

La Consulta Previa en la explotación de litio en la Puna argentina: Desafíos y oportunidades

PÍA MARCHEGANI

Directora del Área de Participación
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
<pmarchegiani@farn.org.ar>

RESUMEN: Este trabajo explora la situación actual de implementación de los procedimientos de consentimiento libre previo e informado (CLPI) vinculados a la extracción de litio en Argentina. El nuevo impulso surgido por el descubrimiento de las virtudes del litio, especialmente las divisas que atrae, y la posibilidad de generar parte del proceso de industrialización de baterías de litio en la región, pasa por alto la necesidad de llevar a cabo procedimientos de consulta y participación, ignorando las consecuencias para la gobernabilidad democrática y visiones alternativas del desarrollo.

Más allá de la importancia del litio como mineral estratégico en vinculación al desarrollo de la región, existen otros procesos en los que la cuestión del litio llama a indagar en profundidad el funcionamiento de la institucionalidad democrática en un período histórico en el que amplía la base de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En un momento de profundas transformaciones a nivel socio-político, la ampliación de la participación ciudadana facilita la discusión de alternativas de desarrollo y modos de concebir la democracia. Estas discusiones pondrán en funcionamiento la posibilidad de integrar las políticas de distribución y reconocimiento para una visión integral de justicia. Seguir postergando la eficacia de estas herramientas claves, sin duda traerá aumentos de conflictividad con implicancias para las políticas públicas.

Palabras clave: consulta previa, comunidades indígenas, litio, participación, gestión de recursos naturales.

Title: Prior Consultation on lithium mining in the argentinien Puna: Challenges and Opportunities

ABSTRACT: This paper explores the current state of implementation of procedures of free prior and informed consent (FPIC) linked to the extraction of lithium in Argentina. The new impulse emerged by the discovery of the virtues of lithium is attracting foreign currency for investment and opening a debate about the possibility of generating part of the process of industrialization of lithium batteries in the region.

However, the need to carry out procedures for consultation and participation is being overlooked. This can have consequences for democratic governance and alternative visions of development.

Pia Marchegiani

Beyond the importance of lithium as a strategic mineral for the development of the region, there are other matters in which the issue of lithium calls for further research. Investigation needs to focus on the functioning of democratic institutions at a time in which the basis for citizen participation in decision-making has expanded.

At a time of profound socio-political changes, the expansion of citizen participation facilitates the discussion of alternative ways of thinking about development and democracy. These discussions open the ground for integrating distribution and recognition policies for a comprehensive view of justice. Continuing postponing the effective enforcement of these key tools can rise more conflicts and have implications for public policies.

Keywords: Prior consultation, indigenous, communities, lithium, participation, natural resource management.

I. INTRODUCCIÓN

El reciente descubrimiento de las virtudes del litio en la región genera importantes desafíos en términos de gobernanza, mientras que los Estados en América Latina han recuperado el espacio relegado en las últimas décadas del siglo XX y han vuelto a ser actores relevantes en la dirección de la política económica en sus territorios, los avances del régimen internacional indígena y otros derechos colectivos como el ambiental, los invitan a un escenario que requerirá de una buena capacidad de construcción de consensos y gestión de conflictos.

Este trabajo comienza por explicar brevemente los desafíos que presenta la nueva oportunidad del litio para la región, con especial relación a los avances del régimen internacional indígena, para luego adentrarse en la exploración de la situación actual del consentimiento libre, previo e informado en la Puna argentina en torno a la explotación de litio resaltando los desafíos para su implementación. Finaliza, con una sucinta reflexión sobre las implicancias que posee, lo que fue identificado como el cierre de una ventana de oportunidad.

II. BREVES RESEÑAS METODOLÓGICAS

El presente trabajo, de carácter exploratorio, resume algunos de los principales hallazgos de los trabajos de campo realizados por la autora a lo largo del 2012 y 2013, en relación a la consulta previa. Por un lado, un trabajo de investigación comparada entre la situación de Argentina y de Bolivia realizada por dos organizaciones de la sociedad civil –Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina y el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB) de Bolivia– durante el 2012, en la que la autora participó con el capítulo argentino. Por el otro, una actualización realizada durante el 2013¹.

