

# RELACIONES ESTADO, EMPRESAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL CASO DE LA EXPLOTACIÓN DE LITIO EN LA PUNA ARGENTINA\*

por Deborah Pragier\*\*

## I. Introducción

La vuelta de la democracia en 1983 marcó una nueva etapa en la relación entre el Estado argentino y las poblaciones indígenas. Tras una trayectoria caracterizada por la negación, la exclusión y, en el mejor de los casos, la asimilación y la integración, las diferentes dinámicas que se fueron dando entre las organizaciones indígenas y el Estado, sumados al contexto internacional, permitieron el inicio de un proceso que tuvo como hito clave la reforma constitucional de 1994. En este sentido, el artículo 75 de la Constitución argentina reformada en 1994 estableció la preexistencia étnica y cultural de las comunidades de pueblos indígenas, así como el reconocimiento de su personería jurídica y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, la Constitución respaldó la participación de las comunidades indígenas en la gestión de los recursos naturales presentes en sus territorios. En consonancia con dicho artículo, Argentina ratificó en el año 2000 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, a través de la ley 24.071. Este convenio tiene como objetivo reemplazar la concepción integracionista del Conve-

---

\* Este trabajo es un subproducto de la investigación doctoral “Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas” defendida en el año 2021.

\*\* Doctora en Ciencia Política UNSAM, miembro del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. E-mail: dpragier@unsam.edu.ar.

nio 107 de la OIT (1957) y adoptar una política que reconozca el derecho a la igualdad en condiciones de pluralidad (Canet 2007, Fernández y Virosta 2011, Demicheli, Calcagno, Canet y Virosta 2015).

Sin embargo, a partir de la década de los noventa en Argentina coincidentemente con esta transformación en los vínculos entre Estado y comunidades indígenas, se generan políticas y normativas que impulsan las actividades extractivas. Muchas de estas transformaciones se dan en el marco de intereses ligados a la economía política global. Numerosos trabajos advierten sobre la situación de vulnerabilidad a la que están sometidos los países dependientes de materias primas frente a los actores económicos internacionales y las tensiones políticas que trae aparejado el desarrollo basado en recursos naturales (Andrews, Grant, Ovadia y Sneyd 2002). La existencia de una clase capitalista transnacional que lleva adelante acciones para reproducir su dominio, propagar sus ideas y asegurarse políticas concretas permite poner el foco en las estrategias de estas elites (Van Apeldoorn 1998) y como los ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales puede generar conflictos políticos y económicos dentro de los propios países productores (Enns y Bersaglio 2019).

Sumado a esto, en muchos casos, estas actividades se desarrollan en territorios ancestralmente habitados por descendientes de pueblos indígenas lo que redundan en que la aplicación y el ejercicio de los derechos indígenas han implicado disputas con funcionarios estatales y judiciales (Carrasco 2000), así como con las empresas extractivas durante la implementación de los proyectos.

Las interpretaciones, prácticas y discursos de los diferentes actores sobre el desarrollo en general y la propiedad de los recursos naturales en particular, han obstaculizado el pleno cumplimiento de los derechos de estas comunidades (Pragier 2021). La literatura académica (Argento y Zícarí 2018, Nussbaumer 2014, Svampa 2008) y los medios de comunicación han dado cuenta de numerosas movilizaciones, protestas y acciones legales presentadas por las comunidades indígenas ante el Estado (Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio Público Fiscal 2018).

En este sentido, existe una amplia literatura centrada en los conflictos generados por los proyectos extractivos en los territorios. Göbel (2013) analiza las desigualdades socioecológicas causadas por la minería transnacional en el norte argentino, mientras que Argento, Puente y Slipak (2017) y Puente y Argento (2015) abordan los conflictos territoriales y la

construcción identitaria en los salares de la misma región. Estos estudios permiten comprender las estrategias de las comunidades que se oponen a la instalación de la minería de litio y señalan el incumplimiento de los derechos de las comunidades indígenas en estos contextos. Sin embargo, se ha prestado menos atención a los casos en los que las comunidades han aceptado la explotación. En estos casos, tanto el papel del Estado como el de las empresas no ha sido suficientemente analizado.

En este trabajo, se analizan los vínculos y las estrategias desplegadas por los actores estatales, empresariales e indígenas frente al proyecto de explotación de litio en el Salar de Olaroz. Se sostiene que, cuando las comunidades indígenas aceptan negociar en proyectos de extracción de recursos naturales, existe una falta de protocolos claros por parte de los ejecutivos provinciales para garantizar los derechos constitucionales. En estos casos, los ejecutivos no intervienen para asegurar condiciones de negociación justas, ni entre la empresa y las comunidades, ni entre las diferentes comunidades entre sí. Además, no existen protocolos claros respecto al impacto ambiental ni al acceso a la información. Por su parte, las empresas emplean diversas estrategias no reguladas en los territorios, lo que conlleva, en muchos casos, un manejo discrecional de información crucial y de políticas de intervención en los territorios.

