional que siempre obtuve a lo largo de mi formación doctoral. A Fernando Calderón le agradezco por convocarme a formar parte del PIDEM, espacio institucional que fue el germen de este proyecto; a mis compañeros Juan Wahren e Ignacio Cretini, a Juan Pablo Deluca, especialmente por acompañarme en una parte del trabajo de campo, sus valiosos aportes fueron la piedra inicial de esta aventura.

A mis compañeros Riqui Vallarino, Ximena Simpson, Jacqueline Behrend, Vanina Lago y Leandro Losada, les agradezco por estos últimos años de trabajo compartido, en donde esta tesis formó parte de mi agenda constante.

A mis compañeras y compañeros del Área de Ambiente y Política (AAP): Itatí Moreno, Patricio Besana, Mariana Saidón, Lucas Christel, Ana Stevanato, Lucas Figueroa, Mariano Novas, Juan Martín Azerrat, Cinthia Shammah, Carolina Montero, Eduardo Verón y Franco Ciccerone, les agradezco muy especialmente el acompañamiento. Sin lugar a dudas sus lecturas y comentarios me ayudaron a construir el argumento de esta tesis. Y sus cálidas palabras, ante cada presentación, fueron indispensables para disfrutar este proceso. A Ana, además, la reina de los mapas, le agradezco por los tres mapas presentes en esta tesis.

Les agradezco a Andrés Brandani, Pía Vallarino, Santiago Rotman y Mariana Caminotti por siempre confiar en mí y en esta tesis, la incondicional amistad que nos une fue siempre indispensable. A Mariana, además, le agradezco las lecturas y comentarios de varios borradores, su escucha atenta y paciente ante mí absoluto entusiasmo en cada vuelta de campo. A Mariana Cerviño e Inés Rodríguez Moyano, amigas inseparables, les agradezco nuestra histórica amistad que se proyecta siempre hacia el futuro, las conversaciones siempre teñidas por nuestro amor por la sociología me ayudaron a reflexionar muchas veces sobre los sentidos de esta tesis.

A Ricardo Gutiérrez, mi director, le agradezco profundamente la enorme confianza depositada en este proyecto, su paciencia, su dedicación y sus comentarios rigurosos hicieron posible que me encuentre en este momento. Si hay un sinsabor en estar terminando este camino, es que deje de ser mi director.

A cada uno y cada una de los/as entrevistados/as les agradezco no solo por brindarme su tiempo compartiendo sus historias y experiencias, sino también porque haberlos conocido transformó mi forma de ver el mundo en muchos aspectos. A Agustina Roca, a Clemente Flores, a Alicia Chalabe y a René Calpanchay les agradezco estar siempre disponibles para intercambiar opiniones y pensar acciones futuras.

Finalmente, agradezco especialmente a mi familia (mis padres, mis hermanos, mis cuñados/as y sobrinos/as), a mis amigos y amigas y compañeras/os de militancia política que siempre estuvieron acompañándome: ellos saben todo lo que implica para mí el cierre de este proceso. A mi compañero y amor, Federico, por su incondicional apoyo, a Antonia y a Astor por ser la fuente constante de mis aprendizajes y alegrías.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
o Relevancia del estudio.....	6
o Argumento general.....	9
o Abordaje metodológico.....	12
o Organización de la tesis.....	26
CAPÍTULO 1: LOS PROCESOS COMUNITARIOS DE REIVINDICACIÓN COMO DISPARADORES DE LOS ENCUADRES Y RESPUESTAS INDÍGENAS.....	28
1.1 Las respuestas de las comunidades indígenas frente a las actividades extractivas	29
1.1.1 Presentación del problema.....	29
1.1.2 Los actores en juego.....	31
1.1.3 Los estudios sobre las respuestas sociales frente a los proyectos extractivos	38
1.2 Marco conceptual.....	46
1.2.1 La construcción de las respuestas.....	46
1.2.2 Los procesos comunitarios de reivindicación indígena.....	51
1.2.3 Recapitulación del argumento general.....	56
CAPÍTULO 2: LA EMERGENCIA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA.....	63
2.1 El movimiento indígena como actor político.....	64
2.1.1 Principales componentes de la “emergencia indígena”.....	68
2.1.2 Del multiculturalismo a la interculturalidad.....	74
2.2 La emergencia indígena en Argentina.....	76
2.2.1 La emergencia normativa.....	81
2.2.2 Las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas.....	88
2.3 La Puna.....	93
2.3.1 Las características y legados del proceso de formación del estado nación argentino en la Puna.....	97
2.3.2 La llegada de la emergencia indígena en la Puna.....	102
CAPÍTULO 3: LA ACEPTACIÓN DEL PROYECTO MINERO: EL DEPARTAMENTO DE SUSQUES.....	108
3.1 El departamento de Susques (Salar de Olaroz).....	110
3.2 El proceso comunitario de reivindicación indígena de Susques.....	114
3.3 El inicio: la exploración de South American Salars-Orocobre y la conformación de la empresa Sales de Jujuy.....	124

3.4 La negociación: encuadre compensatorio y la demanda de retribución.....	126
3.5 La respuesta de aceptación.....	136
3.6 Recapitulación	150
CAPÍTULO 4: EL RECHAZO AL PROYECTO MINERO: LAS 33 COMUNIDADES DE SALINAS GRANDES Y LAGUNA DE GUAYATAYOC	156
4.1 Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc	158
4.2 El proceso comunitario de reivindicación indígena de Salinas Grandes	161
4.3 El inicio: el contacto de South American Salars-Orocobre y la presentación del proyecto.....	171
4.4 La disputa: el encuadre autonomista y la demanda de reconocimiento	174
4.5 La respuesta de rechazo.....	184
4.6 Recapitulación.....	197
CONCLUSIONES: LAS RESPUESTAS EN PERSPECTIVA COMPARADA	202
○ Los procesos comunitarios de reivindicación indígena.....	203
○ Los encuadres, las demandas y las respuestas.....	207
○ Consideraciones finales	213
ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS	220
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	225

LISTA DE DIAGRAMAS, IMÁGENES Y MAPA

Diagrama 1: Argumento.....	57
Diagrama 2: Conformación de Sales de Jujuy.....	125
Imagen 1: Comunidad de Hunacar.....	109
Imagen 2: Comunidad Olaroz Chico.....	109
Imagen 3: Susques. Planta de Sales de Jujuy.....	109
Imagen 4: Local Sales de Jujuy en Susques.....	109
Imagen 5: Camino a Tusaquillas.....	157
Imagen 6: Salinas Grandes.....	157
Imagen 7: Manifestación de la Mesa de Comunidades de Salinas Grandes.....	157
Imagen 8: Santuario Tres Pozos.....	157
Mapa 1: Región de la Puna Salta y Jujuy: Salar de Olaroz Cauchari y Salinas Grandes – Laguna de Guayatayoc.....	3
Mapa 2: Región de la Puna Salta y Jujuy.....	95
Mapa 3: Región de la Puna Salta y Jujuy, marcadas las comunidades.....	96

INTRODUCCIÓN

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 y Campanario 2007). Por otro lado, suceden cambios en el marco jurídico que proponen una mayor protección ambiental, como así también el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas. Estos cambios normativos desencadenados por discusiones y desarrollos legales a nivel internacional, en la práctica, generan una tensión entre el marco normativo protector de los derechos ambientales e indígenas y el avance de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios ancestrales.

Por un lado, el derecho a la “preservación del medio ambiente” formó parte de los temas abordados por la convención constituyente de 1993 que habilitó la reforma constitucional de 1994 (Gutiérrez e Isuani 2013). Así, el artículo 41 de la Constitución Argentina reformada en el año 1994 establece el “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, correspondiendo a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

Por otro lado, en consonancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde 1994 la Constitución Nacional argentina incorpora el artículo 75 Inc. 17, el cual establece la preexistencia étnica y cultural de las comunidades de pueblos indígenas y el reconocimiento tanto de su personería jurídica como de la posesión y propiedad comunitaria de

las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, la Constitución respalda la participación de las comunidades indígenas en la gestión de sus recursos naturales¹.

Sin embargo, muchas veces, los proyectos económicos entran en conflicto con los derechos ambientales y el derecho de participación de las comunidades indígenas por la explotación de sus recursos naturales. Más allá del mandato constitucional y de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en la Carta Magna, en muchos casos el ejercicio del reconocimiento de los derechos indígenas implica una disputa con funcionarios estatales y judiciales (Carrasco 2000) y con las empresas extractivas al momento de instalación de los proyectos.

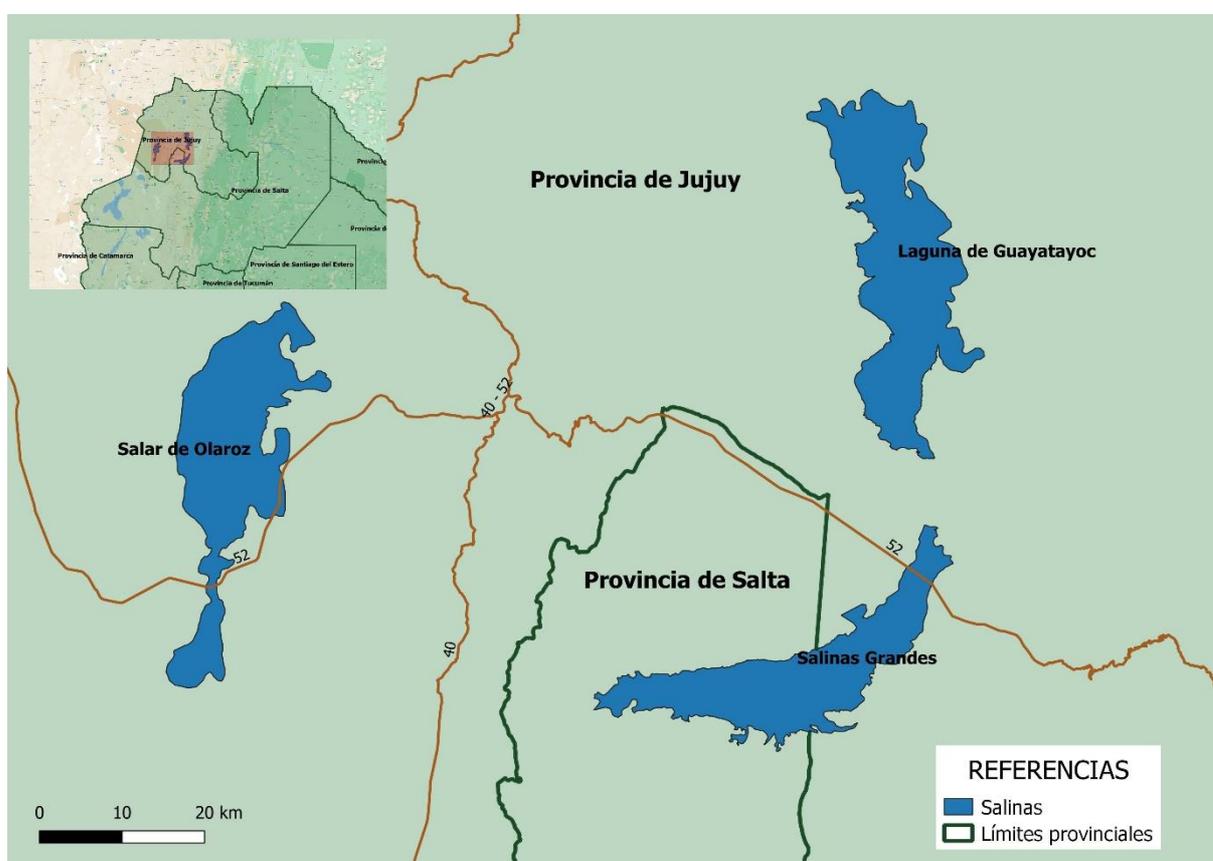
En ocasiones, el cumplimiento del mandato constitucional colisiona con interpretaciones, prácticas y discursos que circulan al interior del Estado, y en la sociedad en general, respecto de los modelos de desarrollo y de la propiedad de los recursos naturales. Como prueba de esta situación, tanto la literatura académica (Svampa 2008; Nussbaumer 2014; Argento y Zicari 2018) como los medios de comunicación dan cuenta de una gran cantidad de movilizaciones, acciones de protesta y amparos presentados por las comunidades indígenas ante el estado (Dirección General de Derechos Humanos 2018).

En este contexto, a partir de 2009 dos empresas mineras transnacionales comenzaron gestiones para la instalación de proyectos extractivos de litio en territorios ancestralmente habitados por

¹ Los principales instrumentos del derecho indígena en Argentina son: el art. 75 en la constitución reformada de 1994, las reformas constitucionales provinciales, la ley 24071 que adopta el convenio 169 de la OIT, la ley 24544 de 1995 que constituye el fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y del Caribe, suscripto durante la II cumbre iberoamericana de jefes de estados y de gobierno y la ley 23302 de 1985 que reconoce la personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país y crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas como entidad descentralizada con participación indígena. En lo que respecta a las provincias, se crean institutos similares en Formosa (ley 426), Misiones (ley 2727), Chubut (ley 3657), Rio Negro (ley 2287), Salta (ley 7121, Chaco (ley 3258), Santa Fe (ley 11078).

comunidades Kollas y Atacamas: en el Salar de Olaroz (departamento de Susques, Jujuy) y en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc (territorio compartido entre Jujuy y Salta). Si bien los dos conjuntos de comunidades se encuentran geográficamente muy cercanas entre sí (ver mapa 1) y presentan tradiciones culturales y contextos institucionales similares, los procesos desencadenados resultaron en respuestas divergentes frente a la instalación de los proyectos.

Mapa 1: Región de la Puna Salta y Jujuy: Salar de Olaroz Cauchari y Salinas Grandes – Laguna de Guayatayoc



Fuente: Elaborado por Ana Stevanato en base a información del Instituto Geográfico Nacional

Por un lado, las 10 comunidades de influencia del proyecto Sales de Jujuy² –en adelante comunidades de Susques– en el año 2009 dieron su aprobación para la exploración a la empresa

² La empresa Sales de Jujuy se fundó en el año 2010 como empresa operadora local del proyecto de la Operación Conjunta en Salar de Olaroz entre la empresa de minerales industriales Orocobre Limited, la sociedad bursátil

South American Salars-Orocobre, y, luego, con la creación de Sales de Jujuy (en el año 2010), la empresa comenzó a extraer y exportar litio en diciembre de 2014³. 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. En contraste, en la cuenca de las Salinas Grandes y la Laguna de Guayatoyoc, las 33 comunidades que habitan el territorio –en adelante comunidades de Salinas Grandes– se opusieron desde el inicio (en el año 2009) al ingreso de la empresa minera *South American Salars-Orocobre* y reclamaron la implementación de una consulta previa mediante un mecanismo institucional elaborado por los propios comuneros. En la actualidad, en Salinas Grandes no hay operaciones de minería de litio y las comunidades se encuentran a la espera de un decreto provincial que habilite el protocolo de consulta.

Hay una serie de similitudes que permiten el análisis comparado de las comunidades implicadas en ambos casos. En primer lugar, comparten tradiciones culturales (stock cultural) y estrategias de reproducción similares. Históricamente, 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 y Cruz 2012; Lazzari y Hirsch 2016). Actualmente, las actividades antes mencionadas se complementan con otras 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 también poseen

japonesa Toyota Tsusho Corporation (TTC) y la Empresa del gobierno provincial, Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) (<https://salesdejujuy.com/espanol/nosotros/>, consultado 16 de septiembre 2021).

³ Los proyectos mineros tienen diferentes etapas o fases: exploración, planificación, operación/explotación y cierre. No necesariamente la empresa exploradora es la que luego explota el mineral, ya que son pericias diferentes. En el caso de esta investigación, la empresa exploradora fue la misma para ambos conjuntos de comunidades y, luego, en las comunidades que aceptaron el proyecto minero, se conformó la empresa Sales de Jujuy.

instituciones políticas muy semejantes, como el Concejo comunitario, el Concejo de ancianos y la Asamblea (García Moritán y Cruz 2012). Además, a partir de la reforma constitucional de 1994, comenzaron procesos administrativos por el reconocimiento de la propiedad del territorio. Finalmente, en ambos casos de estudio existían proyectos extracomunitarios con anterioridad a los estudiados –ya sea de explotación de recursos naturales o de infraestructura de gran envergadura, como la pavimentación del Paso de Jama, obra que forma parte del corredor bioceánico⁴– que no habían generado resistencias sociales destacables.

Frente a este escenario, la investigación parte de la siguiente incógnita: ¿por qué comunidades de pueblos indígenas que se encuentran a pocos kilómetros de distancia entre sí, que comparten posiciones similares en la estructura social y tradiciones culturales y contextos institucionales análogos, responden de manera opuesta ante los proyectos de explotación de litio? A partir de esta pregunta, esta tesis tiene por objetivo comparar las respuestas (de aceptación y de rechazo) de las comunidades de Susques y de Salinas Grandes, como así también el contexto en el cual se construyen esas respuestas entre 2009 y 2019. El análisis de este resultado divergente requiere, por un lado, comprender la dinámica al interior de cada caso y, por otro lado, considerar similitudes y diferencias entre los mismos.

A lo largo de esta tesis argumento que las respuestas de aceptación o rechazo de las comunidades dependen, en principio, de los encuadres (compensatorio y autonomista) que las comunidades construyen ante los proyectos mineros. Cuando las ideas que prevalecen en las comunidades son las de integración, el encuadre es compensatorio y la respuesta será de

⁴ El Corredor Bioceánico es un proyecto que promueve la conexión interoceánica que se extiende desde la costa del Brasil, cruzando por los territorios de Paraguay y Argentina, hasta alcanzar los puertos del norte de Chile. Las obras se proponen lograr el mejoramiento de la infraestructura física, facilitar el tránsito transfronterizo y agilizar los procedimientos aduaneros, de manera de hacer más expedita la circulación de personas y bienes los países a los fines de lograr una alta eficiencia logística, mayor competitividad económica y una integración regional más efectiva. (<https://corredorbioceanico.org/conoce-el-corredor/>, consultado el 13 de julio de 2021).

aceptación. En cambio, cuando prevalecen ideas de autonomía, el encuadre es autonomista y la respuesta será de rechazo. A su vez, estos encuadres dependen de los procesos comunitarios de reivindicación indígena (PCRI)⁵ de cada caso. Defino al PCRI como el proceso mediante el cual las comunidades indígenas 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). Identifico dos tipos de PCRI: tempranos y tardíos. Esta denominación refiere al *timing* en que estos procesos se desarrollaron en el marco general de la llamada “emergencia indígena”.

De esta manera, sostengo que para comprender las respuestas de las comunidades indígenas frente a proyectos mineros es necesario establecer una continuidad entre la manera en que las comunidades históricamente procesaron sus demandas a nivel local y los encuadres que luego construyen ante los proyectos. Sostengo, entonces, que las experiencias previas en la demanda de derechos (sus PCRI) proveen a las comunidades de ideas, prácticas y aprendizajes que se ponen en juego al momento de la llegada de la empresa e impregnan, de esta manera, la forma en que se encuadra el problema. El encuadre que se genera implica una demanda que contiene discusiones más amplias respecto de la relación de las comunidades indígenas con el estado y la sociedad. De esta forma, el argumento de la tesis identifica, por un lado, factores que desencadenan el encuadre de las comunidades y, por otro lado, cómo se llega del encuadre a las respuestas (las demandas y los cursos de acción desplegados en función de ellas).

○ *Relevancia del estudio*

⁵ En adelante, a lo largo del cuerpo de la tesis, se utilizará la sigla para hacer referencia al o los procesos comunitarios de reivindicación indígena.

La pregunta que busca responder esta tesis es relevante por varios motivos. En primer lugar, la literatura que trabaja las respuestas de las comunidades locales frente a la explotación de los recursos naturales suele analizar por separado las respuestas de rechazo y las de aceptación. Adicionalmente, los casos en donde el rechazo se convierte en conflicto están mucho más presentes en la literatura que aquellos en donde las comunidades aceptan la instalación de las empresas. Analizar sistemáticamente en perspectiva comparada ambas alternativas de respuesta -aceptación y rechazo- fortalece el poder explicativo del argumento permitiendo analizar otros casos con características similares.

En segundo lugar, esta tesis se enmarca en una discusión presente en la agenda pública sobre las energías renovables y el lugar del litio como recurso estratégico. El litio es el metal más liviano y reactivo que se conoce (Calvo 2019). Si bien se utiliza desde hace décadas en distintas actividades, tales como la fabricación de vidrios y cerámicos, en la industria del aluminio y en la elaboración de medicamentos, en los últimos años se convirtió en un insumo clave para la fabricación de baterías. El litio se extrae actualmente de dos fuentes: salmueras y rocas duras⁶. Entre el 70% y el 80% de las reservas mundiales de litio se encuentran en salares altoandinos del noroeste de la Argentina, sudoeste de Bolivia y norte de Chile (Nacif y Lacabana 2015; Calvo 2019; Fornillo 2019). La valorización de este mineral en el mercado internacional implica incorporar a los salares estudiados en una red global de empresas extractivas⁷, lo que genera transformaciones en territorios que hasta hace poco tiempo eran considerados como marginales. Concretamente, si bien el litio se visualiza como una posibilidad de “energía

⁶Las salmueras son aguas con altas concentraciones de sales inorgánicas (cloruros) y las rocas duras son aquellas que contienen espodumeno, un mineral con litio, silicio y aluminio (Calvo 2019).

⁷ Las empresas o industrias extractivas son aquellas que se dedican a extraer y explotar los recursos del subsuelo: minerales, gas y petróleo.

limpia” más amigable con el ambiente, la explotación de este recurso necesariamente transforma los territorios en donde se encuentra el recurso y su explotación muchas veces pone en tensión los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y las formas de esas comunidades de entender el ambiente. Complejizar la mirada sobre las relaciones entre estado, empresas y comunidades en esos territorios contribuye a la comprensión de estos procesos.

En tercer lugar, esta tesis se propone lograr una contribución a las discusiones sobre las “brecha de implementación” (Assies 2009), es decir, la distancia entre lo discursivo, e incluso lo normativo, y la implementación real de las políticas de reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas. En este punto sostengo que las históricas políticas dirigidas a las comunidades indígenas, preponderantemente de negación y/o asimilación, derivan en una serie de valores, creencias y actitudes en instancias claves del estado (que además se sostienen en parte de la sociedad) que dificultan la implementación de esquemas de consulta previa, libre e informada que respeten la autonomía de las comunidades para decidir en el propio territorio.

En cuarto lugar, el concepto de PCRI permite enlazar las decisiones que se toman en un momento determinado con la historia (el contexto) y, así, dar cuenta de la importancia de entender el proceso histórico mayor en el que se inscriben los acontecimientos. Relacionado con lo anterior, finalmente, este estudio busca contribuir a las discusiones en torno a la importancia de analizar los fenómenos como procesos a través del tiempo y los efectos de la interacción (Falleti y Lynch 2009) en las explicaciones sobre la forma en que los individuos encuadran los fenómenos. Es decir, el *timing* en que los procesos sociales se desenvuelven tiene impactos específicos en las formas de ver el mundo. En los casos estudiados, el concepto de PCRI permite extender el rango de observación del fenómeno “hacia atrás” para comprender la génesis del encuadre.

○ *Argumento general*

Los procesos de negociación entre comunidades, empresas y estado frente a la instalación de proyectos extractivos pueden generar aceptación o rechazo por parte de las primeras. El rechazo generalmente desemboca en oposiciones sociales y demandas al estado realizadas por la comunidad o por un grupo de la misma. En cambio, la aceptación trae aparejada una negociación, que puede tener distintos grados de estabilidad, desde la aceptación total de las propuestas de la empresa hasta renegociaciones constantes respecto de la distribución de beneficios y otros aspectos de la actividad en el territorio. Si bien analíticamente se identifican estas dos respuestas polares, las mismas no constituyen categorías fijas sino posibles momentos de un proceso donde las posiciones pueden ir variando a lo largo del tiempo.

Estas respuestas son el resultado de procesos cognitivos de construcción del problema y sus posibles soluciones (i.e. encuadre) en un marco de interacción entre comunidades, agentes del estado y empresas. La forma de enmarcar la instalación de proyectos mineros conlleva diferentes demandas y cursos de acción que, a su vez, conducen a la aceptación o al rechazo.

Los encuadres de un determinado fenómeno articulan distintos tipos de demanda y cursos de acción, en ellos se ponen en juego las capacidades reflexivas y pragmáticas de actuar o no actuar, de negociar o no, evaluando razonablemente el contexto. Se plantea así que el encuadre es al mismo tiempo cognitivo y estratégico. Es cognitivo porque implica una interpretación del problema y una propuesta de solución. Es estratégico porque implica al mismo tiempo un curso de acción a seguir para alcanzar esa solución (qué debe hacerse).

Sostengo que detrás de las respuestas de aceptación y de rechazo subyacen dos tipos de encuadre: uno compensatorio y otro autonomista, respectivamente. La diferencia entre un encuadre compensatorio y uno autonomista radica, fundamentalmente, en la autopercepción de las comunidades de ser o no “autoras de sus propias leyes”. Un encuadre compensatorio no cuestiona las instituciones ni objeta los poderes existentes (heteronomía en términos de Castoriadis 1997). Al contrario, uno autonomista implica una disputa de poder por la definición de la ley y por la posibilidad de dictar sus normas y formas de organización, y de esta manera recupera la capacidad instituyente de la comunidad.

El encuadre compensatorio conlleva una demanda de retribución, mientras que el autonomista implica una demanda de reconocimiento. Me baso aquí en la distinción que realiza Fraser (2000, 2008) entre demandas de redistribución y de reconocimiento. Tomo de Fraser el concepto de demandas de reconocimiento, pero, a diferencia de su conceptualización, identifico el otro tipo de demandas como retributivas, en tanto que 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. La demanda de retribución está dirigida principalmente a la empresa, mientras que la demanda de reconocimiento se dirige principalmente al estado.

Ahora bien, para responder la pregunta de investigación de esta tesis, es necesario avanzar un paso más y preguntarse por qué las comunidades construyen encuadres diferentes sobre el mismo problema. Como veremos a lo largo de este trabajo, la construcción de encuadres de las actividades mineras, por parte de las comunidades indígenas, se nutre de una trayectoria previa de reivindicación indígena que proporciona bases cognitivas para la toma de decisiones en la que se ponen en juego ideas sobre los derechos, la ciudadanía y el desarrollo. En suma, en la

medida en que un encuadre es inherentemente contextual, planteo que su construcción se ve afectada por lo que llamo el PCRI. De esta forma, argumento que los distintos procesos de reivindicación de derechos (PCRI) contribuyen a la construcción de diferentes encuadres. Este enfoque permite reconstruir la temporalidad de las interacciones en las que se construyen los encuadres e identificar las interacciones previas y los procesos de construcción social de la realidad.

Sostengo que cada comunidad, o conjunto de ellas, atraviesa su propio PCRI. Defino al PCRI como el proceso mediante el cual las comunidades indígenas 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). Identifico dos tipos de PCRI: tempranos y tardíos. La denominación refiere a la *timing* en que estos procesos se desarrollaron en el proceso general de “emergencia indígena”. La llamada “emergencia indígena” refiere al largo proceso que comenzó a fines de 1980 a partir del cual se transformaron las relaciones entre estado y pueblos indígenas; y, consecuentemente, se modificó el posicionamiento de los actores indígenas ante la sociedad en su conjunto. El *timing* en que cada PCRI se desarrolla importa en tanto permite reconstruir el contexto de ideas que circulaban en cada momento y el impacto de estas ideas en las comunidades indígenas. De esta forma, el *timing* en el que las poblaciones se incorporaron a las discusiones sobre los derechos fue fundamental para la construcción de sus encuadres sobre los proyectos mineros.

En resumen, las ideas ligadas a la integración de las comunidades indígenas a la nación predominan en los PCRI tempranos, mientras que las ideas ligadas a la autonomía lo hacen en los PCRI tardíos. Debido al *timing* de su construcción, en los PCRI tempranos la demanda por la tierra se constituye en el eje central mientras que en los PCRI tardíos la titulación de la tierra

es vista como un paso necesario, pero esta demanda no puede separarse de la capacidad de decidir en y sobre el territorio, es decir, de la autonomía. En otras palabras, los avances en los derechos indígenas corren la frontera de lo posible, produciendo un impacto directo en las formas de ver el mundo de las comunidades indígenas.

El argumento general de esta tesis sostiene que las respuestas de aceptación o de rechazo de las comunidades dependen de los encuadres que construyen ante los proyectos mineros. A su vez, estos encuadres se inscriben en los PCRI de cada caso particular. La diferencia en los PCRI – temprano y tardío– contribuyen a la construcción de diferentes encuadres: compensatorio y autonomista. Cuando el encuadre es compensatorio y, en la medida de que la empresa resuelva la compensación, la respuesta probable es la aceptación. En cambio, cuando el encuadre es autonomista la respuesta probable es el rechazo al proyecto minero hasta tanto el estado no resuelva el eje central de la demanda: la autonomía de las comunidades para decidir en su propio territorio.

○ *Abordaje metodológico*

La explicación propuesta es la que responde más satisfactoriamente al enigma inicial de esta investigación. El desarrollo conceptual presentado intenta iluminar casos similares: comunidades indígenas frente a la decisión sobre la implementación de proyectos privados liderados por actores externos. En términos analíticos, se espera encontrar que las comunidades encuadren los proyectos en función de sus procesos reivindicativos de derechos.

De esta manera, la presente investigación supone una hipótesis causal compleja. Corroborar esta hipótesis requiere de descripciones densas de procesos caracterizados por la interacción de múltiples elementos explicativos.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la estrategia metodológica combina el análisis en profundidad al interior de cada caso (*within-case analysis*) y la posterior comparación de los casos (*cross-case analysis*) (Gerring 2007). Para el ejercicio de inferencia causal, se utiliza el rastreo del proceso (*process tracing*) al interior de cada caso (George y Bennett 2005; Beach y Pedersen 2016) con el objetivo de identificar cómo y por qué los diferentes tipos de PCRI (temprano y tardío) y de encuadre (compensatorio y autonomista) produjeron aceptación o rechazo a los proyectos de extracción de litio. La comparación de estudios de caso en profundidad permite mejorar las inferencias causales realizadas a partir de casos individuales (George y Bennett 2005). Respecto de lo que Bril-Mascarenhas, Maillet, y Mayaux (2018) llaman entradas y momentos inductivos y deductivos en el *process tracing*, el concepto de encuadre funcionó en esta investigación como punto de partida deductivo. Luego, a partir de interrogarme qué pudo aportar a la construcción de encuadres diferentes, se fue ajustando el argumento a través de un proceso iterativo en el que se alternaron momentos de inducción y de deducción. Las distintas rondas de trabajo de campo permitieron encontrar, a partir de la conceptualización de los PCRI, una narrativa plausible para comprender por qué comunidades de pueblos indígenas que se encuentran a pocos kilómetros de distancia entre sí, que comparten posiciones similares en la estructura social, tradiciones culturales y contextos institucionales análogos, responden de manera opuesta ante los proyectos de explotación de litio.

Como estrategia de investigación cualitativa, el estudio de casos supone el análisis intensivo de una unidad con el propósito de comprender un conjunto mayor compuesto por unidades

similares. Esta unidad refiere a un fenómeno acotado espacialmente observado en un momento o durante un periodo delimitado de tiempo (Gerring 2007). En los estudios de caso, las condiciones contextuales son relevantes para el fenómeno en estudio, y los casos son contruidos como configuraciones complejas de eventos y estructuras con el fin de generar conceptos, o refinar o reelaborar teorías. Esta estrategia de investigación es adecuada para responder la pregunta planteada en este estudio porque permite especificar la conexión entre causas y efectos, además de identificar los nexos causales que los conectan, es decir, los mecanismos del proceso causal. Identificar estos mecanismos permite reconstruir los “factores intermedios” (la caja negra) entre una supuesta causa y su resultado conocido (George et al. 2005). El rastreo de procesos integra distintas fuentes y métodos (archivos, entrevistas, observaciones directas, cuestionarios) y tiene la ventaja de tratar una variedad de evidencia (Gerring 2007; Yin 1994).

Asimismo, la tesis recupera del método secuencial comparado (Falleti y Mahoney 2016,188) y la idea de comparar las secuencias de procesos. Mediante el método secuencial comparado (Falleti y Mahoney 2016), se distinguen secuencias causales y secuencias estrictamente temporales, secuencias ordenadas y secuencias pausadas, teniendo en consideración el valor del ordenamiento y el ritmo de los eventos en la explicación. Esos eventos, en cada contexto particular, dan forma a los efectos causales, dado que los acontecimientos se insertan en contextos temporales y espaciales que “les aportan significado y dan forma a sus efectos causales” (Falleti y Mahoney 2016, 189-190). El *timing* de esos acontecimientos es clave para delinear la secuencia causal en cada caso.

En esta investigación se realiza un análisis intensivo y sistemático de dos casos entendidos como polares. Los casos estudiados se presentan como una oportunidad para analizar cómo y

por qué los PCRI impactan en los encuadres que las comunidades realizan de los proyectos mineros y, por tanto, promueven respuestas disimiles.

La elección de los casos responde al criterio de muestreo teórico e intencional. Estos casos representan las dos categorías extremas de la variable dependiente: respuestas polares a los proyectos mineros. Las respuestas polares bajo estudio son la aceptación de las comunidades de Susques y el rechazo de las comunidades de Salinas Grandes.

Las comunidades estudiadas se asientan en la Puna argentina y se reconocen como descendientes de pueblos prehispánicos reivindicando su preexistencia en los territorios que posteriormente se constituyeron como estados nacionales. En el periodo bajo estudio, las comunidades indígenas para el caso de Susques son diez: El Toro Rosario de Susques, Huancar, Pórtico de los Andes, Olaroz Chico, Del Valle de Piscuno, Termas de Tuzgle, Los Manantiales de Pastos Chicos, Catua, Paso de Jama, Coranzulí. Estas nominaciones responden las asociaciones civiles conformadas por quienes integran las comunidades (paso previo a la titulación de tierras). Por su parte, las comunidades para el caso de Salinas Grandes son 33 en total, 25 ubicadas en Jujuy y 8 ubicadas en Salta. Las comunidades en la Provincia de Jujuy son: Abralaite, Agua de Castilla, Río Grande, Santa Ana de Abralaite, Quera, Quebraleña, El Angosto, El Moreno, Lipan, San Miguel de Colorados, Aguas Blancas, Santuario de Tres Pozos, Cianzo, Barrancas, Rinconadillas, Alfarcito, Santa Ana de la Puna, Casabindo, Cochagaste, Tambillos, Sayate Oeste, Agua Chica Ronque, Aguilar chica, Agua Caliente y Pabellón Las comunidades en la provincia de Salta son: Casa Colorada, Cerro Negro, Cobres, Esquinas Blancas, Esquina de Guardia, Matancillas, Rangel, Tipán («Kachi Yupi» 2015).

La comparabilidad de estos grupos se basa en una serie de características comunes a ambos conjuntos de comunidades: tradiciones culturales, formas de organización y actividades

económicas, posición en la estructura social y marcos institucionales. Esta estrategia de selección de casos responde al criterio de “casos más similares” (Seawright y Gerring 2008), es decir, casos que presentan similitudes en las variables de control y varían en las variables de interés. Constatar estas similitudes permite establecer si las variables independientes cumplen el rol asignado en el argumento.

Para empezar, estas comunidades tienen en común reconocerse como descendientes de pueblos indígenas. La denominación colla, kolla o coya deriva de las diversas naciones que estuvieron bajo el dominio Aymara-Tiahuanaco. El reino Kolla, conformado por estas naciones con características regionales comunes, se habría prolongado hasta el inicio de la conquista incaica. Con el correr de los años, la expresión “kolla” se utilizó para designar a los habitantes puneños, algunos quebraderos y hasta vallistas, y en general a toda la población de origen quechua o aymara residente en Argentina. En forma general puede considerarse a la población Kolla como la heredera de los habitantes originarios del noroeste, consolidada durante el siglo XIX (García Moritán y Cruz 2012). Es decir, hasta los procesos recientes denominados de emergencia indígena, a todos los pueblos indígenas de la zona andina de Jujuy se los llamaba (y se autodenominaban) kollas. A partir del último decenio del siglo XX, esta gran unidad político-cultural inició un proceso de particularización identitaria a partir de la cual salen a la luz una diversidad constituida por kollas, atacamas, quechuas, chichas, toaras, omaguacas, tilcaras, maimaras, tilianes y ocloyas (Lazzari y Hirsch 2016). Las comunidades de Susques, luego de un proceso de recuperación identitaria desarrollado en los inicios de los 2000, se reconocieron como pertenecientes a los pueblos Atacama. En cambio, las comunidades de Salinas Grandes se reconocen mayoritariamente como Kollas, salvo las ocho comunidades pertenecientes a Salta, que se autoreconocen como Atacamas. Como luego se verá en el capítulo 3, el proceso

realizado por las comunidades de Susques significó oponerse a una pertenencia considerada como adjudicada históricamente por los dispositivos estatales, a partir de un proceso de discusión y acuerdo comunitario “rescatando” una identidad entendida como originaria. En este sentido, se trató de un acto político.

Más allá de estas diferencias, estas comunidades sostienen entre sí vínculos de parentesco, de comercio y de organización política. Si bien puede haber algunas diferencias en los estatutos comunitarios, los pueblos Kollas y Atacamas tienen instituciones políticas muy semejantes en cada comunidad, como el Concejo comunitario, el Concejo de ancianos y la Asamblea (García Moritán y Cruz, 2012). Las dos primeras funcionan como órganos de consulta mientras que las asambleas son la instancia de toma de decisiones dentro de cada comunidad. A partir de la Ley 23302 sobre protección de comunidades indígenas, dictada en 1985, se diseñaron mecanismos de reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas y se estableció que ésta se adquiere mediante su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas. La personería jurídica de las asociaciones civiles es un documento legal que da cuenta de la existencia de una comunidad indígena y muchas veces funciona como paso previo a la obtención de la titulación de la tierra. Los líderes o referentes locales son designados por la Asamblea y, en general, ocupan también el cargo de presidente de las asociaciones civiles. En el caso de las comunidades que no han obtenido la personería jurídica, el cargo de comunero (designado por la Asamblea) funciona organizando las actividades comunes, ya que, en términos generales, se han mantenido las formas tradicionales de organizarse más allá del auto reconocimiento como comunidades de pueblos indígenas y del reconocimiento del estado. En relación con la organización intercomunitaria, cada pueblo tiene un representante elegido en una asamblea de la que participan todas las comunidades de esa etnia. Por su parte, las familias

conforman redes sociales de parentesco, compadrazgo y vecindad que refuerzan su sistema de relaciones (García Moritán y Cruz, 2012).

Las poblaciones en ambos territorios tienen diverso grado de concentración: algunas han desarrollado pequeños pueblos alrededor de una escuela o iglesia, otras son poblaciones dispersas, donde las casas se ubican a gran distancia entre sí (Schiaffini 2014). Su modo de vida y su identidad han estado ligadas a la relación con el entorno natural. A su vez, sus estrategias económicas tradicionales combinan el pastoreo trashumante de llamas, ovejas y cabras, la pequeña agricultura y la explotación de la sal. Además, la movilidad poblacional es condición inherente para garantizar el mejor aprovechamiento del espacio (Göbel, 2013). Muchas de estas actividades económicas son referentes identitarios y están articuladas con rituales que refuerzan los cruces entre la esfera humana y no humana (Göbel 2002; Delgado y Göbel 2003). Entre las otras fuentes de generación de ingresos se encuentran: i) la venta ocasional de mano de obra, ii) las actividades no agropecuarias (artesanías, conservas, extracción de minerales) y iii) la “ayuda social” (subsidios, créditos y/o insumos) provista por organizaciones públicas y privadas a través de programas sociales (Schiaffini 2014).

La posición de los integrantes de ambas comunidades en la estructura social es similar y está asociada al concepto de desigualdad estructural (Saba 2005) en tanto colectivos de personas que, por pertenecer a determinados grupos, carecen de acceso a ciertos tipos de empleos, funciones, actividades o espacios físicos.

Otro aspecto que estas comunidades comparten es el marco institucional. En cuanto a la normativa minera, por un lado, se rige por el código nacional de minería (Ley 1919/1997), el régimen nacional de Inversiones Mineras (ley 24.196/93⁸) y el régimen especial para

⁸ Para un análisis pormenorizado ver (Christel y Álvarez 2011)

exportaciones mineras del NOA (Ministerio de economía, Res. 762/93, 479/98 y 56/02). Sumado a esto el art. 124 de la Constitución Nacional de 1994 establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

En cuanto a las regulaciones socio ambientales, el gobierno nacional tiene la facultad de sancionar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, pero no la de ejecutar medidas prácticas en los territorios, de las que se deben encargar las mismas provincias. En el caso de Jujuy, la ley N° 5063/1998 (Ley General de Medio Ambiente) introduce normas tendientes a garantizar la protección, preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. También, introduce la evaluación de impacto ambiental, la difusión de los resultados de dicha evaluación y la celebración de audiencias públicas. Sin embargo, esta ley recién se reglamenta en Jujuy en 2010 mediante el decreto 5772. Según este decreto, la Unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial (UGAMP) deberá asesorar a la Autoridad de Aplicación Minera sobre la aprobación, rechazo o ampliación del Informe de Impacto Ambiental que deben presentar los titulares o solicitantes de los derechos mineros (los que solicitan la concesión minera para explotar). Además, dispone que uno de los integrantes de la unidad, conformada en cada caso para la aprobación del informe de impacto ambiental, sea un delegado de las Comunidades Indígenas de la zona del proyecto minero. Asimismo, la reglamentación prevé que, en todos los casos, el trámite del Informe de Impacto Ambiental contemple una instancia de participación ciudadana y, en el caso de existir propietarios superficiarios individuales o comunitarios, debe documentarse que los interesados han sido notificados formalmente y, consecuentemente, se han realizado las reuniones informativas participativas en forma previa a la presentación del informe.

Con todo, en el caso de Jujuy, para las comunidades bajo estudio (tanto las 10 comunidades de Susques como las 23 de Salinas Grandes dentro del territorio de Jujuy), lo que aparece en el convenio de la OIT como consulta previa libre e informada se traduce, según la reglamentación provincial, en la participación de la comunidad mediante un delegado en la UGAMP (esta participación no está sujeta a título de propiedad sobre la tierra); se traduce, además, en la obligatoriedad de reuniones informativas con quienes detentan el título de propiedad de la tierra (superficiarios). Sin embargo, la normativa no contempla su actuación en el paso previo, el del pedimento minero ante la Secretaría de Minería, por lo cual, cuando los proyectos se acercan a las comunidades –en el caso en que lo hagan– las empresas ya cuentan con una tramitación iniciada en el Gobierno Provincial. Además, el otorgamiento, o no, de la tenencia minera no contempla ninguna instancia de consulta con las comunidades indígenas. De esta manera, las empresas requieren de la firma de la comunidad solamente una vez que deciden comenzar a operar, no lo requieren para realizar el pedimento sino a la hora de aprobar la etapa de exploración y pasar a la explotación.

En el caso de las comunidades de Salinas Grandes que pertenecen a Salta, la situación es diferente, ya que las comunidades se encuentran lejos de los salares y, además, la normativa no reglamenta pasos específicos de consulta. En el año 2009 la Resolución N° 201 zonifica la provincia y denomina Zona 1 a la región Puna y algunos sectores de la Cordillera Oriental. Allí se dictamina que “las posibilidades de crecimiento económico de la región están vinculadas principalmente al desarrollo minero”, por lo cual las exigencias para las actividades mineras serán solo las previstas por la legislación ambiental minera provincial vigente. Como parte de los requisitos de esta legislación se encuentra la presentación de un informe de impacto ambiental y social. A diferencia de las zonas 2 y 3, no se exige el relevamiento de las

comunidades indígenas ubicadas dentro del proyecto y en la zona de influencia, como así tampoco consensuar con las comunidades y las demás actividades productivas; y, en consecuencia, no se les exige la licencia social antes de la instalación.

Cabe aclarar que, más allá de que existe un pequeño número de comunidades de Salta dentro del colectivo conformado por las comunidades de Salinas Grandes, mayoritariamente las acciones se desarrollaron en el ámbito de la provincia de Jujuy ya que ambas empresas buscaban instalarse en el territorio de la misma. Por tanto, el instrumento del poder ejecutivo provincial para la participación de la comunidad fue el mismo en ambos casos de estudio (Decreto 5772). Sin embargo, lo que varió fue que las comunidades de Susques no lo cuestionaron y lo utilizaron como equivalente a la Consulta Previa, Libre e Informada⁹, en tanto que las comunidades de Salinas Grandes lo cuestionaron y demandaron otra forma de consulta.

Al preguntarme por las respuestas de las comunidades inicialmente la investigación se centró en estudiar el periodo comprendido entre 2009 hasta principios de 2019. Luego, para analizar como se construyeron los encuadres que llevaron a las respuestas, fue necesario retroceder más en el tiempo e identificar el momento y la manera en que cada comunidad llevo a delante su proceso de reivindicación de derechos en el marco de la llamada “emergencia indígena. En 2009 se esperaba iniciar las actividades de exploración para ambos proyectos. En el caso de las comunidades de Susques, la empresa *South American Salars-Orocobre* comenzó el contacto para iniciar la exploración ese año y luego, una vez

⁹ 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, así como por ciertas leyes nacionales tales como la Ley N° 26.160 sobre “Emergencia de la Propiedad Comunitaria”.

creada la empresa Sales de Jujuy (en el año 2010), se profundizó el proceso de obtención de la licencia social¹⁰ y se consiguió el permiso para operar en 2012. En ese mismo año se inició la construcción de la planta y en diciembre de 2014 comenzó la producción comercial de carbonato de litio. En el caso de las comunidades de Salinas Grandes, la empresa *South American Salars-Orocobre* también entró en contacto con las comunidades en 2009 y, a partir de allí, comenzó el proceso de rechazo al proyecto. Las movilizaciones y el derrotero legal se extendieron –en un primer momento– hasta diciembre de 2016 cuando se presentó ante el gobernador el reglamento de consulta previa de las comunidades de Salinas Grandes, culminando así una etapa de rechazo como respuesta. Si bien no se avanzó en el sentido de reglamentar el protocolo de consulta mediante un decreto del ejecutivo (tal y como demandaban las comunidades), no se produjeron movimientos sustantivos respecto a la instalación de empresas de litio en el territorio. Sin embargo, a principios de 2019 se reavivó la movilización de las comunidades cuando descubrieron un campamento de exploración de litio a cargo de las empresas Luis Lozi S.A. y Ekeko S.A. en el paraje Agua Dulce. Las empresas habían obtenido un permiso para la exploración¹¹ por parte de la secretaria de minería y habían realizado una perforación sin el debido proceso de Consulta Previa Libre e Informada. A partir de esta movilización, las comunidades de Salinas Grandes reclamaron la anulación de las autorizaciones para explorar y del concurso de oferentes (N° 1/2018, expediente n°660-

¹⁰ Este término designa al aval de las poblaciones locales a los proyectos en los territorios. El convenio 169 de la OIT refiere a la licencia social instando a las empresas, principalmente de los sectores extractivos, a hacer partícipes de sus proyectos a los pueblos indígenas de los territorios en los que se pretende instalar la empresa y a contar con su consentimiento antes de ponerlos en marcha. El consentimiento debe ser libre, previo e informado. No existe una única manera de obtener la licencia social, tanto por las diferentes aplicaciones de esta normativa en los estados, como por las diferentes estrategias empresariales y los diferentes requisitos por parte de las comunidades.

¹¹ Ver https://museoantropologia.unc.edu.ar/2019/02/22/sal-y-litio-alerta-ante-el-negocio-del-extractivismo-en-salinas-grandes/#_ftn2 Consultado el 14 de julio de 2021.

538/2018) publicado por boletín oficial¹². Dicho concurso invitaba a presentar proyectos para explotación de litio en el territorio de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Finalmente, los trabajos fueron suspendidos y las comunidades de Salinas Grandes volvieron a solicitar que se firme el decreto de aplicación del protocolo de consulta previa (“Kachi Yupi”¹³).

El trabajo de campo de esta tesis fue realizado entre los años 2016 y 2019. La investigación se valió de una variedad de fuentes de evidencia: 81 entrevistas en profundidad, observación directa en el campo, conversaciones informales (Patton 2002) y análisis sistemático de documentos, normativas y prensa gráfica.

El campo es el referente empírico de una investigación, y como tal abarca la conjunción entre un ámbito físico, actores y actividades (Guber 2004). La construcción del campo de esta investigación tuvo como propósito obtener información y material empírico que permitiese especificar problemáticas teóricas, reconstruir los procesos experimentados por las comunidades bajo estudio y comprender la lógica propia de las mismas (en términos de la perspectiva del actor). En este sentido, se desplegaron distintas técnicas de construcción de datos. Las entrevistas en profundidad se llevaron a cabo entre miembros de las comunidades, representantes del estado (teniendo en cuenta las distintas agencias de distinto nivel que intervienen en el territorio), abogados y activistas de ONGs ambientalistas, trabajadores y representantes de las empresas. El objetivo fue reconstruir fácticamente hechos y procesos,

¹² <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=134652>, consultado el 14 de julio de 2021.

¹³ Kachi Yupi “Huellas de la Sal” es un protocolo comunitario realizado entre los años 2013 y 2015 por las comunidades Kolla y Atacama de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, mediante el cual se establece un procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado en acuerdo con la legislación nacional e internacional vigente en Argentina, entre ellos el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Estas comunidades realizaron un proceso de construcción colectiva de este documento que regula los vínculos de las comunidades con otros actores en cuanto a derechos territoriales. La elaboración de Kachi Yupi contó con el acompañamiento de ENDEPA, OCLADE, FARN, Área de Tierra y Territorio de la Secretaría de Agricultura Familiar – Jujuy, Fundación Heinrich Böll, Natural Justice y COAJ.

como así también comprender significados. En la entrevista cualitativa el conocimiento se produce en la interacción (Kvale 2011). La literatura observa que los aspectos contextuales son relevantes tanto para construir las preguntas como para interpretar las respuestas (Meo y Navarro 2009). La interacción con los actores de las comunidades implicó un desafío importante en esta investigación. Por un lado, la construcción del *rapport* requirió conocer algunas características específicas de los actores y sus prácticas y, por otra parte, la interpretación cabal de los discursos y prácticas solo se consiguió después de varias instancias (cinco) de trabajo de campo. La estancia en el campo requirió hospedarme en las propias comunidades. En el caso de las comunidades de Susques, me alojé en hoteles también utilizados por las empresas mineras para sus operarios, lo que permitió la observación directa de prácticas y discursos de los actores. En el caso de Salinas Grandes, también tuve la posibilidad de pasar días con los propios actores de las comunidades en encuentros que se daban en sus propios espacios y actividades cotidianas.

Para la realización de las entrevistas se propuso la construcción de una muestra heterogénea (intencional) procurando recoger las distintas perspectivas (tanto al interior de las comunidades como del estado y las empresas) que componen la complejidad del proceso. En muchos casos se realizaron más de una entrevista por persona. La realización del campo en rondas sucesivas permitió analizar el material y volver a preguntar aquello que no había quedado claro o era necesario profundizar a partir de los hallazgos de la investigación y el análisis. Con algunos de las/os entrevistadas/os el contacto se mantuvo mediante WhatsApp, lo que también permitió aclaraciones y revisiones de lo conversado durante el análisis de la información hasta el final de la tesis.

El trabajo de campo realizado incluyó algunas herramientas propias de los trabajos

antropológicos que se proponen comprender una cultura. Los contactos con las/os entrevistadas/os muchas veces requirieron varios encuentros y en muchos casos las conversaciones se dieron mientras los acompañaba al trabajo, en el regreso a su casa, durante la espera de alguna actividad en comunidad, o mientras almorzábamos o cenábamos, entre otras. Lo cierto es que las primeras entrevistas que intentaron pautarse con anterioridad y en horarios fijos fracasaron sistemáticamente y solo fue posible concretarlas cuando fui adaptándome al manejo del tiempo de los propios actores. Esto, que al inicio pareció un escollo en la investigación, luego enriqueció el campo, ya que estas interacciones me permitieron conversar sobre temas generales de su cotidianidad y observar a los actores interactuando con otros. Esta técnica de construcción de datos, a lo largo de las interacciones, fue fundamental para comprender las características específicas de estas comunidades, entre ellas destaco: la forma en que se toman las decisiones, la concepción del tiempo, el rol de las mujeres y la lógica no monológica que permea todos los ámbitos de decisión.

Respecto de la técnica de observación directa, esta incluyó: asambleas comunitarias, reuniones convocadas por las empresas para presentar proyectos, conversaciones informales entre miembros de las comunidades y observación de eventos propios de la vida comunitaria.

En cuanto al análisis de documentos, se relevaron documentos generados por las comunidades tales como: escritos presentados ante la justicia, documentos de posicionamiento público y documentos informales de circulación interna, como mensajes, en los cuales se analizaba la coyuntura. También se analizó la documentación provista por sus abogados. Asimismo, algunos entrevistados de las comunidades me compartieron videos de sus intervenciones públicas, videos y fotos de las movilizaciones e interpelaciones a las autoridades del estado (en el caso de las comunidades de Salinas Grandes) y filmaciones de parte de las discusiones al interior de

las comunidades con respecto al problema abordado por esta tesis. El análisis de la documentación generada por las empresas incluyó folletería, informes de impacto ambiental e información que las empresas producen para la aprobación y difusión de los emprendimientos. También se analizó la legislación pertinente en relación tanto a la cuestión indígena como a la minería, además de distintos fallos judiciales reconocidos por sentar precedentes, así como la propia presentación a la Corte Suprema de las comunidades de Salinas Grandes que cuenta con videos de las exposiciones de varios de los actores entrevistados.

El análisis de prensa comprendió la revisión de notas de los principales diarios nacionales y de los diarios locales, entre ellos, El Tribuno, El Pregón, Jujuy al Momento, Diario Jujuy, Somos Jujuy, La Gaceta de Salta, Nuevo Diario Salta y Todo Salta. Allí se relevaron publicaciones en relación tanto a los proyectos estudiados como a otros proyectos en el mismo territorio.

La triangulación de datos y fuentes permitió cotejar los datos que surgían de las entrevistas entre sí con datos provenientes de otras fuentes, tales como declaraciones a la prensa o presentaciones. Esta estrategia es recomendada para fortalecer las inferencias causales (Bennett y Checkel 2015). La decisión de dar por finalizado el trabajo de campo se determinó a partir del criterio de saturación, cuando nuevas piezas de información no produjeron nuevo conocimiento (Kvale 2011).

○ *Organización de la tesis*

La presente tesis se compone de cuatro capítulos centrales, una introducción y conclusiones. En el primer capítulo presento el marco teórico que elaboré para comprender y explicar las respuestas disímiles de comunidades de pueblos indígenas frente a la instalación de proyectos mineros en territorios que ocupan ancestralmente. Sintéticamente, en este capítulo sostengo que

los distintos procesos de reivindicación de derechos (PCRI) contribuyen a la construcción de diferentes encuadres: **compensatorio y autonomista**. Según este esquema, cuando las ideas que prevalecen son las de integración, el encuadre es compensatorio y, en la medida de que la empresa resuelva la compensación, la respuesta probable es la aceptación. En cambio, cuando prevalecen ideas de autonomía, el encuadre es autonomista y la respuesta probable es el rechazo del proyecto minero hasta tanto el estado no resuelva el eje central de la demanda: la autonomía de las comunidades para decidir en su propio territorio.

En el segundo capítulo contextualizo los procesos analizados en este estudio. Para ello, este capítulo da cuenta de la especificidad del caso argentino en el marco del proceso general denominado de “emergencia indígena” (Bengoia 2000). Además, se identifican las características salientes del territorio analizado (la Puna) y el devenir de las relaciones de las comunidades indígenas con el estado en ese territorio.

El tercer y cuarto capítulo presentan los dos casos de estudio. El capítulo sobre las comunidades de Susques analiza el encuadre **compensatorio** y la **respuesta de aceptación** a los proyectos mineros. El capítulo sobre las comunidades de Salinas Grandes, en cambio, analiza el encuadre **autonomista** y la **respuesta de rechazo** a los proyectos mineros. Para rastrear el origen de ambos encuadres, en ambos capítulos se analiza el PCRI que da lugar a cada encuadre.

Finalmente, en las conclusiones, recapitulo el argumento general de la tesis a partir del análisis comparado y transversal de los casos bajo estudio, para luego presentar líneas futuras de investigación que se desprenden de los hallazgos alcanzados con este trabajo.

CAPÍTULO 1: LOS PROCESOS COMUNITARIOS DE REIVINDICACIÓN COMO DISPARADORES DE LOS ENCUADRES Y RESPUESTAS INDÍGENAS

El presente capítulo brinda el marco analítico para comprender y explicar las respuestas de las comunidades de pueblos indígenas frente a la instalación de proyectos mineros en territorios que ocupan ancestralmente. Para ello, primero presento sucintamente el problema de investigación y describo a los actores, para luego introducir la pregunta de investigación. Seguidamente, reviso la literatura que aborda las respuestas de comunidades indígenas frente a proyectos extractivos. Luego, expongo la estructura conceptual de la tesis. Para ello, en primer lugar, conceptualizo la variable dependiente de la investigación –a saber, **las respuestas**– entendidas como tomas de posición de las comunidades ante los proyectos. Analíticamente, se identifican dos respuestas polares, **la aceptación y el rechazo**. Estas respuestas son el resultado de procesos cognitivos de construcción del problema y sus posibles soluciones en un marco de interacción entre comunidades, agentes del estado y empresas. En segundo lugar, sostengo que la forma de enmarcar la cuestión –**el encuadre de la instalación de proyectos mineros**– implica diferentes demandas y cursos de acción que, a su vez, conducen a la aceptación o al rechazo. En la medida en que un encuadre es inherentemente contextual, planteo que su construcción se ve afectada por la trayectoria previa de las comunidades, vinculada con lo que denomino PCRI. Entonces, sostengo que los distintos procesos de reivindicación de derechos moldean la construcción de diferentes encuadres –**compensatorio y autonomista**–. En los **PCRI tempranos** prevalecen las de ideas de integración, el encuadre que se deriva es el compensatorio y, en la medida en que la empresa resuelva la compensación, la respuesta probable es la aceptación. En cambio, en los **PCRI tardíos** prevalecen las ideas de autonomía, el encuadre que se deriva es el autonomista y la respuesta probable es el rechazo al proyecto

minero hasta tanto el estado no resuelva el eje central de la demanda: la autonomía de las comunidades para decidir en su propio territorio. A la luz del argumento general de esta tesis, el rol de la empresa es subsidiario respecto del encuadre que realizan las comunidades indígenas. Cuando se construye un encuadre compensatorio, una estrategia empresarial que proponga relacionarse y negociar con las comunidades afectadas favorece la aceptación. En cambio, esta estrategia no servirá para explicar la negación en el caso del encuadre autonomista porque allí la demanda central (autonomía de las decisiones) está destinada al estado antes que a la empresa.