Como principal estrategia de recolección de datos, se llevaron a cabo distintas entrevistas semi-estructuradas con representantes de distintos sectores, con el fin de indagar sobre el grado de conocimiento y sentido dado al derecho de consulta previa, así como para conocer su eventual grado de implementación. Entre los entrevistados se incluyó a representantes de gobiernos locales, empresas transnacionales y subsidiarias, miembros de comunidades indígenas y sus socios locales. Se escogió el formato de entrevista semi-estructurada ya que a través de la utilización de una guía se facilita la construcción de categorías analíticas para facilitar la comparación, dejando a la vez la apertura necesaria para comprender la particularidad de la problemática según como fue percibida por los distintos actores. Se complementó el estudio con la revisión bibliográfica y análisis documental.

1 La autora agradece los apoyos de la organización SOMO y la iniciativa JWH de la organización Both Ends.

III. EL (RE) DESCUBRIMIENTO DEL LITIO

Los recientes descubrimientos de las virtudes del litio, invitan a rediscutir los obstáculos que impiden avanzar hacia el achicamiento de la brecha de implementación de derechos indígenas, especialmente aquellos como la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado respecto de los recursos naturales que se encuentran en los territorios que tradicionalmente habitan pueblos y comunidades originarias.

El litio es el más ligero de todos los metales y se consume principalmente en formas de productos químicos (carbonato, cloruro) (Méndez, 2011). Posee múltiples cualidades y el uso de sus derivados se incorpora en distintos elementos y sustancias, entre ellos dispositivos electrónicos, autos eléctricos, aires acondicionados, grasas lubricantes, vidrios, cerámicas e industria farmacéutica.

Si bien puede ser extraído de una variedad de fuentes, en la actualidad solo dos procesos de obtención son económicamente factibles: salmueras (el de más bajo costo) y minerales. Así, el litio se encuentra en salmueras de diversos orígenes, destacándose las naturales, que se han convertido en la principal fuente, debido al menor costo de producción para obtener el carbonato de litio, el cual constituye la materia prima de la que posteriormente se obtienen baterías, vidrio, aluminio (Méndez, 2011). Los depósitos más importantes se sitúan en lagos salinos continentales y en salares.

Este mineral es uno de los insumos claves para las baterías de artículos electrónicos, así como también para baterías de vehículos a propulsión eléctrica (híbridos y eléctricos puros). La demanda mundial de litio pasó en la última década de 45 000 a 125 000 toneladas LCE (carbonato de litio equivalente). Los especialistas estiman que dicha demanda se duplicará en los próximos diez años, impulsada en el corto plazo por el uso de baterías de artículos electrónicos y en el mediano y largo plazo por las baterías de automóviles (Méndez, 2011).

Argentina, Chile y Bolivia, poseen aproximadamente el 60% de las reservas mundiales de dicho mineral en sus salares, aunque las estimaciones varían según los distintos expertos. Conforman el llamado ‘triángulo del cono sur’. Tanto las empresas multinacionales como los gobiernos de estos tres países se encuentran interesadas en su explotación y comercialización. Mientras que Chile y, en menor medida, Argentina han comenzado su explotación, Bolivia se encuentra experimentando aún una fase piloto.

Si bien el estudio de este mineral no es nuevo, ya que existen estudios que datan de inicios del siglo XX provenientes principalmente de las ciencias exactas, el resurgimiento del interés se relaciona principalmente con la necesidad de generar la tecnología adecuada para el desarrollo de baterías para vehículos eléctricos que superen la dependencia de los combustibles fósiles. Desde las

ciencias sociales, el abordaje del litio en particular es relativamente menor y más reciente, y fue impulsado por los hallazgos científicos de las últimas décadas.

El supuesto menor impacto ambiental de la minería de litio en comparación a la megaminería metalífera, es atractivo para la industria automovilística al permitirle migrar hacia una matriz menos dependiente de los combustibles fósiles, y la posibilidad de aportar valor a la cadena productiva desde la región, alientan las discusiones vinculadas al modelo de acumulación y crecimiento de los países del triángulo del cono sur.

Especialmente, la posibilidad de generar parte del proceso de industrialización de las baterías de litio en la región da nuevo impulso a los esfuerzos desarrollistas, ya no en términos de estrategia de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro, sino enfocado a exportación, se podría producir parte de los insumos para la industria automotriz global. Así se podría superar en alguna medida la antigua disyuntiva de seguir siendo proveedores de materias primas o comenzar a sumar valor en la cadena productiva global desde la región. Permanece el interrogante respecto de cuál será la forma en que estas economías se integrarán en esta nueva arquitectura económica y geopolítica global, y en qué medida podrán articular los mecanismos regionales para desvincularse de los procesos o dimensiones de globalización, allí donde se considere necesario (Gudynas, 2002).