Este trabajo se basa en una estrategia de investigación cualitativa que se centra en el estudio de caso del proceso de ingreso de la empresa Sales de Jujuy al Salar de Olaroz. Específicamente, se analizaron las acciones emprendidas por las comunidades, la empresa y el Estado entre 2009 y 2015 para obtener la licencia social para operar en territorio de comunidades indígenas.

En un trabajo anterior (Pragier 2019, 2024) se analizó en perspectiva comparada comunidades que rechazaron la explotación y comunidades que la aceptaron, siendo estas últimas las comunidades del Salar de Olaroz. En aquel trabajo se argumentó que las respuestas de aceptación o rechazo se ven condicionadas por el encuadre de cada comunidad ante el proyecto minero. El encuadre del caso de Olaroz se definió como compensatorio, frente a otro tipo de encuadre identificado como autonomista (de las comunidades de Salinas Grandes)<sup>1</sup>. Las referencias a esa comparación se utilizarán a lo largo del presente trabajo cuando sean necesarias para el argu-

---

<sup>1</sup> Para más información ver Pragier (2019, 2024).

mento desplegado. En este artículo se avanza en una descripción analítica de un caso empírico en donde lo que interesa ver es el juego de actores que se desenvuelve una vez que una comunidad acepta la explotación. Este trabajo sigue una lógica de reconstrucción de los procesos, el objetivo del mismo no es preguntarse porque las comunidades aceptaron, sino comprender el proceso que se despliega una vez que las comunidades aceptan negociar, describiendo sistemáticamente las normas, los actores y las acciones que se ponen en juego. En este sentido el alcance del mismo se limita a comprender como se da este juego de actores en un contexto determinado. El artículo se vale de la inducción analítica como metodología que permite a partir del análisis profundo y detallado de un caso comprender cómo y porque sucede un fenómeno (Ragin 2023).

El análisis y la información presentados se derivan de dos técnicas de recopilación de datos. En primer lugar, se analizaron artículos académicos especializados, notas periodísticas e informes oficiales. Además, se llevó a cabo trabajo de campo en las provincias de Salta y Jujuy, donde se realizaron aproximadamente 30 entrevistas en profundidad semi-estructuradas a miembros de las comunidades, trabajadores y ex trabajadores de la empresa Sales de Jujuy, así como a funcionarios provinciales y nacionales. Todos los documentos y entrevistas fueron procesados utilizando el software Atlas Ti.

## II. Marco teórico y conceptual

Las comunidades de pueblos indígenas se reconocen como actores sociales descendientes de pueblos prehispánicos, reivindicando su preexistencia en territorios que posteriormente se constituyeron como Estados nacionales. Aunque la pertenencia al territorio<sup>2</sup> se erige como un principio

<sup>2</sup> En este trabajo el concepto de 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). La noción de territorio implica el ejercicio de algún tipo de poder—referida tanto a grupos hegemónicos como subalternos—y la posibilidad 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 deli-

de identidad (Romero Tovar 2009), las identidades no son esenciales ni fijas, sino el resultado de procesos de construcción de intereses y demandas. Desde esta perspectiva, las identidades de etnias y naciones indígenas se configuran como procesos políticos abiertos (Gómez Suárez 2002), influenciados por su integración al “mundo circundante” (Segato 2013) mediante el sistema educativo, el mercado laboral y la participación electoral en instituciones de la democracia representativa. Esta definición enfatiza el dinamismo de los procesos identitarios y subraya la importancia de la relación entre los diversos actores sociales, sus experiencias y trayectorias, haciendo hincapié en la especificidad histórica de los actores indígenas.

Por otro lado, las empresas son organizaciones orientadas por una racionalidad económica toda vez que las actividades se realizan en un territorio específico las empresas requieren de marcos legales, económicos y políticos favorables a la inversión. La especificidad de las empresas extractivas está en que deben asentarse en el territorio en donde se encuentra el bien común a extraer. Más allá de los marcos normativos la interacción entre empresa, comunidades y el Estado local da lugar a un proceso de “aterrizaje” (Göbel 2014), desencadenando lógicas de acción, aprendizajes y recursos. En este sentido, más allá de que la búsqueda de ganancias primordialmente guía a las empresas, la forma en que se relacionan con las comunidades durante la instalación de proyectos mineros presenta diversas variaciones. Estas acciones no sólo implican la existencia de un plan con un propósito explícito, sino que incluyen 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. Si bien ninguna estrategia por sí misma garantiza el éxito del proyecto, las empresas han realizado algunos aprendizajes como reacción a las demandas de la sociedad (Gond y Moon 2011, Frederick 1978), 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 responsabilidad social empresarial, el valor compartido y otras, pasan, paulatinamente, a integrar

---

mitación territorial que realizan las empresas en función de su instalación. La interacción entre comunidades de pueblos indígenas y “el mundo circundante” (Segato 2013) es central para comprender tanto las definiciones sobre el territorio como lo que se pone en juego en las demandas de las primeras.

el 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. Ahora bien, aun cuando es posible identificar diferencias en cuánta participación tiene la comunidad en el proyecto de extracción, en ningún caso se contempla la posibilidad de autonomía de la comunidad para decidir sobre temas sustanciales del proyecto.