1.1 Las respuestas de las comunidades indígenas frente a las actividades extractivas

1.1.1 Presentación del problema

En las últimas dos décadas, la creciente demanda china y el incremento inédito del precio de las *commodities* produjeron una revalorización de los productos primarios y de las ventajas de su explotación en los países latinoamericanos. A su vez, las transformaciones en los marcos jurídicos de algunos países alentaron el crecimiento y expansión de la actividad minera metálica (Alvarez Huwiler, Godfrid, y Duárez Mendoza 2015). En Argentina, este “retorno del auge de los productos primarios” (Marchini 2015, 171), acompañado por una agenda pública nacional e internacional que incorporó la protección del ambiente y el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas, generó un escenario potencialmente conflictivo.

En este contexto, la minería de litio¹⁴ fue ganando protagonismo a nivel global ya que esta materia prima es uno de los insumos minerales principales para el almacenamiento de energía¹⁵. Esto convierte al litio en un elemento clave para la transición tecnológica hacia sistemas de movilidad y producción energética con bajas emisiones de dióxido de carbono. Se calcula que los salares andinos de Argentina, Bolivia y Chile contienen aproximadamente entre el 70% y el 80% de las reservas mundiales probadas más rentables, por lo que conforman el conocido “Triángulo del Litio”¹⁶ (Deluca y Pragier 2017). Este triángulo es ampliamente citado en la literatura especializada y refiere a la ubicación espacial de los salares andinos, cuyas salmueras tienen una concentración alta de litio entre sus componentes (Göbel 2013; Nacif y Lacabana 2015; Fornillo 2019).

De esta manera, la demanda global de litio como recurso estratégico y su valorización en el mercado internacional convirtieron a estos salares en un nuevo nodo en la red global de empresas extractivas, dando lugar a nuevas dinámicas de reproducción “glocal” en una sociedad

¹⁴ El litio es un alcalino blando color blanco plata, cuyo bajo nivel atómico lo coloca como el tercer elemento de la tabla periódica y en el sólido más liviano existente. Estas características lo convierten en un excelente conductor de calor y de energía. El litio ha sido un componente clave en diversos tipos de industrias y productos: cerámicas y vidrios, energía nuclear, grasas lubricantes, aires acondicionados, gomas sintéticas y aluminio (Zicari 2015). Si bien hay actualmente dos maneras de extraerlo de modo económicamente viable (como mineral espodumeno o a través de salmueras), la extracción a través de salmueras es la que tiende a consolidarse (Zicari 2015).

¹⁵ La producción de litio en la Argentina no se diferencia de la de otros commodities mineros en el país: es extraída por empresas multinacionales de origen australiano o canadiense en asociación con actores de peso del mundo financiero internacional y de otros grandes demandantes globales de litio –automotrices y electrónicas–. El modelo de “aterizaje” (Göbel 2013) se adapta a las diversas demandas de los actores provinciales y locales. Además, la explotación se realiza de forma intensiva y la totalidad de lo producido se exporta con relativo bajo valor agregado, es decir, como insumo básico o materia prima para el abastecimiento de los primeros eslabones de la cadena de valor de producción de almacenadores de energía en base a la tecnología ion-litio. En este esquema, el estado, en sus tres niveles jurisdiccionales, tiene una participación marginal y principalmente rentista (Deluca y Pragier 2017).

¹⁶ El mineral del litio está considerado el 27avo más abundante del mundo y existe un debate acerca de su distribución desigual o no véase (Fornillo 2015; Nacif y Lacabana 2015) Las fuentes potenciales de litio se dividen en salmueras de cuencas cerradas –salar–, 58%; pegmatitas y granitos asociados, 26%; arcillas enriquecidas en litio, 7%; salmueras de cuencas petroleras, 3%; salmueras geotermales, 3%; y zeolitas enriquecidas en litio, 3% (MinEM, 2017). De todas las fuentes, las más rentables, bajo la tecnología actual de extracción, son los salares.

del riesgo (Giddens 1998; Beck 2013; Calderón y Castells 2019)¹⁷. Así, empresas transnacionales se asientan (y muchas otras proyectan hacerlo) en territorios que hasta hace poco tiempo eran considerados marginales, lo que genera expectativas variadas en la población local. Las posibles tensiones ante las expectativas divergentes de los actores involucrados, el debate sobre los efectos ambientales y sociales, así como los impactos locales de la minería de litio, forman parte de una nueva agenda de discusión. En ese contexto, a partir de 2009 comienzan a los proyectos de instalación de empresas de explotación de litio en el noroeste argentino, desencadenando negociaciones y tensiones entre comunidades, empresas mineras y el estado.

1.1.2 Los actores en juego

Para responder a la pregunta de investigación de esta tesis fue necesario reconocer los distintos actores y sus dinámicas de interacción. Se analizó específicamente a las comunidades de pueblos indígenas de Susques y de Salinas grandes, a las empresas y sus estrategias y, finalmente al estado identificando diferentes niveles y áreas de gobierno, como así también a diferentes tipos de expertos ligados tanto al estado como a las empresas y a las comunidades locales.

Las comunidades de pueblos indígenas son actores sociales que se reconocen como descendientes de pueblos prehispánicos y reivindican su preexistencia en los territorios¹⁸ que

¹⁷ Beck (2013) sostiene que la sociedad moderna tiende a producir en forma sistemática la propia amenaza mediante la explotación productiva de sus propios riesgos. Giddens (1998:520) afirma que “una sociedad de riesgo es una sociedad donde vivimos cada vez más en una elevada frontera tecnológica que absolutamente nadie entiende por completo y que genera una diversidad de futuros posibles”. En este escenario, en donde la ciencia y la tecnología están presentes en nuestras actividades cotidianas promoviendo un examen constante de las formas establecidas de hacer las cosas, el futuro se vuelve cada vez más incierto.

¹⁸ A los efectos de esta investigación, el territorio es entendido 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 (Wahren 2011). En este sentido, la noción de territorio implica el ejercicio de algún tipo de poder –referida tanto a grupos hegemónicos como subalternos– permitiendo dar cuenta

posteriormente se constituyeron como estados nacionales. Si bien la pertenencia al territorio se convierte en un principio de identidad (Romero Tovar 2009), las identidades no son esenciales y fijas, sino resultados de procesos de construcción de intereses y demandas. Desde esta perspectiva, las identidades de etnias y naciones indígenas constituyen procesos políticos abiertos (Gómez Suárez 2002), afectados por su integración al “mundo circundante” (Segato 2013) a través del sistema educativo, el mercado de trabajo y la participación electoral en las instituciones de la democracia representativa. Esta definición enfatiza el dinamismo de los procesos identitarios y pone el foco en la relación entre los diversos actores sociales, al mismo tiempo que propone atender a la especificidad histórica de los actores indígenas para la comprensión del proceso bajo estudio.

Por su parte, las empresas son organizaciones orientadas por una racionalidad económica. En particular, para desarrollar su negocio, las empresas mineras necesitan asentarse donde están los recursos y esto requiere de marcos legales, económicos y políticos favorables a la inversión y a la actividad extractiva. Más allá de estos marcos, el encuentro entre la empresa, las comunidades y el estado local da lugar a un proceso de “aterriaje” (Göbel 2014) que pone en juego lógicas de acción, aprendizajes y recursos. Las empresas extractivas transnacionales tienen la doble característica de estar muy vinculadas a un proceso global¹⁹ (Castells y Gimeno 1998) y de producir transformaciones en los espacios locales donde operan.

de la existencia de conflictos entre actores con diferentes intereses y visiones (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.

¹⁹ El capitalismo informacional refiere a la revolución informática y la consecuente transformación de los medios de producción, a partir de la difusión de la tecnología digital y la generalización del uso de la computadora. A partir de esto, se modifica la organización y la dinámica del capital, al imponer la preeminencia de un nuevo tipo de propiedad (la intelectual), de un nuevo tipo de empresa (la empresa flexible tipo red) y de un nuevo tipo de competencia, basada fundamentalmente en la búsqueda de ganancias extraordinarias de innovación (rentas

Aun cuando la lógica de la ganancia es la que prima en el accionar de las empresas, los proyectos de instalación mineros presentan múltiples variaciones en sus modelos de “aterrizaje” (Göbel 2014), es decir, en la manera en que se relacionan con los territorios y comunidades al momento de la instalación. A los efectos de este análisis interesan las variaciones en cuanto a los márgenes mayores o menores de apertura a las demandas de las comunidades. Una manera de observar esos márgenes es reconstruir las estrategias de entrada de las empresas a los territorios. Las estrategias de entrada son las acciones desplegadas en el territorio por parte de las empresas cuando se proponen explotar económicamente un recurso. No sólo implican la existencia de un plan o curso de acción con un propósito explícito sino que incluyen también conductas de los actores empresariales resultantes de acciones no planificadas (Mintzberg, Quinn, y Voyer 1997). Estas estrategias son el resultado de la interacción entre actores internos y externos a la empresa con ideas y prácticas heredadas, en un contexto dado.

Sostengo que ninguna estrategia por sí misma garantiza el éxito del proyecto. Sin embargo, las empresas han realizado algunos aprendizajes como reacción a las demandas de la sociedad²⁰ (Frederick 1978; Gond y Moon 2011), que pueden ser puestas en juego a la hora de negociar su ingreso. El desarrollo de estrategias para obtener la “licencia social”, como podrían ser la

tecnológicas) dentro de una nueva organización del espacio económico (la globalización) (Castells y Gimeno 1998; Dabat 2002). Esta nueva economía a escala mundial es “informativa y global porque la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción” (Castells y Gimeno 1998:93). Una economía global tiene la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. Los flujos de capitales son globales (los mercados financieros funcionan las 24 horas integrados globalmente en tiempo real) y cada vez más autónomos de los estados. Los mercados laborales si bien no son globales (excepto algunos profesionales) son un recurso global para las empresas, en base a lo cual definen estrategias. En este marco, las empresas extractivas transnacionales, por un lado, están insertas en las economías globales, a través de sus inversiones y sus innovaciones en términos de conocimientos y, por otro lado, a raíz de la extracción de materias primas, se fijan en los territorios en donde se encuentran los recursos, obligándolas a desarrollar innovaciones también en la manera en que se asientan en los mismos (Calderón y Castells 2019).

²⁰ Por ejemplo, el ingreso de las preocupaciones ambientales en la agenda pública, la proliferación de acciones de protesta contra el impacto de los procesos productivos en los ecosistemas, entre otras.

responsabilidad social empresarial, el valor compartido²¹ y otras, pasan, paulatinamente, a integrar el discurso de las empresas, sus reacciones o aprendizajes. Sin embargo, más allá de lo discursivo, la práctica de las empresas es muy diversa y compleja, por lo que es posible identificar una multiplicidad de estrategias pensadas como un continuo. Dos factores explican las variaciones en las estrategias de las empresas. En primer lugar, la estructura del negocio minero: al momento de la exploración se eroga un gasto que no necesariamente se recupera, ya que el negocio no se realiza frente a una exploración negativa. Además, muchas veces las empresas terciarizan esta etapa y, en este sentido, la empresa exploradora no tiene a su cargo el desarrollo del proyecto extractivo sino solo el informe que compruebe, o no, la existencia del recurso y su calidad. En estos casos los incentivos para desarrollar estrategias de relación con la comunidad son bajos. En segundo lugar, se pueden generar diferentes valoraciones sobre posibles aportes a las poblaciones locales. Estas valoraciones suelen estar relacionadas con las diferentes concepciones del “otro” y el conocimiento de quienes llevan adelante el proyecto respecto de las comunidades en las que se asienta el mismo. Una valoración positiva permite el desarrollo de estrategias de relación, luego cuanto mayor es el conocimiento, las posibilidades de elegir las estrategias más eficaces y eficientes para el logro de sus objetivos crecen.

Bajo esta premisa, identifiqué un continuo entre, por un lado, empresas que despliegan acciones para entrar en contacto con las comunidades y “presentar” el proyecto y, por el otro, compañías que no proponen un repertorio específico de acciones dirigidas a la comunidad. En el primer caso, se busca construir cierta legitimidad para operar, reconociendo que la posibilidad de desarrollar exitosamente los emprendimientos depende de cómo los perciba la comunidad. En

²¹ Las estrategias de valor compartido son definidas como políticas y prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa, a la vez que se proponen mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades donde la empresa opera. Bajo el concepto de valor compartido, se propone reconocer las necesidades sociales como parte del desarrollo de la empresa (Porter y Kramer 2011).

el polo opuesto, se encuentran aquellas empresas que no reconocen que las comunidades tengan relevancia a la hora de hacer viable los proyectos y sólo se relacionan con las mismas cuando el estado lo requiere o el conflicto estalla.

En línea con esto, la estrategia empresarial se extiende en un continuo respecto a cuánta participación tiene la comunidad en el proyecto de extracción, pero en ningún caso contempla la posibilidad de autonomía de la comunidad para decidir la instalación. Es decir, en las condiciones actuales no parece probable que la empresa acepte como premisa que el desarrollo del proyecto puede ir en contra del desarrollo de la comunidad.

Entiendo al estado como un entramado burocrático, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio (O'Donnell 2004). No obstante, lejos de constituir una “unidad monolítica”, el estado “alberga una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos pueden ser (y usualmente son) contradictorios e inconsistentes entre sí” (Gutiérrez 2017, 287). A las tensiones entre agencias del poder ejecutivo se suman el poder legislativo y el judicial como fuentes de disputas por el sentido y la dirección de la política. El estado como estructura multi-funcional es al mismo tiempo medio y resultado de luchas en torno a la distribución de poder en la sociedad y al interior del propio estado (Offe 1991). En el caso de estados federales, se agrega, además, la complejidad de articular competencias y posibles conflictos entre niveles de gobierno local, provincial y nacional.

De esta manera, el estado es una red de instituciones diversas (agencias) que responden a diferentes principios, que tienen a veces mensajes contradictorios o simplemente incentivos diversos respecto de las comunidades y las empresas. Asimismo, el estado se configura como una compleja red de actores e instituciones con las que las comunidades interactúan directa y cotidianamente. Las decisiones que toman las comunidades están atravesadas por los

significados creados en esas interacciones. En el caso específico de las comunidades indígenas, las políticas de negación junto con las políticas integracionistas caracterizaron históricamente la relación entre aquellas y el estado. Estas prácticas y discursos tuvieron consecuencias, ya sea en la manera en que las comunidades se auto percibieron, como en las estrategias desarrolladas para su supervivencia. Asimismo, la transformación, en los últimos años, en algunos de los discursos y prácticas del estado y sus agentes respecto de los derechos indígenas habilitaron a repensar los mandatos de integración a la “civilización”.

Entonces, en sus distintos niveles y ámbitos, el estado puede asumir diversos roles al momento de la presentación de los proyectos extractivos en los territorios habitados por comunidades indígenas. Esquemáticamente, el estado puede ser socio de las empresas o mediador entre éstas y los pobladores locales (generando o legitimando exclusiones y desigualdades) (Göbel y Ulloa 2014). Finalmente, agentes estatales pueden actuar promoviendo la demanda de las comunidades hacia las empresas y el propio estado, aun cuando esa no sea la intención principal de su accionar.

En línea con lo planteado precedentemente, existen coyunturas o áreas más propensas a dejar en manos del funcionariado la dirección que se dará a las políticas y esos márgenes de acción son, en muchos casos, claves. Es decir, los agentes del estado pueden introducir sus propias visiones de la situación, sin que eso implique un consenso general en el estado (como un todo) sobre cómo abordarla. Asimismo, las interacciones no formales que se producen entre los funcionarios y los actores involucrados en la negociación de proyectos mineros son fundamentales para comprender su desarrollo.

En ocasiones, los expertos –ingenieros, abogados, biólogos, ambientalistas, entre otros– desempeñan un papel central en el desenvolvimiento de las políticas públicas, al aportar

conocimiento especializado que afecta la interpretación de los problemas y la toma de decisiones. Los expertos que tienen voz en el estado pueden ser los propios funcionarios y/o empleados de áreas técnicas o pueden ser convocados por el estado de acuerdo al contexto político en el que se encuentran y en función de la etapa de la política pública (Gutiérrez 2010). Aportan creencias y principios, juicios profesionales y nociones de validez (Maldonado-Maldonado 2005), combinando elementos cognitivos, normativos y programáticos (Deubel 2007; Adler y Haas 2009; Joignant 2009; Gutiérrez 2010; González-Leandri 2012). Pueden ser técnicos trabajadores del estado, consultores, miembros de ONGs o activistas. El esquema de análisis de esta tesis propone que, en torno a los proyectos mineros, se identifican grupos de expertos diferenciados con principios, juicios profesionales y nociones de validez propios. Los que sostienen ideas productivistas (Gutiérrez 2018) conciben que los recursos naturales deben aprovecharse productivamente (Gutiérrez 2017; Figueroa 2020) desde una lógica monocultural y – para el caso estudiado- suelen ser ingenieros en minas, geólogos e ingenieros ambientales. En cambio, aquellos que tienen visiones sociocomunitarias generalmente son abogados, académicos de las ciencias sociales, profesionales que trabajan en relación directa con las comunidades y miembros de organizaciones indígena. Estos últimos tienen en común que proponen incluir en el análisis cuestiones relativas a la diversidad cultural, la preservación de ciertos vínculos y el desarrollo integral del territorio y la sociedad.

Los expertos a veces funcionan como mediadores culturales o *cultural brokers* (Wolf 1956). Los mediadores son personas que articulan la relación entre miembros de las comunidades con los funcionarios del estado y actores empresariales. De esta forma, este concepto es útil para estudiar la integración de las comunidades en sistemas más amplios, centrándose en los vínculos entre los grupos sociales que operan en los diferentes niveles de una sociedad. Sin

embargo, el mediador no solamente funciona como “traductor” sino que, en el marco de la relación establecida, construye y, muchas veces, intenta imponer sus propias representaciones:

Así, el ejercicio de mediación también puede ser comprendido a partir del conjunto de ideas, valores y modos de comportamiento transmitidos como formas de incorporación de saberes propiciadores de la construcción de nuevas posiciones e identidades del actor social (Cowan Ros 2013, 289).

En el marco de este juego de actores propongo analizar y explicar las respuestas de las comunidades indígenas ante la instalación de proyectos mineros. Específicamente, como se dijo en la Introducción, se busca dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué comunidades de pueblos indígenas que se encuentran a pocos kilómetros de distancia entre sí, que comparten posiciones similares en la estructura social y tradiciones culturales y contextos institucionales análogos, responden de manera marcadamente diferente ante los proyectos de explotación de litio?

1.1.3 Los estudios sobre las respuestas sociales frente a los proyectos extractivos

Del abanico de posibles respuestas de las comunidades ante la instalación de proyectos mineros, se destacan dos opciones polares: el rechazo o la aceptación de los proyectos. La literatura que trabaja estos temas mayoritariamente analiza por separado estas alternativas de respuesta.

Por un lado, los trabajos que se centran en el **rechazo** a los emprendimientos identifican tres grandes elementos para explicar esta posición. En primer lugar, se destacan las preocupaciones por los impactos sociales y ambientales negativos, entre los que se subrayan el riesgo de contaminación biofísica y la disputa por la disponibilidad de agua (Wackernagel 2001; Becerra Pérez, Sáinz Santamaría, y Muñoz Piña 2006; Merlinsky 2008a y 2008c; Gudynas 2010 y 2015).

En segundo lugar, el rechazo estaría vinculado con los modelos productivos locales y regionales, analizados bajo la idea de modelos económicos en pugna (Vogel 1987; Fairfield 2010; Delamata 2017 y 2019). Para el caso de las comunidades indígenas, pero no solamente, las explicaciones recurren a las diferencias culturales como determinantes de las diferencias en los modelos de desarrollo. En estos casos, el énfasis está en la confrontación de visiones sobre la naturaleza, remarcando las diferencias entre la concepción de la naturaleza como “recurso” (visión de las empresas) o como “madre tierra” (visión de las comunidades indígenas) (Escobar 2000; Walter y Martínez-Alier 2010; Svampa y Viale 2014). En estos trabajos se encuentran ampliamente analizados los movimientos sociales que fueron protagonistas de estos conflictos y las dinámicas que se fueron desarrollando en cada territorio. Ejemplo de esto son los trabajos sobre el conflicto por las pasteras del río Uruguay (Delamata 2007; Merlinsky 2008b; Alcañiz y Gutiérrez 2009), el rechazo a la minería en Esquel, (Weinstock 2006; Walter 2008), el caso de la Mina La Alumbreira, en Catamarca (Machado Aráoz 2009; Aráoz y Rossi 2017) y las protestas anti-mineras en Mendoza (Martín y Wagner 2013; Wagner 2014).

En tercer lugar, Bebbington y Bury (2009) señalan la calidad de las instituciones, argumentando que los arreglos institucionales inadecuados no permiten garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos ni reducciones sostenidas de la pobreza o la inequidad, lo que termina generando reclamos sociales al no cumplir la empresa con las expectativas de la población (Bebbington y Bury 2009; Bebbington 2010). Atado a estas cuestiones, un número creciente de estudios sostiene que diferentes tipos de instituciones de extracción de recursos pueden tener efectos divergentes sobre la estabilidad política (Snyder 2006; Snyder y Bhavnani 2005).

En este último sentido, varios estudios advierten la falta de capacidad de control del estado y su debilidad para negociar ante las empresas (Zárate, Durand y Barrantes 2005). Por ejemplo, para el caso peruano, Paredes y De la Puente (Paredes 2008; Paredes y De la Puente 2014) advierten que la debilidad del marco institucional posibilita que el estado delegue las relaciones con las comunidades a la empresa de manera directa. De esta manera, pueden generarse dos escenarios posibles: uno donde el conflicto estalla y otro en el que las empresas proveen bienes públicos reemplazando al estado en las áreas de su entorno para intentar evitar la respuesta contenciosa y obtener licencia social para operar (Perla 2010).

En cuarto lugar, a partir de estudiar el devenir de los conflictos –producto del rechazo a los proyectos– algunos trabajos enfatizan el rol de las ONGs y de los expertos en la organización de las resistencias (Svampa 2013). Estos trabajos analizan la formación de coaliciones interétnicas y los procesos de negociación, deliberación y de *framing* que se producen entre actores indígenas y no indígenas (Martínez Neira y Delamaza 2018). A estos elementos, Paredes y De la Puente (2014) le suman la importancia de la vinculación entre las redes ambientalistas transnacionales y los movimientos locales y el impacto que esas relaciones genera en estos últimos al establecerse una red global de movilización.

En lo que respecta a los procesos de implementación donde la comunidad **acepta** la explotación, la bibliografía es escasa y, cuando se trata de examinar este fenómeno, el foco no suele ser la comunidad, sino la empresa y sus acciones. En este sentido, se subrayan los repertorios de estrategias de las empresas transnacionales en la búsqueda de licencia social y la construcción y transformación de dichas estrategias a partir de los conflictos en los territorios (Composto 2012; Sola Álvarez 2013; Godfrid 2015 y 2016). En esta misma línea, las estrategias llamadas Go Green son parte de los aprendizajes de las empresas ante los conflictos (Bansal y Roth

2000). Estas estrategias se proponen extender la influencia de la empresa al entorno a través de mecanismos de responsabilidad social corporativa que incluyen una serie diversa de erogaciones a la comunidad: construcción de espacios de salud o educación, mobiliario urbano o infraestructura, financiación de programas, entre otros (Portocarrero, Sanborn, y Camacho 2007; Damonte 2008). En relación a esto se plantea que, en el marco de las estrategias empresariales, las corporaciones tienen algunas formas estandarizadas que guían las relaciones con las comunidades locales (Göbel y Ulloa 2014), más allá de la necesidad de adaptación en cada contexto particular. Asimismo se postula que los cambios en las políticas de relacionamiento de las empresas con las comunidades locales se deben a las mayores expectativas ciudadanas y a cierta vigilancia social respecto de la actividad empresarial (Delamaza 2012). Otro enfoque, desde la antropología, estudia las modalidades de las relaciones entre comunidades y empresas a partir del “sentido sociocultural asignado al otro”, es decir, donde las diferencias en las concepciones sobre el otro juegan un rol importante en la definición de las políticas empresariales (Carrasco Henríquez 2018, 141).

Existen trabajos que analizan los acuerdos entre empresas y poblaciones locales (aunque no necesariamente comunidades indígenas), argumentando que, aun en condiciones de desigualdad, muchas veces la población local recibe beneficios de los proyectos:

En el extremo, se puede decir que los pactos entre la población y la minería son Faustianos. Pero igual, al final son pactos y, aunque de forma desigual, hacen fluir beneficios hacia ambas direcciones. En palabras de June Nash (1979), en su clásico estudio de la cultura y economía política minera en Bolivia: ‘Nosotros comemos a las minas y las minas nos comen a nosotros’.

(Bebbington, Hinojosa, y Humphreys 2009, 3)

En suma, esta literatura se caracteriza por una amplia producción en torno de los conflictos que se suscitan a partir del rechazo de la instalación de proyectos extractivos, mientras los procesos

de aceptación de las comunidades han sido menos analizados en forma sistemática. Adicionalmente, son escasos los trabajos que analizan ambos tipos de respuesta en perspectiva comparada, lo cual es el propósito de la presente investigación.

Existen, con todo, estudios de caso que analizan las relaciones entre comunidades y empresas a lo largo de un período determinado. En ellos se destaca que estas relaciones dinámicas pueden atravesar etapas de mayor aceptación y otras etapas de conflicto. En estos estudios se propone el concepto de “espacios relacionales” (Silva 2010) para entender las transformaciones del vínculo a lo largo del tiempo. En un trabajo reciente, Gundermann y Göbel (2018) abordan el caso chileno del Salar de Atacama desde el inicio de la instalación de las empresas, en 1980, hasta la actualidad. En este estudio analizan la dinámica de las relaciones entre las comunidades y las empresas, y proponen pensarlas como vínculos que coevolucionan en uno y otro sentido. Para este caso, las empresas pasan del paternalismo a los valores compartidos y las comunidades de la aceptación pasiva a formas de contraposición abierta. De esta manera, en un proceso prolongado en el tiempo de interacción entre las comunidades y la empresa minera, los autores explican las variaciones por los cambios en los escenarios –políticos, económicos, locales, nacionales y globales– que presentan oportunidades de acción o las restringen. Estos aportes ayudan a pensar la perspectiva de esta tesis, pero, mientras que estos trabajos en el Salar de Atacama chileno estudian las transformaciones en las respuestas de las mismas comunidades a través del tiempo, en los casos analizados en esta tesis comparo respuestas divergentes que se producen casi simultáneamente en comunidades similares.

Las comunidades bajo estudio en la presente investigación despertaron el interés de varios investigadores frente al llamado “boom del litio” y los conflictos suscitados en Salinas Grandes, aunque estos trabajos no necesariamente presentan análisis comparados ni se proponen explicar

la aceptación de los proyectos. Göbel (2013) investiga la minería transnacional y las desigualdades socio-ecológicas en el norte argentino, mientras que Argento, Puente y Slipak (Puente y Argento 2015; Argento, Puente, y Slipak 2017) abordan los conflictos territoriales y la construcción identitaria en los salares de la misma región. En esta línea, otros estudios entienden, desde una perspectiva crítica sobre el “desarrollo”, la resistencia de las Salinas Grandes como parte de un proyecto de transformación socio-ecológica más amplio (Dorn y Huber 2020; Dorn 2021). Estos estudios permiten comprender las estrategias de las comunidades que se opusieron a la instalación de la minería de litio. Puente y Argento (2015) subrayan, por un lado, la influencia de la prelatura de Humahuaca²² 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. En esta línea, Marchegiani, Morgera, y Parks (2020) analizan el papel del Convenio 169 de la OIT en los casos analizados en esta tesis para ilustrar los desafíos de implementación que surgen de las obligaciones del Consentimiento Libre e Informado. Este estudio concluye que la responsabilidad del estado para garantizar acuerdos justos y equitativos de distribución de beneficios es inapelable.

Comparando los argumentos hasta aquí reseñados con los casos bajo estudio, se identifica que, en relación a los impactos sociales y ambientales, no hay motivos para pensar que esos impactos

²² La Prelatura de Humahuaca es la sede episcopal de la diócesis jujeña de la Prelatura Claretianos del Sur. La misma no responde al obispado de Jujuy de la Iglesia Católica Argentina, sino que forma parte de la congregación fundada en Cataluña en 1849, y sus primeros misioneros llegaron a Humahuaca en 1968. Funciona como una congregación paralela al obispado dependiente del estado, y recibe el sustento económico de España, además del aporte de organizaciones no gubernamentales y de la Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo (Oclade), creada en 1983. La prelatura fue creada el 8 de septiembre de 1969 y comprende, en la provincia de Jujuy, los departamentos de Cochinoca, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi. En la provincia de Salta comprende la parte occidental de los departamentos de Iruya y Santa Victoria.

podrían ser diferentes en los distintos conjuntos de comunidades. En cuanto a los argumentos en torno a los modelos productivos en pugna, las respuestas divergentes en los casos estudiados no pueden ser explicadas por la existencia, o no, de actores productivos locales de peso que se vean afectados de algún modo por la operación minera.

Asimismo, si bien es posible distinguir diferencias en torno a las concepciones de la naturaleza como “recurso” o como “madre tierra”, no hay evidencia para sostener que las comunidades de Salinas Grandes ubican, mayoritariamente, a la Pachamama como parte central de su cultura y que las comunidades de Susques sostienen una concepción de la naturaleza como recurso. En esta línea, la cultura de respeto a la naturaleza y del agua como valor clave es compartida por los dos conjuntos de comunidades.

En relación a la debilidad de las instituciones, tal como está planteada en la literatura, ésta no permite a simple vista echar luz sobre los casos estudiados en tanto transcurren bajo los mismos contextos institucionales. Es decir, las instituciones y normativas para ambos conjuntos de comunidades son las mismas; sin embargo, lo que varía es la relación de las comunidades frente a ellas.

En relación a las explicaciones que descansan en las redes de expertos que rodean a las comunidades, no existe evidencia que permita sostener que ambos conjuntos de comunidades tenían diferencias en las posibilidades de acceso a expertos, ya sea técnicos, abogados, etc. En la explicación propuesta en esta tesis, la diferencia en los tipos de expertos a los que las comunidades recurren es producto del tipo de encuadre que éstas realizan. En este sentido, una vez que el encuadre se produce, es relevante analizar el proceso mediante el cual la comunidad convocó a los expertos y el tipo de vínculo que establecieron con ellos.

Revisando el argumento de las estrategias de las empresas y sus aprendizajes, la empresa que contacta a ambos conjuntos de comunidades es la misma (*South American Salars-Orocobre*). Esta empresa es la encargada de la exploración. En el caso de Olaroz, logra desplegar una estrategia de relación con la comunidad, que luego es profundizado por Sales de Jujuy. En cambio, en Salinas Grandes las comunidades no aceptan la forma en que tanto la empresa como el estado se acercan al territorio y buscan implementar la consulta a la comunidad. En la presente investigación sostengo que la estrategia de la empresa es un factor subsidiario respecto del encuadre. En la secuencia temporal, el encuadre de las comunidades depende de sus PCRI. Luego, en el encuentro entre comunidades y empresas, ese encuadre se pone en juego y allí la estrategia de la empresa solo cobra relevancia cuando se trata de un encuadre compensatorio, ya que en ese caso la demanda se dirige principalmente a la empresa. En cambio, cuando el encuadre es autonomista la demanda no se dirige a la empresa por tanto su estrategia no es central. En este tipo de encuadre la demanda se dirige al estado, quien tiene las atribuciones necesarias para decidir sobre la aplicación de la Consulta Previa, Libre e Informada y, por tanto, la autonomía de las comunidades a decidir en su territorio.

En cuanto a los estudios sobre las comunidades de Salinas Grandes, la actividad de la prelatura de Humahuaca en el impulso de la auto organización en las comunidades aparece como un elemento a contemplar para la comprensión del fenómeno bajo estudio. Sin embargo, este argumento requiere un análisis más profundo para comprender las diferencias en las respuestas de las comunidades, ya que ambos conjuntos son parte de la misma prelatura de Humahuaca.

Finalmente, en el argumento de esta tesis las variables estructurales, ligadas a la posición de los actores en la estructura social (desigualdad estructural en términos de Saba (2005)), y las culturales, ligadas a las concepciones sobre la naturaleza, no son las determinantes en las

respuestas de las comunidades a los proyectos mineros. Esto no significa que no tengan influencia, sino que el eje de la interpretación está puesto en identificar el rol de las distintas trayectorias de reivindicación (es decir, sus PCRI) en la manera en que las comunidades percibieron y accionaron frente a los proyectos mineros.

1.2 Marco conceptual

1.2.1 La construcción de las respuestas

Como se dijo previamente, en términos analíticos los proyectos pueden generar dos respuestas polares: aceptación o rechazo. Estas respuestas se encuentran en los extremos de un *continuum* que va desde la total anuencia de la comunidad hasta a la negativa a la instalación, pasando por la indeterminación. Desde esta óptica, cada respuesta no constituye una posición fija sino móvil, en el marco de un proceso dinámico.

El rechazo puede ser fruto de una oposición social que se niega a dialogar con la empresa o bien el resultado de una negociación fallida. En cambio, la aceptación necesariamente trae aparejada una negociación que puede implicar acuerdos amplios con la empresa, o bien resistencias y renegociaciones recurrentes sobre la distribución de beneficios de la actividad minera. Al analizar dos casos de respuestas polares en forma comparada, este trabajo construye una interpretación que otorga centralidad a los encuadres que realizan las comunidades ante los proyectos mineros, considerando, también, el particular juego de actores en el que se toman estas decisiones.

Frente a la pregunta de investigación de esta tesis, argumento, como punto de partida, que el encuadre (*framing*) da cuenta del proceso de construcción de respuestas, ya que permite

comprender el significado de la acción social, su dirección e intencionalidad. En las ciencias sociales, la producción sobre *framing* es muy prolífica y permite comprender fenómenos en diferentes escalas y dimensiones. En términos generales, esta literatura define los encuadres como lentes a través de las cuales los actores observan, captan y aprehenden el mundo, y toman decisiones en base a dichas percepciones (Shmueli, Elliott, y Kaufman 2006). Así, los encuadres permiten a los individuos y grupos construir percepciones, interpretaciones y comprensiones consistentes con sus propias visiones del mundo (culturales, económicas, socio-políticas, etc.), facilitando los procesos de toma de decisiones (Shmueli, Elliott, y Kaufman 2006). A partir de este enfoque es posible responder la pregunta sobre cuál es el problema, cuáles son sus causas, cómo se abordará y, eventualmente, qué solución se le dará.

Por encuadre entiendo un principio de organización de la experiencia que transforma la información fragmentaria en un problema estructurado y significativo (Verloo 2005), y que, así, activa demandas y cursos estratégicos. El supuesto que subyace a la teoría del *framing* es que un problema puede ser visto desde una variedad de perspectivas y, según el tipo de encuadre con el que se lo construya, son posibles unas soluciones (respuestas) u otras. Un encuadre define “lo que está pasando” ante una determinada situación, estableciendo el contexto interpretativo en el que se desarrollará una acción. Es decir, el estudio del *framing* centra su atención en los procesos de atribución de sentido que se dan en las interacciones sociales, destacando las capacidades reflexivas de los actores y la producción de sentido como un proceso social (Goffman 2006).

Goffman parte de suponer que ante las situaciones cotidianas los individuos se enfrentan a la pregunta: “¿Qué es lo que está pasando aquí?” (Goffman 2006, 8), y el estudio de las acciones que los individuos despliegan a partir de una situación permite presumir la respuesta a esa

pregunta. En este enfoque, el encuadre es la perspectiva desde la cual un fenómeno es observado. Esta perspectiva está ligada a los diferentes roles y posiciones del actor. En el caso de roles sociales muy diferenciados, es fácil suponer que la visión de la situación es diferente. Sin embargo, el concepto de *framing* permite pensar más allá de este supuesto. No se trata sólo de una derivación de la posición social del actor, sino que también remite a una lectura del contexto en función del cual se organiza la experiencia y se destacan aspectos en la interpretación de una situación determinada. Harre (2006) destaca que, si bien el análisis de Goffman se inscribe en el enfoque micro sociológico –ya que se centra en la interacción a escalas reducidas–, el pasaje de un énfasis en los individuos al énfasis en las comunidades –donde se ubican los recursos cognitivos necesarios para organizar la experiencia social– y de un análisis estático a uno dinámico, ya se encontraba latente en la obra del autor. En los últimos años el concepto de *frame* fue tomado por otros enfoques ampliando su capacidad explicativa. En el ámbito de estudio de los movimientos sociales (McAdam, McCarthy, y Zald 1999; Benford y Snow 2000), el *framing* se desarrolla oponiéndose a (proponiendo un diferente eje) y complementando las teorías de la elección racional, la de los procesos políticos y la teoría de la movilización de recursos (Olson 1992; Jenkins 1994; McAdam, McCarthy, y Zald 1999; Tarrow 2004). Este enfoque del *framing* subraya los esquemas y los procesos interpretativos que median entre la oportunidad y la acción (McAdam, McCarthy, y Zald 1999). El encuadre permite organizar la experiencia y significarla, diseñar el discurso alrededor del asunto de interés (Benford y Snow 2000; Snow 2008), al tiempo que movilizar adherentes, lograr el apoyo de los “espectadores” y desmovilizar a los antagonistas (McAdam, McCarthy, y Zald 1999). La construcción del encuadre tiene como punto de partida un determinado stock cultural basado en identidades colectivas e imaginarios presentes en el contexto social donde se inserta la acción

(Zald 1999; Tarrow 2004) y el proceso de encuadrar la acción colectiva es estratégico (Zald 1999). En lo que respecta a esta investigación, la contribución más importante de la literatura sobre movimientos sociales está en sostener que las demandas y reivindicaciones, así como el sentido de lo que es justo y lo injusto, dependen de las interpretaciones de los actores en un contexto dado (Cadena Roa 2002, citado en Labiano 2012).

En el ámbito de las políticas públicas, los estudios de *policy frame* visibilizan la multiplicidad de interpretaciones posibles sobre un fenómeno determinado –objeto de las políticas públicas– y cómo esa diversidad de visiones impacta en las soluciones propuestas (Rein y Schon 1999; Van Hulst y Yanow 2016). Este enfoque sostiene que los encuadres no son meras descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones que dan sentido a dicha realidad y estructuran su comprensión. Su estudio permite identificar encuadres dominantes y/o en conflicto entre sí para una política pública en particular (Bustelo y Lombardo 2006). A diferencia del enfoque estratégico que predomina en el estudio sobre los movimientos sociales, en el ámbito de las políticas públicas se hace eje en el proceso y en la interacción intersubjetiva en la que los encuadres son construidos (Van Hulst y Yanow 2016). Desde esta perspectiva, los diferentes actores representan la naturaleza del problema de formas diferentes –a menudo incompatibles– porque los involucrados tienen diversos roles, intereses, perspectivas y acceso a la información (Schön 1971 citado en Van Hulst y Yanow 2016). De esta forma, si bien el *framing* es un proceso dinámico, luego los encuadres pueden parecer estáticos porque se cristaliza una forma específica de ver el problema.

Recapitulando, los encuadres son elementos centrales para comprender la manera en que los individuos experimentan el mundo social y cómo estas definiciones de la situación funcionan como guías para la acción (Goffman 2006). Son dimensiones centrales del encuadre la

selección, la organización y el énfasis de ciertos aspectos de la realidad, lo que implica la exclusión de otros (De Vreese y Semetko 2001). A su vez, estos encuadres dan forma a las demandas y reivindicaciones –y su sentido de justicia o injusticia– (Cadena-Roa 2002, citado en Labiano 2012), condicionando las preferencias de los actores respecto de cuál es la mejor manera de resolverlo (Bustelo y Lombardo 2006).

A partir de estas contribuciones resalto el carácter dinámico del concepto de encuadre mediante el cual ciertos dispositivos cognitivos permiten dar sentido a información compleja, organizan los fenómenos en categorías coherentes y comprensibles, resaltando algunos aspectos y descartando otros. Postulo que, por su cualidad dinámica y procesual, el encuadre es cognitivo a la vez que estratégico. Esta afirmación retoma algunas de las características de los estudios comunicacionales sobre encuadres. Allí se sostiene que el proceso de encuadre contiene distintas etapas: construcción del marco, establecimiento del marco y consecuencias del encuadre a nivel social (De Vreese 2005). En este sentido, el encuadre incluye una interpretación del problema, una propuesta de solución (la demanda) y un curso de acción a seguir (cómo expresar y satisfacer esa demanda). A los efectos de esta tesis interesa identificar con qué elementos se construye el encuadre inicial y luego qué acciones se despliegan en consecuencia. En efecto, una vez encuadrado el problema, los actores desenvuelven demandas y cursos de acción que hacen más probables unas respuestas que otras, en el marco de una serie de interacciones específicas. De esta forma, estas demandas y cursos de acción no son independientes del encuadre, sino que cada encuadre implica una combinación diferente que desata procesos específicos y lleva a respuestas distintas. Los actores a los que se dirigen las demandas y los procesos en los que se resuelven las reivindicaciones permiten comprender cómo se llega a la situación observada (variable dependiente), es decir, a las respuestas. En cada

una de estas dinámicas, el estado y las empresas juegan un papel diferente y son distintos los actores y las agencias estatales que participan del proceso. Es decir, los encuadres son “estructuras cognitivas dialógicas o intersubjetivas” (Acevedo 2013, 6). Por lo tanto, se construyen en la interacción social y son parte de un proceso dinámico y potencialmente contencioso. Además, son el resultado de arduos procesos de agenciamiento interno y externo (Martínez Neira y Delamaza 2018). A su vez, el proceso de generación de nuevos encuadres no es una construcción en el vacío, sino que muchas veces parte del cuestionamiento de encuadres interpretativos existentes.

1.2.2 Los procesos comunitarios de reivindicación indígena

Ahora bien, la gran producción académica sobre *framing* se ha centrado en estudiar los efectos del encuadre, en relación tanto a la movilización de actores como a las decisiones de los individuos y/o al impacto en la producción de políticas públicas. No obstante, para responder la pregunta de investigación de esta tesis es central indagar por qué las comunidades similares construyen encuadres diferentes sobre el mismo problema. Como veremos, la construcción de encuadres por parte de las comunidades indígenas en lo que respecta a las actividades mineras se nutre de una trayectoria previa de reivindicación indígena que proporciona bases cognitivas para la toma de decisiones, donde se ponen en juego ideas sobre los derechos, la ciudadanía y el desarrollo. En este sentido, este enfoque permite reconstruir la temporalidad de las interacciones en las que se construyen los encuadres, identificando interacciones previas y procesos de construcción social de la realidad más amplios.

En concreto, el PCRI es el proceso mediante el cual las comunidades indígenas 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). De esta manera, este proceso está caracterizado por una pluralidad de actores en interacción, en el que se plasman ideas, se despliegan acciones y se obtienen resultados variables a lo largo del tiempo. En un mismo contexto institucional, se pueden producir distintos PCRI en función de las interacciones sociales que se producen, de las ideas que sustentan las acciones y las reivindicaciones obtenidas.

Sostengo que cada comunidad o conjunto de ellas atraviesa su propio PCRI, ya que cada proceso combina de manera particular las reivindicaciones generadas en y desde la propia comunidad con la traducción y apropiación de las ideas y políticas internacionales, nacionales y provinciales en el ámbito de cada comunidad específica. Esta definición implica reconocer la capacidad de agencia de los actores en sus procesos reivindicativos, aun en los casos en que el puntapié inicial provenga de actores de niveles supracomunitarios, nacionales o internacionales. Diversos autores (Bengoa 2000 y 2009; Bello 2004 y 2009a; Assies 2007 y 2009) sostienen que la cuestión indígena irrumpe a la agenda pública en América Latina a fines de 1980. Los procesos políticos y las transformaciones sociales ligadas a este fenómeno han tenido diferentes etapas (ver capítulo 2) y características distintivas en los países de la región. En el marco de estos procesos, la literatura advierte un pasaje del multiculturalismo liberal a la interculturalidad (Bengoa 2009; Santos 2012).

Si bien la diversidad cultural desafía el modelo de modernidad basado en la correspondencia entre un estado y una cultura nacional (Rodríguez 2013), existen diferentes enfoques que encuadran la política en torno a la diversidad en cada caso puntual. Sintéticamente, el concepto

de multiculturalidad refiere a la existencia de varios grupos culturales o “ciudadanías segmentadas” por cultura, lengua e historia (Barabas 2014) en una sociedad o dentro de un estado. En cambio, asumiendo que las sociedades son multiculturales, el concepto de interculturalidad se centra en la interacción entre los diversos grupos culturales (Hernández Reyna 2007). En este sentido, el multiculturalismo reconoce la presencia de culturas no eurocéntricas y aspira a su integración a la sociedad. En cambio la interculturalidad va más allá del reconocimiento de la diversidad, proponiendo “el enriquecimiento recíproco entre las varias culturas en presencia” (Santos 2012, 22). Se trata de sostener la diferencia, no borrarla, eso implica que la presencia del otro debe transformar los términos de la conversación. El proyecto intercultural en el discurso de los movimientos indígenas propone que se reconozca la diferencia y la paridad en la toma de decisiones (Walsh 2002; Quintero et al. 2014). En este sentido se habla de “restituir un poder que fue destituido” y que en muchos países se convierte en derecho. Bajo esta premisa se construye la demanda de autonomía, dado que el “enriquecimiento recíproco” requiere que ambas culturas tengan la facultad de decidir sobre la forma en que habitan sus territorios. En este sentido, la autonomía requiere una mirada que contemple el pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia de diversos órdenes normativos, en términos de igualdad (Walsh 2002).

A los fines de esta tesis me interesa rescatar este pasaje discursivo del multiculturalismo a la interculturalidad, bajo el supuesto de que este proceso implica la transformación de los sentidos construidos por los actores y por las políticas públicas dirigidas a la población. Es decir, este pasaje implica la migración de ideas y políticas vinculadas al paradigma de la integración hacia aquellas que rescatan márgenes de autonomía en la toma de decisiones. Si bien este proceso puede verse desplegado en el tiempo, sostengo que no permea homogéneamente a todos los

actores en un momento determinado. Más bien conviven en las sociedades ideas tanto de multiculturalismo como de interculturalidad, con predominancia de unas u otras. Las trayectorias de los actores y sus interacciones permiten comprender qué ideas predominan en cada caso.

Las ideas ligadas a la integración de las comunidades indígenas a la nación predominan en los PCRI tempranos, mientras que las ligadas a la autonomía lo hacen en los PCRI tardíos. La denominación tempranos versus tardíos refiere al *timing* en que estos procesos se desarrollaron respecto al proceso más general descrito como de “emergencia indígena” (Bengoa 2000) desarrollado en mayor detalle en el capítulo 2. Para los PCRI tempranos la demanda por la tierra se constituye en el eje central de las reivindicaciones mientras que para los tardíos la titulación de la tierra es vista como un paso necesario, pero esta demanda no puede separarse de la capacidad de decidir en el territorio, es decir de la autonomía. Bengoa (2009) sostiene que el primer ciclo de la emergencia indígena, iniciado en los años 1980, tuvo su pico en los 1990, con la institucionalización de las demandas en los diferentes andamiajes normativos de la región. En el caso de Argentina, hay un momento bisagra con la reforma de la constitución en 1994 y la incorporación de los derechos específicos de los pueblos indígenas al andamiaje normativo. Para Bengoa (2007), más allá de las especificidades, el principal triunfo de este primer ciclo es la instalación del tema de los derechos indígenas en la política latinoamericana. El segundo ciclo de emergencia indígena, que el autor sitúa en la primera década de los años 2000, implica un cuestionamiento de fondo del concepto de ciudadanía “tradicional” existente en las sociedades latinoamericanas. Para las comunidades que comienzan su ciclo de reivindicación en este contexto, la frontera de lo posible se encuentra mucho más extendida respecto de quienes comienzan antes de la reforma constitucional. En

otras palabras, los avances en la participación del movimiento indígena tanto en la arena política partidaria como en el derecho internacional implicaron recorrer un camino en el que se construyeron demandas de interculturalidad que propusieron la autonomía para decidir sobre el territorio. El contexto y el *timing* en el que las poblaciones se incorporaron a las discusiones sobre los derechos fueron fundamentales para la construcción de sus encuadres sobre los proyectos mineros. Desde esta perspectiva se trata de incorporar al argumento la dimensión temporal y espacial, entendiendo que para comprender los fenómenos bajo estudio es necesario rastrear transformaciones y procesos de diferentes escalas y temporalidades. Centrar la atención en estos contextos, además, permite conceptualizar las respuestas como procesos interactivos y dinámicos, procesos abiertos y en permanente transformación.

En esta investigación sostengo que el tipo de trayectoria reivindicativa experimentada por cada comunidad –que supone el encuentro entre reivindicaciones disputadas en arenas internacionales, nacionales y locales– redundando en ideas, aprendizajes, redes de actores y resultados que modelan la forma en que las comunidades interpretan los proyectos mineros, afectando su encuadre. Los PCRI implican actores, ideas y políticas desplegadas en un contexto temporal y espacial específico para cada comunidad. De esta manera, a diferencia de la literatura que aborda a las comunidades indígenas haciendo énfasis en rasgos culturales que se presumen comunes, sostengo que compartir una cosmovisión no invalida diferentes procesos de reivindicación indígena y encuadres divergentes ante los proyectos de instalación minera. Así, la respuesta de las comunidades a la instalación de proyectos mineros depende de cómo, a partir un PCRI determinado, se interpreta ese fenómeno. A partir de allí, los encuadres articulan

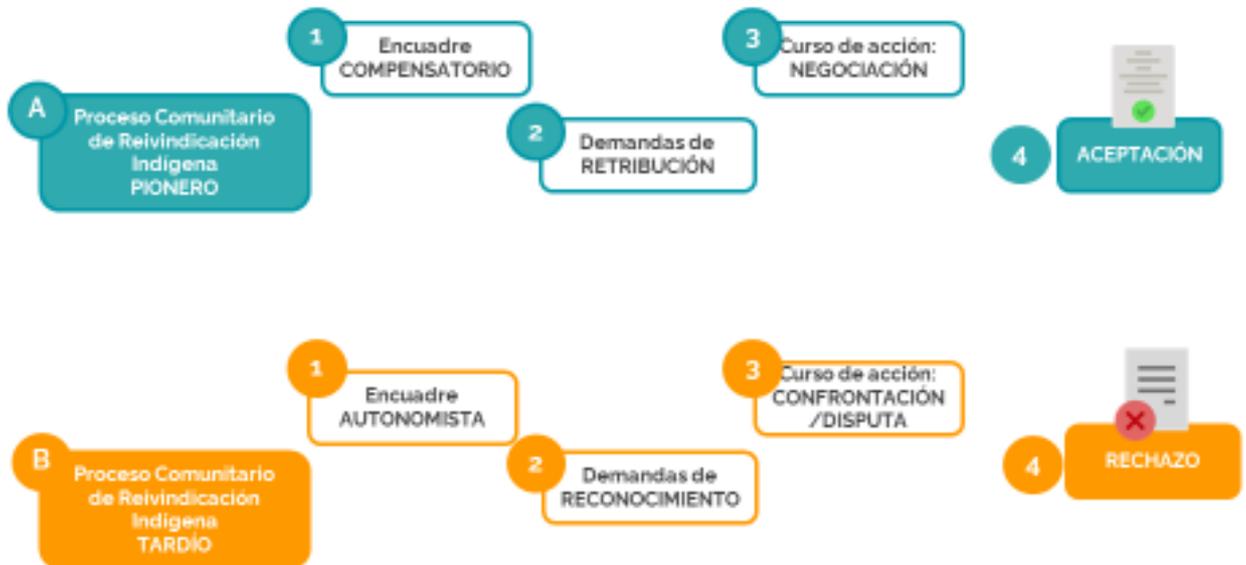
demandas y cursos de acción que, desplegados en un proceso, conducen a construcción de respuestas²³.

1.2.3 Recapitulación del argumento general

El argumento general de esta tesis (desplegado en el Diagrama 1) hace hincapié en la dinámica de las trayectorias de reivindicación de las comunidades, es decir, sus PCRI, y sus procesos de encuadre, identificando su construcción, negociación, respuesta y transformación. A partir de lo desarrollado precedentemente, el argumento general de esta tesis sostiene que las respuestas de aceptación o de rechazo de las comunidades dependen de los encuadres que ellas construyen ante los proyectos mineros. A su vez, estos encuadres se inscriben en los PCRI de cada caso particular. La diferencia en los PCRI –temprano y tardío– contribuyen a la construcción de diferentes encuadres: compensatorio y autonomista. Cuando el encuadre es compensatorio y, en la medida de que la empresa resuelva la compensación, la respuesta probable es la aceptación. En cambio, cuando el encuadre es autonomista la respuesta probable es el rechazo al proyecto minero hasta tanto el estado no resuelva el eje central de la demanda: la autonomía de las comunidades para decidir en su propio territorio.

²³ Esto no implica desconocer la existencia de una idea compartida de la naturaleza; sin embargo, comprender el encuadre específico de cada comunidad requiere del análisis del contexto en el que éste se construye, identificando la dinámica entre los actores, sus experiencias y sus aprendizajes.

Diagrama 1: Argumento



Fuente: *Elaboración propia*

Las ideas (integración o autonomía) que predominan en cada comunidad –las cuales son la base cognitiva del encuadre frente a los proyectos– provienen de los PCRI. Los PCRI tempranos se enmarcan en los procesos iniciales en donde predomina una apuesta por la integración de las comunidades a la nación. Los PCRI tardíos son el resultado de la discusión y reivindicación de la interculturalidad, como así también del desarrollo del derecho indígena (tanto internacional como vernáculo), en el cual priman las ideas ligadas a la autonomía.

Un encuadre compensatorio demanda una retribución a la empresa, de allí que el tipo de estrategia que la empresa despliegue contribuirá a que la respuesta de la comunidad sea positiva. Si la empresa está dispuesta a entrar en relación con las comunidades y negociar beneficios, es probable que el resultado sea la aceptación. En caso de que la empresa no acepte la demanda

de retribución, probablemente la negociación fracase y el proyecto sea rechazado. En otras palabras, si la empresa no despliega una estrategia de relación y la demanda de la comunidad es de retribución, las comunidades podrían oponerse al proyecto hasta tanto la empresa no prevea mecanismos mínimos de interacción y negociación.

En cambio, cuando el proceso de reivindicación se despliega más tardíamente en el tiempo, lo que trae aparejado la incorporación de las ideas de autonomía, el encuadre más probable es el autonomista. En este encuadre, la demanda -reclamo por la autonomía para decidir en el propio territorio- se centra en el estado y mientras el estado no se expida sobre ella, las comunidades rechazarán el proyecto. De manera que el “orden y el ritmo” del proceso (Falleti y Mahoney 2016) son importantes para establecer la lógica del argumento causal.

De esta manera, el argumento teórico de la tesis implica que, para comprender las respuestas de las comunidades indígenas frente a proyectos mineros, es necesario establecer una continuidad entre la forma en que las comunidades históricamente procesaron sus demandas a nivel local y los encuadres que luego construyen ante acontecimientos concretos que tienen lugar en sus territorios, como los proyectos mineros. El encuadre, así generado, implica una demanda que contiene discusiones más amplias respecto a la relación de las comunidades indígenas con el estado, las empresas y la sociedad en general.