Ahora bien, más allá del interés de los gobiernos y compañías multinacionales en la explotación de este mineral y, de académicos e institutos de investigación en indagar las virtudes del mismo, preocupa los problemas de institucionalidad democrática teniendo en cuenta especialmente el régimen que amplía la base de derechos como la consulta previa a comunidades indígenas y algunas características del funcionamiento de instituciones en otros tipos de minería.

IV. APARICIÓN Y AFIANZAMIENTO DE UN RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DERECHOS INDÍGENA

La emergencia de distintos movimientos indigenistas en distintas esferas políticas en América Latina es abordada por distintos autores desde distintos ángulos. En tanto algunos lo han hecho desde el enfoque de los nuevos movimientos sociales, revitalizando la discusión desde la memoria larga, como desde la memoria corta de las luchas que emergen con el avance de la globalización neoliberal (Svampa, 2010); otros se han enfocado en analizar los procesos y contextos que hacen posible la inclusión de movimientos indígenas en espacios de poder político (Martí, 2009). Martí, por ejemplo, se adentra en el análisis del *cuándo* de una movilización, enfatizando la coyuntura que facilita la activación política de expresiones o movimientos (i.e. estructura de oportunidades políticas). Analiza

así qué recursos exteriores poseen los movimientos indígenas al preguntarse sobre sus aliados, así como también los cambios que ocurrieron en los Estados de la región, que habilitaron nuevos estilos de gobierno e interacciones entre el Estado y actores no estatales (Martí, 2009).

Sin perjuicio de los distintos elementos que resaltan los autores para explicar dichos acontecimientos, se puede aseverar con cierto grado de consenso que los esfuerzos de las redes y movimientos encontraron recepción en espacios de poder internacional, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI), y pudieron ser cristalizados en los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, formándose un régimen internacional de derechos indígenas. Este régimen ha empujado mediante la presencia en la agenda de organismos internacionales, a los Estados nacionales, a atender en alguna medida las demandas de los movimientos indígenas (Martí, 2009).

Entre los aspectos más relevantes de este régimen, se destaca el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluye un reconocimiento trascendental de los distintos derechos de los pueblos indígenas como: el respeto a la cultura, identidad, forma de vida, tradiciones e instituciones. De este convenio surgen mandatos expresos e inequívocos en torno a las políticas que puedan afectar sus derechos.

Asimismo, se establece la necesidad de que sean los propios pueblos los que decidan las prioridades de su desarrollo, otorgándole especial importancia a la consulta y el consentimiento sobre las cuestiones que los atañen, aspectos sobre los cuales existe un consenso a nivel mundial, pero cuyas implicancias prácticas generan grandes desafíos.

Es así que la consulta es definida como el proceso previsto para hacer efectivo los derechos de participación de los pueblos indígenas en todos los asuntos que puedan afectar sus personas, bienes o derechos (Clavero, 2010).

Se erige como una herramienta que puede ser considerada tanto instrumental como de fondo, al darle sustancia al derecho de la libre determinación y no agotarse en una mera formalidad. El Estado como sujeto obligado, no puede transferir ni delegar la responsabilidad en empresas privadas (Clavero, 2010)².

2 Entre sus elementos principales se requiere que el procedimiento sea apropiado a la tradición y cultura de las comunidades involucradas, que haya libertad para evitar cualquier tipo de mecanismo coercitivo y buena fe referida al respeto y honestidad a la hora de informar. La misma debe buscar el consentimiento y adquiere, especial relevancia antes de la autorización de cualquier programa o proyecto de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras.

Asimismo, se avanza hacia la noción de Consentimiento, Libre Previo e Informado (CLPI) como la forma de participación que debe darse a los pueblos indígenas en determinadas decisiones vinculadas a las tierras, territorios, recursos naturales y a su utilización conforme a la libertad que poseen en establecer las prioridades de su propio desarrollo. Estas se vinculan estrechamente con su identidad, cultura y tradiciones en las que la relación con la tierra ocupa un lugar central en su cosmovisión. Es debido a la posesión ancestral e histórica de las comunidades y la relación de propiedad comunitaria que se prevé esta forma especial de consulta³.