Respecto del Estado, este se configura como un entramado burocrático, un sistema legal y un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio (O'Donnell 2004). Sin embargo, 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). Las tensiones entre agencias del poder ejecutivo se suman a las disputas entre el poder legislativo y judicial. El Estado, como estructura multifuncional, es tanto medio como resultado de luchas por la distribución de poder en la sociedad y dentro del propio Estado (Offe 1991). En Estados federales, se agrega la complejidad de articular competencias y resolver conflictos entre niveles de gobierno local, provincial y nacional.

Respecto de las capacidades estatales existen contribuciones que advierten sobre la corrupción endémica, la falta de recursos y la debilidad institucional de los países latinoamericanos (Feldmann y Luna 2022). Teniendo en cuenta que en relación a la extracción de recursos naturales la capacidad del Estado no solo se refiere a la habilidad para implementar políticas, sino también a su capacidad para garantizar la regulación efectiva y la administración de recursos naturales (Dargent 2012) los diferentes niveles del Estado y las lógicas diversas son parte ineludible de la gramática estatal.

Con todo, el Estado se presenta como una red de instituciones diversas que responden a diferentes principios y que pueden tener mensajes contradictorios o incentivos diversos respecto a comunidades y empresas. Las decisiones de las comunidades están influenciadas por los significados creados en estas interacciones. En el caso específico de las comunidades indígenas, históricamente, en su vínculo con las agencias estatales han experimentado políticas de negación e integracionistas. 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 (Pragier 2021).

Al momento de la presentación de los proyectos extractivos en los territorios habitados por comunidades indígenas el Estado, en sus distintos niveles y ámbitos, puede asumir diversos roles. Esquemáticamente, el Estado puede ser socio de las empresas o mediador entre éstas y los pobladores locales (generando o legitimando exclusiones y desigualdades) (Barbara 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.

Es decir, los agentes del estado pueden introducir sus propias visiones de la situación, sin que eso implique un consenso general (del 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 este contexto, los expertos, como ingenieros, abogados, biólogos y ambientalistas, desempeñan un papel central en el desarrollo de políticas públicas. 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 mismo 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 (Adler y Haas 2009, Joignant 2009). Pueden ser técnicos trabajadores del Estado, consultores, miembros de ONGs o activistas. 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 (Figuroa 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. Sin embargo, el mediador no solamente funciona como “traductor” sino que, en el marco de la relación construye y, muchas veces, impone sus propias representaciones.

Finalmente, las contribuciones de Van Apeldoorn y De Graaff (2014) sugieren la existencia de una clase capitalista que emplea tiempo, energía y dinero en defender y promover sus intereses y en intentar instalarlos como el interés general frente a actores subordinados que tendrían la posibilidad de resistir y promover intereses opuestos. Estas élites transnacionales utilizan múltiples canales para construir consenso y ejercer su influencia. Medios de comunicación, institutos de investigación, asociaciones empresariales, organizaciones sin fines de lucro o fundaciones son algunos de los canales de transmisión de estas ideas e intereses. En resumen, en el marco de este juego de actores, se propone analizar el proceso de entrada de la empresa Sales de Jujuy al Salar de Olaroz.

### III. El Salar de Olaroz

El salar de Olaroz se encuentra en el departamento de Susques, al suroeste de la provincia de Jujuy. La zona es una meseta extensa que se eleva a una altura de aproximadamente 3.900 metros sobre el nivel del mar. El departamento tiene una población de alrededor de 3000 personas, mayormente descendientes de pueblos indígenas.

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 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, 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). Sin embargo, las 10<sup>3</sup> comunidades indígenas

<sup>3</sup> 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 comunida-

que habitan el territorio desde hace más de 10.000 años, poseen conocimientos y técnicas ancestrales que, combinadas con estrategias de integración a la sociedad capitalista, les permiten su reproducción. Es decir que 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).

### El salar de Olaroz, estrategias, negociación y aceptación

En el año 2009 comenzaron las tareas de prospección y exploración en la zona de Susques. 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*<sup>4</sup>. Los primeros contactos estuvieron a cargo de un geólogo y una trabajadora social –ambos jujeños– que conocían el territorio y a sus pobladores.