El concepto de encuadre –en tanto interpretaciones producidas en la interacción e insertas en procesos organizativos y sociales– me permite analizar la interpretación que construyen las comunidades respecto de los proyectos mineros, al tiempo que los PCRI constituyen el punto de partida para el análisis contextual e histórico de los encuadres, las demandas y las respuestas. Teóricamente, postulo que la aceptación o el rechazo de las comunidades frente a la instalación de proyectos mineros es fruto de la construcción de encuadres diferenciados, a los que

denomino 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 (“heteronomía” en términos de Castoriadis 1997), mientras que uno autonomista implica una disputa de poder por la definición de la ley y por la posibilidad de que 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 encuadre autonomista implica una demanda de reconocimiento. Me baso aquí en la distinción que realiza Fraser (2000 y 2008) entre demandas de redistribución y de reconocimiento. Esta autora sostiene que las reivindicaciones de justicia social se dividen en dos tipos: (1) reivindicaciones redistributivas, que pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza y apuntan a desarticular desventajas económicas; y (2) reivindicaciones de reconocimiento, donde el objetivo es la búsqueda de 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, a diferencia de su conceptualización, identifiqué el otro tipo de demandas como retributivas, en tanto que 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. Cada demanda a su vez implica un curso de acción específico en pos de expresar y satisfacer esa demanda. En el caso de las demandas de retribución, el curso de acción desplegado es la negociación, en donde las comunidades se proveen de información para poder negociar con las empresas las mejores condiciones posibles. En el caso de las demandas de reconocimiento, el curso de acción es la confrontación, mediante

estrategias de judicialización, acciones directas y protestas. Siguiendo con esta línea, una vez construido un encuadre compensatorio y activada la demanda de retribución (que se dirige a la empresa), la estrategia de la empresa será importante para que se produzca la aceptación del proyecto, pero por sí misma no es suficiente para la aceptación

Al igual que en el caso de la estrategia de entrada de la empresa, los expertos y mediadores cumplen una función una vez que el problema está encuadrado, y permiten comprender el camino que conduce desde el encuadre hasta la respuesta (variable dependiente). Una vez definidos los encuadres, el proceso de construcción de la demanda habilita a la convocatoria de actores que provean información especializada para la toma de decisiones. Con la participación de los expertos se ponen en juego principios, juicios profesionales y nociones de validez que no siempre se explicitan y no necesariamente los actores comunitarios comparten, lo que puede generar tensiones, acuerdos o la imposición de una visión por sobre otra. Es decir, más allá de que expertos y otros actores apoyen a las comunidades, no siempre la interacción sucede en armonía o hay coincidencia absoluta. Ahora bien, según el modo en que las comunidades encuadran el problema, van a recurrir a expertos con ideas productivistas o a aquellos que sostienen visiones socio-comunitarias. En este sentido, los expertos tienen un rol importante una vez que las comunidades encuadran el problema. Asimismo, las visiones de los expertos respecto de la cuestión indígena en general y de sus derechos constitucionales en particular permean su intervención más allá del tipo de conocimiento específico que sea solicitado en cada caso. De esta manera, el tipo de expertos convocados a partir de cada encuadre desempeña el rol de reforzar el propio encuadre de la comunidad y otorga herramientas que posibiliten el planteo de la demanda y la estrategia desplegada a continuación. Es decir, el rol de los expertos es importante en el proceso de construcción de la respuesta, en el que, además, los expertos

despliegan su propia visión del problema permeando el proceso. De manera que estos actores contribuyen con sus propias representaciones a la construcción de las demandas.

El argumento de esta tesis propone una secuencia de eventos ordenada, inserta en contextos temporales y espaciales. Estos contextos aportan ideas y significados que moldean los efectos causales (Falleti y Mahoney 2016). El tipo de PCRI de cada comunidad está vinculado a un momento en el tiempo y por tanto captura una determinada etapa de las discusiones sobre los derechos indígenas tanto a nivel nacional como internacional. Así, esta cadena de acontecimientos, es decir 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.

Si bien reconozco la dimensión cultural y la diversidad de concepciones de desarrollo²⁴ en juego en los conflictos mineros, propongo evitar una mirada esencialista de los actores (De Echave et al. 2009; Gundermann y Göbel 2018). Por ello, en el argumento de esta tesis las variables estructurales²⁵ ligadas a la posición de los actores en la estructura social –desigualdad estructural (Saba 2005)– y las culturales ligadas a las concepciones sobre la naturaleza no son las determinantes en las respuestas que las comunidades dan a los proyectos mineros. Esto no

²⁴ Entiendo por enfoque occidental del desarrollo a aquel que se concibe como un proceso lineal donde el bienestar se consigue mediante la satisfacción de necesidades y acceso a servicios y bienes (Juárez Alonso 2013). Es decir, el énfasis está puesto en los aspectos económicos, el mercado y el consumo. Esta simplificación tiene muchos matices, empezando por las conceptualizaciones que suman al concepto de desarrollo los conceptos de humano, integral, endógeno, entre otros. Sin embargo todas estas conceptualizaciones comparten la idea de progreso, de manera que indefectiblemente se trata de transitar de un estado a otro (sub desarrollo - desarrollo, barbarie - civilización, tradición - modernidad) por “el sendero trazado por occidente” (Viteri Gualinga 2002,3). Frente a esto el “buen vivir” (cosmovisión ligada a los pueblos indígenas) plantea una visión holística en donde una vida mejor es una categoría en permanente construcción. En esta mirada el objetivo del esfuerzo humano debe estar puesto en “buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener, (lo que) que se define también como “vida armónica”” (Viteri Gualinga 2002,1). De esta forma, los bienes materiales no son los únicos determinantes del bienestar, sino que se ponen en juego otros valores - conocimiento, reconocimiento social y cultural, conductas éticas y espirituales en la relación con la sociedad y la naturaleza, entre otros- (Juárez Alonso 2013). La relación entre los pueblos indígenas y el mundo circundante (Segato 2013) y las vivencias y trayectorias de las personas auto identificadas como pertenecientes a pueblos indígenas han generado que los pueblos indígenas asimilen, en mayor o menor medida, el término desarrollo. Esto no quita disputas constantes de sentido y redefiniciones a partir de su participación en la escena pública y la conquista de derechos.

²⁵ Ingreso, educación, condiciones de vida y de acceso a servicios, entre otras.

significa que no tengan influencia, sino que no son las ideas centrales en la explicación. El eje de la interpretación está en identificar el rol de los distintos procesos de reivindicación para comprender la manera en que las comunidades perciben y accionan (encuadran y demandan) frente a los proyectos mineros. Es esperable que las respuestas a los proyectos mineros cambien si se ponen en marcha procesos que redefinan estas ideas base. Es decir, si bien los encuadres se cristalizan en un momento determinado, y son producto de determinados PCRI, son procesos dinámicos.

Este planteo supone una discusión sobre la alteridad y la forma en que se entrecruzan las representaciones respecto de la cuestión indígena en general y de los derechos constitucionales en particular. El pasaje de una visión integracionista a una interculturalista (que supone la autonomía) es parte de un proceso que tanto las comunidades como algunas áreas del estado están atravesando. Sin embargo, propongo complejizar esta mirada en dos sentidos: a partir de las formas en que comunidades y “mundo circundante” (Segato 2013) se relacionan y de las experiencias de las comunidades indígenas en la reivindicación de sus derechos (PCRI). Esto implica, como ya fue dicho, que, contrariamente a suponer que compartir una cosmovisión lleva a sostener una posición común frente a los proyectos de extracción, los casos analizados en esta tesis muestran como diferentes procesos de reivindicación indígena (ideas y experiencias) aportan a la construcción de encuadres y respuestas divergentes. Por ello, el argumento hasta aquí expuesto propone posar la mirada sobre cómo se tejen las experiencias pasadas de las comunidades con sus desafíos futuros.

CAPÍTULO 2: LA EMERGENCIA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA

El presente capítulo se propone situar contextualmente los procesos analizados en este estudio. El avance de los derechos de los pueblos indígenas se inserta en un proceso general denominado “emergencia indígena” (Bengoa 2000). Durante este proceso, que comenzó a fines de 1980, se transformaron las relaciones entre estado y pueblos indígenas; y, consecuentemente, esto modificó el posicionamiento de los actores indígenas ante la sociedad en su conjunto. El problema de investigación de esta tesis asume que existe cierta tensión entre el impulso estatal a la minería, la inclusión de la protección ambiental en los marcos normativos y el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas, tanto en la agenda nacional como en la internacional. Particularmente en Argentina, en consonancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el artículo 75 inciso 17 de la Constitución reformada en 1994 establece la preexistencia étnica y cultural de las comunidades de pueblos indígenas. Además, reconoce tanto su personería jurídica como la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, como así también su participación en la gestión de sus recursos naturales. En un primer momento, este capítulo presenta las características de la “emergencia indígena”: cuáles son las ideas que trae esta emergencia y cuál es el impacto en términos de legislación internacional. Luego se presenta la especificidad del caso argentino, reconstruyendo brevemente el posicionamiento político y público de la Argentina en lo relativo al reconocimiento de los derechos indígenas a lo largo de la historia. Asimismo, se analiza cómo se tradujo en términos normativos y en políticas públicas el proceso de emergencia indígena en la Argentina. Finalmente, se presentan las características

salientes del territorio analizado y se presenta sintéticamente la historia de las comunidades indígenas en la Puna, destacando las relaciones establecidas con el estado y la propiedad de las tierras y la llegada de la emergencia indígena en estos territorios.

2.1 El movimiento indígena como actor político

Desde fines de 1980, el movimiento indígena y sus reivindicaciones aparecen con fuerza en la arena pública en América Latina. Esta “emergencia indígena” (Bengoa 2000; Assies 2009) no niega la existencia de las comunidades indígenas como actor con anterioridad a este periodo; de hecho, la población indígena participó en las luchas populares y agrarias de las décadas de los cincuenta a los setenta del siglo XX, identificándose como campesinos. Estas estrategias dan cuenta de la capacidad de “resistir, negociar, disputar y reformular los discursos provenientes de las elites y las clases dominantes en un intento de consolidar demandas y objetivos propios” (Soliz 2012,131). No obstante, la “emergencia indígena” refiere a una novedad tanto en la forma en que estos movimientos se organizaron como en el objeto de la reivindicación: la identidad indígena. Bengoa (2000) llama “reinención” de la cuestión indígena a este proceso lento y silencioso de organización: “Los indígenas habían permanecido silenciosos y olvidados durante décadas o siglos, e irrumpen con sus antiguas identidades cuando pareciera que se aproxima la modernidad al continente” (Bengoa 2000, 35).

Si bien es posible identificar ideas indigenistas en América Latina desde comienzos del siglo XX, aquellas estaban promovidas por especialistas, académicos y políticos no indígenas sensibilizados con la situación de exclusión, pobreza y discriminación que sufrían las comunidades. En esa etapa se impulsaron mayormente políticas integracionistas que buscaban

el acercamiento de las comunidades a la “civilización”, fundamentalmente a partir de la educación, una serie de programas que buscaban eficientizar la agricultura y la implementación de variados programas de reforma agraria (Bengoa 2000; Soliz 2012).

Los autores coinciden en que en este periodo (comienzos del siglo XX) se impulsó la creación de las primeras organizaciones indígenas o campesino-indígenas. Estas organizaciones fueron cambiando el foco de la demanda: de las demandas en torno a las problemáticas campesina y de clase hacia la reivindicación de las especificidades étnicas (Zúñiga Navarro 1998; Bengoa 2000). En otras palabras, mientras que las demandas campesinas hasta los años 1980 se enfocaron en la reforma agraria, las demandas surgidas a partir de la emergencia indígena comienzan a discutir los modelos integracionistas –que caracterizaron a las políticas indigenistas del pasado– con el objetivo de reivindicar una serie de derechos fundamentales: la diversidad cultural, la tenencia legal y comunitaria de las tierras habitadas ancestralmente, la autodeterminación y la autonomía. La fortaleza de esta reivindicación residía en el rescate de cierta tradición comunitaria que aún se encontraba viva y justamente por ello en constante transformación (Fandos 2014).

En el surgimiento de estos movimientos, Bengoa (2000) rescata el rol fundamental que, desde fines de la década de 1970, tuvieron tanto la Iglesia católica como organizaciones internacionales (tales como OIT, el Banco Mundial (BM), el Fondo Indígena, entre otras) y ONGs (por ejemplo, la OXFAM, IWGIA). Como resultado de estos procesos de re-emergencia²⁶ indígena, muchas demandas ingresaron a la legislación internacional y, sobre todo, a partir del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los

²⁶ Utilizo re-emergencia para dar cuenta de la existencia previa de diversos procesos de lucha enmarcados en diversas estrategias de supervivencia y asimilación en periodos caracterizados por las ideas integracionistas.

derechos de los pueblos, se lograron modificaciones en los marcos normativos, las instituciones y las políticas públicas de muchos países.

El proceso de internacionalización de los derechos de los pueblos indígenas se insertó en un proceso más amplio de universalización de los derechos humanos (Aguilar Caballo 2005). Ese proceso inició en la posguerra con la declaración universal de los derechos humanos (1948), en el marco de la ONU, y a partir de allí se fue configurando una comunidad internacional en la cual se pasó a discutir la universalización frente a la especificidad de cada pueblo o región, aunque no hay dudas de que se trata de un proceso inacabado, en tanto una cosa es detentar un derecho y otra efectivamente ejercerlo. En el marco de estas discusiones sobre los derechos humanos, aparecieron los derechos de los pueblos indígenas en la arena internacional. Asimismo, estas transformaciones, y sus efectos, se enmarcan en dos procesos generales: la globalización, por un lado, y la gobernabilidad neoliberal, por el otro (Iturralde 2000).

En los países latinoamericanos, las modificaciones incluyeron diversas formas de reconocimiento constitucional: la incorporación de la consulta previa y legislaciones sobre ocupación de la tierra y múltiples políticas sectoriales (educación, salud y seguridad, entre otras) dirigidas a los descendientes de los habitantes originarios. Asimismo, las organizaciones indígenas utilizaron múltiples vías de reivindicación como la participación en instancias estatales, la incorporación a procesos electorales o distintas formas de reclamo de autonomía (Martínez Neira, Rodríguez, y Leone Jouaunny 2019).

Claudia Briones sostiene al respecto:

La transformación de los escenarios de lucha indígena ha estado en lo inmediato vinculada a los factores posibilitadores y los efectos de un proceso que Russel Barsh (1994) llama el pasaje de los indígenas de objetos a sujetos del derecho internacional y que Willem Assies (2004) define como el pasaje de minorías a pueblos (Briones 2005, 10).

Bengoa (2009) sitúa el primer ciclo de la emergencia indígena en la década de 1980 con su pico en los años 1990, y algún grado de institucionalización a principios de esta década, que luego tiende a agotarse hasta un segundo ciclo que inicia a fines de la primera década de los 2000. Este segundo ciclo plantea un cuestionamiento de fondo del concepto de ciudadanía “tradicional” existente en las sociedades latinoamericanas, sostiene Bengoa:

La primera fase del ciclo de la Emergencia Indígena permitió instalar la cuestión de la etnicidad en América Latina. La segunda fase que observamos recién comienza, y planteará el desafío de construir una nueva forma de ciudadanía indígena. Es una segunda fase del proceso de “descolonización interna” (Bengoa 2009,19)

En este sentido, la autonomía suma un nuevo escalón en las demandas en el llamado segundo ciclo de emergencia indígena. En suma, la referencia a los ciclos permite dar cuenta de las transformaciones profundas de las poblaciones indígenas tanto en la vida cotidiana como en la relación con el mundo no indígena. Allí la autodeterminación va tomando un rol central, las experiencias del Gobierno de Evo Morales en Bolivia y de los diversos municipios indígenas que fueron surgiendo en muchos países generaron modelos a seguir. El principal desafío de esta nueva situación fue (y sigue siendo) la construcción “una nueva ciudadanía de los indígenas, en que ser ciudadano de la nación y miembro del pueblo indígena no plantea contradicción” (Bengoa 2009, 7). Sin embargo, necesariamente el derecho a la autodeterminación implicó una tensión con el principio de soberanía permanente del estado nación (Moreta 2019). En el caso específico de los recursos naturales, las leyes que garantizan la posesión del estado de los mismos cuestionan la posibilidad de aplicación de la autodeterminación y de la aplicación efectiva del derecho a la consulta previa, ya que la misma debiera tener un carácter vinculante. Por ello, aun cuando existe en América Latina un andamiaje jurídico potente para la defensa de los derechos indígenas, existe una “brecha de implementación” que refiere a la distancia entre

el reconocimiento formal de un marco jurídico de derechos y la ausencia sustantiva de prácticas administrativas y políticas por parte de los estados latinoamericanos (Assies 2007 y 2009).

2.1.1 Principales componentes de la “emergencia indígena”

Con todo, la “emergencia indígena” tuvo diferentes etapas y características distintivas en los países de la región. Sintéticamente subrayo cuatro componentes que fueron adquiriendo diversos grados de preponderancia en las discusiones a medida que la agenda del movimiento indígena se fue instalando en los países y los ciclos a los que refiere Bengoa (2000 y 2009) se fueron desarrollando:

1. Autodefinición: el convenio de la OIT, en su artículo 1.2, determina como criterio fundamental de aplicación a quienes manifiesten “conciencia de su identidad indígena o tribal”. En este sentido, la autodefinición pasa a ser considerada el criterio válido de definición en el derecho internacional (Barié 2003). Desde la década de 1980 se registró un crecimiento numérico sostenido de las autodefiniciones indígenas (Bengoa 2000). Este proceso de crecimiento fue producto de la reasunción de identidades que habían estado ocultas bajo otras formas sociales en periodos anteriores. Es decir, uno de los ejes principales de los procesos de emergencia indígena residió en la posibilidad de visibilizar a un colectivo que había sobrevivido a la desaparición, mediante el concepto de autodefinición. Tanto la “persistencia como la transformación” de la etnicidad en sociedades colonizadas se explica por variados procesos de “reorganización étnica”, este mecanismo facilitó la supervivencia del grupo étnico, aunque de forma modificada (Nagel y Snipp 1993). Es decir, los procesos de desindigenización y aculturación impulsados por los estados, sumado a una diversidad de estrategias de supervivencia (Segato 2013; Escolar 2007) de los descendientes de los pueblos, hicieron que

muchas comunidades vivieran este despertar a los derechos como un proceso de recuperación identitaria y un primer paso para la lucha por los derechos (Zúñiga Navarro 1998). Esa recuperación de la identidad no significó el “retorno” de una etnicidad indígena “originaria” sino elaborados procesos de construcción política de identidades, intereses y demandas (Gómez Suárez 2002).

2. Demandas territoriales: Las demandas por la constitución de territorios indígenas ocuparon un rol preponderante en el proceso de crecimiento en la escena pública del movimiento indígena. La reproducción identitaria requiere una base material, por ese motivo la posesión del territorio fue clave para la reproducción de este colectivo como tal. Las disputas sobre la tierra estuvieron presentes desde el inicio, luego las discusiones en torno a la tenencia del territorio implicaron redefinir los términos y revisar la normativa existente sobre la propiedad de la tierra. En el marco del derecho internacional se fue distinguiendo entre las nociones de “tierra” y “territorio”. La primera refiere a la porción de tierra en sí, mientras que la segunda apunta a la reproducción o manifestación de la vida cultural asociada a ese espacio (Zimmerman 2013). De acuerdo con estos avances en materia de derechos, comenzaron a demandarse territorios o hábitats integrales, no solo la superficie de la tierra. Esto generó numerosas disputas en tanto que para los estados requirió –y aún requiere- un cambio de paradigma: dejar por fuera de la lógica del mercado los recursos naturales existentes en los territorios indígenas. Como resultado de estas luchas por el sentido, el concepto tradicional de tierra –asociado a la propiedad privada– se fue transformando en algunas constituciones reformadas y en las políticas diseñadas por los estados, y se fueron incluyendo denominaciones tales como “tierras comunitarias” o “territorios indígenas” (García Hierro 2001; Fernández y Fuentes 2018). Con todo, la legitimación de las tierras indígenas se produce dentro de marcos jurídicos que sustentan otras concepciones

espaciales, lo que muchas veces implica contradicciones entre estas normativas y otras aplicables en los mismos territorios. Las actuales tierras tituladas son resultado de una larga historia de conflictividades de distinta envergadura, así como de negociaciones que por momentos genera confusiones, incluso para los mismos pobladores (Surrallés y García Hierro 2004).

3. Desarrollo de políticas e instituciones legales: los cambios normativos fueron recogiendo algunas de las demandas de los movimientos indígenas. Ejemplos paradigmáticos de estos son: la creación y ratificación del Convenio 169 de la OIT²⁷ del año 1989 sobre pueblos indígenas y tribales, y la consolidación de un movimiento transnacional indígena con activa participación en los foros de las Naciones Unidas. Sin embargo, si bien las ratificaciones del Convenio 169 y las reformas constitucionales han respondido a coyunturas locales, su difusión también fue producto de “efectos de imitación” de las políticas producidas en otros países (Stone 2001). Asimismo, en términos generales, los marcos normativos han tenido dificultades para ser aplicados por lo que se reconoce una importante brecha entre las leyes y su implementación (Assies 2009; Soliz 2012; Martínez Espinoza 2015; Aguas y Nahuelpan 2019). La legislación ha carecido de legislación secundaria –legislaciones que desarrollen preceptos constitucionales y establezcan mecanismos viables para su aplicación– y de reformas institucionales que

²⁷ El Convenio 169 de la OIT es un tratado fundante, ya que revierte la orientación integracionista y les reconoce a los pueblos indígenas el derecho a controlar y fortalecer sus instituciones, lenguas y religiones, en el marco de los estados en que habitan. Mediante este instrumento se reconoce la posesión y propiedad de las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente. El tratado introduce el derecho a participar y ser consultados ante medidas que puedan afectar los territorios que ancestralmente habitan. Aunque el Convenio no recogió todas las demandas indígenas, implicó un cambio conceptual sustantivo al superar las políticas asimilacionistas y reconocer que los pueblos indígenas requieren formas específicas de protección de sus derechos humanos. Los mecanismos de consulta y participación constituyen un eje central del convenio. A partir de este instrumento, la consulta generó una serie de normas y jurisprudencia que la ubican hoy como un principio del derecho internacional de los derechos humanos (Salgado 2013).

posibiliten su aplicación efectiva, generando una variedad de conflictos que socaban la interpretación o el alcance de la legislación. Cabe aclarar que América Latina presenta múltiples matices en torno a los diseños e implementación de estas leyes en función su historia, sus características sociodemográficas (cantidad de población auto-identificada indígena) y la situación específica de cada uno de los pueblos indígenas en cada uno de estos países. En términos generales, en el inicio, las reivindicaciones indígenas se convirtieron en un reclamo por reformas constitucionales y propuestas legislativas (Carrasco 2002; Gómez Suárez 2002). Luego, teniendo en cuenta que la existencia de leyes no significó el efectivo cumplimiento de los derechos, la judicialización se tornó central para demandar la efectivización de las normativas. De esta forma, aun con sus limitaciones, los cambios constitucionales lograron convertir a “los derechos de los pueblos indígenas en derechos potencialmente justiciables” (Sieder 2011, 308).

4. Valorización de la diferencia cultural compuesta por: a) Un cambio paradigmático en las ciencias sociales y humanísticas acerca del valor y la función de la diferencia cultural, en paralelo con una creciente atención internacional a los problemas ambientales (Barié 2003). En este contexto, la cosmovisión indígena emergió como una crítica cultural a las sociedades occidentales. b) La visibilización de las demandas centradas en la defensa del derecho de los pueblos como colectivos sociohistóricos con un pasado y experiencia propia, con sus sistemas de organización y autoridad particulares y con sus propias formas de hacer justicia (Brysk 1994; Bengoa 2000; Assies 2009; Bello 2009a). Aquí fueron apareciendo discusiones que sobrepasaron la tenencia de la tierra y, como se dijo, propugnaron distintos grados de autonomía indígena en los territorios ancestralmente ocupados. Ello, a su vez, implicó el cuestionamiento de los proyectos de nación dominantes que buscaban la integración a través de la asimilación

de los indígenas. Es decir, la demanda de autonomía supuso la aparición de un cuestionamiento a la naturaleza de los estados-nación existentes y a los proyectos de naciones dominantes que buscaban la asimilación de los indígenas, mediante la idea de “crisol”, a través del mestizaje (Assies 2004 y 2009).

Como se desprende de lo dicho anteriormente, entre los factores que influyen la re-emergencia están los aprendizajes que las luchas por las reformas agrarias dejaron en las poblaciones. Estas experiencias prepararon el terreno para una recomposición de las comunidades indígenas, la formación de movimientos locales y la aparición de nuevos liderazgos (Korovkin 2001; Assies 2009). Por otra parte, se sumaron aprendizajes producto de la implementación de políticas indigenistas por parte de los estados-nacionales, en conjunto con la promoción de las organizaciones indígenas por parte de sectores de la iglesia –enmarcados en la teología de la Liberación– y el apoyo de organizaciones de desarrollo local e internacionales (Assies 2009). Bengoa (2009) agrega a la explicación el cambio, ocurrido desde 1980 en adelante, en la situación de la población indígena en relación a su vida cotidiana y de las comunicaciones con el mundo no indígena. En otras palabras, para este autor, las relaciones de continuidad que se establecen entre las grandes ciudades y los territorios en donde viven ancestralmente las comunidades indígenas contribuyen a la explicación de la emergencia Indígena Latinoamericana:

Al reconstruirse [los pueblos] en las ciudades, requieren de un relato que las explique y represente. Es una reinterpretación de las culturas e identidades indígenas tradicionales a partir de la vida en un espacio de multiculturalidad. Esa reinterpretación urbana viaja nuevamente al campo y allí se vuelve a reinstalar, reconstruir y rediseñar. Son identidades de ida y regreso (Bengoa 2009, 18).

Sin dejar de reconocer las luchas y estrategias de los movimientos indígenas en este periodo, algunos autores no hacen eje en las conquistas, como producto de las luchas, sino en términos de “concesiones” que se dan en el marco de una política proactiva para cambiar algo, pero con el objetivo real de que nada cambie -lo que se llamó el “indio permitido”²⁸ en la conceptualización de Hale y Millamán (2005)-. Es decir, se trató de discutir derechos culturales para no discutir derechos económicos sobre las tierras, por ejemplo. En línea con ello se hace énfasis en que los logros en términos de derechos indígenas fueron parte de la búsqueda, de las elites políticas, de nuevas formas de gobernanza (Assies 2009), el “efecto no deseado de la gobernanza” (Puig 2007) o la aparición de un “multiculturalismo neoliberal” (Hale 2002), por el cual se respaldó de manera proactiva una versión sustantiva, aunque limitada, de los derechos culturales indígenas. Las demandas culturales eran aceptadas siempre que no implicaran una redistribución real de los recursos y del poder, lo que puede observarse a partir de la llamada “brecha de implementación” (Assies 2009), es decir, la distancia entre lo discursivo e incluso lo normativo y la implementación real de las políticas acordadas.

Sin embargo, más allá de la discusión sobre los factores que determinaron que la agenda indígena lograra cierta visibilidad en América Latina a partir de la década de 1980, es indudable que para el inicio del siglo XXI el movimiento indígena se consolidó como actor político en la arena internacional y sus reivindicaciones pasaron a formar parte, en mayor o menor medida, de las agendas de los países de la región.

²⁸ Charles Hale y Rosamel Millaman (2005) acuñan el término “indio permitido” como una categoría sociológica mediante la cual se comprenden las políticas públicas hacia estas comunidades en los años 1990. Para estos autores, estas políticas –más allá de los deseos de los reformadores– han tendido a reproducir la subordinación de estas poblaciones. De manera que la creciente presencia indígena en la arena pública no implicó su empoderamiento, ya que siguió siendo un espacio disciplinado por quienes detentaban el poder (Hale 2004). Esta categoría es útil para pensar la pervivencia del racismo institucional dominante en esta etapa de multiculturalismo neoliberal.

2.1.2 *Del multiculturalismo a la interculturalidad*

La primera etapa de la emergencia indígena en los años 1980 se asienta, en parte, sobre las ideas desarrolladas por el multiculturalismo. El movimiento multicultural apareció en la década de 1970 inicialmente en Canadá y Australia, y luego en Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia (Barabas 2014). Fenómenos tales como los flujos migratorios promovidos por la globalización, la aparición de distintos tipos de movimientos étnicos y, en el límite, los nacionalismos fundamentalistas pusieron en cuestión el modelo de modernidad basado en la correspondencia entre un estado y una cultura nacional (Retortillo Osuna et al. 2006; Bello 2009b). Frente a este desafío, numerosos estados decidieron hablar de multiculturalidad con el objetivo de **integrar** esta diversidad y contener la demanda social:

[El multiculturalismo] supone la primera expresión del pluralismo cultural y su postulado básico es la no discriminación por razones de etnia o cultura, el ensalzamiento y reconocimiento de la diferencia cultural, así como el derecho que tienen los inmigrantes a ella [...] El multiculturalismo surgió como reacción a la tendencia hacia la uniformización cultural impuesta por la globalización. Bajo el ambiguo término de tolerancia se incentiva a los nuevos ciudadanos a vivir en su comunidad y tolerar a las otras comunidades etnoculturales existentes en el seno de la sociedad (Retortillo Osuna et al. 2006, 127).

Walsh (2002) sostiene que este término, surgido en los países occidentales, refiere a la multiplicidad de culturas en un mismo territorio, y en este sentido es meramente descriptivo. No se adentra en la dimensión relacional y, en tanto el eje central está puesto en la tolerancia en aras de un funcionamiento social sin conflictos, deja intactas las desigualdades sociales.

Como se dijo, la primera etapa de la emergencia indígena en los años 1980 se apoya en las ideas centrales del multiculturalismo para la construcción del “indio permitido” (Hale 2002). Según

Hale (2002), estas reformas presentaron espacios novedosos para la conquista de derechos, pero con límites precisos en cuanto a qué derechos era posible demandar. Estos límites entraron en debate a partir del concepto de interculturalidad.

El surgimiento del interculturalismo se desarrolló tanto en Europa como en América Latina. En Europa, la cuestión intercultural se refería a los inmigrantes y su relación con un estado nacional cuya tradición cultural fue construida desde hace varios siglos. En cambio, en América Latina el concepto de interculturalidad sirvió a la demanda por el reconocimiento tanto cultural como político de los pueblos indígenas. En los discursos de los movimientos y organizaciones, indígenas, el proyecto "intercultural" supone una transformación. No demandan el reconocimiento y la "integración" en un estado sino que el reclamo es por la participación de los pueblos indígenas en el estado en condiciones de paridad, reconociendo que la diferencia actual de poder es consecuencia de la política colonial y de la colonialidad del poder todavía existente (Walsh 2003). Desde esta interpretación, se plantea dejar de lado la idea de diferencias culturales para pasar a hablar de "diferencias coloniales" (Walsh 2003 y 2002). Este planteo sostiene que las diferencias "culturales" son fáciles de negociar para la "cultura hegemónica", ya que es fácil acomodar las "culturas subalternas" conceptualizadas como "diferencias culturales" en vez de diferencias coloniales. Más aun, las diferencias culturales esconden la diferencia de poder y la dominación, mientras que el concepto de "diferencia colonial" da cuenta de los determinantes de estas diferencias de poder y permite construir proyectos políticos de liberación (Mignolo 2004).

Por ello, en el marco del derecho, desde la perspectiva del interculturalismo se aboga por el reconocimiento del derecho indígena o consuetudinario, es decir, de la coexistencia de diversos órdenes normativos, en términos de igualdad. Se propone construir, a partir del andamiaje

jurídico, una convivencia social donde “la diferencia e igualdad puedan empezar a entretorsejarse” (Walsh 2010, 19).

El pasaje, entonces, del enfoque del multiculturalismo, que promovía políticas de integración, al interculturalismo, tanto en el ámbito de los estados como en el de los movimientos sociales, contribuyó a que, hacia fines de la década de 1990, comenzasen a aparecer demandas de autonomía y de representación política de los pueblos indígenas abogando por plataformas políticas étnicas (Paredes 2015). Las ideas interculturales generan un nuevo universo de ideas, centrado en la idea de autonomía, que acompañan nuevas demandas en los territorios.

2.2 La emergencia indígena en Argentina

En Argentina el número de pueblos indígenas asciende a 32 (CADPI 2017). Hasta el año 2001, el censo nacional no recogió datos específicos sobre los pueblos indígenas como tales. Recién en el mes de junio del año 2006, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos publicó las primeras cifras de su Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI), que fue elaborada durante los años 2004 y 2005. Las cifras de esta ECPI dieron un total de 600.329 personas indígenas en el país, que representaban aproximadamente el 1,7% de la población total. En algunas provincias como Jujuy, la población indígena superaba el 10% de la población. Los datos crecieron considerablemente en la siguiente ECPI del INDEC construida a partir del Censo del año 2010, que identificó un porcentaje de 2.38% de la población total del país, es decir, 955.032 habitantes autoreconocidos como pertenecientes y/o descendientes en primera generación de algún pueblo indígena. Las provincias con mayor proporción de población indígena son Formosa, Salta, Río Negro, Jujuy, Neuquén y Chubut (CADPI 2017). Con todo, en función del trabajo de campo realizado, en muchas dependencias provinciales asumen que

los datos sobre población están subrepresentados dada la dificultad de los censistas de concurrir a censar los diferentes parajes en donde habita población indígena.

Los pueblos indígenas se encuentran en las regiones con los mayores índices de pobreza. Según numerosos estudios, se hallan por tanto entre los grupos poblacionales con mayores dificultades de acceso a servicios esenciales de salud, vivienda, educación, como así también a los recursos de subsistencia, particularmente a la tierra y al trabajo (CADPI 2017). Cabe resaltar que, aunque la mayoría de los indígenas en Argentina viven en zonas rurales, existe un gran porcentaje de la población indígena que ha migrado a las ciudades.

Como se mencionó en apartados anteriores, el proceso de entrada de las reivindicaciones indígenas en la arena pública tuvo diferentes características en los diferentes países de la región. En Argentina, el proceso se inicia con la vuelta a la democracia en el año 1983. La literatura advierte que, a diferencia del resto de América Latina, al momento de la conquista española las características del territorio argentino y el lugar que el mismo ocupaba en el sistema económico hicieron que algunos de los espacios habitados por comunidades indígenas no fueran efectivamente ocupados por los conquistadores ni sus descendientes. Ello configuró, en ese momento, una situación de “pactos y acuerdos” entre los colonizadores españoles y las distintas comunidades indígenas, con el objetivo de resguardar las rutas para la salida de los metales preciosos (Trincheró 2010 y 2006). Así planteado, este periodo supuso una política de reconocimiento que finalizó con el proceso de “formación del Estado Nacional” y la incorporación de la Pampa Húmeda al proceso de producción de alimentos para el mercado mundial. En el periodo de formación del estado nación, los pueblos indígenas pasan a ser negados como ciudadanos (Trincheró 2010; Karasik 2017). Trincheró señala que “históricamente, desde el punto de vista de la denominada historia oficial, la República

Argentina ha sido definida políticamente y caracterizada sociológica y antropológicamente como una nación sin indios” (Trincheró 2010, 112). La “inexistencia” de población indígena en el momento fundacional del estado nacional respondía a “una perspectiva ideológica de ‘orden y progreso’ monológica, monolingüe y monocultural en la cual ni los pueblos aborígenes que vivían en el territorio antes de la creación del Estado ni sus culturas y lenguas propias tenían un lugar” (Fandos 2014, 8-9).

El eufemismo utilizado para las acciones militares, "campañas al desierto", es elocuente en tanto da cuenta, al mismo tiempo, del enfrentamiento y de la negación de la población indígena. “La metáfora del desierto contribuiría a que el conjunto de acciones fueran comprendidas paradójicamente como una campaña militar incruenta y civilizatoria, sobre un territorio salvaje y mayormente deshabitado” (Lenton et al. 2011, 134-135). Lo cierto es que el “desierto” no era otra cosa que los territorios que, en la época colonial, permanecían bajo el control de los grupos indígenas (Bartolomé 2004).

La “Conquista del Desierto”, sin embargo, no significó la ocupación militar de los territorios indígenas, ni la total eliminación de los sujetos, sino que los vencidos fueron trasladados a centros de concentración de prisioneros o deportados masivamente a diferentes lugares del país, en donde, en aras de “civilizarlos”, fueron transformados en fuerza de trabajo esclava. El desarrollo de los ingenios azucareros, de los obrajes madereros y de la apertura de caminos, canales y vías de ferrocarriles, entre otras actividades, fueron receptores de gran parte de esta mano de obra. Estos traslados implicaban la ruptura de las familias, la separación de los niños de sus padres en el marco de una estrategia de disolver la identidad de los menores (Mases 2002; Lenton 2010 y 2015). Las campañas militares dan inicio, entonces, a la misión “civilizadora” del estado.

Con todo, desde la colonización hasta finales del siglo XX, la política del estado transitó desde la negación o exclusión hacia la asimilación e integración:

Tras las campañas militares, el discurso estatal comenzó a modificarse: el indio dejó de ser concebido como “enemigo” y se planteó la importancia de la misión civilizadora. Las políticas se basaban en la idea de que, para incorporarse a la nacionalidad argentina, los indígenas debían renunciar a su condición étnica y asumir el modelo cultural impulsado por el Estado. En esta línea, se plantearon una serie de mecanismos para la “asimilación” –la escolarización, la conversión al catolicismo, la incorporación al trabajo en la economía capitalista, etc.– a la vez el Estado debía “amparar” a los indígenas en este proceso. Así entre fines de las décadas de 1940 y 1960, se sucedieron una serie de instituciones –nacionales y provinciales– destinadas a “integrar” a los indígenas al modelo nacional. En términos generales, se trataba de políticas débilmente institucionalizadas: los indígenas estaban invisibilizados y no eran considerados como una temática relevante (Benedetti y Crespo 2013, 166).

En el artículo 67° inciso 15° de la Constitución Nacional de 1853 se puede leer como muestra de una representación mayoritaria: “Corresponde al Congreso: Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo”. Numerosos autores coinciden en que este proyecto político de la Argentina “bajada de los barcos”, conformando un país poblado por inmigrantes europeos, permaneció sin mayores modificaciones casi 150 años (Tamagno 2013; Demicheli Calcagno, Canet, y Virosta 2015). Como correlato de esta idea, se construye el proyecto político del “crisol de razas”. Este “crisol”, sin embargo, no incluía a las poblaciones preexistentes, sino que por el contrario negaba su existencia:

En el caso argentino, el proceso de formación del Estado nación tuvo como uno de sus móviles principales la eliminación, asimilación e invisibilización de la población indígena. Sus

precursores se encolumnaron tras los ideales de progreso, civilización y orden, con la mirada puesta en occidente y traducido en un tratamiento hacia el indígena en tanto bárbaro- salvaje- incivilizado (Schmidt 2011, 16).

El marco jurídico que acompañaba este proyecto político tenía como trasfondo la consigna “civilización o barbarie” y tuvo como consecuencia que la normativa y la política pública argentina dirigida a los pueblos indígenas “haya sido durante la mayor parte del siglo XX, y aun hoy en gran medida, errática e inorgánica, y más aún, ignorada por la mayor parte de la clase política” (Lenton 2010, 57).

En un recorrido sintético, se puede decir que los organismos indigenistas creados entre 1912 y 1980 fueron erráticos, inconstantes y frecuentemente cambiaban de jurisdicción ministerial o eran directamente suprimidos (Sarasola 2011). No se encuentran leyes que traten de manera integral la cuestión indígena hasta pasado 1980 (Carrasco 2000; Briones y Carrasco 2001; Carrasco 2005) y el artículo antes citado (artículo 67° inciso 15° de la Constitución Nacional) recién fue derogado con la reforma constitucional de 1994. Fue desde esta trayectoria que el país se incorporó a la discusión internacional sobre los derechos indígenas y se sumó a la sucesión de reformas constitucionales que se dieron en América Latina en las últimas décadas del siglo XX (Briones y Carrasco 2001; Briones 2005; Lenton 2010).

Como se mencionó precedentemente, la vuelta de la democracia en 1983 marcó una nueva etapa en la relación entre el estado y las poblaciones indígenas, quienes además comenzaron a organizarse para demandar derechos en relación a la tierra y a la preservación de sus tradiciones. La confluencia entre el activismo indígena, el nuevo contexto institucional y la transformación de la agenda indígena –también en las arenas internacionales– consolidaron en la agenda pública un nuevo actor social en la Argentina (heterogéneo, por cierto) con capacidad de agencia política: el movimiento indígena. Si bien pueden mencionarse experiencias anteriores

de organización política indígena en las décadas de 1960 y 1970 (Carrasco 2002; Gordillo y Hirsch 2010; Radovich 2014; Lenton 2015), la forma que adquirieron las nuevas organizaciones, en este marco internacional favorable, constituyó el fin de la “invisibilización indígena” (Karasik 2017). A partir de esta “emergencia indígena”, progresivamente, se incorporaron a la agenda del estado y al diseño de políticas públicas cuestiones tales como: la titulación de la tierra, el derecho comunitario, la autonomía y la especificidad de la concepción de territorio indígena (Briones 2005; Leone 2013).

Hacia la década de 1990 comenzaron a construirse nuevas instancias de organización indígena que tenían como objetivo la vinculación intracomunitaria, ya sea provincial o regional. Algunos ejemplos son: el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) creado en 1989 y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) fundado en 1990 (Leone 2013). Las dinámicas que se van dando entre estas organizaciones y el estado, sumado al contexto internacional, permiten que hacia 1990 se inicie “un proceso por el cual se pasa de la elaboración de leyes indigenistas integrales con un fuerte carácter integracionista a reformas constitucionales que incorporan en sus marcos el reconocimiento del colectivo indígena como «sujeto de derecho»” (Lorenzetti 2006, 1). Este proceso tiene un hito clave en la reforma constitucional de 1994.

2.2.1 La emergencia normativa

El actual marco jurídico federal de Argentina garantiza los derechos de los pueblos indígenas a través de jurisprudencia nacional y por tratados internacionales que han sido ratificados nacionalmente. Altabe, Braunstein, y González (1996) sostienen que fueron las provincias las que primero sancionaron leyes relativas a la cuestión indígena. Según los autores, esta “génesis

inversa” del orden jurídico fue resultado de que las provincias, en función de sus propias especificidades, fueron requiriendo leyes relativas a la cuestión indígena antes de la reforma constitucional. En 1984 se dictó la Ley Integral del Aborigen N° 426 de la provincia de Formosa; en 1986, la Ley de Promoción y Desarrollo del Aborigen N° 6373 de Salta; en 1987 la Ley de las Comunidades Indígenas N° 3258 del Chaco; en 1987 la Ley 2435 de Misiones, que luego fue derogada y reemplazada en 1989 por la Ley 2727 denominada: Aborígenes. Comunidades Guaraníes: Promoción; en 1988, la Ley 2287 de Río Negro; la Ley Creación del Instituto de Comunidades Indígenas N° 3657 de Chubut en 1991, mismo año en que Mendoza dictó la Ley 5.754 Adhesión de la provincia al régimen de la Ley nacional 23302, y en 1992 la Ley de Comunidades Aborígenes N°11078 de Santa Fe (Altabe, Braunstein, y González 1997; Carrasco 2000).

A nivel nacional la legislación protectora de los derechos indígenas está conformada por una serie de legislaciones que abordan diferentes aristas de la cuestión indígena en Argentina. La Ley 23302 sobre protección de comunidades indígenas, dictada en 1985, creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Este instituto hasta el día de hoy sigue siendo el encargado de diseñar e implementar las políticas a favor de los pueblos indígenas. Bajo esta ley y su reglamento se diseñaron los mecanismos de reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas y se estableció que ésta se adquiere mediante su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas. La personería jurídica es un documento legal que da cuenta de la existencia de una comunidad indígena y posibilita que las comunidades indígenas “tomen parte directamente en sus propios asuntos, sin necesidad de que ningún intermediario individual ni institución pública o privada actúe en su nombre” (Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina S/F). Para

obtenerla, las comunidades deben presentar información que acredite su preexistencia y registrarse internamente de acuerdo a las disposiciones de las leyes de cooperativas, mutualidades u otras formas de asociación contempladas en la legislación vigente (artículos 3 y 4²⁹). El INAI es definido como la entidad encargada de mantener este registro y de coordinar con las provincias que mantienen sus propios registros de comunidades indígenas.

Luego, el artículo 75 inc. 17 de la Constitución Nacional reformada en 1994 y sus normas conexas pasan a funcionar como la columna vertebral de la normativa argentina. Este artículo establece:

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Debido al carácter federal del ordenamiento jurídico argentino, la constitución federal es el piso mínimo de derechos y las provincias pueden desarrollar normativa concurrente, siempre sobre el reconocimiento de ese piso mínimo. Cabe aclarar que la Corte Suprema de Justicia de la

²⁹ “ARTICULO 3° — La inscripción será solicitada haciendo constar el nombre y domicilio de la comunidad, los miembros que la integran y su actividad principal, las pautas de su organización y los datos y antecedentes que puedan servir para acreditar su preexistencia o reagrupamiento y los demás elementos que requiera la autoridad de aplicación. En base a ello, ésta otorgará o rechazará la inscripción, la que podrá cancelarse cuando desaparezcan las condiciones que la determinaron. ARTICULO 4° — Las relaciones entre los miembros de las comunidades indígenas con personería jurídica reconocida se registrarán de acuerdo a las disposiciones de las leyes de cooperativas, mutualidades u otras formas de asociación contempladas en la legislación vigente.” Ley N° 23.302/1985: Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes. Objetivos. Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Adjudicación de Tierras. Planes de Educación, Salud y Vivienda.

Nación ha dictaminado que las disposiciones contenidas en el párrafo 17 del artículo 75 de la Constitución tienen carácter operativo y hacen efectivos los derechos contenidos en ese artículo aún en la ausencia de leyes nacionales o provinciales específicas³⁰.

En el año 2001 se dictó la Ley 25517 que ordenó la restitución de restos mortales de indígenas que se encuentran en museos o en colecciones públicas o privadas, a comunidades indígenas que los reclamen. Luego, en el año 2004, el INAI creó el Consejo de Participación Indígena como espacio para incluir a los pueblos indígenas en la elaboración y ejecución de sus programas y políticas, incluyendo los temas de relevamiento de tierras y servicios sociales.

En el año 2006, debido a la existencia de una gran cantidad de conflictos sobre tierras entre los supuestos titulares de propiedad privada y comunidades indígenas en varias partes del país, el Congreso de la Nación promulgó la Ley 26160 (Anaya 2012). Esta ley ordenó la suspensión de desalojos de comunidades indígenas por un período de cuatro años y encargó al INAI la realización de un “relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas” (art. 3). Al no cumplirse con lo acordado en tiempo y forma, la ley fue prorrogada en varias oportunidades, la última vez en 2017, extendiendo los relevamientos hasta el 23 de noviembre de 2021 (al cierre de esta tesis la nueva prórroga cuenta con media sanción del senado). También en 2006, la Ley 26206 de Educación Nacional estableció la Educación Intercultural Bilingüe con el fin de garantizar el derecho constitucional de los pueblos indígenas a recibir una educación que promueva las culturas y lenguas indígenas. Por su parte, la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2010 dispuso la provisión de radioemisoras en las comunidades indígenas en aras de garantizar el derecho de

³⁰ Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Caso Comunidad Indígena Hoktek T’Oi Pueblo Wichí c. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Amparo, recurso de apelación, 8 septiembre 2003 (Anaya 2012).

los pueblos a la comunicación con identidad indígena. Como se dijo, el INAI es la entidad estatal encargada de implementar estas leyes. Además del INAI, existen otras instituciones de relevancia para los pueblos indígenas. La Secretaría de Derechos Humanos que promueve de la protección de los derechos humanos a través del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo y el Defensor del Pueblo organismo autónomo que tiene entre sus misiones intervenir ante la brecha existente entre el orden jurídico y el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas (Anaya 2012).

A partir del reconocimiento en la reforma constitucional de 1994 de la prevalencia de los tratados y concordatos sobre las leyes (art. 75 inc. 22), forman parte del andamiaje jurídico, con jerarquía constitucional, las declaraciones y los tratados internacionales sobre derechos humanos. De esta manera, el texto de la constitución y los instrumentos internacionales de derechos, que están jurídicamente en igual jerarquía, presiden el ordenamiento jurídico argentino. En particular se destacan los pactos internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 75 inc. 22) y el Convenio 169 (1989, ratificado en el año 2000) de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (ley 24.071) con validez infraconstitucional pero supralegal (art. 75 inc. 22). Este convenio se propone reemplazar la concepción integracionista del Convenio 107 OIT (1957) para pasar a una política hacia los pueblos indígenas que respete el derecho a la igualdad en condiciones de pluralidad (Canet 2007; Fernández y Virosta 2011; Demicheli Calcagno, Canet, y Virosta 2015). Además, Argentina votó a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas al ser aprobada por la Asamblea General en el año 2007.

El convenio 169 de OIT es particularmente trascendente ya que postula como titulares de los derechos a los pueblos indígenas³¹. A su vez, la pertenencia a estos pueblos se establece por un criterio de adscripción subjetiva colectiva. Es decir, no son las personas sino los pueblos los titulares de las tierras, lo que promueve el sostenimiento de las prácticas comunitarias al mismo tiempo que asegura que las mismas no estén disponibles en el mercado de la tierra. El principio interpretativo que rige el Convenio es el derecho a la integridad cultural de los pueblos, por el cual se insta a reconocer y proteger “los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblo” (art. 5). Al mismo tiempo se garantiza la consulta previa libre e informada:

Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. (...) Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (art. 6).

El eje de la autonomía también está presente en el art. 7:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además,

³¹ A diferencia del Convenio 107, el 169 hace referencia a pueblos y no a poblaciones. La demanda de incluir pueblos en la redacción la realizaron los representantes indígenas en la Comisión de Expertos para revisión del Convenio 107, quienes sostuvieron que este término indicaba que dichos grupos tenían identidad propia. Algunos representantes de los gobiernos eran reacios a cambiar la denominación ya que temían que podría implicar cierto grado de reconocimiento de autonomía política, lo que excedería el ámbito de la competencia de la OIT. Finalmente, se admitió la modificación ya que en la OIT, y en otros documentos, se utilizaban ambos términos indistintamente, como sinónimos sin diferente sentido (Jareño 2019).

dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (art. 7).

Luego, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas 2007), a la que Argentina suscribió, reafirma que el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas es un derecho humano por su relación intrínseca con la naturaleza (Unicef 2008). De esta forma, sin ser vinculante, establece un diálogo con los derechos ya expresados en otros instrumentos.

En cuanto a los criterios para establecer la pertenencia indígena, las definiciones existentes sobre los pueblos indígenas son relacionales y refieren al contacto con el mundo occidental. En consonancia con las discusiones a nivel internacional y como consecuencia de la ratificación del convenio 169 de la OIT, en Argentina se utilizan dos criterios: la descendencia y la auto-percepción. Por un lado, los pueblos indígenas son los descendientes de quienes habitaban el territorio antes de la llegada de los colonizadores y se definen por esta ascendencia, que funciona como requisito para la titulación de tierras. Por otro lado, el criterio de auto-percepción refiere a la conciencia de su propia identidad. A partir de la Ley 24.956/98, la auto-identificación de las comunidades indígenas se incorpora a las mediciones censales.

Como se mencionó anteriormente, la sanción del art. 75 inciso 17 de la Constitución Nacional reformada en 1994 es el punto más alto en este ordenamiento normativo. Al hablar de “reconocer la preexistencia”, los expertos sostienen que se aceptan las formas de organización y los estilos de vida de los pueblos indígenas, es decir, la recepción del derecho consuetudinario propio del pueblo indígena del que se trate, sobre la base de la preexistencia de estos pueblos a la constitución del estado. La preexistencia constituye el fundamento sociohistórico y político del reconocimiento de ciertos derechos que no necesariamente alcanzan al conjunto de la población nacional (Altabe, Braunstein, y González 1997; Demicheli Calcagno, Canet, y

Virosta 2015). Esta declaración está en la base de discusiones tanto en el ámbito de la jurisprudencia como en el de las políticas públicas.

Sin embargo:

[La reforma constitucional] fue necesaria pero no suficiente para provocar cambios profundos en el escenario político del país. Inclusive, la propuesta de hacer hincapié en recuperar y privilegiar aspectos culturales, en algunos casos no hizo más que oscurecer diferencias político-económicas que perpetúan escenarios estructurales de desigualdad (Weinberg 2013b, 78).

Así, aun cuando estas reformas permitieron algunos avances en las discusiones más generales sobre los derechos, las demandas más profundas implicadas en la normativa (la autonomía y auto-determinación) y cuya aplicación requiere leyes y políticas públicas que las sustenten, comenzaron a ser discutidas más recientemente.

2.2.2 Las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas

Respecto al diseño e implementación de políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas, Diana Lenton plantea que en Argentina han pivotado entre la presunción de la inexistencia de estos pueblos y la reciente voluntad pluralista expresada en las transformaciones normativas de los últimos 40 años (Lenton 2015)³². En este sentido:

Mientras que hasta entrada la segunda mitad del siglo XIX se planteaba que las especificidades étnicas quedarían diluidas en los conjuntos nacionales (Albó, 2008), en los últimos años se reivindica la diversidad cultural y la construcción del pluriculturalismo en los estados nacionales (al menos retóricamente), a través de medidas que “suponen” el reconocimiento de territorios, lenguas, culturas, organización social y política, etc. (Benedetti y Crespo 2013, 165).

³² Como fue marcado en apartados precedentes, debe tenerse en cuenta que hasta el año 1994 la Constitución de la Nación de Argentina siguió asignando al parlamento nacional la responsabilidad de “conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo” (Anaya 2012).

De esta forma, a partir de esta reorientación de la normativa que se suma a la reforma constitucional, varios autores coinciden en que los indígenas en Argentina son interpelados como “sujetos de derecho” al mismo tiempo que “sujetos vulnerables”. Esta doble vulnerabilidad permitió que, al tiempo que se los incluyera en programas destinados a poblaciones con bajos recursos, también se debiera tomar en cuenta que estos sujetos cuentan con derechos específicos (Lenton 2010; Lorenzetti 2010 y 2017). Con todo, más allá de algunos programas específicos en donde se introdujo la perspectiva de la interculturalidad, en términos generales, en la implementación de las políticas sociales, quedó siempre más clara la situación de vulnerabilidad que la de sujetos portadores de derechos específicos.

En relación a los programas sociales destinados al “colectivo indígena”, en tanto sujetos de “derechos específicos”, es posible identificar una batería bastante heterogénea de políticas. Sin embargo, esos programas³³ están dispersos en las distintas carteras y “son enclaves de reconocimiento de la cuestión indígena dentro del diseño de políticas sociales³⁴” (Lorenzetti 2007, 1). Muchos autores subrayan que los pobres resultados de las políticas públicas para garantizar tanto los derechos específicos de estas comunidades como los más generales en tanto población vulnerable³⁵ no provienen de la carencia de acciones legislativas sino de la falta de definiciones políticas sustantivas “que no han sido ni suficientes, ni operativas” (Fandos 2014, 8). Asimismo, aun en los casos de programas con buena llegada a las comunidades, la

³³ Entre ellos se destacan intervenciones socio sanitarias, programas de desarrollo rural, de desarrollo económico productivo y desarrollo comunitario, entre otros.

³⁴ Existen discusiones respecto a cómo estos programas tienen impactos negativos en los que suponen valorar: las prácticas culturales o tradicionales de las comunidades (Lorenzetti 2007 y Lorenzetti 2008).

³⁵ No se dispone de suficiente espacio en esta tesis para desarrollar esta relación, pero cabe la aclaración de que la relación colonial, a las que estas poblaciones han sido sometidas, explica las condiciones actuales de vulnerabilidad económica y social (Bartolomé 2004). Es decir, existe una relación de mutua dependencia entre las múltiples vulnerabilidades de este colectivo.

atomización de los mismos dificulta la continuidad y capacidad transformadora de su implementación. Con todo, vale aclarar que muchas veces estos programas dejan huellas en las comunidades iniciando procesos de “empoderamiento” de la población indígena, algo que es rescatado en el estudio empírico de esta tesis. En otras palabras, muchas veces los técnicos y expertos que llevan adelante estos programas, sin que ese sea el objetivo primordial, logran sinergia con los pueblos al alentarlos en la lucha por los derechos y de esta manera las comunidades indígenas logran conquistar ciertos espacios en la disputa por la autodeterminación.

En cuanto a la titulación de las tierras y territorios comunitarios, la puesta en práctica de las leyes muestra una gran variedad de situaciones en las diferentes provincias dependiendo de la capacidad de los pueblos de movilizarse y la voluntad política del gobierno provincial de cumplir el mandato constitucional. El andamiaje normativo implica discutir normas, interpretaciones, prácticas y discursos afianzados en el ámbito del estado y de la sociedad en general. Por ello, la aplicación de la normativa requiere una discusión más amplia respecto “al reparto de los recursos naturales, a cierto modelo de desarrollo “occidental” y “racional”” (Hualpa 2013, 40). Con todo, muchas veces los agentes públicos encargados de implementar los programas o de interactuar con las comunidades no conocen las normativas específicas sobre derecho indígena, lo que redundando en inconsistencias, en el mejor de los casos, y vulneraciones, en el extremo.

En cuanto a la relación entre comunidades y estado, vale destacar que muchas veces los programas exigen una lógica de representatividad en donde el diálogo entre autoridades estatales y comunidades requiere de la intermediación de la figura del representante. Esta demanda redefine las relaciones al interior de las comunidades y genera nuevas formas de

conflicto (Leone 2013). Esto quiere decir que la manera que el estado operativiza el diálogo con las comunidades muchas veces violenta las formas en que tradicionalmente estos pueblos toman sus decisiones, como fue identificado en el estudio empírico de esta tesis.

También debe considerarse que la reforma constitucional y las políticas de reconocimiento son relativamente recientes, lo cual implica que las consecuencias de las políticas estatales de invisibilización de los pueblos indígenas, de décadas anteriores, han permeado a la sociedad y, específicamente, a los agentes del estado responsables de las políticas públicas. Más aún, diversas acciones de invisibilización se sostienen en algunas políticas públicas, más allá del reconocimiento institucional o del cambio de paradigma en algunas instancias del estado. Un ejemplo de ello es el aval de agentes estatales a informes de impacto ambiental proporcionados por empresas mineras que describen, muchas veces, los territorios como inhabitables o inhabitados, remitiendo a la metáfora del desierto de los inicios del estado-nación.

No obstante lo dicho anteriormente, a partir de los 2000 los pueblos indígenas y algunas de sus organizaciones han ido construyendo canales institucionales de interlocución con el estado nacional (Carrasco 2000 y 2005; Briones 2005). En este sentido, algunas organizaciones indígenas han logrado establecer una disputa en la escena pública por los conceptos definidos desde marcos jurídicos no indígenas, tal es la discusión en torno a los cambios en el concepto de propiedad (de privada a comunal) y a los distintos derechos generados, así como la diferencia entre el concepto de tierra y territorio (descrita anteriormente). Otra vez, dar cuenta de estos procesos de reflexión y apropiación que se van sucediendo en las diversas comunidades no contradice la vulnerabilidad de estas comunidades frente al estado y a los diversos actores que se presentan en los territorios, entre los que se encuentran las empresas transnacionales, pero sí permite pensarles como actores con capacidad de agencia.