Tanto la Declaración sobre Derecho de los Pueblos Indígenas suscripta en 2007 como también las recientes decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) (i.e. Saramaka contra Surinam 2007⁴), dan cuenta de la influencia de instancias supra-nacionales al contribuir a profundizar y especificar los aspectos relevantes de la consulta y los casos en que más allá de la consulta, la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones que los afecten, debe perseguir su consentimiento.

La región atraviesa un proceso de incorporación de estos avances a los espacios nacionales con confluencia de factores supranacionales e infranacionales. Por un lado, muchos de los países de la región han incorporado a estos movimientos indígenas en los procesos constituyentes de las nuevas reformas, a sus Leyes Fundamentales en las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI. En ese sentido, se da lo que autores como Svampa caracterizan como la refundación de la nación a través de la creación de estados plurinacionales y el reconocimiento de la 'legalidad originaria' de los derechos de estos pueblos a través de reformas constitucionales y presencia en procesos constituyentes (2010). Este triunfo es especialmente importante si se tiene en cuenta que estuvieron ausentes de los procesos de construcción estatal del siglo XIX.

Para autores como Van Cott (2000), en muchos de los países de América Latina estos procesos pueden ser entendidos como un constitucionalismo

3 Para más información ver documento elaborado en el Seminario Internacional sobre Metodologías Relativas al CLPI y los Pueblos Indígenas, convocado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, enero de 2005.

4 En ese sentido, específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: "...cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis". Corte Interamericana de Derecho Humanos. "Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam" Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Párrafo 134.

multicultural. En esta categorización podríamos hallar entonces a países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Nicaragua (Martí, 2009)

Por otro lado, los tribunales nacionales comenzaron a incorporar las normas internacionales en sus decisiones, haciéndolo gradualmente y en distintos contextos jurídicos, políticos y culturales. Argentina posee escasos antecedentes en comparación al resto de los países de la región (Galvis Patiño *et al.*, 2013).

En ese sentido, puede decirse que si bien Argentina, a la par de la comunidad mundial, reconoció las injusticias históricas sufridas por los pueblos indígenas como resultado de los procesos de colonización y desposeimiento de sus tierras, territorios y recursos como paso previo e indispensable para hoy garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades y creencias⁵, estos desarrollos no tuvieron la centralidad en la agenda política que sí se alcanzaron en otros países de la región.

V. EL LITIO EN LA PUNA ARGENTINA

En Argentina, especialmente en las provincias de Salta y Jujuy que conforman la Puna, en los territorios habitados ancestralmente por pueblos originarios, se hallan los salares de los que se puede extraer litio.

Estas provincias declararon su interés en la extracción del mineral mediante distintos instrumentos. Así en tanto mediante el Decreto N° 3860 de 2010, la provincia de Salta declaró de interés público al proyecto e iniciativa de una empresa local con *joint venture* con una multinacional, el gobierno de Jujuy a través del Decreto N° 7592, luego convertido en Ley N° 5674, dispuso que las reservas minerales que contuvieran litio serían recursos naturales estratégicos para el desarrollo social y económico de la provincia.

Distintas empresas, multinacionales y sus filiales o subsidiarias locales han mostrado creciente interés y comenzado distintas tareas de obtención de permisos de cateo y/o prospección. A la vez algunas compañías iniciaron el acercamiento y contacto con comunidades locales.

No se conoce con exactitud la ubicación de los proyectos que han solicitado permiso de exploración y/o explotación, así como tampoco si han iniciado efectivamente la extracción del mineral, ya que existe un déficit importante en términos de información; lo cierto es que tampoco han comenzado a la fecha

5 El Estado argentino reconoció en la reforma constitucional de 1994 expresamente a los pueblos indígenas, a su preexistencia étnica y cultural así como también a otra serie de derechos clave para completar este derecho. Además otorgó jerarquía constitucional a tratados internacionales de derechos humanos que protegen y reconocen distintos aspectos de los derechos de los pueblos indígenas, receptando en gran medida el régimen internacional descripto.

procedimientos de consulta en los términos descritos anteriormente.

Mientras que recientes anuncios muestran que el país estaría en condiciones de producir baterías de litio⁶, son escasos los esfuerzos dirigidos a incluir a las comunidades locales en los procesos de toma de decisión. En razón de ello, 33 comunidades de la subcuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc presentaron un reclamo por la vigencia de sus derechos de participación y consulta ante la Corte IDH luego de no haber prosperado el proceso iniciado ante Corte Suprema de Justicia de la Nación (Marchegiani, 2013).