Las 10 comunidades del departamento de Susques definidas como “de influencia” del proyecto 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. Aun cuando el objetivo de este trabajo no es el de explicar porque las comunidades aceptan la entrada de la empresa, cabe aclarar que frente a otras comunidades que se encontraban a pocos kilómetros de distancia y que poseían tradiciones culturales y contextos institucionales similares, las comunida-

---

des indígenas identificadas son 10: Susques, Puesto Sey, Huancar, Pastos Chicos, Olaroz Chico, Catua, Coranzuli, El Toro, San Juan de Quillaques y Paso de Jama. Y es con estas comunidades con las que la empresa minera inicia los contactos para operar. Las comunidades que la integran son: Susques, Puesto Sey, Huancar, Pastos Chicos, Olaroz Chico, Catua, Coranzuli, El Toro, San Juan de Quillaques y Paso de Jama.

<sup>4</sup> 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.

des de Olaroz realizaron un encuadre del proyecto en base a sus experiencias previas que las llevo a negociar con las empresas (autor 2024). En el caso de las comunidades de Olaroz, a diferencia de las comunidades de Salinas Grandes, en donde los procesos de demanda de derechos comenzaron más tardíamente y aún hoy no cuentan con títulos comunitarios, los procesos de demanda de derechos en Olaroz habían culminado con la obtención de títulos comunitarios. En este escenario 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.

Como se dijo, este trabajo se concentra en ilustrar las relaciones entre los diferentes niveles del Estado, las empresas y las comunidades indígenas en el caso del Salar de Olaroz una vez que comienzan las negociaciones para la explotación de litio. Aun cuando el mandato constitucional y los tratados de derechos humanos incorporados en la Carta Magna reconocen derechos específicos a los pueblos indígenas, en muchos casos el reconocimiento de los mismos implica una disputa con funcionarios estatales y judiciales (Carrasco 2000) y con las empresas mismas al momento de instalación de los proyectos. Asimismo, la forma en que los tratados internacionales y la legislación argentina respecto de los derechos indígenas adquieren en cada territorio es heterogénea. En el caso de Jujuy, la Ley 5063/1998 (Ley general del medio ambiente de Jujuy), introdujo las normas tendientes a garantizar la protección, preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, asociado a lo cual aparece la evaluación de impacto ambiental, la difusión de los resultados de dicha evaluación y la celebración de audiencias públicas. Esta ley se reglamentó en 2010 mediante el decreto 5772, según este decreto, la Unidad de Gestión Ambiental Minera Provincial (UGAMP) asesora a la Autoridad de Aplicación Minera sobre la aprobación, rechazo o ampliación del Informe de Impacto Ambiental que deben presentar los titulares de derechos mineros. De acuerdo con este decreto, uno de los quince miembros de esta unidad, que se conforma en cada caso para la aprobación del informe de impacto ambiental previo a la explotación minera, debe ser un Delegado de las Comunidades Indígenas de la zona del Proyecto Minero. La reglamentación también exigía que, en todos los casos, el proceso del Informe de Impacto Ambiental incluya una instancia de participación ciudadana. En el caso de propie-

tarios superficiales individuales o comunitarios, se debía documentar que los interesados habían sido notificados formalmente y que se habían llevado a cabo reuniones informativas participativas previas a la presentación del informe. Como puede observarse la normativa no contempla su actuación en el paso previo, es decir, el del pedimento minero ante la Secretaría de Minería. El inicio de ese trámite se hace en el gobierno provincial y no hay procedimientos previstos para informar a las comunidades sobre los permisos que se otorgan en sus territorios. Es decir, el otorgamiento, o no, de la tenencia minera no contempla ninguna instancia de consulta con las comunidades indígenas. Solo al momento de aprobar los procesos de exploración y pasar a la explotación se le exige a la empresa de la firma de la comunidad.

En relación al caso de estudio de las entrevistas surge 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 Jujuy no existe un protocolo de acceso a las comunidades, sino que como dijo un funcionario, es “una relación entre privados” (funcionario provincial, San Salvador de Jujuy, Junio 2017).

En el año 2010, luego de la tramitación de los permisos de exploración ante el Estado y los contactos iniciales, 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 está compuesta localmente por una empresa multinacional demandante de litio (*Toyota Tsusho*), una multinacional minera (*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 (ver gráfico 1), la entrada del Estado a la empresa permitió garantizar la cooperación del gobierno provincial en el desarrollo del proyecto minero, independientemente de su orientación política.

Como se dijo la compañía comenzó a tramitar la aprobación de la exploración ante la Secretaría de Minería de la provincia mientras trabajaba en su plan para obtener la licencia social. La Licencia Social es parte de los

requisitos no normados de las empresas cuando “aterizan” en un territorio. Este concepto nace por una iniciativa de Naciones Unidas en 2004 y refiere a que no alcanza con la legitimidad legal para que se desarrolle una actividad, sino que necesita de la legitimidad social de las comunidades. Por ello para obtener la licencia social, la empresa y sus actividades deben establecer una serie de acuerdos con las comunidades locales en pos de cumplir con ciertas expectativas sociales. 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 solo momento, sino que debe ser ganada y luego mantenida (Joyce y Thomson 2000, Porter y Kramer 2011, Boutilier y Thomson 2011).