En el caso de Jujuy, más allá de la reforma de la Constitución provincial del año 1986, que incorporó un sucinto artículo referente a la cuestión indígena³⁶, a lo largo de las décadas de 1990 y los 2000 se sancionaron leyes y políticas públicas destinadas a los indígenas. Por ejemplo, en el año 1992 se creó el primer Registro de Comunidades Aborígenes y en 1997, mediante un convenio con la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y con el INAI, se organizó el Registro Provincial de Comunidades Aborígenes (García Moritán y Cruz 2012). En el año 2015, se creó la Secretaría de Pueblos Indígenas. La provincia de Salta cuenta con normativa específica anterior a la reforma constitucional, en 1986 se sanciona la ley N° 6.373 de Promoción y Desarrollo del Aborigen, luego en la reforma de la Constitución Provincial en 1998 se retoma el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y en el año 2000 se sanciona la Ley N° 7121 de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Salta. También en 2015 se creó un área institucional específica, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Desarrollo Comunitario - que actualmente paso a ser Secretaría de Pueblos Originarios- y el Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta.

Tanto en Salta como en Jujuy existen políticas dirigidas a la atención de los pueblos indígenas, especialmente programas de asistencia social visibilizando la situación de vulnerabilidad de este colectivo. Muchos de estos programas implican una articulación con políticas nacionales con bajada territorial. Como ejemplo de estos programas se destacan: el programa de Salud de los Pueblos Indígenas, que tiene como antecedente al Programa de Fortalecimiento de Atención Primaria a la Salud de las Comunidades Indígenas del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI) de la Secretaría de

³⁶ Artículo 50: “La Provincia deberá proteger a los aborígenes por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración y progreso económico y social”.

Desarrollo Social de la Nación, el Programa de Huertas Comunitarias (PROHUERTA), a cargo de INTA, el Programa Social Agropecuario (PSA) de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos, el Programa Social Educativo (PSE) (Mombello 2002; Weinberg 2013a). Weinberg (2013a y 2013b) señala que estos programas, diseñados a nivel del estado nacional, muchas veces debieron replantear algunas lógicas en las estrategias de intervención adecuándose a las realidades locales. Como fue marcado anteriormente estos técnicos estatales, que trabajan en el territorio desarrollando estos programas, son quienes, más allá del diseño de la política, pueden actuar promoviendo o no los derechos específicos de estas comunidades. De cierta forma, los distintos contactos con lo extra comunitario son partes de las experiencias de los actores y luego son claves para pensar cómo las comunidades interpretan y accionan en pos de sus derechos.

2.3 La Puna

Con el objetivo de proveer un contexto indispensable para el análisis que se desarrollará en los siguientes capítulos de la tesis, en este apartado se presentan las características específicas del territorio de la Puna, la historia de las comunidades indígenas que allí residen y la relación que han establecido históricamente con el estado y las empresas.

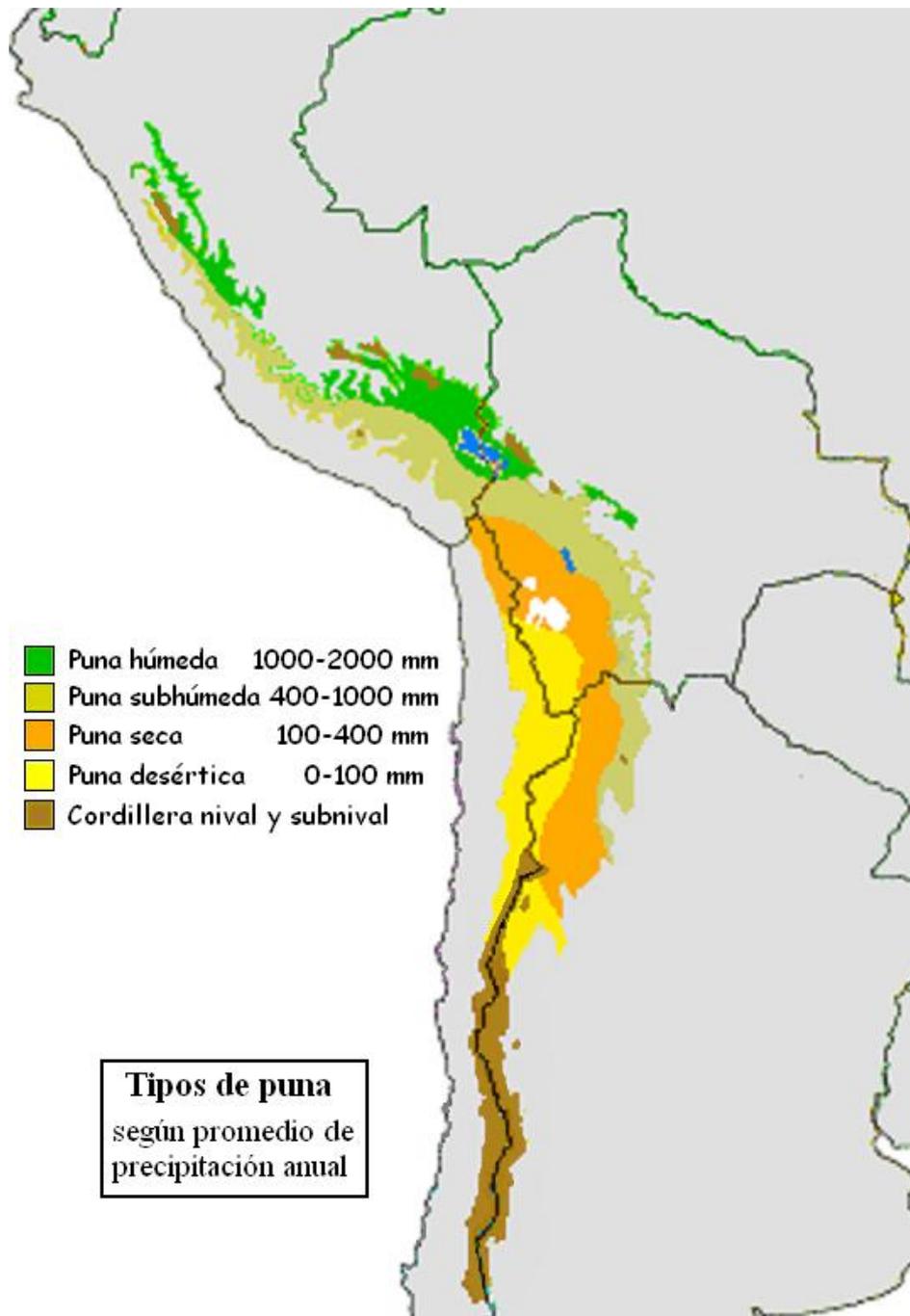
La Puna argentina es una región semiárida que se ubica por encima de los 3.300 msnm, en el noroeste argentino (ver mapa 2). Pertenece en su totalidad a la Puna seca, región altiplánica compartida por Bolivia, Chile y Argentina. Es percibida como una unidad sociocultural sin que esto signifique negar las diferencias existentes en su interior (García Moritán y Cruz 2012). La Puna argentina forma parte de las tierras altas ubicadas sobre el borde cordillerano andino. Esta región abarca la totalidad de los departamentos de Santa Catalina, La Quiaca, Rinconada,

Cochinoca y Susques, y parte de los departamentos de Humahuaca, Tilcara y Tumbaya en Jujuy; y los departamentos de Los Andes, La Poma, Cachi, Molinos, Cafayate, San Carlos, Iruya y Santa Victoria en Salta.

Se trata de una meseta alta, ubicada entre los 3.400 y 4.500 m.s.n.m. Dada las variaciones de altitud, disponibilidad de agua, precipitaciones, cordones montañosos, exposición a los vientos y calidad de los suelos, la Puna presenta diversas microregiones con posibilidades diferenciadas para la cría de distintos tipos de ganado y la realización de diversos tipos de cultivo.

En esta región existe uno de los principales conglomerados indígenas de las respectivas provincias, con la particularidad de que allí los pueblos han mantenido la residencia en los territorios a lo largo de los siglos (Fandos 2014). La ocupación ancestral del territorio está organizada predominantemente en comunidades (ver mapa 3). A su vez, la práctica prevaleciente en estas sociedades andinas es el pastoreo trashumante, que utiliza una variedad de ambientes a diferentes alturas según las estaciones invernales y estivales, y la movilidad de la hacienda en el mismo ecosistema por diferentes puestos, utilizando comunitariamente arroyos y aguadas (Fandos 2014).

Mapa 2: Región de la Puna Salta y Jujuy.



Fuente: <https://es.wikipedia.org/wiki/Puna#/media/Archivo:Puna.PNG>

Mapa 3: Región de la Puna Salta y Jujuy, marcadas las comunidades



Fuente: Elaborado por Ana Stevanato en base a información del Instituto Geográfico Nacional e información registrada en el trabajo de campo.

2.3.1 Las características y legados del proceso de formación del estado nación argentino en la Puna

Como se dijo, en el último tercio del siglo XIX se llevó adelante el proceso de formación del estado-nación argentino. La conquista y apropiación de los territorios indígenas y el exterminio y sometimiento de sus sociedades fue un eje central del proyecto de nación. Al tiempo que se llevaba adelante la apropiación de sus recursos, se desarticulaban las formas tradicionales de reproducción de las comunidades.

En el caso de la Puna, parte del territorio atacameño, primero perteneció a Bolivia hasta la guerra del Pacífico (1879-1883), luego pasó a formar parte de Chile, para ser incorporado por vía diplomática a la Argentina en 1899 y conformar, así, el Territorio Nacional de los Andes. En 1943 este territorio se dividió entre tres provincias diferentes: Jujuy (Susques), Salta (Pastos Grandes) y Catamarca (Antofagasta de la Sierra) (Gil Montero 2018).

A partir de esta nueva configuración, fue desarmada la tradicional red comercial orientada hacia Bolivia y el Pacífico, que durante la etapa colonial había sido el eje dinamizador de la economía de ese espacio geográfico. Este proceso de descomposición trajo aparejada la paulatina marginación de las sociedades de las tierras altas (A. Kindgard 2015). En relación con la propiedad de la tierra, la independencia de la monarquía española no significó cambios sustantivos en el estatus de la propiedad, no hubo tierras otorgadas a los pueblos indígenas ni como colectivo ni en términos individuales. Lo cierto es que el derecho a la tierra había dado lugar a diversos conflictos, por lo menos desde fines del siglo XVI. En 1835, la legislatura provincial de Jujuy había sancionado una ley que reconocía a las comunidades indígenas su derecho de propiedad inalienable de las tierras altas. Sin embargo, los gobiernos sucesivos no

garantizaron el cumplimiento de esta legislación, más aún, realizaron subastas públicas o vendieron las tierras en forma directa, sosteniendo la estructura del latifundio en el tiempo y a los indígenas como arrendatarios (Madrazo 1982; Sánchez y Sica 1991; Sica y Ulloa 2007; Espósito 2013; A. Kindgard 2015).

De esta forma, a principios del siglo XX, en las tierras altas de la Puna de la provincia de Jujuy la propiedad comunal había desaparecido y, en cambio, la propiedad de la tierra estaba mayoritariamente dominada por pocas y extensas haciendas. La población originaria seguía arrendando parcelas pertenecientes a grandes haciendas cuyo origen se remontaba a la colonia. Sus propietarios, en su mayoría, no residían en ellas y las utilizaban como renta. De esta forma, la supresión de la encomienda³⁷ transformó al antiguo tributo en la “obligación de servicio personal”, que consistía en proporcionar trabajo al terrateniente en una cantidad variable de días al año, como parte del régimen de arrendatario (Espósito 2013; F. M. Kindgard 2016; Jerez 2017; Gil Montero 2018). La situación con respecto a la tenencia de la tierra no registró mayores cambios en los siguientes 50 años.

La población rural de la Puna comienza a vincularse con la economía salarial desde las décadas de 1920 y 1930 como reservorio de trabajadores migrantes a partir del desarrollo industrial y el crecimiento urbano del país y las provincias del norte. Los autores coinciden en que la búsqueda de un salario respondía a la necesidad del pago de los arriendos (A. Kindgard 2004; Teruel 2005a; Fleitas y Teruel 2007). Los miembros de las familias de los trabajadores migrantes, que permanecían en la región, comenzaron a combinar los ingresos monetarios que provenían de trabajos asalariados con los recursos de subsistencia que se mantenían en sus comunidades.

³⁷ La encomienda fue una institución clave en los orígenes y la evolución de la conquista. Se trataba de una adjudicación, como servicios forzados y no remunerados, de grupos de indígenas a colonizadores. Dicha concesión era otorgada por la corona, supeditada a confirmación real, a través de algunos de sus funcionarios: virreyes, presidentes de audiencia, gobernadores.

Esto llevó a que la economía familiar se simplificara y se centrara principalmente en la ganadería, restringiéndose la producción agrícola a una mínima expresión por falta de mano obra, ya que los hombres trabajaban por fuera de las comunidades. En pocas palabras, al interior de las familias la división del trabajo suponía que los hombres emigraban o se convertían en asalariados en los centros mineros o en las ciudades de la región, mientras que las mujeres asumían principalmente el cuidado del ganado y la reproducción comunitaria. Luego de muchos años, cuando los hombres regresaban a sus comunidades de origen, después de su jubilación, se sumaban a estas actividades de reproducción comunitaria (F. M Kindgard 2016; Jerez 2017). Como se mencionó, esta incorporación al mercado de trabajo fue consecuencia de un sistema compulsivo de reclutamiento de mano de obra con eje en el sistema de arrendamiento de la tierra. Tal como estaba planteado el sistema, era un sistema de coerción que vulneraba los derechos de los trabajadores (Rutledge 1987). Como sostiene Gabriela Karasik:

La guerra interior fue un hecho fundacional del proceso de construcción del Estado-nación argentino. Esta guerra tuvo características diferentes en Pampa y Patagonia, donde predominó el interés por la apropiación productiva del espacio, mientras que en el Norte a este interés se sumó el de acceso a mano de obra barata para la producción del azúcar, el tanino, y el algodón (Karasik 2017, 73).

En relación con la posición del estado local en torno a la propiedad de la tierra, el Partido Radical provincial jujeño de tendencia yrigoyenista había incorporado a sus programas los reclamos puneños sobre el derecho a la tierra. Desde el gobierno provincial de Jujuy, en 1923 se elaboró un proyecto de ley que pretendía subvencionar la adquisición de tierras en la Quebrada y Puna para entregarlas a sus ocupantes, proyecto al que la oposición se opuso. Unos

años después, desde la Comisión de Latifundios³⁸, el yrigoyenismo, ya fuera de la gobernación, fracasaría en el intento de sancionar una ley de expropiación (A. Kindgard 2004):

Hacia mediados de 1940, en la memoria de los arrendatarios de las tierras altas gravitaba la actitud del presidente Yrigoyen quien, en su segunda presidencia, había entregado al Estado Nacional la suma de \$40.000 de moneda nacional (min), de su peculio personal, para que se adquirieran tierras en el departamento de Humahuaca y fueran dadas a sus moradores, asunto que quedo pendiente al sobrevenir la restauración conservadora (A. Kindgard 2004, 173) .

De manera que existía cierto espacio de diálogo entre algunos actores políticos nacionales y provinciales y los habitantes de la Puna que hacía posible pensar en recuperar las tierras para las comunidades indígenas. En 1945 Perón lanzó la consigna “la tierra al que la trabaje”, y como parte de la campaña presidencial viajó al norte donde anunció su voluntad de expropiar los latifundios. En mayo de 1946, los indígenas de la Puna Jujeña y Salteña iniciaron el “Malón de la Paz”, una marcha hacia la Capital Federal que se proponía ejercer cierta presión en función de la promesa realizada: la expropiación de los latifundios y su restitución a los campesinos. Tal como señala Lenton, este evento “vale como ilustración de la inclusión de la justicia para los Pueblos Originarios en la agenda de la justicia social, y a la vez, de la frustración de toda perspectiva de participación más radicalizada en tanto indígenas” (Lenton 2010, 69). El Malón de la Paz llegó a destino a fines de agosto y muy poco después fue deportado a la Puna sin ninguna propuesta de solución (Gil Montero 2018). Es decir, a pesar de que cuando los indígenas arribaron a la capital Perón recibió a una comitiva en la Casa Rosada con los que se fotografió (Belli, Slavutsky, y Rueda 2007; Gigena 2013), la experiencia terminó con una violenta expulsión:

³⁸ Creada por ley provincial N 588 del 14 de agosto 1924.

Los kollas fueron sacados por la fuerza del hotel de los inmigrantes –donde habían sido alojados por el gobierno nacional–, obligados a embarcar en un tren sin sus pertenencias, custodiados por la Policía Federal y la gendarmería hasta la localidad de Abra Pampa (Jujuy) donde finalizaba el recorrido (Gigena 2013, 54).

Sin embargo, aun cuando el Malón de la Paz no pareció ser exitoso en su reclamo, lo cierto es que en el caso de Jujuy abrió ciertos canales de diálogo entre los habitantes de la puna y un sector del gobierno provincial que pugnaba por la expropiación de los latifundios norteños. Al año siguiente (1947), Miguel Tanco³⁹ presentó en el Senado Nacional un proyecto de expropiación de terrenos de la provincia de Jujuy que pertenecieron a comunidades indígenas. Proponía que las tierras expropiadas pasaran al dominio de las comunidades, no pudiendo bajo ningún concepto venderse, gravarse o transferirse. Mientras este decreto nacional se aprobaría unos años más tarde (1949), paralelamente la legislatura jujeña aprobó, en diciembre de 1947, destinar una partida de \$500.000 pesos para iniciar los trámites de la expropiación (A. Kindgard 2004).

Consecuentemente, se realizaron algunas expropiaciones en los siguientes años y hacia 1960 un censo agropecuario da cuenta de que un porcentaje muy elevado de unidades agropecuarias habían pasado a tierras fiscales, especialmente en Rinconada, Yavi y Cochinoca. En el caso de Susques, la totalidad de las explotaciones estaba en esas condiciones (Lagos 2006). Como puede verse, estos cambios no significaron que la propiedad de las tierras pasara a manos de las comunidades, pero sí se fue desarmando el sistema de haciendas, propio de los periodos anteriores. Cabe señalar que el fin del sistema de arriendo no significó revertir el proceso de

³⁹ El caudillo popular jujeño Miguel Tanco fue gobernador en 1930 y representaba el “ala popular” del radicalismo, reivindicando la lucha de los sectores populares de la provincia. Tanco, luego de su trayectoria en el radicalismo yrigoyenista, se convirtió en caudillo del peronismo local y principal referente jujeño a favor de las expropiaciones de latifundios. Su proyecto se materializó en un Decreto Nacional por el que en 1949 se fiscalizaron más de 60 latifundios de las tierras altas de Jujuy (A. Kindgard 2004; Espósito 2013).

asalariamiento: “por el contrario, el aumento de los salarios y el aumento general de la demanda de trabajadores que acompañó al proceso de industrialización del país, atrajo en mayor medida a los puneños hacia el trabajo asalariado” (F. M. Kindgard 2016, 34).

En el caso de Salta, la situación fue diferente. Gigena (2013) advierte que el posicionamiento de Perón en contra de las oligarquías salta-norteñas (Partido Conservador), primó como factor de identificación para los actores indígenas por sobre la desilusión producto de la deportación del Malón de la Paz. En efecto, lejos de alejarse del movimiento peronista a partir de allí “los kollas reafirman la adscripción peronista y su institución como sujeto colectivo a través la sindicalización (mediada por el registro de la personería jurídica gremial, otorgada por la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación)” (Gigena 2013, 60). Como consecuencia del mapa político salteño, los indígenas sostuvieron la articulación con el peronismo a partir de la clase y no de la etnia. Vale destacar que esta autora sostiene que, aun cuando retrospectivamente la demanda por la tierra nunca fue abandonada, el efecto inmediato del “Malón de la Paz” en Salta fue la proletarización y sindicalización de los indígenas. Con todo, tanto en Salta como en Jujuy, aunque ni el Malón de la Paz ni el decreto de fiscalización de tierras de Perón tuvieron los resultados esperados, sí se puede decir que constituyeron dos de los principales antecedentes y argumentos que acompañaron el proceso de emergencia indígena de fines de 1980 para demandar las tierras comunitarias (Espósito 2013).

*2.3.2 La llegada de la emergencia indígena en la Puna*⁴⁰

⁴⁰ Este apartado se concentra en lo acontecido en Jujuy, ya que las comunidades analizadas son mayoritariamente de esta provincia, y de acuerdo a los hallazgos del trabajo de campo aquellos líderes indígenas de las comunidades de Salinas Grades pertenecientes a la Puna Salteña están incluidos en la caracterización descripta en este apartado.

En el relato de los dirigentes indígenas, el año 1972 constituye un hito clave al organizarse el Primer Parlamento Nacional Indígena en Neuquén, Argentina. En ese encuentro se discutió y se aprobó lo que luego se convertiría en la Ley 23302/85 de Política Indígena y de apoyo a las Comunidades Aborígenes⁴¹, (ampliada más tarde por la Ley 25799/03⁴²), por la que el estado argentino reglamentó el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas existentes en el país. Esta ley fue un antecedente para la discusión del Art. 75, inciso 17 de la Constitución Nacional reformada en 1994 (Frites 2011). Algunos de los actores centrales de las discusiones de la Ley 23302 de Política Indígena y de apoyo a las Comunidades Aborígenes, y luego de la reforma constitucional de 1994, fueron jujeños (los abogados indígenas Eulogio Frites y Nimia Apaza y los dirigentes indígenas Flora Cruz y Raúl Ramos, entre otros). Muchos de estos “fundadores de la causa indígena en Jujuy” eran hijos de procesos de “aculturación” producidos por la integración a la sociedad más amplia. Estos actores, una vez formados como abogados, trabajadores sociales, entre otras profesiones, volvieron a sus territorios y lideraron procesos de reflexión sobre la identidad indígena y participaron activamente en la demanda de derechos.

El eje central de la “causa indígena”, en este tramo inicial, era la organización de las comunidades para acceder a los derechos de propiedad de las tierras, y para ello era central la formación de dirigentes:

⁴¹ Promulgada y publicada en el Boletín Oficial del 1º de noviembre de 1985. Esta ley se propuso garantizar a los pueblos indígenas el desarrollo de “su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A ese fin, se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes”.

⁴² Publicada en el Boletín Oficial el 1º de diciembre de 2003. Entre algunos de los preceptos incluidos en la ley, se incluyen: la adjudicación de la propiedad de las tierras tradicionales a las comunidades indígenas y la creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como ejecutor de la ley, ente descentralizado, autárquico y con participación indígena con jerarquía de Secretaría de Estado.

Nosotros lo que hemos hecho en los primeros años es promoción de la organización comunitaria. Hemos organizado a las comunidades. Hemos trabajado en la formación de dirigentes [...]. (Entrevista 34, dirigente de Coaj, abril 2018).

Estas primeras acciones sintonizaban con las ideas provistas por el multiculturalismo ya que se trataba de recuperar valores culturales de las comunidades y abogar por el sostenimiento de su cultura, lengua e historia (Barabas 2014) en el marco de una sociedad o dentro de un estado.

Con todo, posibilitado por el nuevo articulado de la constitución, este proceso fue fundamental para comenzar a demandar la tierra. Junto con estas demandas por la tierra, se consolidaron ámbitos de participación y liderazgos indígenas que venían formándose y trabajando en diversos espacios tanto locales como internacionales. Estos líderes se constituyeron en la fuerza motora de las primeras titulaciones de tierras, tal como se verá en el capítulo de Susques, debiendo sortear una serie de dificultades tanto en la nueva normativa como en el imaginario de la burocracia estatal provincial.

Paralelamente, desde fines de la década de 1980 comenzaron a desarrollarse programas y políticas públicas en las zonas rurales que significaron la aparición de técnicos y expertos en el territorio de la Puna (Espósito 2012). El trabajo de estos actores, sumado al trabajo de fortalecimiento comunitario llevado adelante por el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA) y la Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE), contribuyó a la organización de las comunidades. En 1983 la OCLADE se propuso gestionar programas de apoyo financiero para fortalecer emprendimientos y capacitar pequeños productores. A diferencia de otras intervenciones, las intervenciones religiosas tendieron a mantenerse en el tiempo:

Se puede decir que el simple hecho de que la Iglesia fuese la institución más asentada en la región desde hacía décadas marcó una enorme diferencia respecto del tipo de relación que los agentes o expertos pudieron establecer con las comunidades locales. La presencia prolongada y

estable en el terreno ha demostrado ser uno de los aspectos más definitivos en el impacto y eventual éxito de las políticas de intervención en comunidades indígenas (Weinberg 2013, 82).

Las modalidades de trabajo de estas organizaciones y sus técnicos muchas veces implicaban una escucha atenta a las prioridades comunitarias (algo bastante novedoso en las intervenciones a comunidades vulnerables) y la reconstrucción de formas tradicionales de organización y producción como garantía de sostenimiento de los proyectos. Producto de estas intervenciones, a mediados de la década de 1990, fueron apareciendo en el territorio algunas ONGs, como la Asociación para la Promoción Integral (API) y Centro Nueva Tierra, y emergiendo organizaciones de base como cooperativas por ramas de actividad, comunidades indígenas y la Red Puna y Quebrada. Los fondos de financiamiento fueron obtenidos a través de diversas fuentes, tales como organismos estatales y, principalmente, instituciones internacionales (Weinberg 2013). Como veremos en el capítulo de Salinas Grandes, estas organizaciones fueron clave para la organización de algunas comunidades de la zona. Si bien su objetivo principal era generar un desarrollo alternativo que redujese la pobreza en la zona, la sinergia entre los procesos de reivindicación indígena y estos proyectos de desarrollo fue central para la organización de estas comunidades. En su trabajo cotidiano, estas organizaciones socio-comunitarias fueron incorporando las discusiones que se venían dando en el plano internacional y en la Argentina, luego de la reforma constitucional de 1994, respecto de la cuestión indígena. Muchas veces estos “nuevos derechos” se colaban en las intervenciones sociales y generaban espacios para el aprendizaje. En esta etapa, la emergencia indígena iba incorporando con más fuerza el concepto de autonomía de decisión ligado a las ideas provistas por la interculturalidad. Esto permitió que muchos activistas socio-comunitarios plantearan preguntas nuevas en el marco de las comunidades con respecto al modelo de desarrollo. Postular la existencia de estas voces en los territorios no implica desconocer “la persistencia de paradigmas de subordinación

por sobre la participación, y de un enfoque integracionista por sobre la declamada interculturalidad” (Lenton 2010, 80), sino que da cuenta de cómo estos programas de microcréditos, de organización comunitaria, o pequeños emprendimientos productivos, en “donde no se jugaba” la disputa al modelo económico, comenzaron a configurar una nueva lectura local del proceso de emergencia indígena nacional e internacional.

Asimismo, cabe aclarar que, si bien el discurso homogéneo respecto a la cosmovisión indígena fue y es necesario en aras de construir nuevos institutos jurídicos, las distintas comunidades son heterogéneas y las situaciones en las que se aplican estos instrumentos son diversas. A esto se suma la complejización de las identidades al interior de las comunidades indígenas en términos de una diversidad de situaciones de integración a la sociedad capitalista y de diversidad de trayectorias. Por ejemplo, quienes trabajan lejos de sus comunidades, cuando retornan, traen nuevas ideas ligadas a la autonomía o a la integración, o una síntesis *sui generis*, de acuerdo a su experiencia. También, hay quienes pasan por el sistema educativo y allí adquieren ideas sobre el desarrollo (opuestas a aquellas ideas de desarrollo propias de sus comunidades de origen). Así, estas trayectorias redundan en miradas disímiles ante las disputas territoriales. Es decir, 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 (Wahren 2011). Por ello, conviven con el espacio territorial indígena otras espacialidades sobre las que se construyen identidades y relaciones sociales, tales como las circunscripciones administrativas del estado, los territorios de las empresas y el mercado. Los actores indígenas, entonces, participan de numerosas interacciones sociales y cuentan, además, con recursos diversos. Estos recursos (tales como identidades culturales, étnicas y de género), o la combinación de estos en cada actor, sumado a

las representaciones sobre el mundo de los actores, tienen un papel central para comprender la dinámica social en cada contexto determinado.

Recapitulando, en este capítulo se presentaron las características sustantivas del proceso de emergencia indígena a nivel internacional y de la relación entre indígenas, estado y sociedad en la Argentina en particular. En el caso de la Puna, y en lo que respecta a Jujuy específicamente, este proceso articuló un conjunto de actores provenientes de ámbitos heterogéneos –religiosos, estatales, no gubernamentales–, que aportaron, no siempre conscientemente, al surgimiento de una causa indígena organizada. Los siguientes capítulos se adentran en las diferentes trayectorias de los PCRI en los casos analizados en esta tesis (temprano y tardío) y en cómo la inserción de esas trayectorias en el *timing* del proceso de emergencia indígena hace predominar una serie de ideas, ya sea de integración o de autonomía, que luego serán la base de los encuadres de los proyectos mineros.

CAPÍTULO 3: LA ACEPTACIÓN DEL PROYECTO MINERO: EL DEPARTAMENTO DE SUSQUES



Imagen 1: Comunidad de Hunacar.

Imagen 2: Comunidad Olaroz Chico.

Imagen 3: Explotación de Sales de Jujuy.

Imagen 4: Sede Sales de Jujuy en Susques.

Fuente: imágenes tomadas por la autora durante el trabajo de campo.

El caso de las comunidades de Susques permite analizar el encuadre compensatorio y la respuesta de aceptación a los proyectos mineros. El PCRI de Susques fue temprano en la

provincia de Jujuy. Con esta trayectoria reivindicativa como punto de partida, el encuadre que la comunidad construyó frente al proyecto minero fue compensatorio⁴³. Como se argumentó en el capítulo 1, en el cual se desarrolla el marco teórico, el encuadre compensatorio deriva de la idea de integración y plantea una demanda retributiva frente a la empresa. En el caso de Susques, frente a las demandas retributivas de las comunidades, la empresa desplegó una estrategia de relación llamada “valor compartido”, lo cual hizo posible una respuesta de aceptación por parte de las comunidades.

El capítulo inicia con una caracterización histórica y social del departamento de Susques. Seguidamente, la segunda sección aborda los procesos de reivindicación indígena en Jujuy y particularmente la experiencia del PCRI del departamento de Susques. Estos procesos son el punto inicial (T0) de la cadena causal propuesta. La tercera sección reconstruye la llegada de la empresa al territorio y en la cuarta sección se presentan los elementos constitutivos del encuadre compensatorio que delinearon las comunidades de Susques. En tanto el proceso de encuadrar es conceptualmente dinámico, el encuadre inicial dio paso a la interacción de la comunidad con la empresa y el estado. De esta manera analizo los procesos de negociación entre la empresa y las comunidades identificando el rol que adquieren las estrategias empresariales y las intervenciones estatales. A continuación, la quinta sección da cuenta de los procesos que llevaron al resultado de aceptación. Por último, el capítulo finaliza con una recapitulación que pone en juego las partes del argumento causal.

⁴³ El encuadre compensatorio fue el que predominó en la comunidad y por eso fue posible la negociación con la empresa. A lo largo del capítulo se rescatan otros encuadres existentes en estas comunidades, sin embargo, hasta los primeros días de noviembre de 2021, estos encuadres alternativos no lograron imponerse ni transformar el encuadre inicial.

3.1 El departamento de Susques (Salar de Olaroz)

El Salar de Olaroz está ubicado en el departamento de Susques, al suroeste de la provincia de Jujuy. La región es una extensa meseta de altura (alrededor de 3.900 metros sobre el nivel del mar). El departamento tiene una población de unas 3000 personas, en su amplia mayoría descendientes de pueblos indígenas atacamas.

Hasta finales del siglo XIX, Susques formó parte de Bolivia, primero, y de Chile, después. En el año 1900 fue incorporado a la Argentina como parte del recién creado Territorio de Los Andes. A diferencia de la incorporación del Chaco y la Patagonia, que se realizó a través de campañas de conquista, la Puna de Atacama fue incorporada por vía diplomática, dado que Argentina no había mostrado hasta ese momento ningún interés en la región (Benedetti 2005). Esta región históricamente periférica del estado nacional, alejada de los centros políticos y económicos nacionales y sub nacionales (Göbel 2013), ha sido representada por viajeros, científicos y funcionarios como un “espacio paradigmático de lo inhabitable, improductivo y marginal” (Sanhueza Tohá 2008, 204). En estas expediciones de reconocimiento se registraba la existencia de un patrón sostenido en el tiempo de familias que residían la mayor parte del año en sus “estancias” en el campo, entre las que se desplazaban siguiendo un cierto ciclo anual (Tomasi, 2010). El pueblo y, en especial, la capilla eran visitados por las familias en momentos específicos del año en relación con determinadas celebraciones (Tomasi 2012).

Luego de la anexión, el 9 de enero de 1900, se creó la Gobernación de Los Andes conformada por los departamentos de Susques, San Antonio de los Cobres, Pastos Grandes y Antofagasta de la Sierra. A diferencia de lo que ocurrió con el resto de los territorios nacionales, los que luego se convirtieron en provincias, Los Andes fue disuelto en 1943 y sus departamentos fueron repartidos entre las provincias vecinas. El de Susques fue incorporado a Jujuy, los de San

Antonio de los Cobres y Pastos Grandes a Salta, y el de Antofagasta de la Sierra a Catamarca (Delgado y Göbel 2003; Benedetti 2005).

Los relatos de funcionarios que recorrieron este territorio a principios del siglo XX refieren a “la ausencia total de un futuro, o más bien, la imposibilidad de sumarla al paradigma de ‘progreso’ reinante” (Tomasi 2012, 125). Sin embargo, las diez comunidades indígenas⁴⁴ que habitan el territorio desde hace más de 5000 años poseen conocimientos y técnicas ancestrales que, combinadas con estrategias de integración a la sociedad capitalista, les permiten su reproducción. Es decir, frente a la identificación de esta región como un territorio “hostil, inhabitable y solitario”, este territorio ha tenido una larga ocupación que da cuenta de las capacidades de adaptación de sus pobladores (Gil Montero 2007, 376).

Las estrategias económicas tradicionales de estas comunidades combinan el pastoreo trashumante de llamas, ovejas y cabras, la pequeña agricultura y la explotación de la sal y el borato. Como ya mencioné, en la actualidad estas actividades se combinan con otras fuentes de generación de ingresos tales como: i) la venta ocasional de mano de obra, ii) las actividades agropecuarias (artesanías, conservas, extracción de minerales) y iii) la “ayuda social” – subsidios, créditos y/o insumos– provista por organizaciones públicas y privadas a través de programas sociales (Schiaffini 2014).

La economía pastoril se caracteriza por un alto grado de movilidad espacial. Cada unidad doméstica, núcleo de producción y consumo, tiene sus tierras de pastoreo alrededor de la casa

⁴⁴ Si bien es necesario marcar “el carácter dinámico e histórico de todo posicionamiento identitario” (Gordillo y Hirsch 2010, 18), en el periodo bajo estudio, las comunidades indígenas identificadas son 10: El Toro Rosario de Susques, Huancar, Pórtico de los Andes, Olaroz Chico, Del Valle de Piscuno, Termas de Tuzgle, Los Manantiales de Pastos Chicos, Catua, Paso de Jama y Coranzulí. Estas nominaciones responden a las asociaciones civiles (paso previo a la titulación de tierras). En términos de las divisiones político-administrativas del departamento, estas denominaciones se corresponden con: El Toro, Huancar, Susques, Olaroz Chico, San Juan de Quillaques, Puesto Sey, Pastos Chicos, Catua, Coranzuli y Paso de Jama.

de campo, con sus respectivos puestos. El pastoreo se practica como parte de una estrategia de diversificación que permite moverse con flexibilidad entre la economía capitalista y las estructuras de intercambio tradicionales (Veneri 2015; Göbel 2002). Las mujeres son las encargadas del cuidado de los animales (Tomasi 2012), mientras que el principal rol económico de los varones es la articulación de la economía local con el “mundo circundante” (Segato 2013). Esta articulación está dada por las tareas de comercialización de productos locales y el trabajo temporario en las minas, especialmente las minas de borato. Asimismo, debido a la migración laboral y la realización de viajes de intercambio, los varones se ausentan de sus hogares muchos meses al año (Göbel 2002; Veneri 2015), lo que confiere a las mujeres un rol preponderante en la reproducción familiar y comunitaria.

Asimismo, las comunidades de Susques guardan estrechas relaciones con las diversas instancias del estado⁴⁵ y el mercado de trabajo⁴⁶. Por lo tanto, las empresas y el estado no son agentes extraños en sus territorios y hay diversas estrategias aprendidas respecto de cómo actuar frente a ellos, aun cuando sea necesario pensarlas en términos de negociaciones desiguales o de integración en desventaja (Segato 2013).

Las décadas de 1970 y 1990 son percibidas por muchos pobladores del departamento de Susques como instancias de quiebre dentro de los procesos de transformación históricos. Dos factores promovieron esta transformación: las mayores presiones respecto a la asistencia obligatoria de las/os niñas/os a la escuela primaria, lo que implicó que las familias –o alguna

⁴⁵ Me refiero a la relación histórica con el estado en general –planteada en el capítulo 2– a la que sumo la entablada específicamente con diversas agencias tales como: establecimientos escolares y de salud, programas sociales varios, políticas específicas para las comunidades rurales, entre otros.

⁴⁶ Como fue expuesto en el capítulo 2, la relación temprana de estas comunidades con el mercado de trabajo responde a la necesidad de pagar arrendamientos por las tierras que habitaban.

parte de ellas– deban asentarse primordialmente en los cascos urbanos (Tomasi 2012); y la apertura de la ruta hacia San Salvador, que con el tiempo seguiría hasta la frontera con Chile. Respecto del primer factor, la escuela se erigió como instrumento en el proceso de transformar a los pobladores en ciudadanos en pos de un proyecto homogeneizador. Este proceso de transformación se dio en dos sentidos que se reforzaron mutuamente. Por un lado, la escuela favoreció la reproducción de discursos hegemónicos sobre desarrollo y civilización, a la vez que incorporó a las/os estudiantes y sus familias al “ser nacional”. Por otro lado, la obligatoriedad de la escuela transformó (aunque no totalmente) las prácticas trashumantes de los habitantes al obligar a una parte de la familia a radicarse en los centros urbanos, y esto supuso un mayor control territorial, ya que el carácter disperso de la población representaba un obstáculo (Zúñiga Navarro 1998; Tomasi 2012).

En cuanto al segundo factor de transformación, el Paso de Jama fue inaugurado oficialmente el 6 de diciembre de 1991 y se terminó de pavimentar a fines del año 2005. Este paso internacional conecta la Región de Antofagasta de la provincia de Jujuy con Chile, a través de la Ruta Nacional 52 (Argentina) y la ruta 27-CH (Chile). Al tratarse del último centro poblado antes de la frontera, en la comunidad de Susques se instalaron la Aduana para transportes de carga y la Gendarmería Nacional. Estos cambios transformaron la configuración urbana e introdujeron nuevos actores a la dinámica local (Tomasi 2012).

Además, en la década de los 2000, se suma un tercer factor de transformación. Esta década fue la década de la recuperación identitaria de estas comunidades como Pueblo de Atacama y, también, fue el momento de la tramitación de los títulos de propiedad de sus tierras⁴⁷.

⁴⁷ Existen varias vías de acceso a la tierra para las comunidades indígenas en Argentina: la ley indígena nacional o provincial, la expropiación, la prescripción adquisitiva, la compra directa o a través de organismos del estado o la Iglesia, por donación o cesión. En Jujuy, la Ley Provincial N° 5030 del año 1997 aprueba el convenio entre INAI y el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPAJ).

De manera, que cuando la empresa *South American Salars-Orocobre* llegó a las comunidades de Susques, estas comunidades ya habían transformado algunas de sus prácticas: por la obligatoriedad de la escuela se había modificado la práctica de la trashumancia, por el Paso de Jama había cambiado la configuración urbana, y, finalmente, la titulación de la tierra había generado un cambio de status ante el estado y la sociedad en general.

Cabe aclarar que, si bien estas comunidades comparten una serie de características históricas y culturales, también existe cierta heterogeneidad entre las diez comunidades. Los procesos de transformación descritos anteriormente y la ubicación geográfica de las diferentes comunidades determinó para los propios actores diversos grados de integración al “mundo circundante” (Segato 2013). Por un lado, hay comunidades más grandes y accesibles, ya que poseen rutas en su cercanía. El caso paradigmático es la de Pórtico de los Andes (administrativamente ciudad de Susques), en donde el Paso de Jama impactó directamente y donde está instalada la aduana, entre otros cambios. Por otro lado, están aquellas comunidades más pequeñas a las cuales el acceso es difícil dado que los caminos no están pavimentados.

3.2 El proceso comunitario de reivindicación indígena de Susques

Este programa, en su Art. 2º, establecía la posibilidad de que las comunidades eligieran si realizarían la titulación en forma individual o comunitaria, conforme al régimen de las Leyes Nacionales 23.302 y 24.071 o el régimen de la propiedad individual previsto en la ley provincial 4394. Las tierras que se adjudican conforme al régimen de las Leyes Nacionales 23.302 y 24.071 son inembargables e inejecutables, tampoco se pueden vender, arrendar o transferir. Respecto de las adjudicadas según el régimen de la propiedad individual previsto en la ley provincial 4394 de 1988, solo aparece la restricción respecto a no transferir el lote adjudicado hasta diez (10) años después de la escrituración. Cabe aclarar que, en caso de que optaran por títulos comunitarios, el Art. 3º establecía como requisito la aprobación de la entrega de los títulos comunitarios por ley provincial en cada caso, requisito que complicaba mucho el proceso y que luego, por protocolo adicional aprobado por Ley Provincial N° 5231/2000, se modificó decidiéndose, además, que los fondos que enviara el gobierno nacional para reactivar el programa solo podrían destinarse a las titulaciones comunitarias (Borghini 2014; Carrasco 2002)

El PCRI temprano de Susques se inscribe en un proceso mayor descrito en el capítulo 2. Lo central para entender la reivindicación de derechos en este caso es la relación que existía entre dirigentes de esas comunidades y activistas “fundadores de la causa indígena en Jujuy” (Entrevistas 35, activista por los derechos indígenas, agosto 2018; Entrevista 36, promotora de desarrollo socio comunitario, San salvador de Jujuy, agosto 2018; Entrevista 48, técnica, Salta, agosto 2018; Entrevista 49, informante clave, Salta, agosto 2018). Estos dirigentes comenzaron a participar en los inicios de los años 1980 de las discusiones respecto de la constitución de derechos específicos para las comunidades indígenas, antes de que estuviesen constitucionalmente garantizados. Algunos de ellos participaron de las luchas que dieron como resultado la introducción del articulado constitucional. Estos vínculos fueron los que posibilitaron que miembros de las comunidades de Susques participaran, primero, de los procesos de legislación nacional y, luego, de la discusión constitucional.

En este marco, estos dirigentes comunales –llamados “viejos dirigentes”– y activistas de organizaciones tales como la prelatura de Humahuaca⁴⁸, la Fundación OCLADE⁴⁹ (Obra

⁴⁸ La Prelatura de Humahuaca es la sede episcopal de la diócesis jujeña de la Prelatura Claretianos del Sur. La misma no responde al obispado de Jujuy de la Iglesia Católica argentina, sino que forma parte de la congregación fundada en Cataluña en 1849, sus primeros misioneros llegaron a Humahuaca en 1968. Funciona como una congregación paralela al obispado dependiente del estado y recibe el sustento económico de España, además del aporte de organizaciones no gubernamentales y de la Fundación Oclade, creada en 1983. La prelatura fue creada el 8 de septiembre de 1969 y comprende, en la provincia de Jujuy, los departamentos de Cochinoca, Humahuaca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi. En la provincia de Salta comprende la parte occidental de los departamentos de Iruya y Santa Victoria.

⁴⁹ La Obra Claretiana para el Desarrollo es una fundación sin fines de lucro, creada en 1983, dependiente de la Prelatura de Humahuaca. OCLADE surge en la II Asamblea de la Prelatura realizada en 1982, impulsada por las reacciones a la extrema pobreza en la que se encontraba la mayoría de las poblaciones de las zonas de Quebrada y Puna pertenecientes a la Prelatura. En este sentido, se propone desarrollar tareas de promoción en las comunidades. En la III Asamblea de la Prelatura de 1996, convocada por Monseñor Pedro Olmedo, a partir del agravamiento de las condiciones de pobreza de las poblaciones, se profundizan las metas institucionales de promoción comunitaria y el acompañamiento de las comunidades (Espósito 2013) .

Claretiana para el Desarrollo), la organización WARMI⁵⁰ (fundada en 1995 por Rosario Quispe), el Concejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ), el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), agencias e instituciones estatales y técnicos que trabajan en el territorio⁵¹ fueron conformando un espacio dinámico de discusiones que se ramificaba y que fortalecía las reivindicaciones indígenas ligadas al territorio.

El trabajo de la Iglesia claretiana⁵² funcionó como base tanto para la activación de las demandas como para la formación de dirigentes. Respecto de los “animadores comunitarios”⁵³ formados por la iglesia claretiana, una entrevistada dice:

Esos son la raíz de todo el proceso, la Puna no se entiende, el proceso organizativo [no se entiende] sin los animadores comunitarios [de la iglesia claretiana] [...] entonces ellos [las comunidades de Susques] tenían ahí muy buenos dirigentes, que eran animadores de comunidad muy comprometidos con los cuales René [dirigente comunitario]trabajó, por ejemplo en Huancar estaba Enrique Luco, estaba uno de apellido Vázquez y entonces ellos ya tenían una organización previa comunitaria sobre la que René viene y trabaja con su renacer atacameño y hacen las personerías. Lo que pasa es que se va dando por zonas, eso

⁵⁰ La Organización de Mujeres Warmi Sayajsunqo es una ONG conformada por un grupo de mujeres kollas de Abra Pampa, en la Puna jujeña, que desde inicios de la década de 1990 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.

⁵¹ Por ejemplo, el Instituto de Asuntos Indígenas (INAI), el programa de agentes sanitarios indígenas, los diversos programas de INTA para pequeños productores, etc.

⁵² Ver nota 51.

⁵³ Desde la llegada de los Misioneros Claretianos a la zona de la Quebrada y Puna, y durante unos 20 años, el pastor responsable de la Iglesia allí instalada fue el P. José María Márquez Bernal, su primer Administrador Apostólico y el primer Obispo Prelado de la Prelatura de Humahuaca. En las décadas de 1970 y 1980, una línea importante de la pastoral misionera, en búsqueda de la integración de las comunidades indígenas de la zona, fue la formación de animadores, catequistas y promotores sociales. La formación de animadores en la práctica funcionó habilitando la discusión de las realidades comunitarias en el marco del compromiso “en la lucha por eliminar las situaciones de injusticia de las comunidades” https://www.seglaresclaretianos.org/es/Ideariosn.htm#Anim_real_temp, consultado el 1 de septiembre de 2021.

pasa en Susques, en cambio, Cochinoca es otro proceso, Rinconada es otro... (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, agosto 2018).

La Warmi también trabajaba fuertemente en los territorios recuperando formas ancestrales de organización para promover el desarrollo productivo. En estas actividades muchas veces se iban encontrando los diferentes activistas de estas organizaciones con técnicos de las agencias del estado con trabajo territorial y conjuntamente iban fortaleciendo el trabajo de los dirigentes indígenas de la Puna.

La idea de esta camada de dirigentes era trabajar para que las comunidades pudieran acceder a los derechos constitucionales y la titulación de la tierra era, al momento, la máxima aspiración y hacia donde se apuntaban todas las demandas.

En el año 1996 se firmó un convenio entre el estado nacional (a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y la provincia de Jujuy para concretar la regularización de los títulos de propiedad de las tierras indígenas. En cumplimiento con este convenio, al año siguiente (1997) se creó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPAJ)⁵⁴, 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 en varios años por problemas de diseño del programa. Fueron los dirigentes indígenas⁵⁵, entre los que se encontraban dirigentes de Susques, quienes identificaron cuáles eran los principales problemas para la aplicación de la ley. Según los activistas entrevistados, el diseño del programa PRATPAJ atentaba contra su funcionamiento, por lo que se propusieron modificar el protocolo del convenio inicial. El argumento que sostuvieron era que ese protocolo

⁵⁴ Ley Provincial N° 5030 en el año 1997.

⁵⁵ Es importante destacar que esta camada de dirigentes de la Puna, los fundadores de la causa indígena en Jujuy y las diversas organizaciones, en el inicio, trabajaron en conjunto para obtener la titularidad de las tierras.

hacía muy difícil la entrega real de los títulos en tanto exigía para cada uno de los títulos una ley de la legislatura de la provincia⁵⁶. Entonces, el eje de la reforma propuesta para el protocolo de PRATPAJ implicaba que las comunidades pudieran actuar como órgano de control e impulsor del programa. En el año 2003 fue aprobada esta modificación constituyendo el puntapié inicial para comenzar con el trabajo de regularización de los títulos de la tierra.

Entretanto, las comunidades de Susques habían comenzado un camino de recuperación y construcción identitaria, y los primeros días de 2001 confluyeron en una asamblea en Huancar para proclamarse como pertenecientes al pueblo de Atacama.

Al respecto un dirigente dice:

¿Cómo?, ¿a dónde? ¿a quién pertenecemos?, ¿quiénes somos?, ¿por qué diferentes? Y eso nos llevó un tiempo hasta que pudimos definir y concretar la gran asamblea del año 2001, que ha sido previa a la primera asamblea provincial que hemos tenido aquí en Jujuy y bueno, todo el departamento de Susques, las diez comunidades recuperamos nuestra identidad originaria, que es la pertenencia al pueblo Atacama. Hicimos la asamblea histórica y bueno, ese día lo señalamos en la historia como el renacimiento del pueblo de Atacama, eso lo vivimos en Susques y después decidimos participar en forma coordinada [en las demandas], como es los usos y costumbres de nuestra comunidad, con el resto de las comunidades aborígenes de la provincia. (Entrevista 52, dirigente comunitario de Susques, agosto 2018).

⁵⁶ Merece mencionarse el proceso iniciado por las comunidades de Finca Tumbaya, ya que el caso de Tumbaya fue el primero que visibilizó las distancias entre la letra legal y la práctica concreta de adjudicación de tierras en la provincia (Espósito 2013) e implicó muchos aprendizajes para los dirigentes y comunidades; también mostró la articulación con instituciones eclesiásticas y agencias e instituciones estatales en el acompañamiento y promoción de las comunidades.

Este camino de auto identificación planteaba una demanda clara de visibilización y discutía con los discursos dominantes de la “homogeneidad cultural” de la nación argentina. En el inicio, el mayor esfuerzo estaba dado por construirse como colectivo:

Al principio fue medio duro, digamos, porque esto estaba, o sea los maestros nos enseñaban en la escuela que éramos todos argentinos y que los indígenas había antes [...], yo también soy producto de lo que fue esa educación de que los incas fueron, existieron, se murieron y lo poco que quedaba estaba a punto de desaparecer [...]. Nosotros existimos cuando acá se decía que no había indígenas. (Entrevista 52, dirigente comunitario de Susques, Agosto 2018)

Es decir, estas comunidades, atravesadas tanto por los discursos que emite el estado –a través de la escuela, el sistema de salud, los programas sociales– como por los que circulan en el mercado de trabajo, se propusieron discutir la homogeneidad cultural. A tal punto que emergieron identidades indígenas que habían “desaparecido”. De esta manera, el departamento de Susques se convirtió en escenario de dos procesos sinérgicos: un proceso de auto identificación indígena que planteaba diferenciarse del colectivo kolla⁵⁷ y, quizás como corolario de este, un proceso de organización y lucha por la tierra.

Varios dirigentes de Susques fueron actores centrales tanto en el proceso de recuperación identitaria como Atacamas como en el reclamo por la regularización de las tierras a nivel provincial. Entre los años 1997 y 2001, estos dirigentes que en el ámbito provincial eran activos demandantes ante el estado por la aplicación del PRATPAJ, paralelamente en sus comunidades llevaron adelante un proceso de fortalecimiento identitario que significó oponerse a una pertenencia considerada como adjudicada históricamente por los dispositivos estatales a partir

⁵⁷ Como fue señalado en la Introducción la expresión “kolla” se utilizó para designar a los habitantes puneños, algunos quebraderos y hasta vallistos, y en general a toda la población de origen quechua o aymara residente en Argentina (García Moritán y Cruz 2012).

de un proceso de discusión y acuerdo comunitario, “rescatando” una identidad entendida como originaria.

Las comunidades del pueblo Atacama del departamento de Susques fueron las primeras en completar los trámites requeridos por la legislación para la regularización de los títulos. Aun así, el trámite no lograba avanzar. Ante este escenario, en 2003, la comisión de participación indígena, con el asesoramiento de abogados de ENDEPA, decidió hacer una presentación judicial, e instar al estado a que habilitase los pasos necesarios para la titulación comunitaria de la tierra.

En el 2004, después de largas discusiones, se entregaron los tres primeros títulos para las comunidades de Huancar, Pastos Chicos y Puesto Sey (pertenecientes a las comunidades Atacamas del departamento de Susques):

Que han sido justamente porque los atacameños hemos sido los que más jorobamos. Son los tres primeros títulos comunitarios, prácticamente lo tuvimos que elaborar sin ser especialistas del derecho, hacerlo por la insistencia, porque no había otra forma de que avance. (Entrevista 52, dirigente comunitario de Susques, agosto 2018).

Del 2004 al 2006 no se produjeron más entregas de títulos, pero el 2 de mayo de 2006 el Tribunal Contencioso Administrativo sentenció a favor de los reclamos de las comunidades. En el dictamen ordenó al estado provincial a cumplir con los derechos indígenas sancionados por la Constitución Nacional y exigió la entrega de más títulos comunitarios. Este fallo fue recusado por el gobierno. El planteo de inconstitucionalidad del gobierno fue el puntapié inicial para la organización de la movilización indígena del 7 de agosto de 2006 denominada “el segundo Malón de la Paz”. Esta movilización se propuso recuperar el espíritu del acontecimiento del

siglo anterior: el Malón de la Paz de 1946⁵⁸. En esta oportunidad se resolvió marchar desde la quebrada de Humahuaca hasta la localidad de Purmamarca, 60 kilómetros al norte de Jujuy capital, donde se constituyó una asamblea comunitaria soberana para deliberar sobre los pasos a seguir.

Como se dijo anteriormente, el eje de la demanda fue el rechazo a la presentación del recurso de inconstitucionalidad por parte del gobierno provincial contra el fallo judicial. Entre los principales argumentos esgrimidos se sostuvo que, a diez años del funcionamiento del programa PRATPAJ, sólo se habían entregado siete títulos –tres para comunidades de Susques- de los 123 solicitados, cuyos trámites se encontraban en estado avanzado.

A partir de esta protesta se produjo una histórica reunión entre el gobernador (Eduardo Fellner 1998-2007; 2011-2015⁵⁹), su gabinete y dirigentes de las comunidades indígenas de Jujuy. De esa reunión emergieron dos acuerdos: 1) el gobernador se comprometió a dejar sin efecto el planteo de inconstitucionalidad y 2) en 15 meses se deberían restituir todos los títulos comunitarios de la provincia.

En los 15 meses siguientes no se logró regularizar la titulación en todas las comunidades de Jujuy. Sin embargo, para el año 2009 sí fueron entregados los títulos de las comunidades del pueblo Atacama del departamento de Susques. Esta tramitación da cuenta de cierto grado de

⁵⁸Tal como fue descrito en el capítulo 2, el Malón de La Paz fue la histórica Caravana Kolla que marchó a pie desde Abra Pampa, Jujuy, hasta Buenos Aires en 1946, para pedir la restitución de las tierras comunitarias a las comunidades de los pueblos indígenas de Salta y Jujuy. El 3 de agosto de 1946, arribaron a la capital federal con rumbo a la Plaza de Mayo. Fueron recibidos por el director de "Protección al Aborigen" y alojados en el "Hotel de Inmigrantes". El 27 de agosto Fuerzas de la Prefectura obligaron a los indígenas a embarcarse en un tren por orden del gobierno. Los indígenas volvieron a sus territorios luego de ser reprimidos, vigilados por las fuerzas armadas para que no se bajaran del tren con la promesa de que se llevaría adelante la expropiación.

⁵⁹ Pertenciente al Partido Justicialista, Eduardo Alfredo Fellner se desempeñó como gobernador de Jujuy en dos períodos: 1998-2007 y 2011-2015. Entre uno y otro mandato fue presidente de la Cámara de Diputados de la Nación. En 2015 Fellner buscó ser reelecto una vez más como gobernador de Jujuy, pero perdió ante el candidato radical Gerardo Morales.

auto-organización indígena y de un manejo de la estructura burocrática del estado. En este sentido, es clave la actuación de algunos dirigentes con experiencia, capaces de articular intereses tanto en su comunidad como en el plano provincial con las demás organizaciones y el estado. Varios dirigentes indígenas de comunidades de Susques 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, las experiencias en el estado se sumaban a los vínculos entablados con abogados indígenas que eran referentes fundacionales⁶⁰ de la causa indígena en Jujuy. Como se dijo anteriormente, muchos de estos “viejos” dirigentes habían dejado, años atrás, sus comunidades en la búsqueda de complementar las actividades económicas productivas tradicionales con otra actividad laboral. Luego, cuando emprendieron la vuelta a los territorios, sus trayectorias, experiencias y vínculos fueron un *expertise* clave para la reivindicación de los derechos indígenas. Un dirigente comenta al respecto:

Nosotros, por ejemplo, por necesidad, hemos tenido que salir y estudiar afuera y cuando vas afuera con alquito de afuera también te contaminas, formas parte de todo eso que es un proceso muy complejo (Entrevista 5, dirigente indígena de Susques, julio 2019).

Estos aprendizajes y vínculos creados por fuera de las comunidades son claves. Así, una informante dice sobre las comunidades de Susques:

Ellas [respecto de las comunidades de Susques] llevaron un proceso único autónomo, que iba René y otros dirigentazos, y ya habían hecho sus comunidades [...] imagínate, que estos [en referencia a las comunidades de Salinas Grandes] se estaban enterando de lo que es el

⁶⁰ Algunos nombres que surgieron en las entrevistas fueron: Nimia A. Apaza, Eulogio Frites, Flora Cruz y Raúl Ramos.