No solo algunas comunidades han transitado la vía de intentar su reclamo ante el máximo Tribunal del país, sino que luego ante la falta de recepción a sus pretensiones, han acudido a la instancia internacional.

Cuando se intenta trazar una explicación sobre la falta de aplicación del procedimiento de consultas, emergen varias interpretaciones complementarias.

5.1. El conocimiento y alcance de los derechos de consulta y participación

En primer lugar, de las entrevistas efectuadas con distintos representantes de diferentes sectores (organismos de gobierno local, comunidades y empresas) se evidenció un escaso conocimiento sobre los derechos aplicables, tanto en su relación con los derechos indígenas como los ambientales. Este conocimiento parece gradualmente incrementarse en el tiempo.

Sin perjuicio de las intenciones de ajustarse a todos los aspectos legales aplicables, especialmente de parte de las autoridades locales, queda claro que el conocimiento respecto del alcance y aplicación del CLPI es, en términos generales, todavía débil para la mayoría de los actores involucrados.

Las comunidades locales entrevistadas son quienes más conocen los aspectos centrales del derecho a la consulta y al consentimiento libre previo e informado. Si bien conocen el derecho y sus características, poseen dudas respecto de los aspectos más procedimentales vinculados al mismo.

Por otra parte, no se conocen experiencias de los intentos de aplicación en concreto del CLPI. Si bien el representante del gobierno local entrevistado señaló la necesidad de garantizar la participación en procesos extractivos de litio, todavía no se incorporó en la práctica. Sin perjuicio de ello, *a posteriori* se comenzaron a conocer experiencias prácticas de consulta (no vinculado al litio) que se tradujeron en suerte de plebiscitos, sin reunir las condiciones de una consulta propiamente dicha según los términos de la legislación internacional mencionada.

6 El Instituto Leloir anunció recientes avances en el desarrollo de baterías y compuestos de litio con apoyo del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva y la Secretaría de Industria de la Nación (Leloir, 2013).

Los representantes de las empresas entrevistadas, mostraron un limitado conocimiento respecto de la consulta previa a comunidades indígenas y de las herramientas de participación ciudadana que brinda el derecho ambiental como instancia previa a la autorización de cualquier tipo de obra o actividad susceptible de degradar el ambiente⁷.

Si bien poseían cierto conocimiento sobre la existencia de derechos de las comunidades donde se efectuaría la extracción y explotación del mineral, desconocían de qué derechos se trataba, así como también su concreto alcance y aplicación. En algunos casos, ni siquiera han sentido nombrar este derecho.

De la misma forma, entendían que cualquier tipo de autorización o visto bueno por parte de la comunidad podría ser de todos modos requerido cuando se iniciase la fase de explotación, y no necesariamente en etapas de exploración que no aseguran aún la presencia del mineral en cantidad o calidad adecuada.

Así, las empresas con presencia en la zona manifestaron un interés en acercarse y mantener una buena relación con la comunidad. Sin embargo, esta falta de conocimiento de estos conceptos como de su aplicación, también se hizo evidente en la confusión respecto de quién debía liderar un proceso de consulta, en especial ante la ausencia del Estado.

Las comunidades indígenas desean poder seguir viviendo del modo que lo hacen ancestralmente, y temen que la extracción de litio en el lugar pueda afectar ese vivir. Esto no significa una necesaria oposición a la explotación del mineral. Prima el reclamo por la vigencia de sus derechos y la posibilidad de poder decidir su modelo de desarrollo. La justicia termina siendo el ámbito en que algunas comunidades (i.e. 33 comunidades de Salinas Grandes) esperan hallar recepción y garantía de efectiva vigencia de sus derechos.

5.2. La necesidad de contar con una ley o una política

En otra línea de ideas, la falta de existencia de una ley que establezca cuándo y cómo deben iniciarse los procesos de consulta, más allá de los principios establecidos en el régimen internacional, es interpretada como un obstáculo para la aplicación de estos derechos. Especialistas en derechos indígenas señalan que este es un gran desafío porque, entre distintos niveles de gobierno y competencias entre organismos aún en un mismo nivel, no queda claro cómo

⁷ La Ley N° 26.675 “Ley General del Ambiente” del año 2002, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de aplicación en todo el país, impone la obligación de efectuar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para identificar posibles impactos al ambiente y estrategias de mitigación. Este procedimiento deberá constar con una instancia obligatoria y previa de participación de la ciudadanía mediante consultas o audiencias públicas como requisito indispensable antes de la autorización de un determinado proyecto (artículos 6, 11-13, 19-21).

deberá llevarse a cabo apropiadamente una consulta. A su vez, la desconfianza hacia autoridades locales, plantea la necesidad de recurrir a estándares traídos por leyes nacionales. En ese sentido, algunos referentes en el tema, discuten la posibilidad de que una ley ideada en sintonía con el régimen ambiental, en el que la nación dicte los estándares mínimos y las provincias complementen por encima de ese mínimo, se pueda llegar a sortear los niveles de desconfianza existentes.