Las reuniones realizadas por la empresa en el territorio tuvieron dos objetivos: cumplir con los requisitos legales y comenzar el proceso de obtener la licencia social. Algunos miembros de la comunidad se propusieron sopesar costos y beneficios durante estas reuniones, por lo que recurrieron al conocimiento técnico para informarse. Las comunidades solicitaron al Estado información que les permitiera tomar decisiones en este sentido. En respuesta a la solicitud de información, miembros del área de minería del Estado provincial se acercaron para explicar las características técnicas de la extracción 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. Entonces, algunos profesionales geólogos e ingenieros del gobierno asistieron a las asambleas comunitarias para exponer el proceso de extracción del litio y los posibles impactos en el ambiente. Estas explicaciones eran usadas por las comunidades para tomar decisiones. En esta instancia también intervinieron 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 reunión<sup>5</sup>. 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 oficiar 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, San Salvador de Jujuy, junio 2017).

Los funcionarios describieron estas instancias como jornadas extensas en las que su principal tarea era proporcionar pruebas científicas para que las comunidades pudieran tomar decisiones con datos confiables. Estos expertos, formados en disciplinas (geología, ingeniería) donde la minería representa un recurso de desarrollo clave potenciaban una visión donde la

---

<sup>5</sup> Numerosos artículos en la prensa dan cuenta de estas reuniones: <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.)

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).

Tanto los representantes de las empresas como los técnicos del Estado declararon que la extracción de litio era segura para las comunidades y sus formas de vida. Los comuneros generalmente aceptaron estos argumentos técnicos y, en algunos casos, establecieron relaciones de confianza con técnicos del Estado y de la empresa, las cuales han mantenido hasta la fecha. 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).

En muchas de estas reuniones también participaban funcionarios de áreas ligadas a minería de la nación. Estos funcionarios no concurrían 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.

A partir de allí, el eje de la negociación se trasladó a cómo compensar, por la extracción, a las comunidades de influencia del proyecto. La negociación se centró en el resarcimiento económico producto de la explotación e implicó una demanda de retribución dirigida a la empresa y, en

menor medida, una demanda de información dirigida al Estado. Las negociaciones se centraron 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 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).

En este mismo sentido, 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 (Informe Telenoche 2018).

El análisis de diferentes fuentes de información da cuenta de que, como parte del proceso de negociación entre comunidades y empresa, se llevaron adelante 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.

Por su parte, la estrategia que desplegó la empresa para responder a la demanda de las comunidades y obtener la legitimidad para operar implicó el pasaje de un modelo de “responsabilidad social” a un modelo de “valor

compartido”<sup>6</sup> 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. Al respecto advierten empleados jerárquicos:

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 (Ex directivo de Sales de Jujuy, 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

<sup>6</sup> 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.

trabajamos con diez comunidades (Cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, junio 2016).

Uno de los principales argumentos de los emprendimientos cuando “aterrian” en los territorios es la generación de empleo. Sin embargo, por las características de la minería de litio, la cantidad de empleos no es el fuerte de estos proyectos, salvo en la instancia de la construcción de la planta. En este tipo de emprendimientos 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. 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 (Entrevistas 14 y 27, cargo jerárquico de Sales, San Salvador de Jujuy, 2016).

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, esquemáticamente se presentan dos: 1) una centrada en incorporar a las comunidades en mayor o menor medida al proyecto, 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 pregun-

tarles a ellos todo y arreglar con ellos” (ex empleado Sales de Jujuy, Susques, 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 ambiental<sup>7</sup>, 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 2018).

Sin embargo, esta segunda visión, si bien fue la que primó históricamente, no fue la que se leyó por parte de 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 otro, con las mineras ahora sí participamos,

<sup>7</sup> 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.

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, 2019).

De manera que la estrategia de valor compartido se desplegó y logró la licencia social necesaria para la operación de la empresa. Para el cierre de las negociaciones la empresa fue 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-cero, 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 comunidad<sup>8</sup>. Asimismo, del trabajo de campo se desprende de 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.

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 van 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 música<sup>9</sup>, 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.

---

<sup>8</sup> 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. Disponible en: <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 2023)

<sup>9</sup> 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).

En síntesis, las negociaciones entre la empresa y las comunidades fueron procesos largos que produjeron diferentes resultados transformando de múltiples maneras a las comunidades. En este proceso el Estado no tuvo el rol de garantizar condiciones de negociación simétricas, ni entre la empresa y las comunidades, ni entre las diferentes comunidades entre sí. 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 abierta<sup>10</sup>.

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. Aun cuando es posible identificar diferencias en el tipo de vínculo entre la empresa y cada una de las diez comunidades, en términos generales 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.

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.

---

<sup>10</sup> 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.

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, 2017).