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 2018).

Entonces, para las comunidades del departamento de Susques, la obtención de los títulos fue parte de una larga cadena de aprendizajes, sobre todo en relación con la burocracia estatal provincial. 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 resultó una batalla ganada en una historia de batallas perdidas. En el recorrido realizado, la titulación de la tierra era visualizada como la demanda máxima, nacida de la ley nacional 23302 de 1985, por la cual estos dirigentes habían luchado. La concreción de esta demanda generó que las comunidades de Atacama se visualizaran más fuertes y más “respetadas”, capaces de ejercer por fin su propia voz.

Ahora bien, luego de un intenso trabajo y de la obtención de la reivindicación histórica de la tierra, se cerró una etapa y los dirigentes que llevaron adelante ese proceso vieron cumplido su ciclo. La obtención de los títulos de propiedad dejó una serie de ideas, aprendizajes y resultados que los actores comunitarios luego pusieron en juego en el ciclo siguiente. En el relato de los actores aparece con fuerza la idea de ciclos, que se refieren constantemente a la naturaleza:

Y hasta los líderes y los dirigentes que son protagonistas de un momento a veces se agotan en su ciclo y mientras que esto yo entiendo que es un proceso, no es patrimonio de un héroe, si esto está instalado vuelve a continuar. (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, agosto 2018).

En este estadio del PCRI llega el proyecto de extracción de litio en el Salar de Olaroz. En el argumento de esta tesis, el ciclo descrito en este apartado permite construir el tiempo 0 de la

respuesta al proyecto minero. Las principales características de este proceso pueden resumirse en: participación temprana en el proceso de emergencia indígena de la mano de dirigentes históricos de la provincia de Jujuy, fortalecimiento de su identidad indígena con la proclamación de la identidad Atacama y titulación temprana en relación al resto de las comunidades de la provincia. Es a partir de esta trayectoria de reivindicación que las comunidades encuadraron ese proyecto.

3.3 El inicio: la exploración de South American Salars-Orocobre y la conformación de la empresa Sales de Jujuy

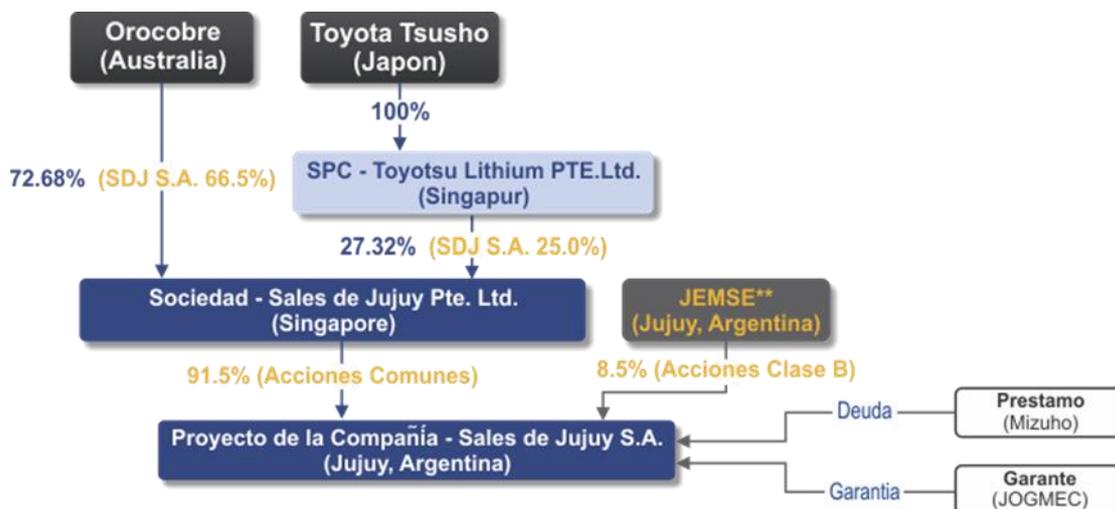
En el año 2009 comenzaron las tareas de prospección y exploración en la zona de Susques. Es común que en los proyectos mineros estas tareas sean realizadas por empresas que tienen conocimientos específicos y que participen geólogos e ingenieros en minas. En el caso de la exploración que culminó en la conformación de la empresa Sales de Jujuy, las tareas estuvieron a cargo de la *empresa South American Salars-Orocobre*⁶¹. Específicamente, estas tareas estuvieron a cargo de un geólogo y una trabajadora social –ambos jujeños– que conocían el territorio. Llevaron adelante no solo las tareas ligadas a la evaluación del mineral sino también los primeros contactos con las comunidades.

Luego de las tareas iniciales, en el año 2010 se conformó la firma Sales de Jujuy con el objetivo de llevar adelante la explotación. El formato de constitución de esta empresa repitió modelos existentes en otros proyectos de extracción de litio en la Argentina. La firma Sales de Jujuy es

⁶¹ South American Salars (SAS) es una empresa argentina que se dedica a explorar áreas con potencial de litio y potasio en la Puna asociada con la empresa australiana Orocobre.

una operadora local de un proyecto compuesto por una empresa multinacional gran demandante de derivados de litio (la automotriz japonesa Toyota Tsusho), una multinacional minera (la filial argentina de la minera australiana Orocobre Limited) y el financiamiento proveniente del mercado internacional (Banco Mizuho, de Japón). Este financiamiento fue posible porque el garante (ante el mercado internacional) fue la empresa Japón Oil, Gas and Metals National Corporation (compañía estatal). A estos actores se sumó, en junio de 2012, la empresa Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) del estado provincial jujeño (Diagrama 2).

Diagrama 2: Conformación de Sales de Jujuy



Fuente: Sales de Jujuy (<https://salesdejujuy.com/about-us/> consultado 1 agosto de 2021)

Los acuerdos entre las empresas de extracción de litio y las multinacionales gran-demandantes suponen la garantía –para los demandantes– de la compra de una determinada proporción de lo producido en una banda de precio determinada. Así, los demandantes buscan controlar el precio y asegurarse parte de la oferta del mineral desde la fase inicial de la cadena de valor. Es decir,

buscan no sólo maximizar el valor sino también asegurarse el suministro de un insumo considerado estratégico⁶² (Deluca y Pragier 2017).

Luego, en el plano provincial, la sesión del 8,5% de la empresa Sales de Jujuy a la empresa estatal de energía JEMSE en el año 2012 permitió garantizar la cooperación del gobierno provincial en el desarrollo del proyecto minero, independientemente de su orientación política⁶³.

3.4 La negociación: encuadre compensatorio y la demanda de retribución

En 2009, cuando la empresa *South American Salars*, asociada con Orocobre, entró en relación con las diez comunidades del departamento de Susques definidas como “de influencia” del proyecto, estas comunidades venían de haber transitado procesos de auto-reconocimiento identitario y reclamos de tierras que, por primera vez habían sido exitosos. La estrategia tanto de la empresa encargada de la exploración como de la empresa que se haría cargo de la explotación significó un cambio frente a otros proyectos en donde las comunidades no habían sido previamente informadas sobre las intervenciones en su territorio (Deluca y Pragier, 2017). En la etapa de exploración se define, en alguna medida, la posibilidad del emprendimiento, ya sea por el tipo de material que se encuentra como por la relación que se establece con las comunidades y la posibilidad de lograr la licencia social. Como se dijo anteriormente, en el caso del proyecto que luego derivó en Sales de Jujuy, el contacto con las comunidades locales

⁶² De los mayores importadores mundiales de litio solo China y, en menor medida, Estados Unidos cuentan con producción propia (MinEM, 2017).

⁶³ Mediante el Decreto-acuerdo 7626 del 15 de marzo de 2011, se creó la empresa estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (J.E.M.S.E), y a partir de su creación la empresa estatal comenzó negociaciones con la firma Sales de Jujuy con el objetivo de participar del proyecto. Esta negociación culminó con la aceptación de incluir como accionista a la empresa estatal a través de un 8.5% de participación de capital en el proyecto.

fue realizado por actores que conocían el territorio, a las comunidades y sus trayectorias. Consultado sobre la experiencia de Sales de Jujuy, un ex funcionario que siguió el proceso de cerca dijo:

Es distinto cuando vienen personas conocidas a cuando vienen empresas, muchas veces las empresas no conocen como es la idiosincrasia del país, la importancia de las comunidades (Entrevista 75, ex funcionario de minería gobierno nacional, diciembre 2018).

Las/os entrevistadas/os describieron que inicialmente, mucho antes de la presentación oficial del proyecto, se produjeron una serie de reuniones informales y conversaciones en las cuales la empresa describía el proyecto a las comunidades. En esos contactos iniciales, la empresa se dio a conocer a las comunidades y, ante esos contactos –y la eventual explotación de litio–, los miembros de las comunidades fueron analizando sus posibilidades y construyendo un encuadre del problema:

Mi planteo fue: hermano, sabés que vos estas queriendo que toda la vida vivamos como vivíamos, y a ustedes solamente les interesa explotar y llevarse solamente lo que está planificado como negocio y nada más. No, esto también tiene que ser una oportunidad para la gente. Puestos de trabajo, desarrollo para la comunidad. (Entrevista 43, miembro de la comunidad de El toro, Agosto 2018).

Queremos una explotación responsable [...] controlar, dejar algo para el país, porque la realidad es que se llevan todo para otro lado y no te dejan un mango, y empezar a producir, qué se yo, muchas cosas que se pueden hacer, con esa plata que queda, invertir en vegetación, en animales. (Entrevista 20, miembro de la comunidad de Susques, octubre de 2016).

Desde el inicio, el encuadre que predominó tuvo entre sus ideas fuerza la integración y el desarrollo de las comunidades, más aún se asoció el desarrollo de la empresa al tan ansiado “desarrollo” de la comunidad. Los integrantes de estas comunidades entendían que

históricamente los proyectos en el territorio no habían implicado beneficios claros para la comunidad. Sin embargo, los cambios acontecidos en los últimos años, con el corolario de la obtención de los títulos de propiedad de la tierra, cambiaba el escenario y los habilitaba para negociar beneficios ante la explotación. Así fue manifestado por Roxana Calpanchay en representación de las comunidades de Puesto Sey, Pastos Chicos, Huancar, Catua 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).

Desde el inicio el discurso de la empresa se centró en las posibilidades de desarrollo asociadas a la explotación de litio. Ese discurso sintonizó con ideas que estas comunidades tenían sobre su propia integración y que fueron históricamente sostenidas, también, desde el sistema educativo y por diversos actores institucionales con los que cotidianamente entraron en contacto.

De cierta manera, el PCRI de Susques dejó como legado un orgullo tanto por la recuperación de la identidad indígena como por lo que estas comunidades esperaban poder brindarles a sus “hijas e hijos”. La llegada de los títulos comunitarios no implicó una ruptura con las expectativas de integración al “mundo circundante” (Segato, 2013) a partir de las instituciones educativas y del trabajo. De esta manera las expectativas de integración formaron parte del encuadre compensatorio:

Los planes, las becas es algo indigno. Trabajar, vivir del propio trabajo, cuidando de la Pachamama y siendo orgulloso de la cultura, ninguno de ustedes me tiene que pagar a mí

un plan social, ¿por qué? ¿Por qué soy indio? Es indigno, yo puedo trabajar, hacer que mis hijos estudien. (Entrevista 53, dirigente comunitario de Susques, julio 2019).

Queremos quedarnos en la Puna, una Puna mejor, más desarrollada con mejores servicios.

[...] Nosotros dijimos queremos ser los proveedores, que haya un desarrollo de servicios locales. (Entrevista 74, miembro de la comunidad de Puesto Sey, agosto 2018).

En una publicación de un medio local, se rescata la voz de los actores de las comunidades de Susques que van en el mismo sentido que los discursos recogidos en el trabajo de campo:

El Presidente de la comunidad aborígen de Catúa [...] calificó como positiva esa asamblea, ya que es un proyecto muy fructífero para la comunidad de la zona, en el tema desocupación y subsistencia para los pobladores, afirmando que indudablemente favorecerá en muchos aspectos, sobre todo porque según la explicación de los técnicos no produce contaminación alguna en el medio ambiente. Destacó que la intención es trabajar mancomunadamente con las empresas y autoridades gubernamentales, y en ese sentido dijo se formarán comisiones de trabajo con 3 representantes de las diez comunidades integrantes del Pueblo Atacama, para de esa manera ir coordinando y monitoreando la tarea previa a la explotación. Por su parte, el Presidente de la comunidad de Olaroz Chico [...] remarcó que las diversas comunidades pudieron informarse del tema minería, de cómo se trabajará en el proyecto a futuro, pero sobre todo llegar a consenso con las comunidades, el Estado Provincial y las empresas que están operando en la región. Indicó que sin dudas ello representa un avance, y cubrirá una necesidad como la falta de empleo, lo cual se traducirá en una mejor calidad de vida especialmente para los jóvenes. (*Periódico Ciudad Jujuy* 12 de abril de 2010)

En un fragmento de lo expuesto en la audiencia de la Corte suprema por el caso de Salinas Grandes también pueden leerse estas exceptivas de integración:

Antes del 2004 y hasta hace poco, la gente migraba hacia las ciudades a engrosar las villas miserias, muy pocos teníamos la posibilidad de estudiar, de capacitarnos, de formarnos, de mejorar nuestra salud. [...] Hoy con esto de la exploración hemos firmado convenios de servidumbre y esos convenios de servidumbre son integrales, pretenden un desarrollo sustentable, no solo queremos fuentes de trabajo sino que queremos educación capacitación. Por qué, porque si nosotros tenemos ingenieros, geólogos, abogados de nuestros lugares vamos a poder controlar mejor a las personas que vienen a trabajar (Comunidad Aborigen Santuario Tres Pozos y otros c/Jujuy, Provincia de y otros s/amparo” 2012).

Como se dijo, luego de la lucha que culminó con la obtención de los títulos de propiedad de las tierras, las comunidades percibieron que el proyecto de explotación podía cambiar su histórica posición de marginación en lo económico. Es decir, el proceso de titulación de la tierra contribuyó a la construcción del encuadre compensatorio porque la negociación con la empresa se vio como una consecuencia directa ya que los posicionaba como propietarios. En línea con esto, en la misma audiencia de la Corte suprema, una comunera de Susques dijo:

El gobierno de la provincia de Jujuy nos ha entregado los títulos comunitarios, coincidentemente a partir de esa fecha también se nos ha consultado respecto de la posible prospección y exploración del litio. Recién en una de las comunidades en el año 2007 se dio permiso mediante todos los procedimientos que anteriormente mencionaban y respetando los decretos antes mencionados, se dio permiso para la prospección, posteriormente para la exploración del litio. Actualmente seguimos en el proceso de consulta, de información, de participación respecto de la mejor manera y de la posibilidad de la explotación (Comunidad Aborigen Santuario Tres Pozos y otros c/Jujuy, Provincia de y otros s/amparo” 2012).

Asimismo, esta “posibilidad” implicó un cambio de rol de las comunidades y la posibilidad de asociar la tenencia de la tierra al desarrollo económico: “Somos originarios, tenemos nuestra tierra [...] con la empresa nos dio la oportunidad de tener trabajo, de capacitarnos.” (Entrevista 77, trabajador minero, comunidad de Huancar, junio 2017). Una vez entablados estos vínculos con las comunidades, la empresa comenzó a realizar los pasos necesarios para la aprobación de la exploración ante la Secretaría de Minería de la provincia al mismo tiempo que desplegaba su estrategia en pos de conseguir la licencia social. Por un lado, según la normativa, se requiere la realización de una serie de reuniones en las que se comunica el proyecto de explotación de litio a las comunidades indígenas. Por otro lado, la Licencia Social es parte de los requisitos no normados de las empresas para operar. Este concepto nace por una iniciativa de Naciones Unidas en 2004 y hace referencia a que no alcanza con la legitimidad legal para que se desarrolle una actividad, sino que se requiere la legitimidad social de las comunidades. 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. No puede ser encapsulada en un momento específico, sino que debe ser ganada y luego mantenida. No se trata de un contrato formal, sino que refiere a las características reales o actuales de credibilidad, confiabilidad y aceptación de las empresas y sus proyectos (Joyce y Thomson 2000; Porter y Kramer 2002; Boutilier y Thomson 2011).

Así, las reuniones convocadas por la empresa servían tanto a los fines de 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, por lo que para informarse recurrieron al conocimiento técnico. De manera que este encuadre trajo asociado una búsqueda de conocimiento experto orientado a “entender” de qué

se trataba la explotación de litio. En este sentido, las comunidades pidieron al estado información que les permitiese tomar decisiones. Ante el pedido de información, integrantes del área de minería del estado provincial se acercaron, conjuntamente con la empresa, para explicar las características técnicas de la explotación de litio. A partir de ir conociendo a estos técnicos, los comuneros fueron entablando vínculos con ellos y los contactaban ante las dudas que les iban surgiendo de las presentaciones de la empresa. Algunos entrevistados relatan que la conversación con estos técnicos –integrantes de la secretaria de minería de Jujuy– se daba antes de la reunión pautada con los miembros de la empresa:

Primero ellos nos explicaban todo como era la forma de trabajo del litio y después dejamos entrar a los demás para escucharlos [...] si teníamos dudas los llamábamos (Entrevista 80, ex comunero, comunidad de Huancar, junio 2017).

Para los miembros de estas comunidades, la instalación era posible si se determinaba que el impacto en la tierra y los salares iba a ser bajo o inexistente, por eso requerían información que les permitiera decidir. Respecto del rol de los técnicos del estado en la negociación, un ex funcionario dice:

[...] el estado había ido. Había ido, pero... a ver, desde mi participación, yo creo que no es porque sea ni joven ni nada, pero, fuimos algo más fresco... algo nuevo, con otra impronta. Y a las comunidades les gustó la forma de explicarles, entonces, había reuniones informativas que la empresa tenía tal día, entonces, nos avisaban, nos pedían y bueno, “¿y qué día?”, y bueno, nosotros íbamos, y estábamos de mediadores. (Entrevista 8, ex funcionario provincial- Minería, San Salvador de Jujuy, junio 2017)

Entonces, por cualquiera de las dos vías –ya sea a pedido de algunas comunidades o como parte de su rol como funcionarios–, algunos profesionales geólogos e ingenieros del gobierno concurrían a las asambleas comunitarias en las que exponían su conocimiento experto. Estas

reuniones tenían por objeto comprender el proceso de extracción del litio y sus posibles impactos ambientales, y de esta forma se proponían darles herramientas para la toma de decisiones. En esta instancia también intervenían algunos inspectores de la Dirección de Minas y la Secretaría de Derechos Humanos, esta última encargada de notificar a las comunidades sobre los días de reunión⁶⁴. Un ex funcionario entrevistado describe el proceso de esta manera:

Yo me di cuenta de que las empresas iban, se podían plantar y decirles cualquier cosa. Entonces, bueno, yo empecé a officiar de mediador. Yo iba y trataba de explicarlo técnicamente. Muchas veces escuchaba lo que decía la empresa, y si la empresa quería decir alguna burrada, “no, señores, no es así”, [...]. En un principio íbamos a dar una versión, la versión científica... yo siempre les dije: “yo les doy mi versión científica técnica, no me traigan ni que la Pachamama llora, ni que las venas de agua”. Yo se los explico técnicamente. Ustedes después, crean, pero lo técnico es así. (Entrevista 8, ex funcionario provincial- Minería, San Salvador de Jujuy, junio 2017).

Los funcionarios describieron estas instancias como jornadas muy largas, en las cuales su principal rol era el de presentar evidencia científica para que las comunidades pudieran tomar sus decisiones con información fehaciente. Estos expertos, formados en disciplinas (geología,

⁶⁴ Numerosos artículos en la prensa dan cuenta de estas reuniones: [https://www.jujuyaldia.com.ar/24 junio de 2011](https://www.jujuyaldia.com.ar/24-junio-de-2011)(consultado el 1 de septiembre 2021); <https://www.infobae.com/2012/06/27/655934-respaldo-presidencial-al-proyecto-explotacion-litio-jujuy/27> de junio de 2012 (consultado el 1 de septiembre 2021); <https://www.treslineas.com.ar/aseguran-proyectos-mineros-jujuy-desarrollan-bajo-marco-normativo-prevision-ambiental-n-987707.html> 25 de septiembre de 2012 (consultado el 1 de septiembre 2021). En una nota publicada en un portal minero se observa: “Ibáñez especificó que este tipo de encuentros se realizan a los fines de despejar todas las dudas que tengan las comunidades originarias y poder intercambiar opiniones con respecto a distintos temas como ser la minería, parque industrial, medio ambiente, tierras y otras temáticas. Asimismo, remarcó que hubo una gran concurrencia por parte de la Comunidad Aborigen de Susques “Pórtico de los Andes”, donde se plantearon diversos temas ya que fue una reunión a agenda abierta donde cada pregunta generada por la comunidad fue respondida por las diferentes áreas del gobierno.” No obstante, en el diálogo con funcionarios-técnicos de las áreas de gobierno ligadas a la minería, comentaban que además de estos encuentros “más formales” miembros de las comunidades los llamaban ante dudas y ellos acudían a reuniones “fuera de agenda”. en <http://portalminero.com/pages/viewpage.action?pageId=62882584> 13 de Septiembre de 2012 (consultado el 1 de septiembre 2021.)

ingeniería) donde la minería representa un recurso de desarrollo clave potenciaban una visión donde la discusión pasaba por la posibilidad económica de la explotación. Así lo expresa un técnico entrevistado:

Cuando uno evalúa un recurso tiene que evaluarlo en el tiempo, y aquí tiene que ver la tecnología extractiva, el factor económico y comercial, la geología de ese recurso y, sobre todo, tiene el tiempo. El día de mañana es probable que surja otro recurso que a lo mejor lo reemplace. Entonces, ahí hay una cuestión paradigmática que tiene que ver con la cuestión sociocultural. ¿Qué hacemos con el recurso, lo aprovechamos ahora o tal vez en el día de mañana no lo aprovechamos? No sirve de nada estar sentado en un cofre de oro si no tenemos la llave. (Entrevista 7, técnico- Geólogo, San Salvador de Jujuy, octubre 2016)

En muchas de estas reuniones también participaban funcionarios de áreas ligadas a minería de la nación. Estos funcionarios no concurrían tanto para garantizar el proceso de negociación, sino como señal de apoyo hacia la empresa. Es decir, su participación no era sistemática (no concurrían a cada reunión para auditar) y no tenía como fin mediar, sino mostrar apoyo tanto a la empresa como al proyecto de desarrollo del litio en sí mismo.

Tanto los técnicos del estado como los representantes de las empresas testificaron que la extracción de litio era segura para las comunidades y sus formas de vida. Los comuneros mayormente fueron aceptando estos argumentos técnicos y, en algunos casos construyendo lazos de confianza con técnicos tanto del estado como de la empresa que mantienen hasta hoy. De hecho, esto fue expresado en diversos artículos en la prensa al momento de la exploración; una comunera expone lo siguiente:

Con las comunidades aborígenes conjuntamente con el Gobierno provincial, que bastante nos está ayudando en este sentido, controlamos lo que tiene que ver con el medio ambiente

y [logramos] lo que todos queríamos, una minería controlada y compartida (*Todo Jujuy* 9 de mayo de 2013)

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 poderes existentes.

Este encuadre compensatorio implicó una demanda de retribución dirigida a la empresa y, en menor medida, una demanda de información dirigida al estado (a diferencia del caso de Salinas Grandes). La demanda se centró en la cantidad de empleos que la empresa podía ofrecer a la comunidad (tanto directos como indirectos), la posibilidad de capacitación de jóvenes y diversos proyectos de desarrollo comunitario. Un miembro de la Comunidad aborigen de Olaroz Chico relata en un medio local:

Ellos entraron por la puerta, pero en los primeros momentos fueron difíciles para llegar a un diálogo sobre cómo queríamos crecer [...] ellos puedan sacar los recursos, y que nosotros podamos crecer a la par de ellos. (*El Tribuno* 30 de junio de 2012)

De modo similar se expresa un miembro de la comunidad de Susques:

Y nosotros constantemente insistimos, digamos, no solamente con el aporte, sino también con la mano de obra local y proveedores locales. Entonces, es una lucha permanente que tiene la comunidad a través de un representante que es el comunero, digamos. (Entrevista colectiva 32, integrantes de la Junta Comunal, Pórtico de los Andes, junio 2017).

Un entrevistado de la comunidad de Olaroz Chico en un informe realizado por un programa televisivo sostiene:

La visión es de respetar nuestra tierra y poder crecer, lo mejor es que hoy, ya que esta la riqueza dentro de la jurisdicción de Olaroz, de poder aprovechar lo mejor que nosotros podamos aprovechar. Siempre decir, bueno, estas son las tierras nuestras, si ustedes

quieren entrar acá, bueno, tenemos que charlar, dialogar y así hacemos siempre [...] Entonces, nosotros el día de mañana que la empresa se vaya tenemos que quedar bien, cosa que de ahí podamos seguir, que el día de mañana que nuestros nietos que vengan llegando tengan de que vivir también y que no ha sido, mira, sales de Jujuy se ha ido, mira, y nosotros de qué vamos a vivir [...] a veces peleamos con las mineras y a veces no le aflojamos realmente porque es nuestra riqueza, digamos (Integrante de la comunidad Olaroz Chico, 24/07/2018, recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_bilJaF0yUw, última consulta: 01/09/2021)

El análisis de diferentes fuentes de información da cuenta de que, como parte del proceso de negociación entre comunidades y empresa, se dieron un conjunto de acciones ligadas a la “ayuda comunitaria” (transporte para las áreas de salud y la colaboración en algunos proyectos para el área de educación). La concreción de estas acciones de “ayuda comunitaria”, si bien no garantizaban la licencia social, fueron acercando posiciones. De esta manera, en las negociaciones entre comunidades y empresa primó el acuerdo para explotar el mineral. En este proceso, se fueron desplegando nuevos liderazgos y nuevos discursos en los que se apelaba a las ideas de desarrollo más típicamente occidentales.

3.5 La respuesta de aceptación

La demanda de retribución fue aceptada por la empresa, eso se constituyó en el puntapié clave para la aceptación. El encuadre compensatorio hacía sinergia con el proyecto de explotación, ya que supuso que las comunidades hablaban el mismo idioma del “desarrollo”, al respecto un empleado de la empresa dice:

Claro, porque 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 1ero 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 2016)

La estrategia que desplegó la empresa para responder a la demanda y obtener la legitimidad para operar implicó el pasaje de un modelo de “responsabilidad social” a un modelo de “valor compartido”⁶⁵ en donde se focalizaron las acciones en el desarrollo de proveedores locales. Las principales acciones se centraron en armar una red de proveedores locales, a partir de créditos a los pobladores. Se otorgaron créditos para la compra de camiones, para la instalación de comedores y lavaderos para los empleados de la empresa. Los empleados de la empresa refieren que, ante los pedidos directos de las comunidades de camionetas, insumos para el hospital o para la escuela, las autoridades de la empresa se reunían con los pobladores para conversar y entender la necesidad de la comunidad más allá del pedido específico. Al respecto advierten empleados jerárquicos:

⁶⁵ Dentro de las estrategias de relación con la comunidad, las estrategias de responsabilidad social empresarial (RSE) se instalan a partir de 1980 (Sandulli 2008). Frente a la idea de que la única responsabilidad social corporativa de una empresa consistía en satisfacer las necesidades de sus accionistas, autores como Hillman y Keim (2001), Porter y Kramer (2002) y Godfrey (2005) proponen un nexo entre la realización de acciones en beneficio de la sociedad y los beneficios de los accionistas. Las estrategias llamadas de valor compartido (VC) se presentan como una evolución de las de RSE, postulando que los gastos deben convertirse en inversiones a los fines de crear valor en las comunidades. La propuesta discute con las acciones de filantropía y la responsabilidad social clásica, postulando que dichas acciones no son suficientes para responder a las necesidades sociales. En cambio, el VC propone políticas generales y operaciones de la empresa que aumenten su competitividad y al mismo tiempo mejoren las condiciones económicas y sociales de las comunidades donde la empresa desarrolla sus actividades.

Y yo empecé a seguir ese concepto, que es “valor compartido”. Un concepto de marca registrada que tiene Harvard, pero que no lo aplican tanto como lo aplicamos nosotros en Sales. [...] La idea del valor compartido, o sea de pensar siempre una cosa con la sinergia del entorno, en todo aspecto, ha sido un tema que por lo menos yo lo enfatizaba y lo enfatizaba. No había nada que no tenía una segunda visión o la primera visión por el lado ese [desde la perspectiva del “valor compartido”]. Y así vos vas creando soluciones que son innovadoras, y no necesariamente de dinero. (Entrevista 68, ex directivo Sales de Jujuy, Salta, agosto 2018).

Bueno, yo creo que Sales de Jujuy es un exponente de la multiculturalidad. Porque nosotros, además de tener profesionales de diferentes partes, porque tanto hay ingenieros de procesos que pueden ser de Australia, de Sudáfrica, o chilenos, argentinos, de otras provincias dentro de la misma Argentina, estamos todos integrados con las personas que son autóctonas de la zona. Nosotros trabajamos con diez comunidades. (Entrevista 27, cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, junio 2016)

La estrategia de la empresa no fue compartimentar en el área de responsabilidad social el trabajo con la comunidad, sino que todos los miembros de la empresa tuvieran una mirada que buscara la licencia social. En esa línea, la empresa apoyó la creación de cooperativas de servicios de construcción, de comedor, de lavadero, etc., tal como la expresa un alto funcionario de la empresa:

Desde la secretaría (de minería de la provincia) nos dicen: “Ustedes son la única empresa que trabaja con las diez comunidades. Porque hay otras empresas que trabajan focalizando en la comunidad. Ustedes son la única que abarca las diez comunidades”. Y, digamos, eso, yo considero que es un punto fuerte. Porque hay una voluntad de hacerlo y no solamente una voluntad de hacerlo, en el sentido declarativo, ¿no es cierto?, discursivo. Si no, hay que ponerle el cuerpo a eso. Porque vos tenés que lograr que una empresa que surge de la

comunidad llegue a valores de eficiencia, llegue a lo que tiene que ser una empresa. Entonces, eso implica una espera que es un costo. Es un costo. Se traduce en plata, digamos. Porque un servicio que vos lo podés conseguir en una empresa de Buenos Aires a un valor, y a una eficiencia, a un tiempo, a una calidad, vos lo estás adquiriendo en un tiempo más prolongado, a un costo mayor, con una calidad menor. Entonces, esa espera de crecimiento se traduce directamente en un costo. (Entrevista 27, cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, junio 2016).

Uno de los principales argumentos de los emprendimientos cuando “aterrizan” en los territorios es la generación de empleo. Sin embargo, por las características de la minería de litio, esto no sucede en este tipo de proyectos, salvo en la instancia de la construcción de la planta. En la minería de litio los posibles empleos a nivel local son bajos en relación a los empleos totales porque no se trata de una minería intensiva en mano de obra y los operarios necesitan cierta calificación técnica para trabajar en las plantas. En este contexto, la apuesta por la formación de proveedores (comedores para los empleados, lavandería, limpieza y transporte, entre otros) fue una estrategia clave de la empresa a los fines de lograr la licencia social (Deluca y Pragier 2017). Un dato respecto de la mano de obra de Sales de Jujuy es que, en la etapa de construcción de la planta, los empleos directos de la comunidad local fueron alrededor de 500, mientras que al comenzar a operar cayeron a aproximadamente 120 (Entrevista 14, cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, octubre 2016; Entrevista 27, cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, junio 2016).

Entonces, desde el inicio, el discurso de la empresa se centró en las posibilidades de desarrollo asociadas a la explotación de litio. Este discurso sintonizó con ideas provenientes del sistema educativo (en el cual el contenido que circuló históricamente reforzaba las ideas de asimilación

e integración) y de diversos actores institucionales que han entrado y entran cotidianamente en relación con las comunidades.

También fue parte de la estrategia de la empresa citar en los medios de comunicación repetidamente “la voz” de las comunidades para reforzar la idea de desarrollo local. Las notas de prensa dan cuenta de cómo la empresa se mostraba junto a las comunidades, como podemos ver en el siguiente artículo, el cual cita a Rosana Calpanchay, una de las dirigentes de las comunidades:

Apoyamos esto porque queremos seguir viviendo en nuestras comunidades, basados en la sustentabilidad de nosotros, en la educación; en el medioambiente y en la salud”, la iniciativa “no perjudica nuestra vida [...] estamos muy fortalecidos en cuanto a nuestra cultura. (*Jujuy al día* 28 de junio de 2012).

Cabe aclarar que al interior de la empresa no todos los empleados sostuvieron con la misma convicción el modelo de “valor compartido” propuesto. En la práctica, las acciones fueron desempeñadas por múltiples actores en la empresa y las entrevistas dan cuenta de un amplio abanico de visiones sobre la cuestión indígena dentro de la empresa. Se identifican esquemáticamente dos visiones: 1) una visión centrada en incorporar a las comunidades al desarrollo producido por la empresa, sin cuestionar el lugar de propietarios de la tierra, y 2) una visión en donde se critica al estado por haberle dado la tenencia de la tierra a las comunidades, lo que hace que “ellos actúan como si fuesen propietarios, y hay que preguntarles a ellos todo y arreglar con ellos” (entrevista 72, ex empleado Sales de Jujuy, Susques, agosto 2018). Quienes sostenían la segunda visión valoraban los momentos en los que las comunidades “no opinan mucho” (entrevista 72, ex empleado sales de Jujuy, Susques, agosto 2018). Y, también, se manifestaron incómodos por las reglamentaciones de presentación del informe de impacto

ambiental⁶⁶, en las cuales se les da la palabra y la posibilidad de opinar a “gente que no sabe nada sobre el tema, presentamos el informe y vamos y no tienen ninguna pregunta.... ¿qué preguntas van a tener si no entienden nada?”. Aquí, personal de la empresa cuestionaba al estado por brindar espacios de participación cuando “él debería ser el único interlocutor con las empresas” (entrevista 72, ex empleado sales de Jujuy, Susques, agosto 2018). Este discurso que apareció en algunos de los empleados entrevistados generalmente estaba provisto de gestos que buscaban cierta complicidad e iban desde actitudes abiertamente de desprecio a posiciones más paternalistas.

Sin embargo, esta segunda visión, si bien fue la que primó históricamente, no fue la que se impuso en la relación entre la empresa y las comunidades en el caso de Susques. De manera que para los pobladores la estrategia de la empresa, comparándola *vis a vis* con la histórica forma en que se dio la relación entre las comunidades indígenas y otras empresas, fue valorada positivamente. Es decir, la posibilidad de sentarse a negociar ya era percibida por los comuneros como una batalla ganada:

Yo creo que [la experiencia] del Paso de Jama ha sido como para empezar a valorar la participación local, porque el Paso de Jama hoy se ha hecho con, es decir, se ha hecho con participación cero de las comunidades, ahí lo que respondía era el informe técnico y la cuestión estratégica que lo manejaban los gobiernos muy lejos de la comunidad. Entonces, para nosotros, en sentido figurado, es como que tendría vidrios y bueno la comunidad local ve pasar los camiones y todo, pero no hay algo relacionado con los intereses colectivos, locales, ni estratégicos, ni nada. Entonces eso se advirtió con el Paso de Jama, entonces lo

⁶⁶ Cabe aclarar que el decreto 5772 de la provincia de Jujuy obliga a cumplimentar los mismos pasos para las comunidades con o sin títulos otorgados. Y que la Ley Nacional 26160 (prorrogada hasta 2021) suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras o la expropiación de tierras en donde vivan comunidades indígenas hasta culminar con el relevamiento a nivel nacional.

otro, con las mineras ahora sí participamos, porque uno ya se pone en valor al territorio, entonces, es como el paso dos, todo esto que hemos vivido y estamos viviendo supongo que va a servir para una tercera etapa. (Entrevista 53, dirigente comunitario de Susques, Buenos Aires, julio 2019).

Es decir, aun cuando no todas las personas al interior de la empresa compartían las ideas de integración con la comunidad, estas prácticas fueron desarrolladas por la empresa y constituyeron una innovación social hacia la comunidad. De manera que la estrategia de valor compartido se desplegó y logró la licencia social necesaria para la operación de la empresa. El éxito de esta estrategia se debió a la interacción positiva entre el encuadre compensatorio de las comunidades, la demanda de retribución y las ideas de la empresa respecto de cómo integrar a la comunidad al proyecto.

Reconstruyendo el proceso, se observa que, a partir de esta sintonía entre el encuadre inicial de las comunidades y la estrategia de la empresa, se sucedieron una serie de negociaciones entre empresa y comunidades que hicieron posible que la empresa comenzase sus operaciones. La estrategia de la empresa para el cierre de las negociaciones fue ir visitando una a una a cada comunidad. Es decir, más allá de una serie de reuniones generales, que se dieron al inicio, luego la empresa negociaba en la asamblea de cada comunidad su ingreso. Ello le permitía márgenes de libertad para compartir, o no, los acuerdos alcanzados con las otras comunidades. Algunos pobladores acordaban con este tipo de estrategia de obtención de consentimiento de forma separada. Los argumentos explicitados por quienes adherían a este tipo de negociación, en vez de negociar las diez comunidades juntas, eran similares entre los pobladores y la empresa: la mayor cercanía geográfica al proyecto requería mayor retribución. Al no estar regulado por el estado, esto se traducía en una estrategia de suma 0, en la cual lo que una comunidad obtenía de más iba en detrimento de lo que pudiera obtener otra. Las distintas comunidades fueron

obteniendo cantidades de empleos y de créditos para equiparse como proveedores y de cánones diferentes de acuerdo a sus propias capacidades de negociación y presión diferentes. Con todo, ello no melló la aceptación del proyecto por parte de las 10 comunidades.

Al momento de los acuerdos entre comunidades y empresa, otros funcionarios provinciales comenzaron a vincularse con las comunidades. El objetivo era llevar la negociación desde el plano provincial y gestionar la instalación de la empresa Sales de Jujuy, y que J.E.M.S.E, a su vez, tenga participación en la primera. Al acompañar a la empresa, estos funcionarios jerárquicos sentaban la posición del ejecutivo –pro explotación–, legitimando la negociación. El gobernador de Jujuy en ese momento, Eduardo Fellner (PJ 1998-2007; 2011-2015), realizó apariciones públicas y declaraciones legitimando el proceso, al que asoció con el desarrollo del país. En los discursos recalcó, constantemente, el consenso de las comunidades para la explotación. También, en el marco de esta estrategia de legitimación y construcción de poder, se realizaron reuniones entre funcionarios de altos rangos, empresa e integrantes de la comunidad⁶⁷. Asimismo, del trabajo de campo se desprende la participación de la Secretaría de Minería Nacional acompañando el desarrollo de este proyecto. Como fue dicho anteriormente, funcionarios y técnicos de esta cartera concurrían a la Puna a reunirse tanto con la empresa como con las comunidades. Cabe aclarar que este tipo de acompañamiento no era regular en los proyectos, sino que respondía a relaciones interpersonales existentes en la secretaría de Minería nacional y el gobierno provincial de Jujuy. Lo cierto es que la llegada del gobierno nacional a los territorios actuó reforzando la legitimidad del proyecto ante las comunidades.

⁶⁷ Un ejemplo de estas reuniones es la que se produce con la presidenta Cristina Fernández en la Casa Rosada en junio de 2012. Como se puede leer en la prensa, en dicho encuentro participó el gobernador, el CEO de la empresa y miembros de las comunidades. <https://www.infobae.com/2012/06/27/655934>, <https://www.jujuyalmomento.com/jujuy/presentaron-la-presidente-un-proyecto-la-explotacion-del-litio-jujuy-n14360> (consultados el 1 de septiembre 2021)

El rol del estado no fue garantizar condiciones de negociación simétricas, ni entre la empresa y las comunidades, ni entre las diferentes comunidades entre sí. Asimismo, aquello que negociaron fue variando a lo largo del tiempo. Como ya fue dicho la licencia social para operar tiene un carácter dinámico, las comunidades pueden ir modificando los términos de la relación a partir de nuevas demandas, experiencias, aprendizajes y las evaluaciones de los impactos en el territorio. Algunos actores refieren la existencia de un canon mensual de 30.000 pesos. En otros casos se menciona que no recibieron dinero, sino que negociaron financiar obras o arreglos en la infraestructura existente en 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. Asimismo, esta comunidad transformó significativamente su fisonomía urbana. Por un lado, comenzaron a aparecer construcciones edilicias diferentes a las tradicionales, ya sea porque la empresa Sales de Jujuy financió construcciones tales como un laboratorio o sala de música⁶⁸, o porque pobladores, que regresaron a la comunidad a partir de obtener trabajo en Sales de Jujuy, provenientes de las diferentes ciudades urbanizadas comenzaron a edificar piezas para su posterior alquiler teniendo en cuenta que la cercanía a la planta potenciaba la posibilidad de trabajar en ella. Por el otro, a diferencia de otras comunidades de la Puna, tanto pobladores como funcionarios refieren que creció en cantidad de habitantes. Con relación a esto un directivo de la escuela primaria de Susques comenta:

Ahora tenemos menos alumnos porque, como se instalaron los pueblos que están cerca de las empresas mineras, [...] entonces, emigró la familia. . [...] Algunos se fueron a brindar servicios. Por ejemplo, están dando un puesto en una casa comedor, por ejemplo, un comedor. . [...] Ya han dejado la llama y los burros, ahora andan en 4x4. O sea, hay un

⁶⁸ Estas intervenciones además eran ampliamente publicitadas en la prensa gráfica: <https://www.jujuyalmomento.com/espacio-no-editorial/sales-jujuy-inauguro-edificio-salon-musica-y-laboratorio-olaroz-chico-n77989> (consultado el 1 de septiembre de 2021).

movimiento y una economía que se lo ve, por más que no, impactó, ahora todos hacen losa y, hacen el segundo piso, el tercer piso y están construyendo su torre de babel. Ahora no usan el adobe (Entrevista 21, directivo escuela de Pórtico de Los Andes, Susques, octubre de 2016)

En síntesis, las negociaciones entre la empresa y las comunidades fueron procesos largos que produjeron diferentes resultados transformando de múltiples maneras a las comunidades. Asimismo, como se dijo anteriormente, la licencia social no se obtuvo de una vez y para siempre, sino que mientras la empresa esté operando en el territorio existe una negociación abierta⁶⁹.

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 dieron como resultado la licencia social para comenzar la explotación. De esta manera, 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 de ese año. Es decir, el encuadre inicial, con su consecuente demanda de retribución, habilitó que se desplegara la estrategia de valor compartido, esta estrategia, innovadora con respecto a las históricas relaciones entre comunidades y empresas, respondió acertadamente a la demanda de retribución. De esta forma, aun cuando es posible identificar diferencias en el tipo de vínculo que se estableció entre la empresa y cada una de las diez comunidades, en términos generales

⁶⁹ Como ejemplo concreto de esto en el año 2020 dos comunidades de Susques (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.

Sales de Jujuy logró cierta legitimidad, lo que le permitió (y le permite hasta hoy) funcionar e integrar marginalmente (ya que son pocos los puestos laborales que se necesitan en este tipo de empresa) a la comunidad en sus operaciones.

Entre los discursos que sostuvieron la aceptación al proyecto cabe señalar el rol que tuvieron algunas mujeres posicionándose a favor de la explotación. Las mujeres, quienes históricamente detentaron un rol tradicional de reproducción familiar y comunitaria, fueron actoras importantes a la hora de sostener argumentos a favor de la empresa, lo que resultó un elemento clave para la aceptación. El rol tradicional de las mujeres implica una voz fuerte al interior de la comunidad: participan en las asambleas y en los cargos comunitarios, aunque tienen poca presencia hacia afuera de la comunidad. No obstante, las apariciones en prensa y en eventos públicos de mujeres defendiendo el proceso de negociación implicó un cambio en esta lógica de roles. El centro de la argumentación siguió siendo la reproducción socio-comunitaria, en tanto el desarrollo propuesto por la empresa iba a permitir que las/os hijas/os pudieran quedarse en las comunidades a trabajar y no tuvieran que migrar.

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 mientras se desarrollaba el trabajo campo. En este sentido, sobre todo entre los integrantes de Olaroz Chico (la comunidad más cercana al emprendimiento) y Puesto Sey, existe un rechazo explícito a referir como conflictiva la relación con la empresa.

Otro actor que inició su accionar con la exploración y tuvo un rol en dar legitimidad al proyecto fue el Sindicato AOMA. En este contexto, también desplegó una estrategia de crecimiento, apelando a la representación de los trabajadores locales. Posicionándose en un lugar diferenciado respecto tanto de la empresa como del estado, este actor también favoreció una mirada de la minería como recurso, donde la discusión se enfocó en cómo se reparten los

beneficios de la explotación. En el caso del departamento de Susques, además, un alto dirigente sindical pertenecía a las comunidades por lo que la relación con las mismas fue de diálogo cercano.

Yo soy del departamento de Suques. Por ende, la relación es muy fluida con las comunidades, de hecho, tratamos de contribuir para que las propias comunidades se desarrollen paralelamente a lo que es el desarrollo de lo que es esta actividad. De hecho, en estos últimos tiempos se están generando micro emprendimientos con gente que en su momento eran trabajadores, dejaron el trabajo, y otra gente que tuvo la valentía de encarar un proyecto, porque no es fácil, hay muchas cuestiones que hay que tener en cuenta. Nosotros damos todo el apoyo desde AOMA, obviamente, y también le decimos a ellos que capaciten a la gente. Entonces hay una relación muy nutrida, hay una relación desde mi óptica, no sé lo que ustedes dirán, pero desde mi óptica hay una amplia relación con las comunidades. (Entrevista 42, dirigente sindical, San Salvador de Jujuy, junio de 2017).

Es decir, el actor sindical, desde el lugar de defensa de las comunidades y los trabajadores, funcionó como un mecanismo que potenció el encuadre compensatorio y favoreció la respuesta de aceptación al proyecto.

Si bien en el ciclo de la lucha por la tierra el apoyo de la iglesia y otros actores del territorio fueron centrales, luego estos actores no fueron convocados al momento de entrar en contacto con la empresa. Las comunidades afirmaron cierta demanda por tener su propia voz. Coincidentemente, al consultar a los activistas ligados a los derechos de las comunidades, confirmaron que las comunidades no quisieron que formaran parte del proceso de negociación con la empresa. En este sentido, un actor externo a las comunidades declaraba que: “La diferencia clave de un lado al otro [Susques versus Salinas Grandes] hasta ahora es que ellos se

cortaron solos”. (Entrevista 76, promotora de desarrollo socio-comunitario, Tumbaya, agosto de 2018).

Que las comunidades no hayan recurrido a las redes –la iglesia claretiana, la WARMI o algunos referentes comunitarios históricos– con las que estuvieron en contacto en sus PCRI es un indicador de que el tipo de encuadre fue desde el inicio compensatorio. Una referente de Puesto Sey, Susques, refiriéndose al momento de los inicios del proyecto, sostiene:

Era una época muy dura en que había mineros y anti mineros, y avasallamiento de las ONG y gente de afuera. También fui a la Corte Suprema de Justicia cuando se pudo exponer la importancia de que los proyectos de litio se lleven a cabo. (*El Tribuno* 19 de Enero 2021)

En muchas conversaciones en el campo apareció cierta voluntad de dejar de ser “patrocinados” por personas de fuera de las comunidades. Esto, además, tiene como trasfondo una discusión acerca del recambio generacional de los liderazgos comunitarios al que se refirió más arriba.

Cabe aclarar que algunos grupos no aceptaron el proyecto y eso generó tensiones al interior de las comunidades, confrontándose dos posiciones. Por un lado, estaban aquellas posiciones que, aun cuestionando la falta de información o la desigualdad en la negociación, aceptaban el proyecto como un camino al tan ansiado desarrollo. En muchos de estos discursos de los pobladores se reproducía el imaginario hegemónico de la Puna como un lugar inhóspito y sin destino. Por el otro, se registraron posturas de abierto rechazo a la explotación del litio en tanto implicaba un cambio en los modos tradicionales de vida. Al momento de la presentación del proyecto, sólo en una de las comunidades se conformó un colectivo de directa oposición a la minería de litio: “La Apacheta” en la comunidad de Pórtico de los Andes⁷⁰. Estos actores

⁷⁰ En 2018, se sumó a este colectivo la comunidad de Río Grande de Coranzuli – Intillaku, reclamando que la empresa utiliza enormes cantidades de agua del reservorio del Cerro Coyambo, en un lugar en donde es un recurso

sostienen, aun hoy, su posición de rechazo en tanto “originarios” y reclaman el cumplimiento del convenio 169. Así lo manifiesta un entrevistado:

Nosotros somos raíces, muy antiguos. Desde el año 19 éramos andinos, mis abuelitos eran andinos, no pertenecíamos ni a Chile ni a Bolivia, nosotros estábamos ahí en las cuencas. [...] Como no pone en vigencia la ley, el Convenio 169, que dice que nosotros debemos vivir en un ambiente sano. (Entrevista 19, miembro del colectivo La Apacheta, Pórtico de los Andes, Susques, octubre de 2016).

Sin embargo, los ejes de este discurso no permearon mayoritariamente en el resto de la comunidad Pórtico de los Andes, ni en el resto de las comunidades del departamento de Susques. De hecho, La Apacheta se siente marginada por sostener estas ideas:

Desde el principio nos han marginado en la comunidad, las empresas también. Pero nosotros no miramos eso, miramos al futuro de nuestros nietos. (Entrevista 19, miembro del colectivo La Apacheta, Pórtico de los Andes, Susques, abril de 2017).

Lo que este colectivo discutió y sigue discutiendo hasta el día de hoy son los impactos de la explotación en el vínculo que ellos tienen con su territorio. En términos legales iniciaron un camino que finalmente culminó en una presentación ante el estado porque consideran que la consulta no se desarrolló contemplando la participación de todos los miembros de las comunidades, es decir, que la normativa del gobierno no garantizó una efectiva participación. Estas presentaciones se desarrollaron una vez que la empresa ya había obtenido el permiso para

escaso. Legisladores del bloque PTS-FIT presentaron un proyecto en la Legislatura de Jujuy para que el gobernador Gerardo: “suspenda las actividades de las empresas Sales de Jujuy S.A., Exar SA y cualquier otra empresa de características similares, en el territorio de la comunidad indígena de Río Grande de Coranzuli, hasta que se garantice la consulta previa, libre e informada, respetando los derechos de las comunidades indígenas establecidos en la Constitución nacional, el Convenio 169 de la OIT y tratados internacionales de derechos indígenas” <https://www.ocmal.org/jujuy-piden-detener-explotacion-de-litio-por-no-consultar-a-comunidades-originarias/>, consultado el 1 de septiembre 2021.

operar (2012); al momento de la entrevista con su abogado (2017), se encontraban realizando las presentaciones al estado.

En síntesis, el encuadre compensatorio implicó una definición del problema que no los posicionaba como demandantes de derechos indígenas sino como propietarios de tierras. A partir de allí la demanda de retribución se dirigió a la empresa. Dado que la empresa aceptó la demanda, el encuadre se fue consolidando y esto posibilitó la aceptación del proyecto de litio.

3.6 Recapitulación

En esta investigación propongo que la forma en que las comunidades encuadraron el proyecto minero es central para comprender la respuesta al mismo. A su vez, los encuadres dependen de los PCRI de cada comunidad. Así, el tipo de PCRI que las comunidades de Susques experimentaron redundó en ideas, aprendizajes y resultados que luego jugaron un rol central en la forma en que ellas interpretaron y respondieron a los proyectos de instalación de empresas en sus territorios.

El PCRI temprano de las comunidades de Susques tuvo sus orígenes en las discusiones previas a la reforma constitucional. Se enmarcó en los procesos iniciáticos, hijos de las luchas por la ley 23203 (de 1985) y por la reforma constitucional. En líneas generales, si bien estos procesos consolidaron al actor indígena como demandante de derechos, y en muchos casos obtuvieron la titulación de la tierra, luego no necesariamente avanzaron en reclamos que implicasen un cambio de paradigma de la integración a la interculturalidad (Lenton 2010)⁷¹. Para quienes

⁷¹ Propongo pensar que los procesos iniciados más tardíamente, que recogen discusiones avanzadas en términos de derecho indígena, se plantean no negociar la participación en los procesos de toma de decisión, es decir la autonomía.

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 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. En otras palabras, el contexto de ideas en el cual se desarrolló el PCRI fue diferente en cada uno de los casos estudiados.

Resumidamente, en el caso de Susques, este PCRI implicó un largo camino que culminó con tres saldos claros: en primer lugar, la construcción de una identidad atacama, diferenciándose de la denominación más genérica kolla; en segundo lugar, la obtención de los títulos de propiedad; y, en tercer lugar y derivado de lo anterior, un nuevo status frente al estado y la sociedad en general que empoderó a las comunidades. La tierra, disputada históricamente, fue el elemento prioritario a través del cual se organizaron, argumentaron y legitimaron la identidad comunitaria en los PCRI tempranos. Al conseguir la titulación, las reivindicaciones de las comunidades no avanzaron inmediatamente hacia el derecho a la autonomía de decisión –discusiones que se fueron dando más adelante en el tiempo y a partir del desarrollo del derecho indígena internacional–, sino que, al contrario, apareció un reclamo de integración tanto al estado como a un estándar de desarrollo occidental. El *timing* en el que se da el PCRI es central ya que configura un contexto de ideas que enmarcan la discusión. Lo cierto es que, 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. Como se vio, a partir de allí la dinámica de la negociación no hizo eje en la autonomía sino en la compensación.

El PCRI fue llevado adelante por un grupo de dirigentes comunitarios que luego no fue el que llevó adelante la negociación con la empresa. Este proceso es revisado actualmente por uno de estos “viejos dirigentes”:

Todo ese trabajo que hemos venido haciendo de recuperar la identidad y que las comunidades puedan ejercer su derecho, nos lo han utilizado como boomerang pero ya no con el derecho indígena sino con el derecho occidental. [...] Hasta el 2004 el pueblo de Atacama era pionero, iba avanzando y después es como que nos hemos adormecido, y hemos quedado locos con el tema de la plata y bueno, pero ahora vamos a de vuelta.

(Entrevista 52, dirigente comunitario de Susques, San Salvador de Jujuy, agosto 2018).

A partir de las entrevistas realizadas en campo, el material relevado en medios de comunicación y las presentaciones públicas de las comunidades, la empresa y el estado, se desprende que predominaron dos ejes respecto de la cuestión problematizada – el encuadre-: 1) el impacto en términos de desarrollo, empleos y beneficios y 2) cuestiones relativas a la falta de información de los impactos ambientales del proyecto.

Los elementos con los que se construyó este encuadre se rastrean en las imágenes y discursos existentes sobre estas comunidades respecto de las dificultades para su desarrollo⁷². Fruto de estas representaciones, los integrantes de estas comunidades, a la vez que rescatan sus tradiciones culturales y el cuidado del ambiente, subrayan las condiciones sociales precarias y su voluntad de un “desarrollo” que contempla la idea occidental del desarrollo. La búsqueda de crecimiento económico –y, con este, del desarrollo de la comunidad– es parte constitutiva del discurso de los pobladores y excede al proyecto minero. En otras palabras, estas ideas son referencias preexistentes en las comunidades que aportan tanto consideraciones de respeto a la

⁷² Si bien en los últimos años ha habido algunas modificaciones en los discursos oficiales respecto al rescate de los conocimientos locales y la puesta en valor de sus prácticas, el predominio de los discursos que reproducen la idea de que a estos territorios les falta de todo –habitantes, condiciones y posibilidades de desarrollo– es altísimo.

tierra como una apuesta por hacer atractivo el territorio para los más jóvenes. La empresa se presentó como la oportunidad para conseguir este desarrollo y la estrategia desplegada por las comunidades fue la de obtener beneficios a partir de su instalación. Por ello este encuadre compensatorio conllevó una demanda de retribución, que se dirigió principalmente a la empresa. Mientras que lo solicitado al estado era información para la toma de decisiones, a la empresa se le demandaban beneficios específicos para las comunidades.

De esta manera, el encuadre compensatorio supuso la aceptación de las reglas impuestas extracomunitariamente⁷³ y la búsqueda de integración. El proyecto de litio se entendió como parte de un proceso de cambios a los que la comunidad debía “adaptarse”. Sin embargo, aun cuando esta integración pueda ser pensada como en desventaja (Segato 2013), ella no implicó falta de estrategia por parte de las comunidades. Por el contrario, una vez que encuadraron el problema, se articuló una demanda (de compensación) y cursos de acción (negociación) orientados a obtener los mejores resultados posibles. En este caso, las comunidades obtuvieron fuentes de trabajo, colocarse como proveedores de la empresa, algunos pedidos específicos como radios o internet, recursos para el hospital, las salitas de salud y las escuelas, entre otros. La lógica que imponía la empresa extractiva no era nueva, pero por primera vez las comunidades se encontraban en posesión de sus títulos de propiedad antes de la instalación. A diferencia de lo que sucedió en el pasado, esta posesión los ubicó como actores indiscutidos en la negociación con la empresa.

La estrategia de la empresa Sales de Jujuy, por su parte, reconoció el cambio de status de la comunidad como poseedores de la tierra y les propuso que a partir de esa posesión trabajasen

⁷³ Cabe aclarar que, a diferencia del proceso en Salinas Grandes, las comunidades de Suques no plantearon definir los términos en que desarrolló la consulta y se atuvieron a las leyes del estado provincial al respecto.

conjuntamente para su “desarrollo”. En esta estrategia se reforzó un tipo de negociación particular con cada comunidad.

Algunos actores entrevistados releen el proceso y se cuestionan que, luego de un proceso rico de fortalecimiento y recuperación de la identidad atacama, las comunidades aceptaran negociar una a una con la empresa, dejando de lado las prácticas asamblearias que las caracterizaron. Lo cierto es que esta disrupción en la histórica manera en que se toman las decisiones en las comunidades está propiciada constantemente por la relación de las comunidades con “el afuera”, ya sean organismos estatales o empresas.

En pocas palabras, el análisis del caso de Susques da cuenta de un proceso de reivindicación temprano en el que las comunidades comienzan a discutir sus reivindicaciones antes de la incorporación de las ideas de autonomía (más ligadas a los PCRI tardíos) y, por tanto, las ideas que primaban eran las de integración. Estas ideas, sumadas al nuevo status que les dio la posesión de la tierra, propiciaron que al momento de la aparición de la empresa el encuadre fuera compensatorio. Este encuadre demandó a la empresa una compensación, y la empresa desplegó una estrategia de relación con la comunidad llamada de “valor compartido”. La estrategia utilizada en este encuadre compensatorio posibilitó una respuesta de aceptación. Sin embargo, si, ante esta demanda de compensación, la empresa no hubiera respondido de alguna manera, probablemente la comunidad hubiera rechazado el proyecto. El encuadre compensatorio le dio al estado de un rol de “consultor técnico” respecto de los proyectos y el accionar de los técnicos estatales consultados funcionó como legitimador de la negociación.

Si bien el estudio no profundizó el análisis del rol de la mujer, cabe destacar las mujeres han ejercido históricamente un rol de reproducción familiar y comunitaria. Es esperable entonces que la participación de algunas mujeres (entre ellas una presidenta de una de las comunidades) apoyando los procesos de negociación haya otorgado legitimidad a la aceptación.

Por último, la idea de ciclos que comienzan y se cierran está presente en el argumento de esta tesis tanto en términos teóricos como en función de las referencias tomadas de los propios actores. La secuencia de eventos ordenada sería la siguiente: el ciclo de la lucha por las tierras implicó una movilización de recursos y saberes en un momento específico de la discusión sobre los derechos indígenas. Este proceso de reivindicación es el tiempo cero: desde estas ideas, aprendizajes y relaciones la comunidad interpretó y respondió al proyecto minero. A partir del propio proceso de acuerdo con la empresa comienza otro ciclo en el que pueden aparecer nuevas demandas. En otras palabras, cada ciclo genera aprendizajes que se suman a la evaluación de otras experiencias, y esto genera que las comunidades vayan demandando nuevos acuerdos en función de nuevas lecturas del contexto.

CAPÍTULO 4: EL RECHAZO AL PROYECTO MINERO: LAS 33 COMUNIDADES DE SALINAS GRANDES Y LAGUNA DE GUAYATAYOC



Imagen 5: Camino a Tusaquillas.

Imagen 6: Salinas Grandes.

Imagen 7: Manifestación de la Mesa de Comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guyatayoc.

Imagen 8: Santuario Tres Pozos.

Fuente: imágenes tomadas por la autora durante el trabajo de campo.

El caso de las comunidades de Salinas Grandes permite analizar el encuadre autonomista y la respuesta de rechazo al proyecto minero. A diferencia del caso de Susques, el PCRI de Salinas Grandes fue tardío. Retomando lo expuesto en el capítulo 1, dado que el proceso de reivindicación se desplegó más tardíamente dentro de la llamada la “emergencia indígena” (descrita en el capítulo 2), las comunidades se sumaron a discusiones ya en curso que subrayaban las ideas de interculturalidad y autonomía. A partir de esta trayectoria el encuadre que construyeron las comunidades de Salinas Grandes fue autonomista, es decir, el eje de la interpretación del problema estuvo puesto en el derecho de las comunidades para decidir en su territorio. La demanda de reconocimiento se dirigió al estado, quien debía resolver si la comunidad podría ejercer el derecho a decidir sobre su territorio, en sus propios términos, o no. En la medida en que el estado no dio respuesta a la demanda de reconocimiento, el encuadre autonomista generó la respuesta de rechazo. Como las comunidades dirigieron su demanda al estado, la estrategia de la empresa fue menos relevante para explicar la respuesta. La negociación con la empresa quedó supeditada a la definición del núcleo central de la demanda: la autonomía. Llevado al extremo, el encuadre autonomista propone una transformación de las relaciones de poder y de decisión en el territorio y la negociación con la empresa solo podría darse bajo este supuesto.

La primera sección de este capítulo presenta una caracterización histórica y social de Salinas Grandes. La segunda sección aborda la instancia definida como punto inicial (T0), es decir, el PCRI. La tercera sección reconstruye el inicio del proceso con la aparición de la empresa minera *South American Salars-Orocobre* en el territorio de Salinas Grandes en el año 2009. La cuarta sección presenta la construcción del encuadre autonomista y la demanda de reconocimiento, mientras que la quinta sección da cuenta de las acciones que constituyeron el rechazo al

proyecto minero. El capítulo finaliza con una recapitulación y con la puesta en relación de las partes del argumento causal.

4.1 Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc

Salinas Grandes es un salar de 212 km² situado en la Puna argentina, limita al sur y el este con la sierra del Chañi, y por el norte y el oeste sus límites dan continuidad al desierto de la Puna Salada. Se ubica a 3.500 metros de altura sobre el nivel del mar, dividido entre los departamentos de Tumbaya y Cochinoca (Jujuy) y La Poma (Salta), a unos 120 kilómetros de Purmamarca (Jujuy). Las salinas son el nivel de base de una cuenca endorreica que se continúa hacia el norte en las Lagunas de Guayatayoc. El área de las Salinas Grandes se caracteriza por un clima extremo y seco⁷⁴, una alta radiación solar directa, vientos constantes, escasez de vegetación y alta evaporación (Espín et al. 2010).

Este territorio cuenta con una sociedad inminentemente rural y campesina, con población escasa y dispersa (Teruel 2005) . 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 la laguna de Guayatayoc⁷⁵. La población es de alrededor de 7000 personas, casi en su totalidad

⁷⁴ La amplitud térmica es considerable, con valores extremos por debajo de los -20°C en invierno y por encima de los 30°C en verano, las precipitaciones son escasas, inferiores a 200 mm anuales, con más de 3.200 horas de sol anuales.

⁷⁵ En la la Provincia de Jujuy son: Abrolaite, Agua de Castilla, Río Grande, Santa Ana de Abrolaite, Quera, Quebraleña, El Angosto, El Moreno, Lipan, San Miguel de Colorados, Aguas Blancas, Santuario de Tres Pozos, Cianzo, Barrancas, Rinconadillas, Alfarcito, Santa Ana de la Puna, Casabindo, Cochagaste, Tambillos, Sayate Oeste, Agua Chica Ronque, Aguilar chica, Agua Caliente y Pabellón Las comunidades de la provincia de Salta

descendientes de pueblos indígenas⁷⁶. Las escasas vías de comunicación existentes entre las comunidades salteñas y la capital provincial salteña, sumado a la unidad en términos ambientales y culturales, hace que los habitantes de esas comunidades tengan vinculaciones constantes y más fluidas con las comunidades jujeñas que con las de su propia provincia (Argento y Zícari 2018). Aun cuando los caminos que conectan a las pequeñas comunidades son de difícil acceso y tránsito y, además, el transporte público es escaso o nulo, los miembros de las comunidades de ambas provincias se visitan y sostienen relaciones en torno a la producción y a la existencia de lazos sanguíneos en el caso de familias extendidas.

Sus actividades productivas –múltiples y complementarias– resultan de un entramado complejo de relaciones con el entorno natural: el pastoreo, el tejido y el hilado, la extracción de minerales y el intercambio de productos con los valles (Teruel 2005). La articulación con los diversos mercados es informal y la comercialización de los productos suele ser desventajosa para los pobladores locales (Wawrzyk y Vilá 2010). Tres de las comunidades que se encuentran ubicadas a orillas del salar⁷⁷ explotan la sal directamente por medio de cooperativas mineras, mientras que integrantes de alrededor de cinco comunidades trabajan en las empresas privadas que explotan la sal.

Las cooperativas salineras formadas por integrantes de comunidades indígenas surgieron en los años 1980. Estas comunidades lograron concesiones mineras⁷⁸, sin tener la propiedad de la

son: Casa Colorada, Cerro Negro, Cobres, Esquinas Blancas, Esquina de Guardia, Matancillas, Rangel, Tipán (fuente: Kachi Yupi 2015).

⁷⁶ El dato de población surge de triangular la información del censo de 2010, en el que no aparecen todas las comunidades censadas, y la información provista por las propias comunidades a través de un relevamiento propio del año 2010. Al momento del trabajo de campo (2016-2019), las comunidades se encontraban realizando un nuevo relevamiento.

⁷⁷ Colorado, Pozo Colorado y Santuario de los Tres Pozos.

⁷⁸ La concesión o tenencia minera refiere al acto administrativo por medio del cual el estado le concede a un tercero el derecho de explotación. Toda persona con capacidad legal puede actuar como peticionante y es la

tierra, aun antes de que la lucha por la titulación fuera parte de la agenda pública. Este hecho es un hito destacado por los miembros de las comunidades. Además, en algunas comunidades cercanas a las salinas –Santuario Tres Pozos Aguas Blancas (Jujuy) y Cerro Negro (Salta)–, se crearon cooperativas para el envasado y comercialización de la sal. Por su parte, las concesiones mineras otorgadas a empresas privadas que explotan la sal también fueron otorgadas con anterioridad al conflicto suscitado por el litio. De estas, la más grande es la Mina Guayatayoc III, propiedad de Héctor Fiad (cuya pertenencia minera es de unas 900 hectáreas y cuya planta está ubicada en la Mina Guayatayoc III, a 8 kms del Santuario de Tres Pozos). Luego, le siguen las firmas Ledesma y El Paraguayo. Además de estas empresas, se registran concesiones de borato que no están en explotación (Schiaffini 2014). Entre las firmas con tenencias mineras en trámite para el litio, se encontraba la compañía australiana Orocobre (que forma parte de Sales de Jujuy, la minera que obtuvo la licencia para explotar litio en el Salar de Olaroz, Susques), con sus subsidiarias *South American Salars S.A. y Limited*, y la canadiense *Daijin Resources Corp*. La suma de todas estas concesiones resultan en 83.248 hectáreas (Argento y Zícari 2018). A diferencia de las comunidades de Susques, las comunidades de la cuenca de Salinas Grandes no sólo no contaban con los títulos comunitarios de las tierras al momento de la llegada de las empresas de litio, sino que algunas de estas comunidades no habían tramitado siquiera su personería jurídica. Esta falta de avance en la disputa de los derechos indígenas es señalada en la literatura como un acertijo de cara al proceso de organización que luego se llevó adelante en

autoridad minera la que bajo determinada normativa concede la tenencia. Cabe aclarar que la regulación minera en Argentina distingue la propiedad existente en la superficie de la tierra de la propiedad minera, por lo que el estado tiene un dominio originario sobre la mina, que subsiste antes, durante y después de “la concesión”. (Ministerio de Desarrollo Productivo https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/marco_regulatorio_argentino.pdf, consultado el 25 de agosto 2021)

torno a la disputa por el litio (Göbel 2013). En parte, la respuesta a este enigma justifica la comparación de casos realizada en esta tesis.

4.2 El proceso comunitario de reivindicación indígena de Salinas Grandes

El PCRI de Salinas Grandes no puede entenderse sin las diversas formas de trabajo territorial comunitario en la Puna. Existen diversas vertientes desde donde se ha encarado esta labor: la promoción y desarrollo socio-comunitarios⁷⁹, la reivindicación de la raíz indígena y la vertiente religiosa⁸⁰. Cada uno de estos enfoques predomina en las diferentes organizaciones –en función de la tarea principal que se propone llevar adelante– aun cuando luego, en la práctica, todos o varios de los actores pueden converger en las diversas iniciativas institucionales.

Sostengo en esta investigación que, para comprender el PCRI en Salinas Grandes, la primera vertiente –desarrollo socio-comunitario– es clave. Tal como fue adelantado, el *timing* del 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 socio-comunitario que en los años 1990 no hacían eje en las reivindicaciones indígenas sino en el desarrollo socio-económico y, desde este trabajo con las comunidades, fueron acompañándolas a medida que la agenda de discusiones sobre los derechos indígenas fue avanzando.

La literatura señala que, a partir de 1990, ligado a la implementación de programas sociales y productivos de “desarrollo”, se incrementó la presencia de miembros de los equipos estatales

⁷⁹ Estas acciones suman las tendientes al desarrollo productivo, la transformación de lógicas organizativas, relaciones de género, planificación reproductiva, entre otras.

⁸⁰ 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 esta iglesia, aun manteniendo un carácter de difusores de las ideas religiosas, muchas veces promovieron el desarrollo social de las comunidades.

de promoción social en los territorios rurales argentinos. Estos actores adquirieron protagonismo en diversas localidades y en algunos casos jugaron roles activos en la promoción de procesos organizativos de los pobladores rurales. A su vez, muchas veces desempeñaron papeles clave en la articulación de la población local con otros actores sociales, ya sean públicos o privados (Cowan Ros 2013).

En el caso de la Puna, estos actores estatales comenzaron a operar desde fines de 1990 junto con varias decenas de ONGs con distintos perfiles (Benedetti et al. 2001). Estas organizaciones propiciaban nuevas prácticas y formas de acción colectiva, asociándose “con” o interpelando al estado⁸¹. Algunos autores sostienen que, más allá de las políticas públicas diseñadas por el estado a los fines de generar ciertas condiciones para el desarrollo de estas comunidades, la posibilidad de que estas políticas obtuvieran resultados dependía de la articulación entre el estado y esas ONGs (Benedetti et al. 2001). Tanto los promotores ligados a los programas públicos como los trabajadores de estas ONGs funcionaron como “mediadores culturales” (Wolf 1956; Cowan Ros 2013), acompañando a las comunidades desde programas públicos y aportando, asimismo, su perspectiva respecto al “desarrollo”. Cabe aclarar que las comunidades de la Puna constan de un tipo de organización interna que facilitó el trabajo de estos promotores. La organización interna de cada comunidad y el rol de la asamblea como órgano privilegiado para la toma de decisiones fueron subrayados por varios agentes del estado y activistas, y sobre estas instituciones comunitarias se montaron los programas de desarrollo. Este tipo de organización tradicional e histórica para decidir sobre lo común es preexistente a la “emergencia indígena” y a la demanda de derechos por parte de las comunidades indígenas. En mi trabajo de campo pude constatar la existencia de una estrecha y dinámica relación entre una

⁸¹ Muchas veces los diseños de los programas del estado implicaban la articulación con organizaciones locales en la implementación, ligado a la perspectiva del desarrollo local o endógeno.

serie de actores que se encontraban en el territorio trabajando por el desarrollo socio-comunitario –tanto desde ámbitos públicos como desde organizaciones de la sociedad civil– e integrantes de algunas de las comunidades de Salinas Grandes (que habían participado en diversos programas, proyectos y capacitaciones a lo largo de los años). Muchas veces, estos técnicos tenían amplias trayectorias de trabajo en la zona, ya sea desde el estado o desde ONGs. El conocimiento del territorio y de las prácticas de sus pobladores potenciaba el trabajo, ya sea “de un lado u otro del mostrador” y, en muchos casos, estas relaciones de confianza fueron clave para la implementación de los proyectos. 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 en general. Sin embargo, en el caso particular de las comunidades de Salinas Grandes, el *timing* en que estos actores comenzaron su intervención en los territorios coincidió con el ascenso a la escena pública de la discusión sobre los derechos indígenas, lo que supuso para los mediadores “ir aprendiendo junto con ellos” sobre esos derechos (Entrevista 36, promotora de desarrollo socio-comunitario, San Salvador de Jujuy, agosto 2018) y sumar estos aprendizajes a su trabajo cotidiano.

Algunas de las instituciones y actores involucradas en esta vertiente de trabajo socio-comunitario fueron la fundación Warmi, la Red Puna⁸² y algunos programas del estado nacional

⁸² La Red Puna es una organización surgida en 1996 por el encuentro de distintas instituciones de la Puna jujeña que venían trabajando desde la década anterior, en apoyo de las comunidades de la región. Con el correr de los años, esta red, que inició con un enfoque de desarrollo sociocomunitario, incorporó con más fuerza la reivindicación por la identidad indígena (sobre todo en los últimos años). La red está conformada por 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). Actualmente, cuentan con múltiples iniciativas productivas, de formación y capacitación, que van desde la producción agrícola y la cría de animales, comercialización de carnes de llama hasta hilados y tejidos. Junto a otras organizaciones del país, conforman el Movimiento Nacional Campesino Indígena (M.N.C.I). La red ha obtenido diversos financiamientos a lo largo de los años de la Secretaría de Acción Social de la Nación a través del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas).

o provincial con bajada al territorio (promotores sanitarios, policías locales, entre otros). En relación a las políticas y programas del estado con un enfoque más eminentemente productivo, en general correspondían al INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agrícola), el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y algunos programas menores de la secretaria de minería nacional y provincial⁸³.

Los “mediadores culturales” fueron trabajando con diversas herramientas en el territorio, y en algunos casos la estrategia adoptada fue la de no “bajar” los programas como “enlatados” sino trabajar con los recursos organizativos de las comunidades. Ello generó vínculos estrechos de entendimiento y confianza entre ellos y los pobladores; al respecto dijeron los entrevistados:

Entonces, resulta que nosotros, que es lo que vimos, que nosotros no estábamos en esta cuestión más culturalista [...] yo, que veía la parte de fortalecimiento organizacional, planteé el tema de recuperar y fortalecer las formas previas de organización de ellos, acá no había indígenas, [no por que fueran indígenas] sino como decir acá hay un recurso una capacidad organizativa, no tenemos por qué inventar algo [...]. Entonces fuimos a conversar con ellos y ellos se reconocían y tenían una organización comunitaria. Entonces nosotros trabajamos sobre esa organización y nuestro trabajo permitió fortalecer muchísimo ese espacio, porque si no cada uno va y cree que en la Puna no hay nada, y que la gente no tiene nada, y aparece yo voy a hacer el Centro vecinal, yo voy a hacer el Club, cuando ellos estaban recontra organizados. Nosotros trabajamos con eso y creo que eso fue un gran acierto porque fue reconocer antes de los derechos una forma de organización propia del territorio. (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, Tumbaya, agosto 2018).

Nosotros para tener impacto tenemos que trabajar con productores que estén asociados. La comunidad aborigen es ideal porque está acostumbrada a las asambleas mensuales, se acuerda con ellos, quién pone qué cosa, quién pone tal otra, cómo lo hacemos y avanzamos

⁸³ Entre otros se destacan: apoyo a lavadores artesanales de oro circunscrito a puntos de la Puna jujeña, fortalecimiento a cooperativas mineras, incorporación de Valor Agregado a la Sal de la Puna, industrialización de una carne no tradicional.

y terminamos ejecutando los proyectos. (Entrevista 51, Técnico, INTA, Abra Pampa, agosto 2018)

Es decir, si bien estas comunidades no estaban inmersas aun en discusiones sobre los derechos indígenas⁸⁴, las organizaciones mediadoras identificaron que el fortalecimiento organizacional debía contemplar las formas en que estas comunidades 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, como así también las redes construidas con estos mediadores, fueron centrales en el camino de las reivindicaciones por los derechos indígenas. En este sentido, una primera etapa se centró en el desarrollo comunitario y, a partir del trabajo conjunto y de la irrupción de los derechos indígenas en la agenda pública comienza un proceso centrado en la reivindicación de derechos específicos.

Como se vio en el capítulo 1, el PCRI es la dinámica mediante la cual las comunidades reivindican y demandan sus derechos como pueblos indígenas en interacción con actores estatales, sociales y organizaciones multilaterales en el marco global de la “emergencia de la cuestión indígena”. De esta manera, este proceso está caracterizado por la interacción entre una pluralidad de actores y en él se plasman ideas, se despliegan acciones y se obtienen resultados variables.

⁸⁴ Como se desarrolla en el capítulo 2, entre fines del siglo XIX y principios del XX en muchas regiones de la Argentina, desde múltiples discursos tanto académicos como políticos, se construía una “narrativa de extinción que despegaba a lo indígena de una condición real y presente en la Puna” (Espósito 2017,19). Estos discursos permeaban al estado y a las políticas de manera que muchas comunidades dejaron de identificarse como indígenas, ya sea como estrategia frente al estado que pugnaba por su integración o como consecuencia buscada de las políticas. De allí que podemos encontrar un periodo bastante amplio en la historia en que algunas comunidades indígenas dejan de auto percibirse como tales para pasar a reconocerse como comunidades campesinas. La emergencia indígena (Bengoa 2000) fechada a fines de 1980 refiere al proceso en que las reivindicaciones indígenas comienzan a formar parte de la arena pública y al mismo tiempo comienzan a visibilizarse comunidades indígenas que habían sobrevivido a la asimilación y, también, reemergen identidades indígenas olvidadas.

En lo que respecta a las políticas de reivindicación indígena, en Jujuy, diversas organizaciones (OCLADE, fundación Warmi, prelatura de Humahuaca, COAJ⁸⁵, entre otras) trabajaron mancomunadamente con dirigentes indígenas para difundir los derechos de las comunidades indígenas desde mediados de los años 1990. Como se vio en el capítulo anterior, las comunidades de Susques contaban con dirigentes muy involucrados en la causa indígena desde su inicio en los años 1980. En el caso de esas comunidades, el proceso de reivindicación de derechos fue temprano, al que se sumó la recuperación de su identidad como pueblo de Atacama. En cambio, las comunidades de Salinas Grandes, sobre todo aquellas más directamente ligadas al salar (Santuario Tres Pozos, Aguas Blancas, Pozo Colorado, entre otras), mayormente entraron en contacto con las discusiones sobre los derechos indígenas una vez aprobado el artículo 75 inciso 17⁸⁶ de la constitución en 1994. A partir de allí, algunas organizaciones, tales como la fundación Warmi, la iglesia Claretiana a través de la Prelatura de Humahuaca y COAJ, entre otras, se propusieron realizar talleres para que referentes de las comunidades pudieran interiorizarse sobre las normativas internacionales, nacionales y provinciales.

Algunos mediadores que venían trabajando temas relativos al desarrollo socio-comunitario se vieron interpelados por la sanción del artículo constitucional y se propusieron aprender sobre estas cuestiones a los fines de poder responder a algunas demandas que surgían en las propias comunidades indígenas. Así lo manifestó una activista entrevistada:

Nosotros hasta ahí estábamos en el neoliberalismo, que los había dejado a todos patas para arriba, habían cerrado todas las mineras y la gente se había quedado toda sin laburo,

⁸⁵ El Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) es una organización territorial que agrupa a 186 Comunidades Indígenas de la provincia de Jujuy, en el Norte de Argentina, con una población aproximada de 54.000 personas <http://www.centrodocumentacion-iesi.org/?q=node/1>, consultado el 1 de septiembre de 2021

⁸⁶ Ver capítulo 2.

entonces nosotros estábamos trabajando en procesos de organización endógena como para que ellos pudieran generar mejores ingresos en las comunidades. Porque para los tipos fue volver al campo, la mayor parte de los hombres estaban en procesos de asalariamiento en la agroindustria o en la minería. Cuando a todos los echan, ahí nosotros empezamos a ayudar a ver cuál era la salida de esto. Entonces estábamos en eso y cuando estábamos en eso surgen los derechos indígenas, digamos la reforma de la constitución los incluye. [...] Y entonces nos empezaron a caer como lluvia: “¿que conviene? ¿Individual o colectiva?” y bueno, nosotros no sabíamos, así que nos pusimos a estudiar. Tuve que estudiar derecho indígena, hasta el día de hoy. (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, Tumbaya, agosto 2018)

Si bien las comunidades de Salinas Grandes participaron en algunos talleres y encuentros de sensibilización de fines de 1990, aquellas más ligadas al salar no se habían apropiado aun de las consignas de la lucha indígena hasta que las empresas de litio comenzaron a recorrer el territorio en el 2008 y 2009. De hecho, las activistas mencionan que entre los años 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 2018).

Al respecto comentó un entrevistado:

Somos los únicos que estamos en territorio siempre [INTA], después vienen capacitadores de distintos lugares. Yo con el proceso de las comunidades empecé a trabajar en la Fundación Oclade, que era el brazo social de la prelatura de Humahuaca, de los curas Claretianos que venían de España, con parte de ellos se formó Quique también. Y yo empecé con ellos también cuando salió que se reformó la Constitución y todo y había posibilidad de que las comunidades tengan personería jurídica y que se reconozcan como tales. Bueno, la Fundación Oclade ayudó muchísimo a trabajar en eso. En toda la zona de influencia que trabajamos nosotros hay 288 comunidades indígenas con personería jurídica, entre Jujuy y Salta en estas partes. Porque la fundación laburó muchísimo en eso, y el proceso es alucinante, porque de la zona que yo considero que, por darte un ejemplo, vos cruzas el puente internacional, lo cruzas y la gente habla quechua y habla aimara, y tiene más profundas las raíces de todo lo cultural. De acá, del lado de Argentina no, encontrás algún abuelo en algún lado cerca de la frontera. [...] yo considero [que esto se

debe a] que nosotros tenemos 50 años más de escuela que ellos, y la Iglesia fue muy fuerte en algunos lugares también, creo que la Iglesia en estos últimos años cambió el rol, los Claretianos fue muy especial [...], creo que la Iglesia y la escuela ayudó muchísimo a que el chiquito si hablaba quechua e iba a la escuela la mamá le diga no hables quechua porque si no te ven como el indio, eso es re complicado, a partir del 94 y a partir de poder reconocerse formalmente empieza un auge diferente. (Entrevista 51, técnico INTA, Abra Pampa, agosto 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. Los entrevistados describieron una situación de mayor aislamiento y desconocimiento de los derechos indígenas en estas comunidades que en las de Jujuy. Un dirigente, que luego fue un actor central en la lucha por la implementación de la consulta previa libre e informada 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 en algunos casos los pobladores no se auto-reconocían como indígenas:

En Esquina de Guardia un ranchito chiquitito en el campo, gente de campo, pobre, pobrísima, aislada, entonces a ver: [yo pensé] “¿por dónde empezamos?” y nunca me voy a olvidar una señora que llega del campo: [le digo] “bueno, a ver, para ustedes ¿Qué es un indígena o un indio?”, [la señora responde] “son los que vivían antes en chozas con plumas”, desde ahí empezamos. Y bueno y así trabajamos un año y armamos la red, que existe hoy. (Entrevista 35, activista promotora, Tumbaya, agosto de 2018).

El recorrido así planteado muestra que las comunidades de Salinas Grandes, salvo algunas excepciones, se encontraban muy atrasadas respecto a la reivindicación de sus derechos como comunidades indígenas. 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. El *timing* en el 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 discutir las políticas vinculadas a la idea de integración para pasar a aquellas que subrayan las ideas de autonomía de las comunidades en la toma de decisiones. En estas discusiones, además, se avanzó en la diferencia entre tierra y territorio. La diferencia sustancial que se planteaba 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 con el territorio que las comunidades sostienen ancestralmente. En la cosmovisión indígena la naturaleza no es una cosa o recurso, sino que se la considera como una totalidad integrada y viva, de manera 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 tanto en la Argentina como en otros países con población indígena, el reclamo de las comunidades fue transformándose paulatinamente desde la propiedad de la tierra hacia la del territorio. Los avances en el derecho indígena en el plano internacional visibilizaron esta diferencia, ya que gradualmente la legislación en algunos países comenzó a reconocerles a las comunidades indígenas el derecho a participar en la gestión de los recursos existentes en sus territorios⁸⁷. En el caso de Argentina –como se ve en el capítulo 2–, el reconocimiento del derecho a la titulación de las tierras en la normativa nacional no implicó su implementación cabal en cada provincia; mucho menos se ha avanzado en la efectiva propiedad del territorio, ni en la participación en la gestión de los recursos naturales que se

⁸⁷ Si bien, como se ve en el capítulo 2, el reconocimiento en la normativa no implica una cabal implementación de los mismos en cada provincia.

encuentran en su territorio. Además, en cuanto a otros derechos, como la consulta previa libre e informada, no hay protocolos claros que garanticen su implementación.

En los procesos tempranos, como el de las comunidades de Susques, la diferencia entre tierra y territorio y la implementación de la consulta previa libre e informada no fue predominante. No porque esta concepción del territorio no estuviera presente en las comunidades –de hecho, forma parte de la cosmovisión indígena–, sino porque en el inicio no se vio el problema concreto que iba a generar la “traducción” normativa del estado, que dejó de lado una parte importante de la cosmovisión indígena. Es así que en los momentos iniciales, con las primeras titulaciones, esto no fue cuestionado, ya que los actores indígenas no necesariamente veían los límites en la concepción del estado de la propiedad de la tierra. Una vez instrumentada la propiedad de la tierra, algunos actores empezaron a ver los efectos de no poseer el subsuelo y ahí comenzó la problematización del tema. En muchos países con población indígena, cuando comenzó la ejecución de los derechos, y los actores fueron encontrando límites a la propiedad concedida por el estado, la diferencia en las concepciones empezó a generar conflictos. Ello se manifestó claramente entre las comunidades de Salinas Grandes, cuya demanda no se reduce a la posesión de los títulos de propiedad comunitaria de la tierra, sino que reclaman la autonomía de los territorios, ya que esto les garantizaría la propiedad del subsuelo y por ende la autonomía para la decisión sobre lo que suceda en estos. Así lo comenta un miembro de una de las pocas comunidades de Salinas Grandes que tiene algunos títulos individuales de la tierra:

Han querido, digamos, ellos decir que realmente, bueno, vamos a hacer los títulos de la tierra y ahí hemos metido la pata y algunas partes hemos hecho como comunitarias y algunas partes como individuales [...]. Nos han apurado de allá, no cierto, nosotros, decidíamos y hemos dicho bueno entonces empezamos así y nos hemos reunido las comunidades, las familias hemos dicho aquí hagamos individual que sea nuestro no más y se han ido haciendo y así la escritura nos está costando eso. Cuando es individual eso se cobra, cuando es comunitario no tenemos escritura todavía. [...] capacitándonos más

después de que cambia la constitución que nos ampara a nosotros, ahí nos hemos puesto más firmes ya, para realmente hacernos respetar todas esas cosas. [...] Una vuelta vinieron del gobierno y se alzaron las piedras... [Dijimos] prohibido alzarse las piedras y así. ¿Por qué no me va a pedir permiso?, como va a estar sacando... Esta es mi casa.

(Entrevista 60, miembro de la comunidad de Alfarcito, Alfarcito, abril 2018)

Es decir, cuando los miembros de las comunidades titulan sus propiedades de manera individual quedan por fuera de la demanda de derechos específicos, y sus títulos no dan cuenta de discusiones respecto del reconocimiento a la preexistencia ni de las vulneraciones a las que estuvieron sometidos como colectivo. Los PCRI implican actores, ideas y políticas desplegadas en un contexto temporal y espacial específico para cada comunidad. El hecho de que las comunidades de Salinas Grandes comenzaran sus procesos de reivindicación en un contexto en que la autonomía era un eje central de la discusión implicó sostener una discusión más amplia en términos de derechos indígenas y fue crucial para la construcción del encuadre del proyecto minero.

4.3 El inicio: el contacto de South American Salars-Orocobre y la presentación del proyecto

Entre fines del año 2009 y principios del 2010, algunas de las comunidades de Salinas Grandes y laguna de Gauyatayoc se fueron enterando del interés que presentaban las salinas para empresas extractivas de litio. La difusión de los posibles proyectos de litio en el territorio se dio mediante una serie de acciones paralelas. Por un lado, al mismo tiempo que la empresa canadiense Orocobre estaba proyectando iniciar la etapa de explotación en el Salar de Olaroz, en su página web publicó un proyecto de litio en Salinas Grandes. Cabe la aclaración de que la publicidad de proyectos no aprobados es una estrategia habitual para buscar financiamiento

en el mundo empresarial. Por otro lado, en los inicios del año 2010, algunos comuneros observaron movimientos de actores externos en los territorios de las salinas. Finalmente, ese mismo año (2010), la firma *South American Salars-Orocobre* solicitó a los miembros de la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes (cooperativa conformada por pobladores de comunidades indígenas) una reunión para contarles de la iniciativa de exploración y del informe de impacto ambiental. Esta reunión fue el puntapié que desencadenó el encuadre de las comunidades de los proyectos mineros. En la misma, la empresa propuso a los miembros de la cooperativa arrendarles la tenencia minera. Tanto la empresa como el estado sostenían que la propuesta podría haber implicado una participación de los socios de la cooperativa en los resultados de la explotación. Hay varias versiones de lo que sucedió allí, pero todas ellas coinciden en que, frente al ofrecimiento de la minera extranjera, un sector mayoritario de los cooperativistas quiso aceptar. Sin embargo, la respuesta a la empresa fue de rechazo, ¿cómo fue eso posible? La respuesta a este interrogante está en la importancia que tienen las asambleas de cada comunidad en la toma de decisiones colectivas. Lo que se decide en la asamblea comunitaria tiene el *status* de mayor legitimidad. De manera que, más allá de que la mayoría de los cooperativistas hubieran aceptado la propuesta de la empresa, entendieron que no les correspondía solo a ellos tomar esta decisión (es decir, solo los miembros de la cooperativa, alrededor de 40 integrantes), ya que el proyecto afectaría al territorio de todas las comunidades de las salinas. En función de esto consultaron con las asambleas de cada comunidad a las que afectaría el proyecto minero, iniciando con las comunidades más cercanas al salar. El arraigo que tiene la asamblea, como espacio en el que se dirimen los conflictos y se toman las decisiones que afectan a la comunidad como un todo común, permitió que aquellos que pretendían acordar con la empresa estuvieran dispuestos a la decisión colectiva. Como así lo expresó un dirigente:

“La máxima autoridad es la asamblea, no el comunero. Todos los que viven ahí y están, tienen

voz y voto, y lo que dicen tiene que ser valorado.” (Entrevista 54, dirigente de COAJ, San Salvador de Jujuy, abril 2018).

Los relatos dan cuenta de que, a partir del contacto de la empresa, con la idea de oponerse al proyecto, un grupo –mayoritariamente compuesto por mujeres– de Santuario Tres Pozos, se comunicó con las/os técnicas/os, activistas y dirigentes sociales con quienes venían trabajando temas ligados al desarrollo socio-comunitario y productivo. El objetivo fue consultarles sobre las posibilidades de oponerse a la explotación de litio. El haber contactado a estos actores externos a la comunidad fue consecuencia directa del trabajo que venían desarrollando las comunidades de Salinas Grandes con estos mediadores en áreas ligadas al desarrollo socio-comunitario. A partir de este pequeño grupo de comuneras/os de las tierras más cercanas al salar, comenzaron a convocarse e integrarse las demás comunidades para debatir y decidir estrategias. A estos efectos, desde mediados de 2010 se organizó la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes, en la que se congregaron (y aún se congregan) las 33 comunidades para presentar una posición común ante el estado y las empresas.

En contraste con las ideas socio-comunitarias que sostenían las/os técnicas/os, activistas y dirigentes sociales con quienes venían trabajando las comunidades, las diversas acciones a cargo de los gobiernos provinciales dieron cuenta de las ideas productivistas que predominaban en las instancias cercanas a los gobernadores y las áreas de minería propiamente dichas. En Salta, a través del Decreto N° 3860/10 del mes de septiembre de 2010, se declaró de interés público el proyecto e iniciativa privada de la empresa Bolera Minera S.A. para la exploración, explotación e industrialización de recursos sobre siete minas del Salar Salinas Grandes en el departamento La Poma. Por su parte, el gobierno de la Provincia de Jujuy, el 2 de marzo de 2011 dictó el Decreto–Acuerdo N° 7592 que dispuso declarar las reservas minerales que contuviesen litio como recurso natural estratégico generador del desarrollo socio económico de

la Provincia de Jujuy (luego convertido en la Ley N° 5674 el 29 de abril de 2011). A su vez, se creó un Comité de Expertos para el análisis integral de proyectos de litio y otras regulaciones. En marzo de ese mismo año, 2011, se había creado “Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado” (J.E.M.S.E.), mediante el decreto – acuerdo 7626 y la Ley N° 5675 de San Salvador de Jujuy. Esta empresa estatal se proponía capturar parte de la renta minera asociándose a los proyectos, un ejemplo es el acuerdo con Sales Jujuy en el proyecto minero del Salar de Olaroz, como pudimos ver en el capítulo 3 de esta tesis. Es importante destacar que en estas normativas no se refiere a ningún tipo de consulta a las comunidades indígenas de los territorios de influencia ni al protocolo CPLI.

4.4 La disputa: el encuadre autonomista y la demanda de reconocimiento

Cuando a fines de 2009 los integrantes de las comunidades de Salinas Grandes se enteraron del interés que despertaba la Salinas para la explotación de litio, 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 ese momento se encontraba atrasado frente a otras comunidades. A partir de las ideas que circulaban en torno a los derechos indígenas rápidamente se construyó un encuadre autonomista. Así puede apreciarse en el testimonio de los entrevistados:

Este es nuestro lugar, queremos que nos respeten, que realmente nadie venga de afuera y diga: Mirá quiero hacer esto. ¡No!, **nos tienen que consultar, nosotros vivimos aquí.** En ese aspecto vienen algunos y se llevan cualquier cosa y no, no es así. **Hay que respetar, nosotros hemos trabajado un montón.** Al inicio era, como te digo, que nos respeten por empezar. Y cuidar nuestros recursos naturales. Que no vengan de afuera y

nos dejen un desastre. Es pan para ahora y hambre para mañana, ¿qué van a comer nuestros hijos? La generación... ¿qué van a hacer? (Entrevista 64, miembro de la comunidad de Tusaquillas, Tusaquillas, abril 2018; la negrita me pertenece).

Nos hemos reunidos, nos empezamos a reunir, **tenemos derechos, la constitución nos ampara a nosotros, para eso está escrito**, entonces nos empezamos a reunir, [...] por nuestros derechos digamos, por nuestros hijos. La empresa venía a decir que vamos a trabajar, a ayudar a los pueblos, pero después nos saca, nos dejan toda una miseria y, qué pasa, los saca los minerales, los llevan a sus países y estamos comprando lo que es nuestro después. (Entrevista 60, miembro de la comunidad de Alfarcito, Alfarcito, abril 2018; la negrita me pertenece).

Lo importante es que no nos vengán a manosear, a decir hagan esto, hagan lo otro, sino que nosotros ya tenemos trayectoria **y sabemos a dónde vamos y a dónde queremos llegar**. (Entrevista 60, miembro de la comunidad de Alfarcito, Alfarcito, abril 2018; la negrita me pertenece).

Nosotros estamos aprendiendo nuestros derechos, es que nosotros estamos pensando en los que vivimos y los que vendrán después digamos, si nosotros no luchamos esto, esto se va a ir... ¿cómo se llama?... al tacho digamos. Y si nadie se pone acá firme y diciendo: nuestros abuelos vivían de otra forma y nosotros ¿por qué no podemos vivir tranquilos?, que nadie nos moleste, nadie nos vengán a decir qué hacer. [...], a nosotros el tema de las empresas, no digo que no... está bien que se hagan las empresas pero que se haga bien digamos, que consulte a la comunidad... si no, viene la empresa saca todo la minera y [...] se va y [...] vamos a trabajar algunos... y qué se queda... nosotros queremos que tomen acuerdos con nosotros y ese es nuestro derecho que queremos defender (Entrevista 61, miembro de la comunidad Sausalito, Sausalito, abril 2018).

Tal como fue relatado anteriormente, en el 2010, momento de la llegada de los proyectos de litio a la zona de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, algunas de las comunidades no habían logrado armar sus personerías jurídicas (paso previo a la titulación de la tierra). Justamente, entre las comunidades más cercanas al salar, en donde comenzó el encuadre del proyecto minero, el reclamo por la tierra estaba retrasado con respecto a las comunidades de Susques. Un entrevistado dijo:

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. Y llamó la atención a todos, e hizo que nos juntemos porque algo estaba pasando, y nosotros [nos preguntamos], cómo hacemos para ordenar. 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 en las comunidades, 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, Saln Salvador de Jujuy, octubre 2016; la negrita me pertenece).

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 recientes en los que habían trabajado sobre derechos indígenas. La forma en que habían sido abordados los derechos indígenas en los talleres y las conversaciones que surgían allí, sumado a los vínculos de confianza que se habían generado con diversos técnicos y activistas a partir del trabajo socio-comunitario en el territorio, fue la materia prima con la que se construyó el encuadre. Al respecto un entrevistado comentó:

Veníamos de un proceso importante de trabajo social que se había hecho a través de Humahuaca, a través de la Warmi, un proyecto de desarrollo [...]. Entonces, veníamos de ese espacio y eso es lo que ha motivado poder juntarnos [...] esa instancia ha sido importante para juntarnos. (Entrevista 69, miembro de la comunidad de Cerro Negro, Cerro Negro, agosto 2018).

Más antes las empresas salineras no nos pidieron permiso, las concesiones se las dio Minería, por eso están ahí, nosotros más antes no teníamos conocimiento de nuestros derechos, después sí, fuimos conociendo más, y bueno [...]. Nosotros, cuando hemos sido más jóvenes no ha habido tanto interés, a nuestros abuelos también los colonizaron y ellos tenían otro método y por eso ha sucedido, pero bueno como ahora nosotros tenemos fuerza,

así que así ya no. (Entrevista 17, miembro de la comunidad de Santuario Tres Pozos, Santuario Tres Pozos, junio de 2017).

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 tuviera lugar el 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. En el relato de los actores, el tema del litio apareció mientras se encontraban trabajando en proyectos de desarrollo socio-comunitario, eso permitió que algunas integrantes de las comunidades recurrieran a estos “mediadores”, tanto activistas como técnicos de organismos públicos y de ONGs con trabajo en territorio, al momento de encuadrar el problema del litio.

En la definición del encuadre, las comunidades no priorizaron la oposición al litio sino la demanda del derecho a la autonomía. Así lo manifestaron las/os entrevistadas/os:

Pero no es que estemos preocupados de que las mineras no vengan, de que puedan entrar, creo que nunca ha sido el mensaje, digamos, el problema ha sido la preocupación de que las mineras se instalen sin la participación de las comunidades, o sea, de que nosotros no tengamos ningún tipo de participación [...] vienen y no piden permiso. (Entrevista 69, miembro de la comunidad de Cerro Negro, Cerro Negro, agosto de 2018).

Fíjate que no han dicho que no. En su momento no es que han dicho: “no al litio” sino, que han dicho: “Queremos participar, queremos que nos consulten. [...] El derecho a consulta es exclusivo de las comunidades indígenas. No lo tenés para el resto de los ciudadanos, digamos. Y, además, no es un derecho ciudadano, es un derecho territorial...” (Entrevista 12, abogada, San Salvador de Jujuy, octubre 2016).

Y también fue recogido por los medios de prensa que siguieron el tema:

Parecía que querían que dijéramos otra cosa. Nosotros no estábamos pidiendo plata, ni trabajo, no pasa por ahí nuestra vida. Nosotros queremos que nos dejen decidir nuestro

futuro (Entrevista a participante de la Audiencia Pública ante la Corte el 28 de marzo de 201288)

El encuadre de Salinas Grandes, además, da cuenta de un proceso de aprendizaje. Dijo una entrevistada:

Yo salí a muchas capacitaciones, por eso sabía que nos estaban violando un derecho, porque no estaban respetando el convenio 169 y nosotros tenemos un derecho, un derecho constitucional. Nosotros tenemos que decidir sobre el territorio, nuestras casas y animales. [...] [Cuando llegó la empresa] empezamos a comunicarnos con otras comunidades y salimos a invitar a todos a una reunión [...] las llamamos a ellas [referentes indígenas, técnicas y activistas] para que nos expliquen. Nos ayudaron un montón y nos siguen apoyando. (Entrevista 18, miembro de la comunidad de Santuario Tres Pozos, Santuario Tres Pozos, junio de 2017).

Coincidentemente, el relato de una de las personas que recibió el llamado de las mujeres de Santuario Tres Pozos evidencia esta relación:

Entonces un día me llama, me llama: “Señorita sabe que nos han venido a ver una empresa porque nos quieren arrendar el pedimento y entonces nosotros queríamos que venga, venga usted así nos explica los derechos [remarca la palabra], nosotros tenemos derechos, ¿no cierto? y que venga Raúl para que nos explique lo del litio”. (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, Tumbaya, agosto 2018).

Luego, otra de las convocadas sostuvo:

La cooperativa [minera] estaba súper dispuesta a aceptar, pero anteriormente a esto y ahí voy a referir a Verónica como una líder importante, anteriormente la Vero se pone en contacto a fines de 2008/2009 con la Rosario Quispe, en el marco de un proyecto de producción animal con la Rosario. Ella era muy activa, hacía muchas capacitaciones [...]. Nosotros, cuando íbamos a los espacios de capacitación nos alojábamos en la casa de la Vero y ése era el espacio para hablar de otras cosas. [...] Para mí ahí [en relación a la oposición a la extracción de litio] tuvo que ver la Warmi y la relación que ella tenía con otras gentes de afuera de Santuario. (Entrevista 48, técnica, Salta, agosto de 2018).

⁸⁸ <https://es.slideshare.net/delDespojoCrnicas/corte-suprema//https://rebellion.org/corte-suprema-mineria-y-pueblos-indigenas/>, consultado el 1 de septiembre de 2021.

Entonces, este grupo de pobladores que se oponían al acuerdo con las empresas de litio convocó a Rosario Quispe (fundadora y líder de la Warmi), a diversos técnicos con los que trabajaban en programas en los territorios, al padre Quique de la Prelatura de Humahuaca y a otros referentes con los que las comunidades habían estado desarrollando proyectos. Junto a ellos, el encuadre, como proceso dinámico, se fue cristalizando y tomando forma la demanda de reconocimiento.

En este encuadre, el respeto se erige en el centro de la demanda, desde el inicio estaba presente la idea de que las comunidades debían poder decidir en su territorio. En las entrevistas apareció la idea de respeto como eje de la relación que se esperaba entablar con los actores externos a la comunidad. Al respecto un entrevistado dijo:

Es el tema de que, si vos estás en un sistema (compartido), para poder existir, respétame, yo te respeto (Entrevista 61, miembro de la comunidad Sausalito, Sausalito, abril 2018).

El respeto se liga, además, al proyecto de vida de estas comunidades en el territorio: se esperaba que se respetase la relación con la naturaleza, en la cual la naturaleza no es cosa, no es recurso.

Dos de las mujeres que iniciaron la oposición al proyecto dijeron:

Nosotros, las mujeres... yo misma, defendemos nuestro territorio y que nadie nos desplace, porque este territorio es una parte de nuestra familia, porque lo queremos mucho, aquí hemos nacido, vivido y seguiremos viviendo, y el objetivo es que nuestros hijos sigan acá, nuestros nietos. (Entrevista 18, miembro de la comunidad de Santuario Tres Pozos, Santuario Tres Pozos, junio 2017).

Nosotras éramos más [fuertes]... la mujer dice: no, está mal [...] ellos ven más por el trabajo y nosotras vemos más por el futuro de nuestros hijos [...] nosotros tenemos que defender la tierra para nuestros hijos [...] siempre las mujeres estamos más, después nos ponemos de acuerdo. (Entrevista 62, miembro de la comunidad de Santuario Tres Pozos, Salinas Grandes, abril de 2018).

Así, en este encuadre inicial apareció la defensa del territorio ligada, por un lado, a la relación específica de estas comunidades con el mismo y, por el otro, a la continuidad de la comunidad en los hijos/as y nietos/as.

Esto se expresa también en las notas en la prensa sobre la postura de las comunidades de Salinas Grandes. El eje, aquí también, era el respeto a la naturaleza y el derecho a la consulta, como explicó el delegado en Ginebra (Suiza) de las 33 comunidades de Salinas Grandes, en una nota periodística:

Planteamos la defensa del territorio de las comunidades, del medio ambiente y del uso del agua. Contamos que no se respetan los derechos de las comunidades, que el estado no cumple con la Constitución y los tratados internacionales, que nos sigue marginando, excluyendo del derecho a la tierra. (*Página 12* 16 julio 2011)

En las entrevistas surge claramente que fueron las mujeres quienes iniciaron el encuadre. En relación a esto, una de ellas dijo:

Quizás antes había diferencia, pero ahora no, ya hemos entrado en conclusión, en acuerdo, en que todos tenemos un mismo objetivo y la misma mira de que nuestros territorios son nuestros. (Entrevista 18, integrante de la comunidad de Santuario Tres Pozos, Santuario Tres Pozos, abril de 2018).

La importancia del rol de las mujeres en el momento inicial se confirmó en entrevistas con varones:

Las mujeres son unas capas... si, ellas participan más de las asambleas, será porque están más convencidas. Realmente piensan por sus hijos y todas esas cosas, incluso las mujeres van y ponen su postura y sácales... no. Mientras los hombres somos un poco medio flexibles por ahí, entonces es así, siempre es así en todos los pueblitos las mujeres, ellas están más animadas, se debate y se saca la conclusión. [...] En las comunidades las mujeres son las protagonistas, palabra mayor [...] participan en todo, una vez que se hace la reunión aquí, se hace el acta y ahí va el hombre y a presentar los trabajos. (Entrevista 60, integrante de la comunidad de Alfarcito, Alfarcito, abril 2018)

Hay un protagonismo de nuestras mujeres a la hora de las acciones directas, son las primeras en salir, las que empujan las comunidades, ese rol está. (Entrevista 58, sacerdote de la Puna, Abra Pampa, agosto 2018)

Hay mujeres bastante polenta, tienen vocación, manejan, nos manejan, hay cosas que queremos hacer y tienen su postura y por ahí lo que me interesa es que la fundamentan. No es que dicen yo no quiero porque no quiero. Fundamentan por qué. Y ahí saben por qué quieren el territorio, para qué quiere el agua, no no no ... te matan. Cuando comenzó la lucha fue de las mujeres, porque ellas lo sienten más al territorio que los hombres. En realidad, el hombre hace el trabajo económico. La mujer es otra cosa. (Entrevista 25, integrante de la comunidad El Moreno, Purmamarca, abril 2018)

Como vimos anteriormente, las decisiones se toman en asambleas, allí se resuelve, no por el voto mayoritario sino por consenso, se trabaja en llegar a una “conclusión”⁸⁹, es decir, una decisión compartida por todos. Como me dijeron en varias oportunidades, las mujeres participan muy enérgicamente en esas asambleas. En las asambleas se toman las decisiones comunitarias y muchas veces los varones no participan en ellas por trabajar fuera de la comunidad, aun así, la “conclusión” a la que se llega en esa asamblea es legítima y respetada por todos.

Si bien desde el encuadre inicial al encuadre que luego predominó mayoritariamente en las 33 comunidades se observaron transformaciones en los conceptos utilizados, desde el comienzo la idea de autonomía en la toma de decisiones en los territorios indígenas estuvo presente. Al respecto, un entrevistado dijo:

Justamente, la noción está en resguardar el territorio, consensuar con el estado en que vivís, [pero ellos deben] consultar, el que viene [el estado debe consultar con nosotros] que somos preexistentes. Eso. Muchas veces, yo pienso, al estado en sí o al gobierno, unos más flexibles, otros menos flexibles, pero, yo pienso... vos estás diciendo: “Yo soy una persona con derechos,

⁸⁹ Esta es el concepto nativo que utilizan los entrevistados para referirse a la forma en que se decide en la asamblea.

vos no podés venir y decirme”. **Para mover una piedra tenés que consultarme**, esa piedra está por algo. Si viene una máquina o no. Todo eso tenía un significado espiritual, todas esas cuestiones. Esas cosas solamente las conoce el que vive en el territorio. (Entrevista 54, miembro de organización indígena, San Salvador de Jujuy, abril 2018; la negrita me pertenece)

Los actores coinciden en que al momento de la llegada de la empresa *South American Salars-Orocobre* no había una organización previa que aunara a las 33 comunidades como colectivo. Sin embargo, la formación de la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes como instancia de organización intercomunitaria reactualizó vínculos preexistentes entre las comunidades históricamente armados en torno al trueque, a las relaciones familiares, a los viajes de intercambio y a los reclamos por la tierra previos al ciclo de la llamada emergencia indígena. La experiencia de Rosario Quispe, referente de la Warmi, quien había protagonizado en la década de 1990 la lucha contra la contaminación por plomo que los residuos de la ex fundidora Metal Huasi había dejado en Abra Pampa, fue señalada en las entrevistas con pobladores de las comunidades más cercanas a Abra Pampa (comunidades cercanas a la ruta 11) como ejemplo de “lucha”. Las experiencias de organización para la construcción de la cooperativa minera (integrada por comunidades indígenas) fue el antecedente más evidente para los pobladores de las tres comunidades que explotan el salar. También, estuvieron presentes las referencias a experiencias de desarrollo socio-comunitario ya descritas. De esta forma, las organizaciones y los expertos convocados por las comunidades indígenas para acompañarlas son al mismo tiempo producto de este encuadre inicial y funcionaron reforzándolo ya que, más allá de ciertas diferencias de matices, sostuvieron visiones socio-comunitarias. Se trataba de técnicos y activistas que ya venían trabajando en relación directa con las comunidades en proyectos específicos. De esta manera, estos referentes funcionaron como “mediadores culturales” (Wolf 1956). Las ideas que habían circulado en los talleres y otros encuentros de

trabajo fueron retomadas una vez que el problema fue encuadrado y estos expertos ayudaron a configurar una demanda que derivó en la respuesta de rechazo.

Fue por confianza, por amigos o sea tener la misma objetividad de defender el territorio, no sé... todos los abogados que tenemos, con amnistía, con recursos naturales, ahora hay otra gente más que se acercó de la Universidad de California y todo eso son gente que conocemos, nos vieron el trabajo y nos hicieron seguimiento, nosotros fuimos dándole herramientas, trabajos que fuimos haciendo. Y no es que tampoco somos revolucionarios diciendo che, queremos..., pero bueno vamos despacito, pero queremos dejar en claro lo que son nuestros derechos. (Entrevista 25, miembro de la comunidad El Moreno, Purmamarca, abril 2018).

Los argumentos en torno a la importancia del salar, tanto económica como culturalmente, para las comunidades que viven en el territorio constituyen un eje sobre el cual se construyó la estrategia de oposición a la minería de litio⁹⁰. Sin embargo, la pregunta que se propone responder esta tesis se centra en la respuesta diferenciada de dos conjuntos de comunidades, aun cuando las ideas sobre la naturaleza son comunes en ambos conjuntos. En este sentido, sostengo que el tipo de PCRI explica el encuadre autonomista que predominó y este encuadre permite entender las demandas y diferencias en las respuestas de las comunidades. Luego de reconstruir cómo y por qué las comunidades (y en particular las mujeres) sostienen esta visión del fenómeno, es central reconstruir cómo logran que este encuadre predomine mayoritariamente. Tal como fue relatado, la mayoría de los cooperativistas, que fueron inicialmente contactados por la empresa, veían con buenos ojos la propuesta. La construcción del encuadre autonomista logró contraponer a esa propuesta una definición del problema que no discutiera directamente la posibilidad de explotar o no el litio, sino que antepusiera a

⁹⁰ “A diferencia de la mentalidad occidental que ve en la tierra un elemento más de cambio mercantil, las comunidades indígenas mantienen una íntima y espiritual vinculación entre el Hombre, la Naturaleza y el cosmos” (Solá 2016,221).

cualquier decisión los derechos de las comunidades para decidir autónomamente, de ahí que la demanda se dirigió al estado.

4.5 La respuesta de rechazo

Como se dijo anteriormente, el grupo que se opuso desde el inicio a la propuesta de explotación consideró que el ámbito adecuado donde 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 cada una 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 que agrupó a todas las comunidades y permitió plantear una posición común: oponerse a la explotación hasta tanto no se garantizase la consulta previa libre e informada. En el Comunicado de prensa de la mesa del 11 de Marzo de 2011, relatan el proceso de este modo:

Primeramente recurrimos a las autoridades para que nos informen, pero nos dijeron que no pasaba nada. Viendo que los movimientos continuaban y el silencio también, nos reunimos todas las comunidades hermanas y comprobando que el gobierno salteño tenía igual comportamiento, en el mes de Noviembre de 2010 decidimos presentar una demanda de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Estado provincial de Jujuy, de Salta y del Estado Nacional (Comunicado de la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes 11 de Marzo de 2011).

Las acciones que se desplegaron para rechazar el proyecto de litio en Salinas Grandes fueron múltiples. Una referencia común en las conversaciones fue que la idea era “sumar todo lo que sea posible”. Desde mediados de 2010, la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes se movilizó en pos de visibilizar su reclamo ante las autoridades. Las

acciones realizadas combinaron la aparición en medios de comunicación, cortes de ruta “informativos” y diversas estrategias legales.

Hacia fines de 2010 y durante el año 2011 se realizaron cortes de rutas informativos, pensados para visibilizar el problema ante la población en general. La acción duraba entre 6 y 8 horas, durante ese tiempo los manifestantes, a la vera de la ruta, dejaban pasar los vehículos cada 10/15 minutos y luego cortaban el paso. Mientras el corte transcurría pasaban por los autos para contar sobre el reclamo. Al respecto Clemente Flores, referente de la Mesa de Comunidades, comentó:

Informamos a los automovilistas, muchos de ellos turistas, y liberamos el paso en varios momentos. Recibimos mucha solidaridad, saben que no estamos jugando, que está en juego nuestra vida, (*Página 12* 22 de julio de 2011).