Es decir, el actor sindical, desde el lugar de defensa de las comunidades y los trabajadores, favoreció la respuesta de aceptación al proyecto. 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, consideraban que el proyecto como un camino al tan ansiado desarrollo, aun cuando cuestionaran la falta de información o la desigualdad de la negociación. En muchos de estos discursos se reproducía el imaginario hegemónico de la Puna como un lugar inhóspito y sin destino. Por el otro, en estas mismas comunidades existían (y aún hoy se sostienen) posturas de abierto rechazo a la explotación del litio en tanto implica 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 Andes<sup>11</sup>. Estos actores sostie-

<sup>11</sup> 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 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

nen, aún 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, 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 de influencia del Salar de Olaroz (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, 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 en el año 2017 una vez que la empresa ya había obtenido el permiso para operar. Al día de hoy no hay avances en estas acciones legales.

#### **IV. Conclusión**

El argumento de este trabajo es que una vez que las comunidades indígenas aceptan negociar proyectos de extracción de recursos naturales en sus territorios existe una falta de protocolos claros en los ejecutivos provin-

---

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 2023.

ciales para garantizar derechos constitucionales. En estos casos, los ejecutivos no intervienen garantizando condiciones de negociación justas, ni entre la empresa y las comunidades, ni entre las diferentes comunidades entre sí. Tampoco existen protocolos claros en cuanto a cómo medir el impacto ambiental, ni a como proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones. El caso analizado permite identificar las formas en que Estado, empresas y comunidades se relacionan, que normas aplican y que discursos circulan a la hora de establecerse un proyecto extractivo en territorio comunitario.

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. Las relaciones establecidas entre estos tres actores se construyeron sobre las imágenes y discursos existentes sobre estas comunidades respecto de las dificultades para su desarrollo. 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 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. 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 quienes intentaron negociar mejores condiciones que en el pasado.

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 conjuntamente para su “desarrollo”. En esta estrategia se reforzó un tipo de negociaci<sup>o</sup>n particular con cada comunidad, lo que a su vez disminuyó la fuerza de este colectivo y permitió que la empresa compartiera o no los acuerdos a los que iba arribando como estrategia de negociación.

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

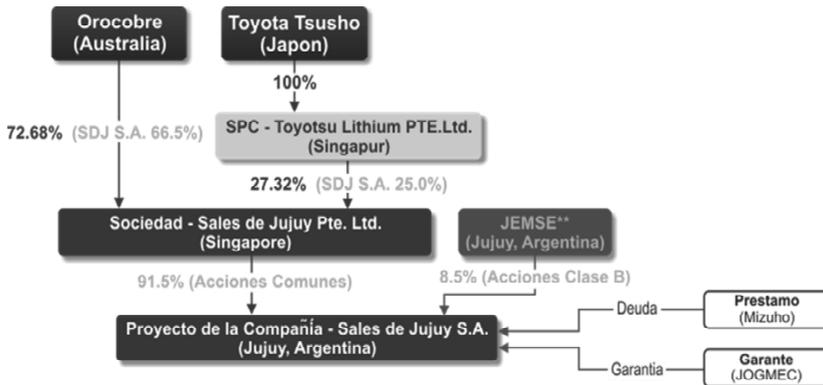
es que esta disrupción en la histórica manera en que se toman las decisiones en las comunidades está propiciada constantemente por la relación de las comunidades con “el afuera”, ya sean organismos estatales o empresas.

En relación al rol del Estado, el caso es ilustrativo de la falta de procedimientos claves. En primer lugar, el otorgamiento, o no, de la tenencia minera no contempla ninguna instancia de consulta con las comunidades indígenas. Solo al momento de aprobar los procesos de exploración y pasar a la explotación se le exige a la empresa de la firma de la comunidad. A los fines de que la empresa obtenga la licencia social, el Estado no controla ni regula las acciones de la empresa. La empresa define unilateralmente que pone en la mesa de negociación. La mayor dificultad que encuentran estos procesos de consulta, como fue discutido en numerosos aportes, está en convertir estos espacios en simulaciones (Enns, Bersaglio y Kepe 2014)

Aun sin protocolos específicos, sino desde la propia iniciativa, en algunos casos expertos del Estado se acercaron a las comunidades para brindarles su conocimiento técnico, no se trataba de pasos formales sino de acciones voluntarias de dichos funcionarios. Estos expertos con visiones productivistas, formados en disciplinas como la geología o la ingeniería no contaban con herramientas necesarias para pensar interculturalmente sus intervenciones y, aun sin proponérselo, pusieron freno a las políticas de interculturalidad presentes en los tratados internacionales.

En este sentido, la brecha de implementación de los derechos de las comunidades indígenas no solo puede observarse cuando se produce el rechazo de las comunidades a los proyectos, y por tanto la confrontación, sino que analizar las vinculaciones Estado, empresas, comunidades en el caso de Olaroz nos confronta con la falta de protocolos claros en los ejecutivos provinciales para garantizar derechos constitucionales y transformar las históricas prácticas del Estado y la correlación de fuerzas.

## GRÁFICO I Conformación de Sales de Jujuy



Fuente: Sales de Jujuy.

## Bibliografía

- Adler, Emanuel y Peter Haas (2009)** “Conclusión: Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo”, en *Relaciones internacionales*, Vol. 12.
- Andrews, Nathan, Andrew Grant y Jesse Salah Ovardia (2002)** *An Evolving Agenda on Natural Resource-based Development in Africa: Panacea or Pandora's Box?*, Toronto, University of Toronto Press.
- 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 Alimonda, Héctor, Catalina Toro Pérez y Facundo Martín (eds.) *Ecología política latinoamericana, pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, México, Clacso.
- Argento, Melisa, y Julián Zícarí (2018)** “Políticas públicas y conflictos territoriales en torno a la explotación del litio en Salta: el caso de salinas grandes”, en *Andes*, Vol. 29, N°1.
- Benedetti, Alejandro (2005)** “La Puna de Atacama como construcción geopolítica (1879-1900). La redefinición del mapa político argentino tras la guerra del Pacífico”, en *Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol. 7, N° 2.

- Boutillier, Robert e Ian Thomson (2011)** “Modelo y medidas de la licencia social para operar: Fruto del diálogo entre la teoría y la práctica”, en *Social License*.
- Canet, Viviana (2007)** “El derecho de los pueblos indígenas en el Estado argentino: marco jurídico federal”, en *Signo y seña*, N° 17.
- Carrasco, Morita (2000)** *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, América Latina, Iwgia.
- Cowan Ros, Carlos Javier (2013)** “Laberintos de la emancipación: reciprocidad y conflicto entre agentes de promoción social y dirigentes campesinos”, en *Revista de Antropología Social*, Vol. 22.
- Dargent, Eduardo (2012)** *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Demicheli Calcagno, Sebastián, Viviana Canet y Leticia Virosta (2015)** *Derechos de los pueblos indígenas en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- 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)*, Cuadernillo 8, Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina.
- Enns, Charis y Brock Bersaglio (2019)** “Negotiating Pipeline Projects and Reterritorializing Land Through Rural Resistance in Northern Kenya”, en *Social movements contesting natural resource development*, Routledge, Routledge University Press.
- Enns, Charis, Brock Bersaglio y Thembele Kepe (2014)** “Indigenous Voices and the Making of the post-2015 Development Agenda: The Recurring Tyranny of Participation”, en *Third World Quarterly*, Vol. 35, N° 3.
- Feldmann, Andreas y Juan Pablo Luna (2022)** “Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos”, en *Annual Review of Sociology*, Vol. 48, N°1.
- Fernández, Norma y Leticia Virosta (2011)** “Pueblos originarios y derechos”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pueblos\\_originarios\\_y\\_ddhh\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pueblos_originarios_y_ddhh_0.pdf)
- Figuroa, Lucas M. (2020)** “Luchemos por el bosque: coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de Ley de Bosques en Argentina (2002-2009)”, en *POSTData*, Vol. 25, N°1.
- Frederick, William C. (1978)** “From CSR1 to CSR2: The Maturing of Business-and-Society Thought”, en *Business and Society*, Vol. 33, N°2.

- Gil Montero, Raquel (2007)** “La Puna: población, recursos y estrategias”, en Teruel, Ana y Marcelo Lagos (dirs.) *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*, Jujuy, Editorial de la UNJu.
- Göbel, Bárbara (2013)** “La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales”, en *Iberoamericana*, Vol. 49.
- Göbel, Bárbara (2014)** “La minería de litio en Atacama: disputas sociales alrededor de un nuevo mineral estratégico”, en Göbel, Barbara y Astrid Ulloa (eds.) *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Ibero-Amerikanisches Institut.
- Göbel, Barbara, y Astrid Ulloa (2014)** *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Ibero-Amerikanisches Institut.
- Gómez Suárez, Águeda (2002)** “Nuevos discursos ideológicos: La movilización indígena del Pueblo Tawahka de la Selva de la Mosquitia”, en *Revista Mexicana del Caribe*, Universidad Quintana Roo, Vol. 7, N°13.
- Gond, Jean-Pascal y Jeremy Moon (2011)** “Corporate Social Responsibility in retrospect and Prospect: Exploring the Life-cycle of an Essentially Contested Concept”, *JCCSR Research Paper Series*, Vol. 59.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2010)** “When Experts do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil”, en *Governance*, Vol. 23, N°1.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2017)** “La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”, en *Revista SAAP*, Vol. 11, N°2.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2018)** “Ambiente, Estado y sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina”, en Gutiérrez, Ricardo (ed.) *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, Buenos Aires, Teseo.
- Informe Telenoche (2018)** “Olaroz Chico: el pueblo del oro blanco de Jujuy”, *Telenoche*, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_bilJaF0yUw](https://www.youtube.com/watch?v=_bilJaF0yUw)
- Joignant, Alfredo (2009)** “El estudio de las élites: un estado del arte”, *Serie de Políticas Públicas UDP*, documentos de trabajo, disponible en: [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](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 e Ian Thomson (2000)** “Earning a Social Licence to Operate: Social Acceptability and Resource Development in Latin America”, en *CIM bulletin*, Vol. 93.