Los cortes tenían un doble impacto, ya sea por las personas que efectivamente contactaban en la ruta como por la difusión en los medios de comunicación que permitió mayor alcance a la concientización:

Solo [funcionó] porque nosotros nos juntamos, y empezamos a hacer acciones concretas, no fuimos a cortar rutas, a manifestaciones, cosas de quemar la casa de gobierno, cosas que no, esta fuera... hicimos algunos cortes de ruta que era la visibilización, y eso nosotros lo aclaramos, hacemos corte de ruta de 10 minutos y hasta el mismo gendarme al final terminó cortando con nosotros, ¿Por qué? El gendarme vino a sacarnos, nosotros le dijimos: “¿Por qué? vos vivís acá, trabajas en San Antonio de los Cobres, vivís con nosotros, convivís.” Le explicamos cuál es el problema y nos dimos cuenta al final, él levantando el cono, pasaban los 10 minutos y dejábamos pasar, y él ahí con nosotros piola. Porque entendió cuál era la visibilización. No estamos cortando la ruta 4 o 5 horas, vamos a cortar 10 minutos para que la gente vea, para conversar un poco y sigue y somos claros, eso creo que fue importante también, visibilización de esa forma, no ir al choque. (Entrevista 25, Purmamarca, miembro de la comunidad El Moreno, abril 2018)

Como se dijo, la estrategia de los cortes no fue la única. El 24 de noviembre de 2010 la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes presentó una Acción de

Amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina por incumplimiento de la obligación de consulta y participación en pedimentos de exploración y explotación de litio en conformidad con el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, el Convenio 169 de OIT y la Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU (Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otro s/ amparo SENTENCIA, 27 de diciembre de 2011). También 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 las Salinas Grandes y las incluyera en su informe sobre el país. La visita a las comunidades de la Puna se realizó el primer fin de semana de diciembre de 2011 en la localidad de Ojo de Huancar, por ser un lugar equidistante para las 33 comunidades. Luego de la exposición de los representantes indígenas y sus abogados, el relator “les aseguró a los presentes que tienen los mismos desafíos que otras comunidades indígenas del mundo en cuanto al territorio, al control de sus vidas, y libre nación”, (*El Tribuno* 4 de diciembre de 2011).

El relator presentó su informe el 4 de julio de 2012. Respecto de la Consulta y consentimiento en relación a los proyectos extractivos en territorios indígenas, subrayó:

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, con el objetivo de lograr su consentimiento, está garantizado en el Convenio N.º 169 de la OIT, que forma parte del ordenamiento jurídico interno de Argentina, y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que ha sido respaldada por el Gobierno argentino. Sin embargo, no existe ley o política alguna, tanto a nivel federal como provincial, que regule un procedimiento de consulta con los pueblos indígenas. [...] Debido en parte a estos vacíos legales y administrativos en relación con los proyectos extractivos, existe una ausencia de procesos de consulta con los pueblos indígenas que cumplan con los estándares internacionales. Son

numerosos los casos que han sido llevados a la atención del Relator Especial alegando una falta de consulta. Por otro lado, se alega que los procesos de consulta que sí se han realizado se han visto afectados por diversas irregularidades. (Anaya 2012)

A partir de este diagnóstico recomendó:

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).

Entretanto, la demanda presentada por la Mesa de Comunidades de Salinas Grandes y de la Cuenca de Guayatayoc ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina fue aceptada y, en 2012, se realizó una audiencia de la Corte Suprema de Justicia. En las presentaciones judiciales, las comunidades solicitaron al estado suspender los permisos otorgados y no otorgar nuevos permisos hasta tanto la Consulta previa libre e informada (CPLI) no se desarrollara correctamente. La audiencia ante la Corte Suprema de Justicia se realizó el 28 de marzo de 2012, allí se convocó a referentes tanto de las comunidades –y sus abogados– como al gobernador de la provincia de Jujuy, quien en ese momento era Eduardo Fellner (PJ 1998-2007; 2011-2015). El gobernador jujeño, a su vez, convocó a otros funcionarios provinciales de Salta y Jujuy. El representante del ejecutivo provincial de Jujuy, quien declaró en nombre de ambos ejecutivos, sostuvo que, en la zona de las salinas, aunque existían pedimentos para proyectos de litio, no se había dado curso a trámite alguno. Respecto a la perforación denunciada por las comunidades, se declaró que la misma no había sido autorizada por el gobierno y que ante el conocimiento de la perforación, la autoridad minera jujeña se había constituido inmediatamente en el lugar para impedir los trabajos (Audiencia informativa, 28 de marzo de 2012).

Es decir, en la audiencia el representante del gobierno provincial de Jujuy, representando a ambos ejecutivos, planteó que no tenían ninguna responsabilidad de lo acaecido hasta el momento y que no habían cursado ninguna autorización. A partir de esta declaración, la demanda de las comunidades indígenas fue desestimada por la Corte, considerando que “los actores no han demostrado que los agravios alegados los afecte de forma suficientemente directa o sustancial, por lo que no se encuentra configurado un ‘caso’ o ‘causa’ que autorice la intervención de la Corte”. La Corte se declaró incompetente para entender en instancia originaria, recomendando a los actores “interponer sus pretensiones ante los tribunales en primera instancia según la jurisdicción que corresponda” (Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Provincia de Jujuy y otros s/ amparo (Expte. C.1196.XLVI) 2011)⁹¹.

Lo declarado por el representante del ejecutivo provincial de Jujuy en la audiencia se contradice con algunos datos provenientes de declaraciones a la prensa en general o a medios específicos sobre minería⁹², así como con el propio catastro minero provincial (Secretaría de Minería e Hidrocarburos 1 de septiembre 2021) que da cuenta de que, si bien no había concesiones otorgadas, si había concesiones en trámite a partir del año 2009 (instancia burocrática superadora del pedido de tenencia) a nombre de *South American Salars-Orocobre* ⁹³. Sin

⁹¹ https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2011/monti/mar/3/comunidad_aborigen_c_1196_l_xlvi.pdf, consultado el 1 de septiembre de 2021.

⁹² Por ejemplo: “En el catastro minero, en la zona de Olaoz, Cauchari y Salinas Grandes, las concesiones están totalmente cubiertas por los proyectos de Orocobre Limited en Olaroz, Lithium Americas-Minera Exar en Cauchari-Olaroz, y Dajin Resources en Guayatayoc; el proyecto de Orocobre iniciará este año su producción con 17.000 toneladas y tiene previsto ampliar en módulos; el proyecto de Minera Exar tiene la declaración de impacto ambiental lista, y se calcula que podría comenzar con una producción inicial de 20.000 toneladas en 2015-2016, luego una segunda etapa de 40.000 toneladas que dependerá de la primera; y el proyecto Laguna de Guayatayoc de Dajin que está en etapas preliminares.” (Dr. Javier Elortegui Palacios Director Provincial de Minería y Recursos Energéticos de Jujuy, <https://issuu.com/diegocasale/docs/edicion414/84>, consultado el 1 de septiembre de 2021).

⁹³ Como fue dicho en el capítulo anterior, esta empresa (SAS) es una empresa argentina que se dedica a explorar áreas con potencial de litio y potasio en la Puna asociada con la empresa canadiense Orocobre.

embargo, más allá de cuál haya sido el estado de las tenencias, lo cierto es que, hasta el cierre de esta tesis, los proyectos no avanzaron.

A partir de las entrevistas a funcionarios se desprende que la movilización llevada adelante por las comunidades alertó a las empresas y al propio estado de que el ingreso a las salinas sería conflictivo. Las declaraciones de los 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, de informar a las comunidades los posibles beneficios de la actividad. Se desprende de la investigación de campo que, en el marco del desarrollo de la explotación de Sales de Jujuy en el Salar de Olaroz, el ejecutivo no veía beneficioso sostener un conflicto con comunidades tan cercanas. Sin embargo, frente al reclamo de establecer una consulta previa libre e informada, el gobierno sostuvo que lo que ellos habían reglamentado en la ley 1777 y el decreto 5772 del 2010⁹⁴ era una consulta apropiada, tal como lo afirmaron tanto en la audiencia ante la Corte Suprema como en las entrevistas y las declaraciones a los medios. Es decir, si bien el proyecto no avanzó, las comunidades no obtuvieron por parte del ejecutivo una normativa que contemplara cabalmente el derecho constitucional a la CPLI.

Estos funcionarios con visiones productivistas consideraban que lo mejor era que las comunidades negociaran con la empresa. Sin embargo, de las entrevistas se desprende que, ante las demandas presentadas al poder judicial, la idea fue dejar que siguiese su curso y no intervenir, ya que correspondía al poder judicial expedirse. Más aun, más allá de la demanda en curso, miembros del ejecutivo ligados al gobernador y altos funcionarios de las áreas de

⁹⁴ Recordemos que lo que dice este decreto es que uno de los miembros de esta unidad –conformada en cada caso para la aprobación del informe de impacto ambiental previo a la explotación minera– será un delegado de las Comunidades Indígenas de la zona del proyecto minero. Además, la reglamentación prevé que, en todos los casos, el trámite del Informe de Impacto Ambiental contemple una instancia de participación ciudadana y, en el caso de existir propietarios superficiarios individuales o comunitarios, debe documentarse que los interesados han sido notificados formalmente y consecuentemente se han realizado las reuniones informativas participativas en forma previa a la presentación del informe.

minería decidieron no presionar a las comunidades para destrabar el conflicto. De hecho, estos funcionarios siempre sostuvieron que la normativa existente (el decreto 5772 del 2010) permitía una instancia de consulta a las comunidades. Lo cierto es que, desde el derecho internacional y el derecho de los pueblos indígenas, la normativa existente era, y sigue siendo, por demás débil. Y por esta debilidad, las comunidades y los técnicos aliados reclamaron que este decreto no permitía una verdadera CPLI. El decreto 5772 del 2010 dentro de sus considerandos refiere:

Que, resulta oportuno y necesario asegurar la participación de las comunidades indígenas de la Provincia mediante procedimientos apropiados con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas conforme a lo establecido en el Convenio 169 Art. 6 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificada mediante Ley Nacional 24.071, y la Constitución Nacional en el Art. 75.

De la lectura de este artículo se desprende que, a la hora de garantizar esta participación, la misma se reduce a que, entre los 16 miembros de la unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial (creada por Decreto Provincial N° 2881-E-97, responsable de asesorar a la Autoridad de Aplicación Minera), uno sea un delegado de las comunidades indígenas en donde se asiente el proyecto (art. 8) y que el trámite del Informe de Impacto Ambiental:

Deberá contemplar una instancia de participación ciudadana, de conformidad con lo establecido en el presente decreto. De existir propietarios superficiarios individuales o comunitarios, deberá acreditarle la notificación formal al titular del dominio y la realización de reuniones informativas participativas efectuadas en forma previa a la presentación del IIA. (art 15).

Sin embargo, no existía ninguna reglamentación de cómo debían realizarse las reuniones y frente a este vacío las comunidades de Salinas Grandes se propusieron construir su protocolo de consulta: “Kachi Yupi” (Huellas de la Sal). Entonces, conjuntamente con las estrategias judiciales, desde el año 2012 las comunidades de Salinas Grandes iniciaron un trabajo colectivo

y consensuado para diseñar un protocolo de consulta para las comunidades y su vínculo con otros actores. La elaboración de este protocolo, denominado “Kachi Yupi”, supuso asambleas, reuniones y talleres por comunidad, en donde comunitariamente se fueron discutiendo los parámetros para un procedimiento de CPLI de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente en Argentina, entre ellos el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

De esta forma, los actores comunitarios comenzaron un proceso de aprendizaje que implicó traducir las ideas que tradicionalmente sostuvieron del territorio en 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 implicó complejizar el andamiaje jurídico del estado provincial incorporando la diferencia entre tierra y territorio a las discusiones sobre la CPLI. En pocas palabras, pierde sentido plantearse decidir sobre la propiedad de la tierra si los derechos sobre el subsuelo no siguen siendo propiedad del estado. De allí, las comunidades abogaron para que las titulaciones impliquen la autonomía para decidir sobre el territorio. Al respecto, un entrevistado sostuvo:

Leímos mucho, estudiamos mucho, nos dimos cuenta que tenemos derechos, pero no sabíamos cómo usarlos” (Entrevista 24, miembro de la mesa de Salinas Grandes, San Salvador de Jujuy, octubre 2016).

En la misma línea, otro entrevistado afirmó:

“Frente a la historia de saqueos por parte del estado, ahora nosotros queremos todo” (Entrevista 63, miembro de la comunidad de Rinconadillas, Rinconadillas, abril 2018).

En el mismo sentido, un integrante de la comunidad El Moreno dijo:

Lo que estamos haciendo acá en la Cuenca no es tanto pelear por el título sino reconocer cuál es el territorio y qué tenemos en el territorio. Entonces, si pones eso en valor podés defender. No pongamos en discusión la tierra, pongamos en discusión otros valores que tiene la comunidad, como son la organización, producción, ganadería, turismo, agricultura, lo que tienen y entonces empecemos a trabajar por eso... el agua y no tanto el tema tierra. Entonces, yo creo que la discusión pasa por nosotros decidir sobre eso como comunidad, sino dice che la tierra, este metro es mío y listo. (Entrevista 25, integrante de la comunidad El Moreno, Purmamarca, abril 2018)

Sin embargo, este trabajo colectivo y consensuado de discusión y aprendizaje sobre los derechos que tuvo como consecuencia la construcción del protocolo de consulta fue difícil de comprender para algunos de los funcionarios, tal como puede leerse en los siguientes extractos:

Es que son difíciles para nosotros. Cada vez son menos difíciles y cada vez nos vamos acercando más, pero, digamos, ustedes imagínense, son gente que vive aislada, a 4 mil metros de altura, con otra vida completamente distinta, y uno le quiere llevar un modelo y la gente te lo rechaza de pleno y vos decís: “¿Por qué sos tan obtuso?”, ¿entendes?” (Entrevista 45, funcionario provincial, San Salvador de Jujuy, junio 2017).

Uno de los funcionarios entrevistados reconoció que aquella legislación quizás no era suficiente, resaltando que aun así había sido un cambio importante, al momento de su creación, respecto a la consideración que históricamente tuvieron las comunidades frente a proyectos de extracción de recursos naturales. En este sentido afirmó:

Lo que pasa es que son acuerdos que son entre partes, no deberían ser públicos. Lo que pasa es que tendrían que traer alguna malla del 5772, hay que buscar la ISO esa que viene de algún lado, responsabilidad social empresarial, está bueno lo que se hace en Jujuy, es un paso distinto del resto de las provincias, pero, eso es la puntita de algo, estamos en pañales. Fue un primer paso, pero estamos en pañales [...], punto dos, que el 5772, hay que meterlo en la licuadora de vuelta.

No hay que destruirlo, pero hay que *aggionarlo*, hay que... como les decía, hay muchos puntos bobos, no sabes para qué lado salir, no sabes si esto está primero, está después, si primero va el campo a informar o primero informo, hago el experimento y después vuelvo a informar, nunca queda claro siempre que va primero, cómo se sigue. Tiene sus defectos. Tiene sus defectos, por lo cual, yo me animo a decir que mi experiencia con la gente de Chile, cuando vinieron acá, la gente de Chile pedía el decreto, lo veían como algo novedoso, Chile tiene muchos conflictos, también, por los recursos naturales, más que nada, por... bueno, la minería acá no es tan complicada, porque no hay nada, si ustedes cruzan para el otro lado, pasan para Caucharí, para el otro lado, ya no hay nada, es un desierto, realmente es un desierto. (Entrevista 9, ex funcionario, San Salvador de Jujuy, octubre 2016)

Sin embargo, como se vio en apartados precedentes, las ideas productivistas que predominaban en varios funcionarios provinciales no fueron las únicas que brindó el estado a las comunidades indígenas. Muchas de las incipientes normativas y los programas de apoyo –tanto a las comunidades indígenas en particular como a las comunidades rurales en general– posibilitaron el contacto entre pueblos indígenas y técnicos/expertos, quienes les transmitieron ideas que luego recuperaron en su encuadre y estrategia ante el avance de las empresas. En relación al doble rol del estado, un entrevistado dice:

Bueno, es que, por eso. Acá es un caso muy particular, porque, bueno, porque el estado nos facilitó el pago de nuestros docentes idóneos y académicos. El estado es lo que nos facilitó. No sé si se dieron cuenta de que estaban aportando para que después no haya alguna nota, sino 20 notas de gente, pidiendo todo...nuestros derechos...reclamando que vengan, que hagan un acta. Entonces, todos esos procesos, digamos, sirvieron bastante. (Entrevista 54, miembro de organización indígena, San Salvador de Jujuy, abril 2018).

También, es posible leer este rol a partir de lo que comenta una técnica que trabajaba en un programa de apoyo a cooperativas mineras:

Cuando nosotros estábamos trabajando ahí por el tema de la sal [2009/2010], los jóvenes que estudiaban hablaban de circuitos turísticos, [nosotros veíamos que] todas las empresas de turismo se mandaban a la pertenencia de las comunidades, en cambio en la pertenencia de Fiad nadie entra. Entonces ahí también empezamos a decirles: si la tierra es de ustedes, no pasan y no pasan, yo no me meto con la casa tuya, es lo mismo. (Entrevista 48, Técnica, Secretaría de Minería Nacional, Salta, agosto de 2018)

Mientras se generaba un avance en materia de derechos indígenas, estos vínculos con técnicos que trabajaban en el territorio retroalimentaron las diversas estrategias de rechazo derivadas, también, de los aprendizajes que éstas dejaban a las comunidades nucleadas en la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

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 el año 2010 se retiraron del territorio una vez iniciada la demanda de las comunidades. La empresa *South American Salars-Orocobre* nunca reconoció haber desarrollado trabajos de exploración inconsultos, su estrategia oficial inicial implicó conversar con aquellos pobladores a los que les reconocían la titularidad de la concesión, aunque no queda claro cuál hubiera sido el paso siguiente si ellos hubieran aceptado iniciar conversaciones. Es decir, la empresa no desplegó una estrategia para las comunidades luego del contacto inicial con la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes. De las entrevistas con algunos actores ligados a estas empresas se desprende que, ante la posibilidad del conflicto, la empresa quedó a la espera de cómo se desarrollara la demanda de las comunidades ante el estado. Como dijo una entrevistada con conocimiento del manejo de las empresas:

Las empresas cuando ven que eso les va a generar mucho conflicto terminan retirándose, porque van y buscan en otro lado, ellos saben que lo pueden hacer. Vos sabes que tenés salar en Chile

hasta Catamarca, La Rioja enganchás. Lo que pasa es que las empresas como que están... si pasa pasa... pero si se les presenta esta dificultad ellos son conscientes y si no es acá, levantan sus cosas y van a otro lado. (Entrevista 56, ex trabajadora de empresa minera, Buenos Aires, julio 2018).

Sin embargo, a lo largo de los años, siguieron apareciendo notas en los medios de comunicación sobre proyectos de litio en Salinas Grandes que funcionaron como alertas para los habitantes del territorio⁹⁵ confirmando que el territorio del salar sigue siendo disputado.

Con el cambio de gobierno en 2015, Gerardo Morales (UCR 2015 -2019; 2019–en el cargo) asumió la gobernación de Jujuy. Existe evidencia de que Gerardo Morales en su etapa de senador provincial (UCR 2001-2015) había estado en contacto con las comunidades indígenas de Salinas Grandes durante la oposición al proyecto⁹⁶. El nexo entre el actual gobernador y las comunidades había sido Natalia Sarapura, dirigente ligada al radicalismo y coordinadora general del COAJ, organización que desde el inicio apoyó la demanda de reconocimiento de las comunidades. En este contexto, con el cambio de gobierno, Natalia Sarapura fue designada secretaria de pueblos indígenas (2015-2020) y los vínculos previos de Gerardo Morales con las comunidades de Salinas Grandes habilitaron una serie de reuniones en las que se discutió el protocolo de CPLI.

Como se mencionó anteriormente, entre los años 2013 y 2015 las comunidades de Salinas Grandes diseñaron, en un proceso participativo, un protocolo de consulta propio, ajustado a la normativa argentina e internacional: el “*Kachi Yupi*”. Este documento tenía como objetivo regular el vínculo con actores externos a las comunidades en lo referente a las cuestiones

⁹⁵ Ver <http://www.elinversorenergetico.com/mineras-canadienses-concentran-mas-de-la-mitad-de-los-proyectos-mineros-de-salta-jujuy/>, consultado el 1 de septiembre de 2021.

⁹⁶ En tres entrevistas se sostuvo que él había pagado los pasajes de algunos dirigentes para las audiencias en Buenos Aires.

territoriales: pautas para convocar reuniones, plazos, formatos, etc. El 22 de agosto de 2015, luego de dos años de trabajo colectivo, en Asamblea General realizada en la comunidad de Quera y Aguas Calientes, las comunidades indígenas de la Mesa de Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc aprobaron el documento “Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc” (Solá 2016). Este protocolo fue presentado ante el recientemente electo gobernador de Jujuy, Gerardo Morales, el 21 de diciembre de 2016. A la fecha (noviembre de 2021), las 33 comunidades se encuentran a la espera de un decreto provincial que habilite este protocolo de consulta ante cualquier actividad que se pretenda desarrollar en territorios de comunidades indígenas. Lo cierto es que, como gobernador, Morales dio sobradas muestras de voluntad para explotar el litio en el territorio provincial, como él mismo sostuvo en el III Congreso Internacional de Litio:

La provincia se proyecta como una gran generadora de energía renovable en el país para lo cual es necesario apuntar al desarrollo de tecnologías para el uso del litio y generar un valor agregado a la producción del mineral (*Energía Estratégica* 25 de Octubre 2016).

A inicios del año 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 las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Las comunidades de Salinas Grandes volvieron a movilizarse y solicitar que se firmase el decreto de aplicación del protocolo de consulta previa (“Kachi Yupi”). Esta capacidad de movilización demostró que el encuadre autonomista seguía prevaleciendo. Ante las movilizaciones y cortes de ruta informativos, 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.

Lo cierto es que la articulación entre acciones legales a nivel nacional e intervenciones en el plano internacional, sumado a las acciones de sensibilización y visibilización desplegadas en el territorio, resultaron clave para la respuesta de rechazo. La respuesta ante cualquier avance sobre el territorio siempre fue coherente: todo proyecto debía quedar suspendido hasta tanto no se llevara adelante la CPLI protocolizada por las 33 comunidades en el “*Kachi Yupi*”.

4.6 Recapitulación

En esta investigación propongo que el encuadre autonomista del proyecto minero permite comprender la respuesta de las comunidades de Salinas Grandes frente a la extracción de litio y que ese encuadre resulta del tipo de PCRI tardío que esas comunidades experimentaron.

La incorporación tardía de las comunidades de Salinas Grandes al proceso de emergencia indígena permitió que en su PCRI predominasen las ideas propias del paradigma de la interculturalidad. A diferencia de los procesos iniciáticos, enmarcados en las luchas por la ley 23203/1985 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 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 sólo no estaba resuelto (no había títulos entregados) sino que la demanda de esa titularidad no era central hasta la llegada de las empresas *South American Salars-Orocobre*. Cuando la empresa de litio llegó a Salinas Grandes, en la construcción de su encuadre los actores recuperaron los discursos que estaban circulando en el territorio a través de los mediadores, 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, se plantearon no negociar la participación en los procesos de toma de decisión, es decir, plantearon que se reconociese su autonomía como paso previo a cualquier discusión y participación en la toma de decisiones. En este contexto, en el marco del derecho internacional se fue distinguiendo entre las nociones de “tierra” y “territorio”. De acuerdo con estos avances en materia de derechos, comienzan a demandarse territorios o hábitats integrales, no solo la superficie de la tierra. Así, enmarcada en una visión intercultural, la autonomía supone el derecho sobre el territorio ya que solo así las comunidades indígenas pueden participar en el estado en condiciones de paridad (Walsh 2003). Es decir, si bien las disputas sobre la tierra no son nuevas, las discusiones en torno a la tenencia del territorio implicaron redefinir los términos y revisar la normativa existente sobre la propiedad de la tierra. De esta forma el *timing* en el que se dio el PCRI de las comunidades de Salinas Grandes fue central en tanto implicó un contexto de ideas que, en este caso, ampliaban la frontera de lo posible.

En pocas palabras, el PCRI tardío implicó que el encuadre de las comunidades de Salinas Grandes recuperara ideas más avanzadas en términos de derechos indígenas. En este caso, la cuestión problematizada giró en torno a dos ejes: 1) la autonomía y, como consecuencia de este planteo, el cuestionamiento a la manera en que las autoridades provinciales y la empresa entendían la consulta previa, y 2) las cuestiones relativas al impacto ambiental y la relación de estas comunidades con la naturaleza. Entonces, frente a la pregunta “¿Qué es lo que está pasando aquí?” (Goffman 2006:8), predominó el siguiente encuadre: Nosotros tenemos derechos, estos derechos están garantizados constitucionalmente, la forma en que la empresa se presenta y la inacción del estado frente a esto implica la violación de un derecho o en el mejor de los casos una mala interpretación del mismo. No hay nada que negociar con la empresa hasta

tanto no se construya un mecanismo de consulta previa libre e informada garantizada por el estado que contemple la manera en que las comunidades toman las decisiones. Sintéticamente, el esquema supone que, en los casos de demandas de reconocimiento, estas se dirigen centralmente al estado, quien tiene potestad para reconocer el derecho de las comunidades a tomar decisiones sobre su territorio, como lo es el caso de Salinas Grandes. Es decir, el núcleo central de la demanda es la autonomía de las comunidades para decidir sobre su territorio.

Una vez encuadrado el problema, se articuló una demanda –de reconocimiento– y los actores desarrollaron cursos de acción –la confrontación mediante presentaciones judiciales y acciones directas– dirigidos principalmente al estado y exigiendo que el poder ejecutivo aplicase la CPLI, reglamentando y aplicando el “*Kachi Yupi*”. En otras palabras, los actores a los que se dirige la demanda y los procesos mediante los cuales se formulan y expresan las reivindicaciones permiten comprender cómo se llega a la respuesta de rechazo al proyecto minero (variable dependiente).

A partir de la vinculación de los comuneros con otros actores, se fue construyendo un discurso “oficial” relativamente homogéneo en el que se hizo eje en la CPLI. Este tipo de demandas favoreció la solidaridad entre comunidades (en lugar de la competencia), toda vez que, cuantas más voces se sumaran al reclamo, más aumentaba la posibilidad de éxito y se incentivaba el escalamiento del reclamo a instancias nacionales e internacionales. Como se mencionó antes, este proceso promovió la participación de mediadores: abogados, académicos, profesionales que trabajan en relación directa con las comunidades, quienes contribuyeron con herramientas (jurídicas y técnicas) para que las comunidades incrementaran la presión sobre el estado para que se implementasen mecanismos de consulta acordes con su interpretación de los tratados internacionales. En la dinámica de este encuadre, las estrategias de las empresas quedaron en *stand by*, puesto que la promesa de distribución de beneficios y bienes materiales se ubica en

una instancia temporal posterior al reconocimiento legal de la autonomía de las comunidades. En este escenario, la respuesta fue de rechazo hasta tanto no se resolviera el núcleo central de la demanda al estado.

Dado que se centró en el derecho a la consulta, el encuadre autonomista permitió abarcar tanto a aquellos que se negaban rotundamente a la posibilidad de explotación minera de litio como a quienes eventualmente estaban dispuestos a negociar con la empresa. Los límites y alcances de la demanda remiten a la estrategia elaborada conjuntamente con los actores extracomunitarios convocados (técnicos y activistas con visiones sociocomunitarias): la demanda se centró en discutir autonomía, no en discutir el proyecto de la empresa, el desarrollo o los beneficios económicos. Esta estrategia permitió aglutinar a un conjunto de comunidades, que de otra manera no hubiera sido posible. Al igual que en el caso de Susques, el tipo de expertos convocados es relevante para entender los mecanismos que llevaron del encuadre autonomista a la respuesta. Es decir, cómo se configuró la demanda, cuáles fueron los actores a los que se dirigió la demanda y cuáles fueron los cursos de acción tomados y la dinámica que se generó. Sin embargo, hay una diferencia entre el caso de Susques y el de Salinas Grandes en lo que respecta a los mediadores. En el caso de Salinas Grandes, se reconoce una continuidad entre el tipo de expertos y mediadores que acompañaron a las comunidades de Salinas Grandes en su PCRI y en los que las acompañaron en la demanda de reconocimiento. Tal como fue relatado, esto se debe al *timing* en que estas comunidades se incorporan a las discusiones sobre sus derechos. Dado que las discusiones que primaban remitían a la autonomía de las comunidades para decidir, estos conceptos, trabajados en los proyectos socio comunitarios, fueron la materia prima con que las mujeres de Santuarios Tres Pozos interpretaron la llegada de la empresa a la cooperativa.

En relación con la estrategia de la empresa, mientras que en el caso de Susques la estrategia de la empresa de asumir la demanda de retribución fue clave para la aceptación, en el caso de Salinas Grandes la negación por parte de los actores del ejecutivo provincial a considerar cabalmente la demanda de reconocimiento fue clave para la respuesta de rechazo al proyecto. Por un lado, esta negación corresponde a la ausencia de formación de los funcionarios respecto del derecho indígena. Por otro lado, la falta de formación en el estado es tan relevante como aquellos otros funcionarios que no tuvieron intención de avanzar en el reconocimiento de la autonomía de estas comunidades por sus propias visiones productivistas, que los posicionan defendiendo a las empresas extractivas.

En otras palabras, una respuesta opuesta a la que se dio en la práctica hubiera requerido que el estado pudiera dar curso a la demanda de reconocimiento al implementar una CPLI que respetase las formas tradicionales de decidir sobre el territorio de las comunidades y que la empresa aceptase los términos de esa consulta. Esto requeriría romper con algunas ideas instaladas sobre los derechos indígenas, el desarrollo y la autonomía. socio-comunitarias

CONCLUSIONES: LAS RESPUESTAS EN PERSPECTIVA COMPARADA

Luego de repasar el argumento general de la tesis, este capítulo tiene dos objetivos principales. En las dos primeras secciones, brindo un análisis comparado de los puntos clave del proceso de construcción de respuesta de ambos casos. En la sección final, doy cuenta de los principales aportes de la tesis, así como de líneas de investigación futuras que se desprenden de esta investigación.

Esta tesis se propuso comparar las respuestas, de aceptación y rechazo, frente a proyectos de explotación de litio de las comunidades de Susques y de Salinas Grandes, entre los años 2009 y 2019. El análisis de este resultado divergente implicó, por un lado, comprender la dinámica al interior de cada caso y, por otro lado, considerar similitudes y diferencias entre los mismos. El argumento de esta tesis sostiene que las respuestas de aceptación o de rechazo de las comunidades dependen de los encuadres que construyen ante los proyectos mineros. A su vez, estos encuadres se inscriben en los PCRI de cada caso particular. La diferencia en los PCRI –temprano y tardío– contribuyen a la construcción de diferentes encuadres: compensatorio y autonomista. Cuando el encuadre es compensatorio y, en la medida de que la empresa resuelva la compensación, la respuesta probable es la aceptación. En cambio, cuando el encuadre es autonomista la respuesta probable es el rechazo al proyecto minero hasta tanto el estado no resuelva el eje central de la demanda: la autonomía de las comunidades para decidir en su propio territorio. Los PCRI son, de esta forma, el primer eslabón en la explicación de la respuesta. La denominación –tempranos o tardíos– refiere a la *timing* en que estos procesos se desarrollaron en el marco del proceso general descrito como de “emergencia indígena” (Bengoa 2000). De esta forma, el planteo sostiene que las experiencias previas en la reivindicación de derechos

proveen a las comunidades de ideas, prácticas y resultados que luego se ponen en juego al momento de la llegada de la empresa. Esas experiencias previas impregnan la manera en que se construye el problema. El concepto de encuadre permite identificar cómo las comunidades indígenas de Susques y Salinas Grandes interpretaron la llegada del proyecto minero: ¿cuál es el problema?, ¿cuáles son sus causas?, ¿cómo se abordará? Y, eventualmente, ¿qué solución se le dará? Así, el encuadre que las comunidades construyeron sobre los proyectos fue la vez cognitivo y estratégico. Fue cognitivo porque implicó una interpretación del problema y una propuesta de solución y estratégico porque dio lugar a un curso de acción a seguir para alcanzar esa solución (qué debe hacerse). De esta forma, cada encuadre implicó un tipo de demanda. Conceptualizar la demanda permitió ver cómo, una vez encuadrado el problema, los actores desarrollaron cursos de acción que hicieron más probables unas respuestas que otras, en el marco de una serie de interacciones específicas. En otras palabras, los actores a los que se dirigió la demanda y los procesos mediante los cuales se formularon y expresaron las reivindicaciones permiten comprender cómo se llega a la respuesta en cada caso (el fenómeno a explicar). En cada una de estas dinámicas, el estado y las empresas jugaron un papel diferente y fueron distintos los actores y agencias estatales que participan del proceso.

○ *Los procesos comunitarios de reivindicación indígena*

El caso de las comunidades de Susques permitió analizar la respuesta de aceptación a los proyectos mineros, mientras que el caso de las comunidades de Salinas Grandes analizó la respuesta de rechazo. Los PCRI de ambos conjuntos de comunidades fueron diferentes y se inscribieron en distintos momentos de los procesos descritos en el capítulo 2. El proceso

temprano de Susques abrevó en el primer ciclo de la emergencia indígena, en donde, desde un paradigma multicultural, predominaron ideas de integración. Lo central para entender la reivindicación de derechos en este caso fue la relación que existía entre dirigentes de esas comunidades y activistas “fundadores de la causa indígena en Jujuy”. La titulación de la tierra era, al momento, la máxima aspiración y hacia donde se apuntaban todas las demandas.

Las comunidades de Susques estuvieron entre las primeras en completar los trámites requeridos por la legislación para la regularización de los títulos y en el año 2004 comenzaron a recibir títulos comunitarios de la tierra. El proceso de lucha de las comunidades de Susques por conseguir la totalidad de las titulaciones continuó hasta el año 2009. Ese año, luego de una serie de hitos, se completó la entrega de los títulos de las comunidades del pueblo de Atacama del departamento de Susques. La actuación de algunos dirigentes con experiencia, capaces de articular intereses tanto en su comunidad como en el plano provincial con las demás organizaciones y el estado fue clave para que estas comunidades estuvieran más adelantadas que otras –entre ellas las de Salinas Grandes– en el cumplimiento de sus derechos.

Para las comunidades del departamento de Susques, la obtención de los títulos fue parte de la 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 resultó una batalla ganada en una historia de batallas perdidas. La titulación de la tierra era visualizada como la demanda máxima, nacida de la ley 23302 de 1985, por la cual estos dirigentes habían luchado. La concreción de esta demanda generó que las comunidades de Atacama se visualizaran más fuertes y más “respetadas”, capaces de ejercer por fin su propia voz.

Estas ideas, aprendizajes y resultados que dejó la obtención de los títulos comunitarios luego se pusieron en juego en el ciclo siguiente: la llegada del proyecto de extracción de litio al Salar

de Olaroz. De esta forma, los cambios acontecidos en los últimos años, con el corolario de la obtención de los títulos de propiedad de la tierra, cambiaba el escenario y los habilitaba para negociar beneficios ante la explotación como propietarios de la tierra.

En contraste con el proceso de Susques, el PCRI de Salinas Grandes fue tardío en relación al proceso general de emergencia indígena. En este segundo ciclo (Bengoa 2009), se planteó un cuestionamiento de fondo del concepto de ciudadanía “tradicional” existente en las sociedades latinoamericanas. En el marco de un paradigma intercultural, los movimientos indígenas comenzaron a pasar de las ideas de integración a las de autonomía. Asimismo, el PCRI de Salinas Grandes no puede entenderse sin las diversas formas de trabajo territorial comunitario en la Puna. Existen diversas vertientes desde donde se ha encarado esta labor: la promoción y desarrollo socio-comunitario, la reivindicación de la raíz indígena y la vertiente religiosa. Para comprender el PCRI en Salinas Grandes, la primera vertiente -desarrollo socio-comunitario- fue fundamental. Tal como fue argumentado, el *timing* del PCRI de las comunidades de Salinas Grandes fue la clave para comprender la respuesta de rechazo. Estas comunidades comenzaron sus PCRI de la mano de organizaciones de desarrollo socio-comunitario que en los años 1990 no hacían eje en las reivindicaciones indígenas sino en el desarrollo socio económico, y desde este trabajo con las comunidades fueron acompañándolas a medida que la agenda de discusiones sobre los derechos indígenas fue avanzando. Lo cierto es que, mientras en el caso de las comunidades de Susques hubieron dirigentes que formaron parte de las discusiones que culminaron en la introducción del artículo 75 inciso 17 de la constitución de 1994, lo que contribuyó a que estas comunidades llevaran adelante un proceso de reivindicación de derechos temprano, las comunidades de Salinas Grandes, sobre todo aquellas más directamente ligadas al salar (Santuario Tres Pozos, Aguas Blancas, Pozo Colorado, entre otras), mayormente

entraron en contacto con las discusiones sobre los derechos indígenas una vez aprobado el artículo constitucional. Más concretamente, aun habiendo participado en algunos talleres y encuentros de sensibilización de fines de 1990, aquellas comunidades más ligadas al salar no se habían empapado de las consignas de la lucha indígena hasta que las empresas de litio comenzaron a recorrer el territorio en el 2008 y 2009. Asimismo, al momento de la llegada de las empresas estas comunidades no tenían mayormente títulos comunitarios de sus tierras, en algunos casos la tramitación se encontraba tan atrasada que ni siquiera tenían personería jurídica (paso previo a la obtención de la titulación de la tierra). Concretamente, para la mayoría de estas comunidades 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.

De esta forma, el momento en el que las comunidades de Salinas Grandes se incorporaron a las discusiones sobre los derechos fue central, 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 poner en cuestión las políticas vinculadas a la idea de integración con la intención de abogar por políticas que apuesten por la autonomía de las comunidades en la toma de decisiones. En estas discusiones, además, se avanzó en la diferencia entre tierra y territorio. El hecho de que las comunidades de Salinas Grandes comenzaran sus procesos de reivindicación en un contexto en que la autonomía era parte de la discusión implicó sostener una discusión más amplia en términos de derechos indígenas y fue crucial para la construcción del encuadre del proyecto minero.

○ *Los encuadres, las demandas y las respuestas*

El encuadre es el siguiente eslabón en la explicación propuesta. Asimismo, este encuadre articuló, en cada caso, discusiones más amplias respecto de la relación de las comunidades indígenas con el estado y la sociedad. Cada encuadre implicó una demanda y cursos de acción específicos que hicieron posible las diferentes respuestas. Es decir, la forma de enmarcar la instalación de proyectos mineros conllevó diferentes demandas y cursos de acción que, a su vez, condujeron a la aceptación o al rechazo.

Insertas en un PCRI temprano, las comunidades de Susques construyeron un encuadre compensatorio de la explotación de litio. Los integrantes de estas comunidades entendían que históricamente los proyectos en el territorio no habían implicado beneficios claros para la comunidad. Sin embargo, luego de la lucha que culminó con la obtención de los títulos de propiedad de las tierras, la propuesta de explotación podía, potencialmente, cambiar la histórica posición de marginación de estas comunidades en lo económico. Es así como la definición del problema se centró en cómo la empresa iba a contribuir al desarrollo de la comunidad. Es decir, el proceso de titulación de la tierra contribuyó a la construcción del encuadre compensatorio porque la negociación con la empresa se vio como su consecuencia directa ya que los posicionaba como propietarios, reforzando las ideas de integración presentes en el PCRI temprano. De esta forma, en una lectura histórica, la posibilidad de negociar fue visualizada como positiva; a partir de allí las ideas fuerza de este encuadre fueron la integración y el desarrollo de las comunidades.

La lógica que imponía la empresa extractiva no era nueva, pero por primera vez las comunidades se encontraban en posesión de sus títulos de propiedad antes de la instalación. A diferencia de lo que sucedió en el pasado, las comunidades visualizaron que esta posesión los ubicaba como actores indiscutidos en la negociación con la empresa. En este marco, el encuadre compensatorio posibilitó la negociación y activó la demanda de retribución hacia la empresa extractiva. En esta demanda se desplegaron pretensiones de desarrollo, asociadas a una mejor educación, salud y trabajo. Estas ideas son referencias preexistentes en las comunidades y en ellas se combinan tanto las consideraciones de respeto a la tierra como una apuesta por hacer atractivo el territorio para los más jóvenes de manera que puedan seguir habitándolo.

De esta forma, el encuadre inicial habilitó una serie de interacciones con la empresa y el estado y las decisiones que tomaron las comunidades estuvieron atravesadas por los significados creados en esas interacciones. Algunos actores entrevistados releen el proceso y se cuestionan que, luego de un proceso rico de fortalecimiento y recuperación de la identidad atacama, las comunidades aceptaran negociar una a una con la empresa, dejando de lado las prácticas asamblearias que las caracterizan. Lo cierto es que esta disrupción en la histórica manera en que se toman las decisiones en las comunidades fue – y sigue siendo- propiciada constantemente por la relación de las comunidades con “el afuera”, ya fuesen organismos estatales o empresas. En este sentido, el proyecto de litio se entendió como parte de un proceso de cambios al que las comunidades debían “adaptarse”. Sin embargo, esta adaptación no implicó falta de estrategia por parte de las comunidades. Por el contrario, una vez que encuadraron el problema, articularon una demanda dirigida a la empresa con el objetivo de obtener los mejores resultados posibles. Específicamente demandaron fuentes de trabajo, operar

como proveedores de la empresa y otros pedidos específicos como radios o internet. En este proceso la empresa obtuvo la licencia social para operar.

Inmersas en un PCRI tardío, las comunidades de Salinas Grandes construyeron un encuadre autonomista. A partir del reclamo de autonomía, las comunidades cuestionaron la manera en que las autoridades provinciales y la empresa entendieron la consulta previa y a partir de allí reclamaron por el derecho a decidir en el territorio que ancestralmente ocupan.

El puntapié inicial del encuadre derivó de los aprendizajes en torno a los derechos indígenas que un grupo, principalmente de mujeres, estaba construyendo conjuntamente con una serie de actores en el territorio. El contacto inicial de la empresa con la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes (cooperativa conformada por pobladores de comunidades indígenas) dio pie para que este grupo de pobladores convocara a Rosario Quispe (fundadora y líder de la Warmi), a diversos técnicos con los que trabajaban en programas en los territorios, a referentes de la Prelatura de Humahuaca y a otros actores con los que las comunidades habían estado desarrollando proyectos de desarrollo sociocomunitarios. Junto a ellos, el encuadre, como proceso dinámico, se fue cristalizando y tomando forma. El encuadre autonomista, como se dijo, implicó una demanda de reconocimiento. En la construcción de la demanda, se observó un rol importante de los activistas y técnicos que en el territorio trabajaban con actores comunitarios y contribuyeron a repensar el rol histórico del estado. El trabajo de “concientización”, a partir de algunos proyectos de fortalecimiento a las comunidades indígenas que comenzaron a funcionar en la primera década del siglo XXI, fue clave para comprender cómo se encuadró el proyecto minero. A partir de la vinculación de los comuneros con los actores antes mencionados, se fue construyendo un discurso relativamente homogéneo en el que se hizo eje en la Consulta Previa Libre e Informada. Las organizaciones y los expertos

convocados por las comunidades indígenas para acompañarlas, más allá de ciertas diferencias de matices, sostuvieron visiones socio-comunitarias frente a las visiones productivistas de los técnicos y funcionarios de las áreas de gobierno ligadas a minería.

A partir de las estas interacciones tanto con los técnicos, activistas y organizaciones que apoyaron a las comunidades de Salinas Grandes en su demanda como con parte del ejecutivo provincial y con el poder judicial, los actores comunitarios comenzaron un proceso de aprendizaje. Este proceso implicó cuestionar la manera en que el estado entiende la propiedad de la tierra, ya que esta no permite preservar las relaciones históricas de estas comunidades con sus territorios. A partir de las lecturas sobre sus necesidades y los avances ligados al derecho indígena, el planteo de las comunidades implicó complejizar el andamiaje jurídico del estado provincial al incorporar la discusión sobre cómo implementar la consulta previa libre e informada y sobre la diferencia entre la posesión de la tierra y del territorio. Respecto de esto último, la diferencia sustancial que se planteaba 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 con el territorio que las comunidades sostienen ancestralmente. En la cosmovisión indígena la naturaleza no es una cosa o recurso, sino que se la considera como una totalidad integrada y viva, de manera que no es posible separar jurídicamente la propiedad del recurso del subsuelo al de la tierra como lo hace la normativa argentina.

Al igual que en el caso de Susques, la búsqueda de que los hijos/as y nietos/as continuaran habitando el territorio también fue parte del encuadre. En el caso de Susques, la empresa se vio como una oportunidad para hacer atractivo el territorio para los más jóvenes. En Salinas Grandes, en cambio, la posibilidad de impactos ambientales negativos se vio como una ruptura

con el pacto intergeneracional de cuidar el territorio para las generaciones venideras. En este sentido, al igual que la aceptación, el rechazo se fundamentó en el futuro de la comunidad.

Como se vio, en el caso de Susques, desde una lógica de suma cero, la demanda de retribución generó una dinámica de división de las comunidades a la hora de negociar beneficios. En cambio, en el caso de las comunidades de Salinas Grandes la demanda de reconocimiento favoreció la solidaridad entre comunidades (en lugar de la competencia). La lógica que se impuso fue la de que cuantas más voces se sumaran al reclamo, más aumentaría la posibilidad de éxito. Al centrarse en el derecho a la consulta, el encuadre y la demanda permitieron abarcar tanto a aquellos que se negaban rotundamente a la posibilidad de explotación minera de litio como a quienes eventualmente estaban dispuestos a negociar con la empresa. La participación de mediadores (abogados, académicos, profesionales que trabajan en relación directa con las comunidades, quienes contribuyeron con herramientas jurídicas y técnicas) permitió incrementar la presión sobre el estado para que se implementasen mecanismos de consulta acordes con los tratados internacionales. En la dinámica de este encuadre, las estrategias de las empresas quedaron en *stand by*, puesto que la promesa de distribución de beneficios y bienes materiales se ubicaba en una instancia temporal posterior al reconocimiento legal de la autonomía de las comunidades. En este escenario la respuesta fue el rechazo del proyecto hasta tanto no se resolviese (que de hecho sigue sin resolverse) el núcleo central de la demanda al estado: la autonomía. Finalmente, dado que las comunidades de Salinas Grandes no lograron ser consultadas con el instrumento creado por ellas a tal fin (el Kachi Yupi), al momento del cierre de esta tesis el encuadre sigue siendo el mismo y no han avanzado proyectos de litio en ese territorio.

Aun con sus diferencias, ambos encuadres tienen un punto de encuentro en el rol de las mujeres y la búsqueda de que el territorio siga siendo habitado por las generaciones venideras. Como ya fue dicho, la migración laboral y la realización de viajes de intercambio, históricamente hizo que los varones se ausentasen de sus hogares muchos meses al año (Göbel, 2002; Veneri, 2015), a partir de lo cual las mujeres detentaban (y aún detentan) un rol preponderante en la reproducción familiar y comunitaria. Tanto en Susques como en Salinas Grandes ellas fueron voces fuertes del encuadre predominante. Mientras que en Susques la aceptación contenía la búsqueda de que el territorio no expulsase a los más jóvenes, en Salinas Grandes el argumento para sostener el rechazo fue la necesidad de proteger el territorio para la continuidad de sus familias allí. Si bien el estudio no tuvo como objetivo profundizar el análisis del rol de la mujer en términos comparativos, es importante destacar que tanto la aceptación como la oposición fueron lideradas por mujeres.

Como contracara de esta similitud, existió una diferencia clara en el tipo de actores extracomunitarios que acompañaron ambos encuadres. Anteriormente se planteó que, en torno a los proyectos mineros, se identifican grupos de expertos diferenciados con principios, juicios profesionales y nociones de validez propios. Por un lado, están los que sostienen ideas productivistas desde una lógica monocultural, y, por otro lado, están aquellos que tienen visiones sociocomunitarias, quienes incluyen en el análisis cuestiones relativas a la diversidad cultural, la preservación de ciertos vínculos y el desarrollo integral del territorio y la sociedad. Asimismo, los expertos a veces funcionan como mediadores culturales articulando la relación entre miembros de las comunidades con los funcionarios del estado y actores empresariales. En el caso de Susques, los técnicos del estado y de las empresas acompañaron la demanda de compensación sosteniendo una mirada productivista, mientras que, en el caso de Salinas

Grandes, la demanda de reconocimiento fue acompañada por activistas, técnicos ligados a programas socios comunitarios en territorio y abogados que sostenían una visión sociocomunitaria. Otra diferencia que emerge de la comparación de los casos es que, mientras en el caso de Susques los expertos a los que las comunidades recurren son “nuevos”, es decir no son aquellos con los que entraron en contacto en sus PCRI, en el caso de las comunidades de Salinas Grandes existe una continuidad entre los expertos y mediadores convocados. El *timing* en que estas comunidades se incorporan a las discusiones sobre sus derechos ayuda a entender esta diferencia.

Otro contraste que puede resaltarse fue el que se produjo a partir de la titulación de las tierras. En el caso de Susques, dado que la demanda fue de compensación y el curso de acción a seguir fue la negociación, no fue necesario cuestionar la forma en que el estado concibe la propiedad de la tierra. En cambio, en el caso de Salinas Grandes, a partir de la demanda de autonomía y de la confrontación como curso de acción, se planteó una discusión respecto a la diferencia entre tierra y territorio.

○ *Consideraciones finales*

A modo de cierre, a continuación, detallo los aportes más significativos de esta tesis. En primer lugar, el argumento de esta tesis presta atención especial al contexto y el *timing* en el que se desenvuelven los procesos. El *timing* refiere a la preocupación por la secuencia y la temporalidad. Es decir, dado que los acontecimientos se insertan en contextos temporales y espaciales que “les aportan significado y dan forma a sus efectos causales” (Falleti y Mahoney 2016, 189-190), el *timing* de los mismos es clave para delinear la secuencia causal en cada caso.

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 incorporaron a las discusiones sobre sus derechos. Posar la mirada en el contexto de ideas que predominaban en cada caso no solo permite comprender como cada comunidad encuadró el fenómeno sino que da una pista para pensar por qué comunidades que iniciaron más tardíamente sus reclamos avanzaron tan rápidamente en la demanda de autonomía. Como contracara de ello, aporta una respuesta al acertijo que plantea esta comparación de los 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 fueron fundamentales, esta tesis argumenta que la frontera de lo posible en cada momento se cristaliza en ideas y prácticas, que si bien no son estáticas no necesariamente se transforman de manera lineal. Por ello, en los casos estudiados, el concepto de PCRI permite extender el rango de observación del fenómeno “hacia atrás” para comprender la génesis del encuadre. 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, además, requiere concebir las respuestas como procesos interactivos y dinámicos ya que las experiencias son procesos abiertos y en permanente transformación. Así es como el argumento expuesto propone echar una mirada sobre cómo se tejen las experiencias pasadas de las comunidades con sus desafíos y expectativas futuras.

En segundo lugar, la 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. En el caso específico del litio es especialmente relevante echar luz sobre esta tensión, ya que este mineral se visualiza como una posibilidad de “energía limpia” más amigable con el ambiente; sin embargo, la extracción de este recurso necesariamente produce transformaciones en los territorios y su explotación muchas veces pone en riesgo la implementación de los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y las relaciones de estas comunidades con la naturaleza. 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 muchas veces requiere disputar 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 el caso de Salinas Grandes, no solo el derecho a la consulta sino también el derecho a decir que no.

Una tercera contribución de esta tesis está en línea con complejizar la mirada sobre las comunidades indígenas y sus procesos de reivindicación e implementación de derechos. En este sentido, enmarcados en contextos que condicionan su acción, los actores construyen estrategias diversas en pos de generar los escenarios que consideran más favorables para ampliar las capacidades de decisión y gestión en sus territorios. Esto lleva a pensar que, producto de diferentes márgenes de integración a la sociedad capitalista y a la diversidad de trayectorias de los actores (escolares, labores, culturales, reivindicativas etc.), las identidades de las comunidades indígenas no son homogéneas. En este sentido sostengo que compartir una cosmovisión no invalida la existencia de diferentes posicionamientos frente a los proyectos extractivos que derivan de diferentes experiencias y formas de encuadrar el problema. Los casos trabajados en esta tesis evidencian dos tendencias existentes en las comunidades: 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. En otras palabras, aun cuando en el caso estudiado las ideas de integración predominaron en Susques y las de autonomía en Salinas Grandes, eso no significa que en las comunidades indígenas no estén presentes ambas ideas. Existe allí, una lógica no monológica y no excluyente que vale la pena reconocer.

Ligado a esto surge una cuarta reflexión: 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, actualmente esto presenta desafíos muy grandes para el estado argentino, dada la preminencia 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. Asimismo, estas prácticas y discursos permean la manera en que las comunidades se auto perciben, así como las estrategias que han desarrollado para su supervivencia a lo largo del tiempo. 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.

Ligado a lo anterior surge una quinta reflexión en relación a la heterogeneidad del estado. Es común que el estado, en sus distintos niveles y ámbitos, al momento de la presentación de los proyectos extractivos en los territorios habitados por comunidades indígenas, asuma diversos roles. Como se vio en los casos analizados en esta tesis, el estado puede ser socio de las empresas o mediador entre éstas y los pobladores locales (generando o legitimando exclusiones

y desigualdades) (Göbel y Ulloa 2014), al mismo tiempo que agentes estatales pueden actuar promoviendo la demanda de las comunidades hacia las empresas y hacia el propio estado, aun cuando esa no sea la intención principal de su accionar.

Esta heterogeneidad estatal a la hora de garantizar los derechos indígenas se ve claramente entre los niveles más altos del gobierno, por un lado, y las instancias judiciales que pueden funcionar como freno o dilación a la imposición de los proyectos, por el otro. Pero también existen contradicciones entre las ideas productivistas y las ideas socio-comunitarias que conviven en el propio ejecutivo. Mientras que, mayoritariamente desde visiones productivistas, los funcionarios manifiestan públicamente su apoyo a los proyectos extractivos y se relacionan primordialmente con las empresas, existen áreas del estado ligadas al trabajo territorial que, desde visiones socio-comunitarias, construyen vínculos con las comunidades indígenas y acompañan sus proyectos. A su vez, las comunidades no se vinculan con el estado solamente al momento de la llegada de la empresa minera, sino que existen relaciones históricas que se ponen en juego ante la llegada de los proyectos. De esta forma, las decisiones que toman las comunidades están atravesadas por los significados creados en tramas históricas de interacciones con el estado.

Se requiere un comentario aparte para el momento en que las comunidades aceptan la explotación. Si bien no fue objeto de esta investigación, para el caso de las comunidades de Susques, aquellos actores estatales que acompañaron a las comunidades en el proceso de obtención de los permisos para explotar parecen retirarse una vez que eso sucede y las comunidades no solo negocian en soledad –sin marco regulatorio que garantice acuerdos justos– sino que el estado no asume un rol activo garantizando que los métodos de extracción sean los de menor impacto ambiental.

Una sexta reflexión cuestiona la adaptación de las políticas públicas a los diferentes contextos de implementación. Muchas veces la forma en que las comunidades indígenas toman las decisiones se revela incompatible con los esquemas que plantea el estado. En las comunidades indígenas, la deliberación es una práctica recurrente en la asamblea comunitaria, las decisiones son tomadas regularmente por consenso, no por votación. Parafraseando a un comunero, la forma de vida indígena no es representativa, es participativa. Esta práctica está constantemente interpelada tanto por los funcionarios y los diseños de las políticas públicas como por los actores empresariales y algunos de actores comunitarios en su integración al “mundo circundante” (Segato 2013). En línea con ello, muchas de las entrevistas revelaron que, en las instancias en donde se toman decisiones claves respecto a las comunidades indígenas, existe un conocimiento muy deficiente de sus derechos constitucionales y sus formas de vida.

No solo el estado sino la sociedad en general se ve impregnada por un discurso que atenta contra la implementación de los derechos indígenas. En los casos estudiados, más allá de la estrategia desplegada por la empresa, se identificaron empleados con visiones muy negativas respecto al rol que las comunidades deben desempeñar al momento de la presentación de proyectos. En otras palabras, a lo largo del trabajo de campo se identificaron muchas dificultades por parte tanto del estado como de la empresa para comprender y adaptar sus programas e intervenciones tomando en cuenta los usos y costumbres de las comunidades, sobre todo en lo que tiene que ver con las formas y los tiempos de deliberación y la búsqueda de consensos para la toma de decisiones.

Una serie de temas pendientes se abren a partir de lo desarrollado en esta tesis. En primer lugar, sumar nuevos casos de estudio permitiría expandir el argumento causal a la vez que capturar la multiplicidad de facetas propias de otros contextos. En segundo lugar, ampliar el análisis

integrando un estudio más detallado de las experiencias previas que permita ir “hacia atrás” aportaría a comprender las diversas formas en que se construyó la identidad indígena en los territorios analizados. Asociado a lo anterior, en tercer lugar, sería relevante profundizar en el análisis del rol que jugaron los liderazgos existentes en las comunidades en términos causales.

En cuarto lugar, dado que la licencia social para operar no es algo que se obtiene de una vez y para siempre, sino que es un proceso dinámico, identificar cómo las comunidades van construyendo nuevas demandas en función de las relecturas que hacen sobre el contexto enriquecería el análisis. En los casos bajo estudio, si bien hasta ahora esas relecturas no han transformado el encuadre inicial, nada indica que esto no pueda suceder en el futuro.

Finalmente, subyace a lo trabajado en esta tesis una voluntad de complejizar la mirada sobre los territorios recuperando la pregunta por el concepto de desarrollo. Esta tesis evidencia que no es una pregunta que obtenga la misma respuesta para los diferentes actores involucrados, aun tratándose de comunidades indígenas similares. Asimismo, el recorrido realizado permite entrever cómo se construyen estas diferentes visiones sobre el desarrollo y el territorio. Resta responder cómo se garantiza que las visiones y decisiones de quienes habitan ancestralmente el territorio sean respetadas.

ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

<i>ANEXO I – ENTREVISTAS</i>	Entrevistado	Fecha	Lugar
1 *	Geólogo	Septiembre 2016	Buenos Aires
2 *	Químico	Septiembre 2016	Buenos Aires
3 *	Químico	Septiembre 2016	Buenos Aires
4 *	Informante Clave – investigador	Septiembre 2016	Buenos Aires
5 *	Informante Clave – investigador	Septiembre 2016	Buenos Aires
6 *	Informante Clave – investigador	Septiembre 2016	Buenos Aires
7 *	Técnico, geólogo	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
8 *	Ex funcionario provincial – Minería	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
9 *	Ex funcionario provincial – Minería	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
10 *	Activista ambiental	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
11 *	Funcionario provincial – Minería	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
12 *	Abogada	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
13 *	Abogado	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
14 *	Empleada jerárquica Sales de Jujuy	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
15 *	Empleado Sales de Jujuy	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
16 *	Integrante de la comunidad de Susques	Octubre 2016	Susques
17 *	Integrante de la comunidad de Santuario Tres Pozos	Junio 2017	Santuario Tres Pozos
18 *	Integrante de la comunidad de Santuario Tres Pozos	Junio 2017	Santuario Tres Pozos
19 *	Integrante de la comunidad de Susques (La Apacheta)	Octubre 2016	Susques

20 *	Integrante de la comunidad de Susques (La Apacheta)	Octubre 2016	Susques
21 *	Directivo escuela de Susques	Octubre 2016	Susques
22 *	Maestro escuela Susques	Octubre 2016	Susques
23 *	Integrante de la comunidad de Olaroz Chico	Octubre 2016	Centro de interpretación, Susques
24 *	Integrante de la mesa de Salinas Grandes	Octubre 2016	San Salvador de Jujuy
25	Integrante de la comunidad El Moreno	abril 2018	Purmamarca
26 *	Dirigente sindicato minero	Noviembre 2016	Buenos Aires
27 *	Empleada jerárquica Sales de Jujuy	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
28 *	Abogado	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
29 *	Integrante de la comunidad Santuario Tres Pozos	Junio 2017	Santuario Tres Pozos
30 *	Integrante de la Junta comunal Santuario Tres Pozos	Junio 2017	Santuario Tres Pozos
31 *	Directora Colegio Secundario Santuario Tres Pozos	Junio 2017	Santuario Tres Pozos
32 *	Integrantes de la Junta comunal de Pórtico de los Andes (entrevista colectiva)	Junio 2017	Pórtico de los Andes
33 *	Integrante de la comunidad de Pórtico de los Andes	Junio 2017	Pórtico de los Andes
34	Dirigente de Coaj	Abril 2018	San Salvador de Jujuy
35	Activista por los derechos indígenas	Agosto 2018	Tumbaya

36	Promotora de desarrollo socio-comunitario	Agosto 2018	San Salvador de Jujuy
37 *	Trabajador de atención primaria a la salud	Junio 2017	Susques
38 *	Integrante de la comunidad de Huáncar	Junio 2017	Huáncar
39 *	Integrante de la comunidad de Huáncar (ex trabajador Sales)	Junio 2017	Huáncar
40 *	Integrante de la junta comunal de Huáncar	Junio 2017	Huáncar
41 *	Integrante de la comunidad de Susques (empleado Sales de Jujuy)	Junio 2017	Susques
42 *	Dirigente sindical minero	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
43	Integrante de la comunidad del Toro	Agosto 2018	San Salvador de Jujuy
44 *	Informante clave – investigador	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
45 *	Funcionario Provincial-Desarrollo Productivo	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
46 *	Funcionario Provincial Seguridad e higiene	Junio 2017	San Salvador de Jujuy
47	Abogada	Septiembre 2018	Buenos Aires
48	Técnica, Secretaría de Minería Nacional	Agosto de 2018	Salta
49	Informante clave-	Agosto de 2018	Salta
50	Empresario, servicios mineros	Agosto de 2018	Palpala
51	Técnico, INTA	Agosto 2018	Abra Pampa
52	Dirigente comunitario de Susques	Agosto 2018	San Salvador de Jujuy
53	Dirigente comunitario de Susques	Julio 2019	Buenos Aires
54	Integrante de organización indígena	Abril 2018	San Salvador de Jujuy

55	Integrante de la comunidad Aguas Blancas	Septiembre 2018	Buenos Aires
56	Ex trabajadora de empresa minera	julio 2018	Buenos Aires
57	Funcionaria provincial – Asuntos indígenas	Agosto de 2018	San Salvador de Jujuy
58	Sacerdote de la Puna	Agosto 2018	Abra Pampa
59	Integrante de la comunidad de Pozo Colorado	Agosto 2018	Pozo Colorado
60	Integrante de la comunidad de Alfarcito	Abril 2018	Alfarcito
61	Integrante de la comunidad Sausalito	Abril 2018	Sausalito
62	Integrante de la comunidad Santuario Tres Pozos	Abril 2018	Salinas Grandes
63	Integrante de la junta comunal Rinconadillas	Abril 2018	Rinconadillas
64	Integrante de la comunidad de Tusaquillas	Abril 2018	Tusaquillas
65	Integrante de la comunidad Santuario Tres Pozos	Abril 2018	Salinas Grandes
66	Ex empleado jerárquico de empresa minera	Septiembre 2018	Buenos Aires
67	Integrante de la comunidad de Huáncar	Junio 2017	Huancar
68	Ex Ceo sales de Jujuy	Agosto 2018	Salta
69	Integrante de la comunidad de Cerro Negro	Agosto de 2018	Cerro Negro
70	Integrante de la comunidad de Pozo Colorado	Agosto de 2018	Pozo Colorado
71	Integrante de la comunidad	Agosto de 2018	Salinas Grandes

	Santuario Tres Pozos		
72 *	Empleado área seguridad ambiental Sales de Jujuy	Junio 2017	Susques
73	Empleada de desarrollo social provincial	Agosto de 2018	San Salvador de Jujuy
74	Integrante de la comunidad de Puesto Sey	Agosto de 2018	San Salvador de Jujuy
75	Ex funcionario de Secretaría de Minería Nacional	Diciembre 2018	Buenos Aires
76	Promotora de desarrollo socio comunitario	Agosto de 2018	Tumbaya
77 *	Trabajador minero, comunidad de Huáncar	Junio 2017	Huáncar
78	Integrante de la comunidad de Olaroz Chico	Agosto de 2018	San Salvador de Jujuy
79	Integrante de la Mesa de Salinas, septiembre 2018	Septiembre 2018	Buenos Aires
80 *	Ex comunero, comunidad de Huáncar	Junio 2017	Huáncar
81	Integrante de la Mesa de Salinas	septiembre 2018	Buenos Aires

*Entrevistas realizadas conjuntamente con Juan Pablo Deluca en el marco del PIDEM.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, Mariela Hemilse. 2013. «Principales críticas conceptuales al frame analysis. Del frame al framing». *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales* 16 (2): 1–14.
- Adler, Emanuel, y Peter M Haas. 2009. «Conclusión: Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo». *Relaciones Internacionales* 12: 145-69.
- Aguas, Javier, y Héctor Nahuelpan. 2019. «Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigentes Mapuche Williche». *Cultura-hombre-sociedad* 29 (1): 108-30.
<http://dx.doi.org/10.7770/0719-2789.2018.cuhso.04.a01>.
- Aguilar Caballo, Gonzalo. 2005. «La dinámica internacional de la cuestión indígena». Doctoral dissertation, España: UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Alcañiz, Isabella, y Ricardo A Gutiérrez. 2009. «From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina». En *Environmental Change and Foreign Policy*, Paul G Harris, 109-20. New York: Routledge Press.
- Altabe, Ricardo, José Braunstein, y Jorge González. 1996. «Derechos indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre conceptos y lineamientos generales contenidos en el art. 75 inciso 17 de la Constitución Nacional». *Relaciones de la sociedad argentina de antropología* 21: 77-101.
- . 1997. «Derechos indígenas en la Argentina». *Cuadernos de ENPEDA*. Resistencia, Grafic Center.
- Alvarez Huwiler, Laura Ines, Julieta Godfrid, y Jorge Luis Duárez Mendoza. 2015. «Expansión minera y protesta social en Argentina y Perú». *Investigaciones sociales, UNMSM-IIHS*. 19 (35): 169-86.
- Anaya, James. 2012. «Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, La situación de los pueblos indígenas en Argentina». Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.
- Aráoz, Horacio Machado, y Leonardo Javier Rossi. 2017. «Extractivismo minero y fractura sociometabólica. El caso de Minera Alumbraera Ltd., a veinte años de explotación.» *RevIISE: Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 10 (10): 273-86.
- Argento, Melisa, Florencia Puente, y Ariel Slipak. 2017. «¿Qué debates esconde la explotación del litio en el noroeste argentino? Perspectivas y proyecciones sobre la dinámica empresas-Estado-comunidad». En *Ecología política latinoamericana, Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, editado por Héctor Alimonda, Catalina Toro Pérez, y Facundo Martín, 403-29. Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo). México: CLACSO.

- http://ecopoliticavenezuela.org/biblioteca/textos/GT_Ecologia_politica_Tomo_II.pdf#page=404.
- Argento, Melisa, y Julián Zícari. 2018. «Políticas públicas y conflictos territoriales en torno a la explotación del litio en Salta: el caso de Salinas Grandes». *Andes* 29 (1).
- Assies, Willem. 2004. «Diversidad, Estado y democracia: unos apuntes». Informe PNUD. PNUD.
- . 2007. «10. Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización». *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB. 227-45.
- . 2009. «Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 89-107.
- Bansal, Pratima, y Kendall Roth. 2000. «Why companies go green: A model of ecological responsiveness». *Academy of management journal* 43 (4): 717-36.
- Barabas, Alicia M. 2014. «Multiculturalismo, pluralismo cultural y interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios». *Configurações. Revista de sociología*, N° 14: 11-24.
- Barié, Cletus Gregor. 2003. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Bartolomé, Miguel Alberto. 2004. «Los pobladores del “desierto”. Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina». *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM. Les Cahiers ALHIM*, N.º 10: 163-89.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. University of Michigan Press.
- Bebbington, Anthony. 2010. «Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes». En *Corporate social responsibility: discourses, practices and perspectives*, editado por R Raman, 97-115. London: Palgrave MacMillan.
- <http://hummedia.manchester.ac.uk/schools/seed/andes/es/publications/papers/Bebbington-InRamanBook.pdf>.
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa Valencia, y Denise Humphreys. 2009. «Contienda y ambigüedad: minería y posibilidades de desarrollo». *Debate Agrario* 1: 44.
- Bebbington, Anthony, y Jeffrey T Bury. 2009. «Institutional challenges for mining and sustainability in Peru». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106 (41): 297-301.
- Becerra Pérez, Mariana, Jaime Sáinz Santamaría, y Carlos Muñoz Piña. 2006. «Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis». *Gestión y política pública* 15 (1): 111-43.
- Beck, Ulrich. 2013. *La sociedad del riesgo: En camino hacia otra sociedad moderna*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Belli, Elena, Ricardo Slavutsky, y Pantaleón Rueda. 2007. *Malón de la Paz: "una historia, un camino"*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Cepal.
- . 2009a. «Derechos indígenas y ciudadanías diferenciadas en América Latina y el Caribe. Implicancias para la educación». En *Interculturalidad, ciudadanía y educación en América Latina. Perspectivas latinoamericanas*, editado por López Luis Enrique. La Paz: FUNPROEIB Andes y Plural, 57-76.

- . 2009b. «Multiculturalismo, ciudadanía y pueblos indígenas¿ un debate pendiente en América Latina». *Estados Plurales: Los retos de la diversidad y la diferencia*. L. Valladares de la Cruz, ML Pérez Ruiz & M. Zárate (Coords.). México DF: Editorial UAM-Iztapalapa-Juan Pablos Editor, Biblioteca Alteridades.
- Benedetti, Alejandro. 2005. «La Puna de Atacama como construcción geopolítica (1879-1900). La redefinición del mapa político argentino tras la guerra del Pacífico». *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 7 (2): 155-83.
- Benedetti, Alejandro, Graciela Pelicano, Argelia Combetto, y Laura Reboratti. 2001. «ONG's introducción de nuevas tecnologías en comunidades rural. El caso de la Red Puna». *Realidad Económica* 180: 112-28.
- Benedetti, Cecilia Mariana, y Carolina Flavia Crespo. 2013. «Construcciones de alteridad indígena en el campo patrimonial en Argentina. Algunas reflexiones a partir de estudios situados en Tartagal (Provincia de Salta) y Lago Puelo (Provincia de Chubut)». *Boletín de Antropología* 46(28): 161-184.
- Benford, Robert D, y David A Snow. 2000. «Framing processes and social movements: An overview and assessment». *Annual review of sociology* 26 (1): 611-39.
- Bengoa, José. 2000. *La emergencia indígena en América Latina*. Vol. 20. Fondo de Cultura Económica Santiago.
- . 2009. «¿ Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina?» *Cuadernos de antropología Social*, n.º 29: 07-22.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey T Checkel. 2015. *Process tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borghini, Natalia. 2014. «Tenencia precaria de la tierra y políticas públicas en Jujuy, Argentina. Un análisis de los vínculos entre provincia, nación y pueblos originarios». *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, N.º 67: 129-55.
- Boutilier, Robert, y Ian Thomson. 2011. «Modelo y medidas de la licencia social para operar: Fruto del diálogo entre la teoría y la práctica». *Social License*.
- Bril-Mascarenhas, Tomás, Antoine Maillet, y Pierre-Louis Mayaux. 2018. «Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal». *Inicio* 37 (3): 659-84.
- Briones, Claudia. 2005. «Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales». *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, 9-36.
- Briones, Claudia, y Morita Carrasco. 2001. «(Neo) indigenismo estatal y producciones indígenas en Argentina (1985-1999)». *Anuario antropológico* 26 (1): 147-67.
- Brysk, Alison. 1994. «Acting globally: Indian rights and international politics in Latin America». *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, 29-51.
- Bustelo, María, y Emanuela Lombardo. 2006. «Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política». *Revista Española de Ciencia Política* 14 (14): 117-40.
- CADPI. 2017. «Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas República Argentina». Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CADPI Actualizado por FIDA, Oficina Pueblos Indígenas.
- Calderón, Fernando, y Manuel Castells. 2019. *La nueva América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Calvo, Ernesto Julio. 2019. «Litio, un recurso estratégico para el mundo actual». *Revista de divulgación científica y tecnológica de la Asociación Civil Ciencia Hoy* 28 (164): 17-23.

- Canet, Viviana. 2007. «El derecho de los pueblos indígenas en el Estado argentino: marco jurídico federal». *Signo y seña*, n.º 17: 43-89.
- Carrasco Henríquez, Noelia. 2018. «Comprensiones empresariales de la relación con comunidades mapuche: Alteridades en tensión». *Atenea (Concepción)*, N.º 517: 139-51.
- Carrasco, Morita. 2000. *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Iwgia.
- . 2002. «El movimiento indígena anterior a la reforma constitucional y su organización en el Programa de Participación de Pueblos Indígenas».
- . 2005. «Política indigenista del estado democrático salteño entre 1986 y 2004». Briones Claudia. (Comp.), *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia, 185-209.
- Castells, Manuel, y Carmen Martínez Gimeno. 1998. *La Era de la información: La sociedad red*; Vol. 2. El poder de la identidad; Vol. 3. Fin de milenio. Alianza.
- Castoriadis, Cornelius. 1997. «Poder, política, autonomía.» En *Un mundo fragmentado*, Buenos Aires: Altamira.
- Christel, Lucas, y Laura Álvarez. 2011. «La puerta de entrada al capital extranjero en el sector minero argentino. Análisis del debate de la ley de Inversiones Mineras (1993)». *Realidad Económica* 259: 106-27.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. S/F. Informe: El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Recuperado de <https://es.slideshare.net/delDespojoCronicas/el-impacto-de-la-minera-canadiense-en-amrica-latina-y-la-responsabilidad-de-canad>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- Composto, Claudia. 2012. «Transnacionales mineras y estrategias de producción de consenso y legitimidad social en contextos de disputa territorial. Apuntes de investigación sobre el caso argentino». *A Contracorriente: una revista de estudios latinoamericanos* 9 (3): 254-90.
- Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Provincia de Jujuy y otros s/ amparo*(Expte. C.1196.XLVI). 2012.
- Cowan Ros, Carlos Javier. 2013. «Laberintos de la emancipación: reciprocidad y conflicto entre agentes de promoción social y dirigentes campesinos». *Revista de Antropología Social* 22: 287-312.
- Dabat, Alejandro. 2002. «Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo». En *Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial mundial*, Dabat, Alejandro, Miguel Ángel Rivera Ríos y James W. Wilkie (coordinadores). Guadalajara: UdeG-unam, ucla-Program on México, profmex y Juan Pablos Editor.
- Damonte, Gerardo. 2008. «El esquivo desarrollo social en las localidades mineras». *Análisis & Propuestas*.
- De Echave, José, Alejandro Diez, Bruno Revesz, Ludwig Huber, Martín Tanaka, y Xavier Ricard Lanata. 2009. *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Centro Bartolomé de las Casas, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- De Vreese, Claes H. 2005. «News framing: Theory and typology.» *Information design journal & document design* 13 (1): 51-62.

- De Vreese, Jochen Peter, s, y Clae Semetko. 2001. «Framing politics at the launch of the Euro: A cross-national comparative study of frames in the news». *Political communication* 18 (2): 107-22.
- Delamata, Gabriela. 2007. «El movimiento asambleario de Gualeguaychú: construcción y reclamo (internacional, nacional y transnacional) de un derecho colectivo.» Ponencia presentada en el Seminario Política y Pasteras en el Río Uruguay: Medio Ambiente, Modelos Productivos y Movimiento Social, Universidad Nacional de San Martín. *Documento de trabajo*, N.º 31.
- . 2017. «Las ciudades como constructoras de causas del medio natural y rural. Activismo ambiental, modelos productivos y ciudadanías en la Argentina contemporánea». *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- . 2019. «¿ Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina». *Política y Sociedad* 56 (1): 127.
- Delamaza, Gonzalo. 2012. «Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización: El caso del “conflicto de los cisnes” en Valdivia, Chile.» *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 39 (70): 167-202.
- Delgado, Fanny, y Bárbara Göbel. 2003. «Departamento de Susques: la historia olvidada de la Puna de Atacama». *Puna de Atacama*, 81-104.
- Deluca, Juan Pablo, y Deborah Pragier. 2017. «Informe final de investigación: Transformaciones productivas informacionales, desarrollo y territorialidad, minería de litio en el Salar de Olaroz. Programa de Innovación, Desarrollo y Multiculturalismo en América Latina (PIDEM)».
- Demicheli Calcagno, Sebastián, Viviana Canet, y Leticia Virosta. 2015. *Derechos de los pueblos indígenas en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Deubel, André Noël Roth. 2007. «Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico». *Ciencia Política* 2 (3): 43-68.
- Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio Público Fiscal. 2018. «Derechos de los pueblos indígenas Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012 - 2017)». Dirección de Relaciones Institucionales, Ministerio público Fiscal de la Nación, Argentina.
- Dorn, Felix M, y Christoph Huber. 2020. «Global production networks and natural resource extraction: adding a political ecology perspective». *Geographica Helvetica* 75 (2): 183-93.
- Dorn, Felix Malte. 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.
- El Inversor, Energético & Minero. S/F. «Mineras canadienses concentran más de la mitad de los proyectos mineros de Salta y Jujuy». Recuperado de <http://www.elinversorenergetico.com/mineras-canadienses-concentran-mas-de-la-mitad-de-los-proyectos-mineros-de-salta-jujuy/>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- El Tribuno*. 30 de junio 2012. «Apoyo de comunidades de la zona», 30 de junio de 2012. Recuperado de <https://www.tribuno.com/ujuy/nota/2012-6-30-18-23-0->

- [apoyo-de-comunidades-de-la-zona](#). Última consulta el 1 de septiembre de 2021. *El Tribuno*. 4 de Enero de 2021. «Reclamos aborígenes ante un relator de la ONU». Recuperado de <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2011-12-4-21-11-0-reclamos-aborigenes-ante-un-relator-de-la-onu>. Última consulta 30 Julio 2021. *El Tribuno*. 19 de Enero de 2021. «Hay que capacitarse, es bueno saber que se puede». Recuperado de <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2021-1-19-18-58-0--hay-que-capacitarse-es-bueno-saber-que-se-puede>. Última consulta el 24 de agosto de 2021.
- Energía Estratégica*. 25 de Octubre 2016. «Jujuy apura su polo tecnológico de energías renovables: lanza maestría en renovables y tecnicatura en investigación de Litio». Recuperado de <https://www.energiaestrategica.com/jujuy-apura-polo-tecnologico-energias-renovables-lanza-maestria-renovables-tecnatura-investigacion-litio/>. Última consulta 1 de septiembre 2021.
- Escobar, Arturo. 2000. «El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?» En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander, 246. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/escobar.rtf>.
- Escolar, Diego. 2007. *Los dones étnicos de la Nación: identidades huarpe y modos de producción de soberanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros editorial.
- Espín, José María Gómez, Ramón Martínez Medina, Encarnación Gil Meseguer, Salvador Gil Guirado, y Gustavo A Ballesteros Pelegrín. 2010. «Capital territorial de las Salinas. Valoración ambiental y turística.» *Gran Tour*, n.º 2: 41-61.
- Espósito, Guillermina. 2013. «Procesos de articulación étnica y política en la Quebrada de Humahuaca. El caso de la Comunidad Aborigen Kolla de Finca Tumbaya». *Espacialidades altoandinas. Nuevos aportes desde la Argentina*, 165.
- . 2017. *La polis colla: tierras, comunidades y política en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy, Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Fairfield, Tasha. 2010. «Business power and tax reform: Taxing income and profits in Chile and Argentina». *Latin American Politics and Society* 52 (2): 37-71.
- Falleti, Tulia G, y Julia F. Lynch. 2009. “Context and causal mechanisms in political analysis.” *Comparative Political Studies* 42, no. 9: 1143–1166.
<https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Falleti, Tulia G, y James Mahoney. 2016. «El método secuencial comparado». *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 10 (2): 187-220.
- Fandos, Cecilia Alejandra. 2014. «Tierras Comunales Indígenas En Argentina: Una relectura de la desarticulación de la propiedad comunal en Jujuy en el Siglo XIX». *Documentos de Trabajo IELAT*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1 – 31.
- Fernández, Juan, y Claudio Fuentes. 2018. «Reconocimiento de los pueblos indígenas: Qué y cuánto se reconoce en las constituciones del mundo». *Santiago: ICSO-UDP*.
- Fernández, Norma, y Leticia Virosta. 2011. «Pueblos Originarios y Derechos Humanos - [jus.gob.ar](http://www.jus.gob.ar)». Dirección de Apoyo a Actores Sociales para la Construcción Ciudadana de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de http://www.jus.gob.ar/media/1129142/28-cartilla_pueblos_originarios.pdf.

- Figuerola, Lucas M. 2020. «Luchemos por el bosque: coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de Ley de Bosques en Argentina (2002-2009)». *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 25 (1): 137-61.
- Fleitas, María Silvia, y Ana Teruel. 2007. «Política y movilización campesina en el norte argentino. La cuestión de la tierra indígena en el proceso de ampliación de la democracia». *Revista Andina* 45: 41-61.
- Fornillo, Bruno. 2015. *Geopolítica del litio*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fornillo, Bruno [et al.]. 2019. *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. El Colectivo; CLACSO; IEALC-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Fraser, Nancy. 2000. «¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista». *New left review* 1: 126-55.
- . 2008. «La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación». *Revista de trabajo*, 2008.
- Frederick, William C. 1978. «From CSR1 to CSR2: The maturing of business-and-society thought». *Business & Society* 33 (2): 150-64.
- Frites, Eulogio. 2011. *El derecho de los pueblos indígenas*.
- García Hierro, Pedro. 2001. «Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho». *Revista de Indias* 61 (223): 619-647.
- García Moritán, Matilde, y María Beatriz Cruz. 2012. «Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy». *Población y sociedad* 19 (2): 155-73.
- George, Alexander L, y Andrew Bennett. 2005. «Process-tracing and historical explanation». *Case studies and theory development in the social sciences*, 205-32.
- George, Alexander L, Andrew Bennett, Sean M Lynn-Jones, y Steven E Miller. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. «The case study: what it is and what it does». En *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford.
- Giddens, Anthony. 1998. «Sociedad de riesgo: el contexto de la política británica». *Estudios demográficos y urbanos* 13 (3): 517-28.
- Gigena, Andrea Ivanna. 2013. «Gubernamentalidad y subjetividad en los pueblos originarios de Salta en la primera mitad del siglo XX». *Espacios nueva serie. Estudios de Biopolítica* 7 tomo 2: 157-74.
- Gil Montero, Raquel. 2007. «La Puna: población, recursos y estrategias». Teruel, Ana y Marcelo Lagos (Direc.). *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. Jujuy: Unidad de Investigación en Historia regional. Facultad de Humanidades y Cs Sociales. Editorial de la UNJu, 373-401.
- . 2018. «Historia socioambiental: entre la conquista y el siglo XX». *La Puna Argentina: naturaleza y cultura. Serie Conservación de la Naturaleza* 24: 343-61.
- Göbel, Bárbara. 2002. «La arquitectura del pastoreo: Uso del espacio y sistema de asentamientos en la Puna de Atacama (Susques)». *Estudios atacameños*, N.º 23: 53-76.
- . 2013. «La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales». *Iberoamericana* 49: 135-49.
- . 2014. «La minería de litio en Atacama: disputas sociales alrededor de un nuevo mineral estratégico». *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, 167-96.
- Göbel, Barbara, y Astrid Ulloa. 2014. *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.

- Godfrey, Paul C. 2005. «The relationship between corporate philanthropy and shareholder wealth: A risk management perspective». *Academy of management review* 30 (4): 777-98.
- Godfrid, Julieta. 2015. «Las estrategias de consenso social de la minera Glencore Xstrata en Argentina». *Opción* 31 (77): 111-25.
- . 2016. «La estrategia comunicacional en el sector mega-minero. Un estudio del caso La Alumbreira en Argentina». *En Question* 1 (50).
- Goffman, Erving. 2006. *Frame analysis: los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gómez Suárez, Águeda. 2002. «Nuevos Discursos Ideológicos: La Movilización Indígena del Pueblo Tawahka de la Selva de la Mosquitia». *Revista Mexicana del Caribe, Universidad Quintana Roo* 7 (13): 65-97.
- Gond, Jean-Pascal, y Jeremy Moon. 2011. «Corporate social responsibility in retrospect and prospect: Exploring the life-cycle of an essentially contested concept». *ICCSR Research Paper Series* 59: 1-40.
- González-Leandri, Ricardo. 2012. «Gobernabilidad y autonomía. Dos cuestiones claves para el estudio de los profesionales y expertos». *Revista Ecuador Debate* 85: 101-10.
- Gordillo, Gastón, y Silvia Hirsch. 2010. «La presencia ausente: invisibilizaciones, políticas estatales y emergencias indígenas en la Argentina». *Movilizaciones Indígenas e identidades en disputa en la Argentina*, 17-38.
- Guber, Rosana. 2004. *El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Gudynas, Eduardo. 2010. «La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica». *Tabula rasa*, n.º 13: 45-71.
- . 2015. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Cedib.
- Gundermann, Hans, y Barbara Göbel. 2018. «Comunidades indígenas, empresas del litio y sus relaciones en el salar de Atacama». *Chungará (Arica)* 50 (3): 471-86.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2010. «When experts do politics: Introducing water policy reform in Brazil». *Governance* 23 (1): 59-88.
- . 2015. «Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina». *Temas y Debates* 30: 13-36.
- . 2017. «La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)». *Revista SAAP* 11 (2): 283-312.
- . 2018. «Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina». En *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, editado por Ricardo A Gutiérrez, Teseo. Buenos Aires.
- Gutiérrez, Ricardo A., y Fernando J. Isuani. 2013. «Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013». En *Revista SAAP*, 7 (2): 317-28.
- Hale, Charles. 2002. «Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala». *Journal of latin american studies* 34 (3): 485-524.
- . 2004. «Rethinking indigenous politics in the era of the “indio permitido”». *NACLA Report on the Americas* 38 (2): 16-21.
- Hale, Charles, y Rosamel Millamán. 2005. «Cultural Agency and Political Struggle in the Era of the Indio permitido». En *Cultural agency in the Americas*, editado por Doris Sommer, 281-304. Durham, NC: Duke University Press.

- Harré, Rom. 2006. «El frame analysis de Goffman». En *Frame Analysis*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas Madrid.
- Hernández Reyna, Miriam. 2007. «Sobre los sentidos de multiculturalismo e interculturalismo». *Ra Ximhai: revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible* 3 (2): 429-42.
- Hillman, Amy J, y Gerald D Keim. 2001. «Shareholder value, stakeholder management, and social issues: What's the bottom line?» *Strategic management journal* 22 (2): 125-39.
- Hualpa, Eduardo Raúl. 2013. «Reflexiones sobre la discriminación, los derechos indígenas, algunos fallos y fallidos». *Voces en el Fenix*, 2013.
- Infobae. 27 de Junio 2012. «Respaldo presidencial al proyecto de explotación de litio en Jujuy». Recuperado de <https://www.infobae.com/2012/06/27/655934-respaldo-presidencial-al-proyecto-explotacion-litio-jujuy/>. Última consulta 1 de Septiembre de 2021
- Iturralde, Diego. 2000. «Lucha indígena y reforma neoliberal: el movimiento indígena como actor político». *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, N.º 9: 22-30.
- Jareño, R. G. 2019. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 7. Recuperado de http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/viewFile/790/1005
- Jenkins, J Craig. 1994. «La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales». *Zona abierta*, N.º 69: 5-49.
- Jerez, Marcelo. 2017. «Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda". La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina)». *Historia Caribe* 12 (31): 293-326.
- Joignant, Alfredo. 2009. «El estudio de las élites: un estado del arte». Serie de Políticas Públicas UDP Documentos de Trabajo. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Alfredo-Joignant/publication/228915711_El_Estudio_de_las_Elites_Un_Estado_del_Arte/links/0c960529c8bea1934e000000/El-Estudio-de-las-Elites-Un-Estado-del-Arte.pdf.
- Joyce, Susan, y Ian Thomson. 2000. «Earning a social licence to operate: Social acceptability and resource development in Latin America». *CIM bulletin* 93 (1037): 49-53.
- Juárez Alonso, Gloria. 2013. «Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial». *Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional*, N° 23: 9-28.
- Jujuy al Día*. 24 de Junio 2011. «Comunidades se interiorizan sobre el litio» Recuperado de <https://www.jujuyaldia.com.ar/24juniode2011>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- Jujuy al Día*. 28 de Junio 2012. La Presidente respaldó el proyecto para explotar litio en la Puna jujeña. Recuperado en <https://www.jujuyaldia.com.ar> . Última consulta. 1 de Septiembre de 2021.
- Jujuy al Momento*. 27 de Junio 2012. «Presentaron a la Presidente un proyecto para la explotación del litio en Jujuy». Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/jujuy/presentaron-la-presidente-un-proyecto-la-explotacion-del-litio-jujuy-n14360>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021).
- Jujuy al Momento*. 7 de febrero de 2019. «Sales de Jujuy inauguró edificio con salón de música y laboratorio para Olaroz Chico». Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/espacio-no-editorial/sales-jujuy-inauguro->

- [edificio-salon-musica-y-laboratorio-olaroz-chico-n77989](#). Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- June, Nash. 1979. *We eat the mines and the mines eat us*, New York: Columbia University Press.
- «Kachi Yupi». 2015. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.
- Karasik, Gabriela Alejandra. 2017. «Indígenas y pueblos indios». En *Estudios sobre diversidad cultural en la Argentina contemporánea*, coordinación general de Alejandro Grimson; Gabriela Karasik, 71-96. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Kindgard, Adriana. 2004. «Tradición y conflicto social en los Andes argentinos. En torno al Malón de la Paz de 1946.» *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 15 (1): 165-84.
- . 2015. «El peronismo en la fragua». En *A través de otros cristales. Viejos y nuevos problemas de la historia política de Iberoamérica*, Ciaramitaro, Fernando y Ferrari, Marcela (Coord), 189-224. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Kindgard, Federico M. 2016. «Informe del estudio socioeconómico de los pastores andinos, Argentina». Grupo Voluntariado Civil - GVC. Recuperado de <https://fdocuments.ec/amp/document/informe-del-estudio-socioeconmico-de-los-argentina-que-junto-a-productores.html>.
- Korovkin, Tanya. 2001. «Reinventing the communal tradition: Indigenous peoples, civil society, and democratization in Andean Ecuador». *Latin American Research Review*, 37-67.
- Kosacoff, Bernardo, y Sebastián Campanario. 2007. «La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina». Documento de proyecto- Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Kvale, Steinar. 2011. *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Labiano, Virginia. 2012. «Comunicación alternativa y movilización. Análisis de los spots radiales del movimiento social oaxaqueño desde los enfoques de enmarcado y dramaturgico». Tesis de Maestría.
- Lagos, Marcelo. 2006. *Jujuy en la historia: de la colonia al siglo XX*. San Salvador de Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy, Unidad de Investigación en Historia Regional.
- Lazzari, Axel Cesar, y Silvia Hirsch. 2016. «Pueblos Indígenas en la Argentina. Interculturalidad, educación y diferencias». *Pueblos indígenas en la Argentina; 1*.
- Lenton, Diana. 2010. «Política indigenista argentina: una construcción inconclusa». *Anuário Antropológico*, n.º I: 57-97.
- . 2015. «Notas para una recuperación de la memoria de las organizaciones de militancia indígena». *Identidades* 8 (5): 117-52.
- Lenton, Diana Isabel, Walter Mario Delrio, Pilar Pérez, Alexis Esteban Roberto Papazian, Mariano Ariel Nagy, y Marcelo Musante. 2011. «Huellas de un genocidio silenciado: los indígenas en Argentina». *Boletín de la Universidad del Museo Social Argentino* 90 (493): 119-42.
- Leone, Miguel. 2013. «Pueblos originarios y democracia. Conformación de nuevos sujetos políticos. Argentina, 1983-2013». En *Observatorio Latinoamericano*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

- Lorenzetti, Mariana. 2006. «Resignificaciones de 'lo indígena': Las articulaciones de políticas de reconocimiento y políticas sociales en la Argentina.» Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- . 2007. «Del "capital social" a la "culturalización de la pobreza": la construcción de alteridad en los programas de salud para la población indígena». *Jornada de Jóvenes Investigadores* 4.
- . 2008. «La "biopolítica" como marco de inteligibilidad de los programas de salud para indígenas». En X Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- . 2010. «Salud intercultural: articulaciones entre alteridad y biopolítica en las intervenciones socio-sanitarias para indígenas». (Tesis de Doctorado), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- . 2017. «Los enfoques de salud intercultural en los ámbitos de gestión e investigación en Argentina». *Revista de estudios marítimos y sociales* 1 (11): 148-76.
- Machado Aráoz, Horacio. 2009. «Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Catamarca». En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires: Biblos-UNGS.
- Madrazo, Guillermo B. 1982. *Hacienda y encomienda en los Andes: la Puna argentina bajo el marquesado de Tojo, siglos XVII a XIX*. Buenos Aires: Fondo Editorial.
- Maldonado-Maldonado, Alma. 2005. «Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México». *Revista de la Educación Superior* 34 (134): 107-22.
- Marchegiani, Pia, Elisa Morgera, y Louisa Parks. 2020. «Indigenous peoples' rights to natural resources in Argentina: the challenges of impact assessment, consent and fair and equitable benefit-sharing in cases of lithium mining». *The International Journal of Human Rights* 24 (2-3): 224-40.
- Marchini, Jorge. 2015. «Argentina: nuevo rol del Estado y el debate estratégico de los recursos energéticos». En *Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina*, editado por Marco Gandásegui, Carlos Martins, y Pablo Vommaro, 171-86. Quito: IAEN.
- Martín, Facundo, y Lucrecia Wagner. 2013. «Agua o minería. Determinaciones y movilizaciones en la construcción pública del conflicto ambiental en Mendoza». En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, editado por María Gabriela Merlinsky, 287-320. Buenos Aires: CLACSO-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. 2015. «Reconocimiento sin implementación: Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina». *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 60 (224): 251-77.
- Martínez Neira, Christian, y Gonzalo Delamaza. 2018. «Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume?». *Middle Atlantic Review of Latin American Studies* 2 (1): 68-96.
- Martínez Neira, Christian, Patricia Rodríguez, y Miguel Leone Jouaunny. 2019. «La vía política indígena: Agencia y nuevas formas de politización en América Latina». *Polis. Revista Latinoamericana*, n.º 52.
- Mases, Enrique Hugo. 2002. *Estado y cuestión indígena: El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910)*. Buenos Aires: Prometeo libros.

- McAdam, Doug, John McCarthy, y Mayer Zald. 1999. «Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales». *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, 21-46.
- Meo, Analia, y Alejandra Navarro. 2009. *La voz de los otros. El uso de la entrevista en la investigación social (The others' voice. Interviewing in social research)*. Buenos Aires: Omicron.
- Merlinsky, María Gabriela. 2008a. «La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público». *Temas y Debates*, 15(agosto). Dossier. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=2068634&pid=S0250-7161201200020000600030&lng=es. Última consulta 10 de Septiembre.
- . 2008b. «Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay». *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*. Recuperando de: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.16412>. Última consulta 10 de Septiembre.
- . 2008c. «Territorios en Desventaja: Conflicto ambiental y construcción social del riesgo en la Cuenca Baja del Río Matanza-Riachuelo». *IV Encontro Nacional da Anppas* 4 (5). Recuperado de <https://docplayer.es/18397283-Territorios-en-desventaja-conflicto-ambiental-y-construccion-social-del-riesgo-en-la-cuenca-baja-del-rio-matanza-riachuelo.html>. Última consulta 10 de Septiembre.
- Mignolo, Walter. 2004. «Globalización: doble traducción e interculturalidad». *DeSignis*, n.º 6: 21-32.
- Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina. S/F. Haciendo Negocios, Principales aspectos fiscales y legales de la Industria Minera en Argentina. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/marco_regulatorio_argentino.pdf. Última consulta 25 de Agosto de 2021.
- Mintzberg, Henry, James Brian Quinn, y John Voyer. 1997. *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México. Pearson Educación.
- Mombello, Laura. 2002. «Evolución de la política indigenista en Argentina en la década de los noventa». *CLASPO*, The University of Texas at Austin, Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laop/claspo/dt/0004.pdf>. Última consulta: 29 de abril de 2014.
- Moreta, María Augusta León. 2019. «El principio de soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos en sus territorios». *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 30 (2). <https://doi.org/10.15359/rldh.30-2.2>.
- Museo de Antropología. (S/F). «Sal y Litio: defensa ante el negocio del extractivismo en Salinas Grandes». Recuperado de https://museoantropologia.unc.edu.ar/2019/02/22/sal-y-litio-alerta-ante-el-negocio-del-extractivismo-en-salinas-grandes/#_ftn2. Última consulta el 14 de julio de 2021.
- Nacif, Federico, y Miguel Lacabana. 2015. *El abc del litio sudamericano*. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Naciones Unidas. 2007. «Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas».

- Nagel, Joane, y C Matthew Snipp. 1993. «Ethnic reorganization: American Indian social, economic, political, and cultural strategies for survival». *Ethnic and Racial Studies* 16 (2): 203-35.
- Nussbaumer, Beatriz Pueblo. 2014. Territorio y Autonomía. Tensiones en los modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho en la Argentina. *Trabajo y Sociedad*. (23):485-506. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334695026>. Última fecha de consulta 29 de Octubre de 2021
- O'Donnell, Guillermo. 2004. «Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión». Proyecto “La Democracia en América Latina,” propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD). Recuperado de <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O--Donnell -Acerca del Estado -diez tesis.pdf>.
- Offe, Claus. 1991. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid, España.: Alianza.
- Olson, Mancur. 1992. «La lógica de la acción colectiva». *Diez textos básicos deficiencia política*. 203-20. Barcelona: Ariel.
- Página 12. 22 de Julio 2011. «Piquete contra la megaminería». Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-172781-2011-07-22.html>. Última consulta el 28 de junio de 2021.
- Página 12. 16 de Julio 2011. «Una lucha que llegó a la ONU». Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-172370-2011-07-16.html>. Última consulta el 13 de septiembre de 2021.
- Panorama Minero*. Abril 2014. III Seminario de Litio en Sudamérica. Panel Minería del Litio en el NOA. Exposición del Dr. Javier Elortegui Palacios Director Provincial de Minería y Recursos Energéticos de Jujuy. Recuperado de <https://issuu.com/diegocasale/docs/edicion414/84>. Última consulta 1 de septiembre de 2021
- Paredes, Maritza. 2008. «El caso de Tambogrande». En *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú.*, editado por Martin Scurrah, 268-300. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- . 2015. «Representación política indígena». *Un Análisis Comparado Sub-nacional*.
- Paredes, Maritza, y Lorena De la Puente. 2014. «Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas». En *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales*, editado por Gerardo Damonte y Gissell Vila, 75-106. Lima: CISEPA, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://cisepa.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/11/Agenda-de-investigaci%C3%B3n.pdf>.
- Periodico Ciudad Jujuy*. 12 de Abril 2010. «Proyecto de Explotación de Litio en Olaroz, Susques». Recuperado de https://www.periodicociudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4023:proyecto-de-explotacion-de-litio-en-olaroz-susques&catid=93:de-interes&Itemid=281. Última consulta 25 de Septiembre de 2021
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Perla, Cecilia. 2010. «¿ Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú». En *La iniciación de*

- la política: el Perú político en perspectiva comparada*. editado por Carlos Meléndez y Alberto Vergara, 245-72. Lima: PUCP.
- Portal Minero*. (S/F). «Sí al parque industrial y minería en Susques, Jujuy Argentina». Recuperado de <http://portalminero.com/pages/viewpage.action?pageId=62882584>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- Porter, Michael E, y Mark R Kramer. 2002. The competitive advantage of corporate philanthropy. *Harvard Business Review*. 80 (12): 56-69
- . 2011. «La creación de valor compartido». *Harvard Business Review* 6.
- Portocarrero, S, Cynthia Sanborn, y Luis Antonio Camacho. 2007. *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas*. Perú: Universidad del Pacífico. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1078/PortocarreroFelipe2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Última Consulta 4 de Julio 2021.
- Puente, Andrea Florencia, y Melisa Argento. 2015. «Disputas territoriales en la Puna de Atacama: reactivación de los conflictos a la llegada del litio.» En *XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires.
- Puig, Salvador Martí. 2007. «Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿ un efecto no deseado de la gobernanza?» En *Pueblos indígenas y política en América Latina el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, 127-48. España: Fundación Cidob.
- Quintero, María Eugenia Borsani-Pablo, Walter Mignolo, Edgardo Lander, Catherine Walsh, Zulma Palermo, Adolfo Albán Achinte, y Rolando Vázquez Melken. 2014. *Los desafíos decoloniales de nuestros días: pensar en colectivo*. Neuquén: EDUCO-Universidad Nacional del Comahue.
- Radovich, Juan Carlos. 2014. «Política indígena y movimientos etnopolíticos en la Argentina contemporánea: una aproximación desde la antropología social». *Revista Antropologías del Sur* 1: 133-45.
- Rein, Martin, y Donald Schon. 1999. «Un discurso de políticas que refleja su marco». En *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, compilado por Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Hellmut Wollman, 327-57. México: FCE
- Retortillo Osuna, Álvaro, Anastasio Ovejero Bernal, Fátima Cruz Souza, Benito Arias Martínez, y Susana Lucas Mangas. 2006. «Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo». *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, N° 7: 123-39.
- Rodríguez, Edwin Cruz. 2013. «Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada». *Cuadernos interculturales* 11 (20): 45-76.
- Romero Tovar, María Teresa. 2009. «Antropología y pueblos originarios de la Ciudad de México. Las primeras reflexiones». *Argumentos (México, DF)* 22(59): 45-65.
- Rutledge, Ian. 1987. *Cambio agrario e integración: el desarrollo del capitalismo en Jujuy, 1550-1960*. Vol. 1. Buenos Aires, Argentina: Proyecto ECIRA, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales.
- Saba, Roberto. 2005. «(Des) igualdad estructural». *Revista Derecho y Humanidades*, n.º 11: 123-47.
- Salgado, Juan Manuel. 2013. «Los pueblos indígenas en el Derecho internacional». *Voces en el Fénix*, 25.

- Sánchez, Sandra, y Gabriela Sica. 1991. «Algunas reflexiones acerca de los Tilcaras». *Avances en Arqueología* 1: 81-99.
- Sandulli, Francesco D. 2008. «Estrategias de Filantropía Corporativa Global: El Caso de las empresas españolas en Latinoamérica.» *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de Georgetown/Universia* 2 (1): 100-111. Recuperado de <https://doi.org/10.3232/GCG.2008.V2.N1.08>.
- Sanhueza Tohá, Cecilia. 2008. «“ Indios” de los oasis," indios" de la puna. Procesos migratorios y rearticulaciones identitarias en Atacama (Susques, siglos XVIII-XIX)». *Chungará (Arica)* 40 (2): 203-17.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2012. «Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad». En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, 13-50. Quito: Abya Yala.
- Sarasola, Carlos Martínez. 2011. *Nuestros paisanos los indios*. Del Nuevo Extremo.
- Schiaffini, Hernán. 2014. «Litio, llamas y sal en la Puna argentina. Pueblos originarios y expropiación en torno al control territorial de Salinas Grandes». *Entramados y Perspectivas*, n.º 3: 121-36.
- Schmidt, M. 2011. «Pueblos Indígenas, Estado y Territorio en tiempos interculturales en la provincia de Salta». *Revista de Geografía. Estudios Socioterritoriales* 10: 13-40.
- Seawright, Jason, y John Gerring. 2008. «Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options». *Political research quarterly* 61 (2): 294-308. Secretaría de Minería e Hidrocarburos (Provincia de Jujuy). Catastro Minero. Recuperado de http://www.mineriajujuy.gob.ar/site/jam_catastro.php. Última vez consultado el 1 de septiembre de 2021.
- Segato, Rita Laura. 2013. *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: y una antropología por demanda*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Shmueli, Deborah, Michael Elliott, y Sanda Kaufman. 2006. «Frame changes and the management of intractable conflicts». *Conflict resolution quarterly* 24 (2): 207-18.
- Sica, Gabriela, y Mónica Ulloa. 2007. «Jujuy en la Colonia. De la Fundación de la ciudad a la crisis del orden colonial». Teruel, Ana y Marcelo Lagos (Direc.). *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. Jujuy: Unidad de Investigación en Historia regional. 41-84. San Salvador de Jujuy: Facultad de Humanidades y Cs Sociales. Editorial de la UNJu.
- Sieder, Rachel. 2011. «13. Pueblos indígenas y derecho (s) en América Latina». En Rodríguez Garavito, César (ed.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, 303-21. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Silva, Claudia Puerta. 2010. «El proyecto del Cerrejón: un espacio relacional para los indígenas wayuu, la empresa minera y el Estado colombiano». *Boletín de Antropología* 24 (41): 149-79.
- Snow, David A. 2008. «Elaborating the discursive contexts of framing: Discursive fields and spaces». En *Studies in symbolic interaction*, Emerald Group Publishing Limited, 3-28.
- Snyder, Richard. 2006. «Does lootable wealth breed disorder? A political economy of extraction framework». *Comparative political studies* 39 (8): 943-68.
- Snyder, Richard, y Ravi Bhavnani. 2005. «Diamonds, blood, and taxes: A revenue-centered framework for explaining political order». *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 563-97.
- Sola Álvarez, Marian. 2013. «La disputa por la licencia social de los proyectos mineros en La Rioja, Argentina.» *Letras Verdes Revista Latinoamericana de Estudios*

- Socioambientales*, Minería, ambiente y movimientos sociales, 14. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/>.
- Solá, Rodrigo. 2016. «Kachi Yupi, un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes». *FARN, Rapport environnemental annuel*, 215-37. Buenos Aires, FARN.
- Soliz, Carmen. 2012. «El otro rostro de América Latina: En diálogo con La emergencia indígena en América Latina, de José Bengoa». *Nueva Sociedad*, n.º 238: 126-37.
- Stone, Diane. 2001. «Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas». *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation working paper 69* (1). Recuperado de: <http://poli.haifa.ac.il/levi/res/stone-2000.pdf>.
- Subsecretaría de Desarrollo Minero, Dirección Nacional de Promoción Minera. 2017. «El Litio: una oportunidad Estado de situación Perspectivas de Mercado».
- Surrallés, Alexandre, y P García Hierro. 2004. *Tierra adentro: Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: Iwgia.
- Svampa, Maristella. 2008. «La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes», en *Cambio de época. Movimientos Sociales y Poder Político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, Maristella. 2013. «Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina». *Nueva Sociedad* 244.
- Svampa, Maristella, y Enrique Viale. 2014. *Maldesarrollo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Tamagno, Liliana. 2013. «Políticas indigenistas en Argentina, alcances y límites. Demandas, luchas, representaciones y nuevas configuraciones etnopolíticas». *Runa* 34 (1): 9-12.
- Tarrow, Sidney G. 2004. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Teruel, Ana A. 2005. «Estructuras agrarias comparadas: la Puna argentina y el sur boliviano a comienzos del siglo XX». *Mundo agrario* 6 (11).
Todo Jujuy. 9 de Mayo 2013. «En Cautá los proyectos mineros emplearon a toda la población». Recuperado de <https://www.todojujuy.com/jujuy/en-cauta-los-proyectos-mineros-empearon-toda-la-poblacion-n9683>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- Tomasi, Jorge Miguel Eduardo. 2010. «Geografías del pastoreo: Territorios, movi­lidades y espacio doméstico en Susques (provincia de Jujuy)». Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- . 2012. «Materialidades urbanas en tensión: El pueblo de Susques desde comienzos del siglo XX». *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas «Mario J. Buschiazzo»* 42 (2): 121-38.
Tres Líneas. 7 de Noviembre 2013. «Aseguran que los proyectos mineros de Jujuy se desarrollan bajo un marco normativo con previsión ambiental ». Recuperado de <https://www.treslineas.com.ar/aseguran-proyectos-mineros-jujuy-desarrollan-bajo-marco-normativo-prevision-ambiental-n-987707.html>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- Trincheró, Héctor Hugo. 2006. «The genocide of indigenous peoples in the formation of the Argentine Nation-State». *Journal of Genocide Research* 8 (2): 121-35.
- . 2010. «Los pueblos originarios en Argentina. Representaciones para una caracterización problemática». *Cultura y representaciones sociales* 4 (8): 111-39.
- Unicef. 2008. «Los derechos de los pueblos indígenas explicados para todas y para todos». *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*, www.unicef.org.

- Van Hulst, Merlijn, y Dvora Yanow. 2016. «From policy “frames” to “framing” theorizing a more dynamic, political approach». *The American Review of Public Administration* 46 (1): 92-112.
- Verloo, MMT. 2005. «Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach». *Greek Review of Social Research* 2005 (117): 11-34. <http://dx.doi.org/10.12681/grsr.9555>.
- Veneri, Lisandro. 2015. «Identidades étnicas y estados nacionales en la Puna de Atacama». En . Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2133/5446>.
- Viteri Gualinga, Carlos. 2002. «Visión indígena del desarrollo en la Amazonía». *Polis. Revista Latinoamericana [En línea]* 3. <http://journals.openedition.org/polis/7678>.
- Vogel, David. 1987. «Political science and the study of corporate power: a dissent from the new conventional wisdom». *British Journal of Political Science* 17 (4): 385-408.
- Wackernagel, Mathis. 2001. *Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Wagner, Lucrecia Soledad. 2014. *Conflictos socioambientales: la megaminería en Mendoza, 1884-2011*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Wahren, Juan. 2011. «Movimientos sociales y disputas por el territorio y los recursos naturales». Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Walsh, Catherine. 2002. «Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico». *Justicia indígena. Aportes para un debate*, compilado por Judith Salgado. 23-36. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- . 2003. «Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Entrevista a Walter Mignolo». *Polis. Revista Latinoamericana [En línea]* 4. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/7138>.
- . 2010. «Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico». Ponencia presentada en el Seminario de Pluralismo Jurídico, Procuraduría del Estado; Ministerio de Justicia, Brasilia. 13-4. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6205/1/Walsh,%20C.-CON-002-Interculturalidad.pdf>.
- Walter, Mariana. 2008. «Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)». *Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica* 8: 15-28.
- Walter, Mariana, y Joan Martinez-Alier. 2010. «How to be heard when nobody wants to listen: Community action against mining in Argentina». *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 30 (1-2): 281-301.
- Wawrzyk, Ana Celeste, y Bibiana Vilá. 2010. «Manejo comunitario de vicuñas silvestres: Una alternativa de desarrollo local en las comunidades rurales de la puna Jujeña». Presentado en II Congreso internacional de Desarrollo local I Jornadas de Ciencias Sociales y desarrollo rural, Universidad Nacional de La Matanza San Justo, Prov. de Buenos Aires, Argentina.
- Weinberg, Marina. 2013a. *Back to national development: State policies and indigenous politics in Northwestern Argentina*. Binghamton: State University of New York.
- . 2013b. «Descubriendo el Desarrollo: Políticas de Estado y Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una nueva era post-neoliberal?». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3 (5): 77-100.

- Weinstock, Ana Mariel. 2006. «No todo lo que (brilla) vale es oro.: El caso del " No a la mina" de Esquel». *Argumentos. Revista de crítica social*, n.º 7: 1-22.
- Wolf, Eric R. 1956. «Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico 1». *American anthropologist* 58 (6): 1065-78.
<https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1525/aa.1956.58.6.02a00070>
- Yin, Robert K. 1994. «Discovering the future of the case study. Method in evaluation research». *Evaluation practice* 15 (3): 283-90.
- Zald, Mayer N. 1999. «Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos». En *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*, coord. por Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald, 369-88. Madrid: Istmo.
- Zárate, Patricia, Anahí Durand, y Roxana Barrantes. 2005. *Te quiero pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. Colección Mínima 59. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/573/2/barrantes_tequieroperono.pdf.
- Zicari, Julian Norberto. 2015. «La producción minera de litio en América Latina y el ascenso económico de China y de Asia Oriental». *Revista Economía*. Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto Superior de Investigación y Posgrado.
- Zimmerman, Silvina. 2013. «el Derecho indígena a la tierra y al territorio en el sistema interamericano De protección De los Derechos humanos». *Voces en el Fenix*, 2013.
- Zúñiga Navarro, Gerardo. 1998. «Los procesos de constitución de Territorios Indígenas en América Latina..» *Nueva Sociedad* N° 153 Enero-Febrero, 141-55.

NORMAS CITADAS

- Boletín Oficial N°5 del 11/01/19. Gobierno de Jujuy. Recuperado de <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=134652>. Última consulta el 14 de julio de 2021.
- Constitución Nacional. 1994. República Argentina.
- Decreto Provincial N°5772-P-2010. “Reglamentación de la Ley 5063 Protección Ambiental para Actividad Minera”. Provincia de Jujuy.
- Ley Nacional N° 24.071/1992. “Apruébase el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. República Argentina.
- Ley Nacional N° 24.544/1995. “Convenios Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe”. República Argentina.
- Ley Nacional N° 23.302/1985. “Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes. Objetivos. Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Adjudicación de Tierras. Planes de Educación, Salud y Vivienda”. República Argentina.
- Ley Nacional N° 26.160/2006. “Ley de relevamiento territorial de comunidades indígenas”. República Argentina.
- Ley Provincial N° 426/1984. “Ley Integral del Aborigen”. Provincia de Formosa.
- Ley Provincial N°2.727/1989. Creación Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes. Provincia de Misiones.

- Ley Provincial N° 3.657/1991 .”Creación del Instituto de Comunidades Indígenas”. Provincia de Chubut.
- Ley Provincial N°2.287/1988. “Tratamiento integral de la situación jurídica, económica y social, individual y colectiva de la población indígena. Provincia de Río Negro.
- Ley Provincial N° 7121/2000. “Ley de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Salta“. Provincia de Salta.
- Ley Provincial N° 3258/1975. “De las Comunidades Indígenas” Provincia de Chaco.
- Ley Provincial N° 5.030/1997.“Aprobación del convenio de regularización y adjudicación de tierras a la población aborigen de Jujuy”. Provincia de Jujuy.
- Ley Provincial N° 11.078/1994. “Comunidades Aborígenes” Provincia de Santa Fe.

MATERIAL DE YOUTUBE

- Integrante de la comunidad Olaroz Chico. Video de You Tube. “Olaroz Chico: el pueblo del "oro" blanco de Jujuy”. Televisado por Noticiero Telenoche (Canal 13). Publicado por Telenoche. Subido el 24 de Julio 2018. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=bilJaF0yUw>, última consulta: 01/09/2021.

SITIOS WEB

- Centro de Documentación Indígena Para el Buen Vivir y la Gobernanza Territorial. Instituto de educación superior intercultural “Campinta Guazu Gloria Perez”. Recuperado de <http://www.centrodocumentacion-iesi.org/?q=node/1>. Última consulta 14 de Septiembre 2021.
- Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina. “Personería jurídica de las comunidades indígenas”. Recuperado de <https://felixdiaz.org/servicios-y-guia/personeria-juridica-comunidades-indigenas/>. Última consulta el 1 de septiembre 2021
- Corredor Bioceánico Integrando Sudamérica. “Conoce el Corredor”. Recuperado de <https://corredorbioceanico.org/conoce-el-corredor/>. Última consulta 13 de julio de 2021. Empresa Sales de Jujuy. “Descripción de la empresa”. Recuperado de: <https://salesdejujuy.com/espanol/nosotros>. Última consulta 16 de septiembre 2021.
- JEMSE. 2018. Concurso de Oferentes Expte. 660-538/2018. Recuperado en <http://jemse.gob.ar/2019/01/30/licitacion-660-538-2018/>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). 11 de Marzo 2011. “Comunicado de la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes”. Recuperado de <https://www.ocmal.org/sin-consulta-previa-conflicto-seguro/>. Última consulta el 23 de Abril de 2021.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). 11 de Junio de 2018. “Jujuy: piden detener explotación de litio por no consultar a comunidades originarias”. Recuperado de <https://www.ocmal.org/jujuy-piden-detener-explotacion-de-litio-por-no-consultar-a-comunidades-originarias/>. Última consulta el 1 de septiembre de 2021.