- 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”, en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 34, N°134.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2015)** “Reconocimiento sin implementación: un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 60, N° 224.
- Merke, F., Stuenkel y Andreas Feldmann (2021)** “Reimagining Regional Governance in Latin America”, en *Carnegie Endowment for International Peace*, working paper.
- Mintzberg, Henry, James Brian Quinn y John Voyer (1997)** *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*, México, Pearson Educación.
- Nussbaumer, Beatriz (2014)** “Pueblo, Territorio y Autonomía. Tensiones en los modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho en la Argentina”, en *Trabajo y Sociedad*, N°23.
- O’Donnell, Guillermo (2004)** “Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en AA. VV., *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD.
- Offe, Claus (1991)** *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza.
- Porter, Michael E. y Mark R Kramer (2011)** “La creación de valor compartido”, en *Harvard Business Review*, Vol. 6.
- Pragier, Deborah (2019)** “Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas”, en *Polis*, Vol. 52.
- Pragier, Deborah (2021)** *Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas*, San Martín, Universidad Nacional General San Martín.
- Pragier, Deborah (2024)** “Las respuestas de las comunidades indígenas frente a la explotación del litio en la Puna argentina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 32, N° 64.
- 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.
- Ragin, Charles (2023)** *Analytic Induction for Social Research*, California, University of California Press.
- Romero Tovar, María Teresa (2009)** “Antropología y pueblos originarios de la Ciudad de México. Las primeras reflexiones”, en *Argumentos*, Vol. 22, N°59.
- Sanhueza Tohá, Cecilia (2008)** “«Indios» de los oasis, «indios» de la puna. Procesos migratorios y rearticulaciones identitarias en Atacama (Susques, Siglos XVIII-XX)”, en *Chungará*, Vol. 40, N°2.

- Segato, Rita Laura (2013)** *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*, Buenos Aires, Prometeo.
- Svampa, Maristella Noemi (2008)** “Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo”, *Clacso*, N° 24.
- Tomasi, Jorge Miguel Eduardo (2010)** *Geografías del pastoreo: Territorios, movilidades y espacio doméstico en Susques (provincia de Jujuy)*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Van Apeldoorn, Bastiaan y Naná De Graaff (2014)** “Corporate Elite Networks and US Post-Cold War Grand Strategy from Clinton to Obama”, en *European Journal of International Relations*, Vol. 20, N° 1.
- Van Apeldoorn, Bastian (1998)** “Theorising the Transnational: A Historical Materialist Approach”, en *Journal of International Relations and Development*, Vol. 2, N° 7.
- Wahren, Juan (2011)** “Movimientos sociales y disputas por el territorio y los recursos naturales”, *Tesis doctoral*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Wolf, Eric (1956)** “Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico 1”, en *American Anthropologist*, Vol. 58, N° 6, disponible en: <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1525/aa.1956.58.6.02a00070>.

## Resumen

El objetivo de este trabajo es ilustrar las relaciones entre Estado, las empresas y las comunidades indígenas en proyectos extractivos en territorio comunitario, tomando como caso de estudio el Salar de Olaroz (departamento de Susques, Jujuy). El argumento central es que, cuando las comunidades indígenas aceptan proyectos de extracción de recursos naturales, existe una falta de protocolos claros por parte de los ejecutivos provinciales para garantizar los derechos constitucionales de estas comunidades. El

periodo del estudio es 2009 y 2019 y se utiliza una estrategia metodológica de estudio de caso. La base empírica de este trabajo son 30 entrevistas en profundidad realizadas entre 2016 y 2019, así como observaciones y análisis de documentos. Se busca contribuir al debate sobre la importancia de garantizar los derechos de las comunidades indígenas en el contexto de proyectos extractivos y promover la implementación de protocolos para asegurar el respeto de estos derechos constitucionales.

## **Palabras clave**

litio — comunidades indígenas — Estado — minería — Argentina

## **Abstract**

The aim of this study is to illustrate the relationships between the State, businesses, and indigenous communities in extractive projects within communal territories, using the Salar de Olaroz as a case study. The central argument is that, in cases where indigenous communities accept natural resource extraction projects, there is a lack of clear protocols from provincial authorities to ensure the constitutional rights of these communities. The study period covers the years 2009 to 2019,

employing a methodological strategy of a case study. The empirical basis of this work consists of 30 in-depth interviews conducted between 2016 and 2019, as well as observations and document analysis. With this study, we aim to contribute to the debate on the importance of ensuring the rights of indigenous communities in the context of extractive projects and advocate for the implementation of clear protocols by provincial executives to ensure the respect for these constitutional rights.

## **Keywords**

lithium — indigenous — mining — State — Argentina