Sin perjuicio de la interesante discusión jurídica y política respecto de la necesidad de contar con una ley para la consulta, no menos cierto resulta que el régimen internacional es directamente aplicable en la legislación Argentina, y de sancionarse una ley, será un reto que la misma no vulnere la amplitud del reconocimiento contenido en el Convenio N° 169. Es decir, una ley sobre la consulta debería ser lo suficientemente flexible y amplia para adaptarse a las distintas situaciones y no desvirtuar la esencia de la libre determinación de los diversos pueblos.

Por otra parte, si bien existen proyectos de ley en el seno del Congreso de la Nación todavía no se ha obtenido el suficiente respaldo para profundizar el debate y avanzar hacia una sanción. Si bien se empiezan a conocer distintos espacios de discusión e intercambio (i.e. conferencias, seminarios) sobre el tema, impulsados principalmente por la sociedad civil o instituciones académicas, resulta todavía baja la presencia de comunidades originarias en los mismos.

A la vez, la confluencia de distintos organismos aún en el mismo nivel local, también genera dudas sobre cómo podrá implementarse en la práctica y qué autoridad local deberá liderar el proceso. La existencia de distintos organismos abocados a distintos temas de la administración pública local, tampoco brinda claridad sobre cuál de ellos deberá llevar a cabo dichos procesos. Por un lado, se encuentran organismos sectoriales como secretarías de minería e hidrocarburos, recursos hídricos, o ambiente que, dependiendo de la normativa aplicable, son los competentes para llevar a cabo los procedimientos que culminan en la aprobación de los distintos proyectos. Por el otro, existen organismos especializados en cuestiones indígenas como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) a nivel nacional o el IPPIS (Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de la Provincia de Salta), que se ocupan de cuestiones más generales de política indígena.

A la vez esto no evade las cuestiones más de fondo sobre quién tendrá la legitimidad y cómo se construirá la relación de confianza para conducir dichos procesos de modo que puedan cumplir con el requisito de buena fe. Algunos de los aspectos destacados en este apartado, apuntan ya no a la necesidad de contar con una ley que regule la materia, sino a la posibilidad de contar una política pública de

alcance amplio, elaborada participativamente, que aborde la cuestión de la consulta en términos prácticos contemplando las distintas dimensiones involucradas.

5.3. El rol de Estado

El rol del estado es otro de los aspectos relevantes a considerar en este trabajo. Más allá de su interés en la explotación del mineral, se evidenció un gran déficit en su carácter de mediador y garante del espacio público, que dificulta las relaciones entre sectores e intra-sectores.

El Estado, principalmente en ámbitos locales, se halla ausente en el territorio en que se llevan a cabo parte de los intercambios e interacciones entre comunidades y empresas. En algunos casos, las decisiones y relaciones se dan directamente sin intervención estatal. Si bien esta relación puede verse en algunos casos como un aspecto positivo, nos alerta sobre el peligro que puede emerger de una relación desigual entre actores, especialmente cuando las comunidades locales se hallan en situación de extrema vulnerabilidad y con deficiente acceso a bienes y servicios públicos. Estas pueden ver en la empresa el acceso a distinto tipo de beneficios. En otros casos, como el citado ejemplo de Salinas Grandes, no existe relación entre comunidad y empresa, y el Estado no lidera un proceso de acercamiento.

Es así que deviene fundamental que el Estado pueda actuar de garante del espacio público en que los actores con distintas expectativas e intereses interactúen, y logre sopesar las disímiles fuerzas que se encuentran en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, existe una gran desconfianza en la capacidad del Estado de actuar como necesario balanceador de fuerzas o árbitro neutral. El ambiguo rol que adopta muchas veces dificulta el intercambio intersectorial, y deviene el fundamento para que comunidades acudan a la justicia para que esta se asegure de garantizar el goce efectivo de sus derechos. Ante este déficit, que perjudica los intereses de todos los actores involucrados, se pudo ver como cada actor busca estrategias alternativas.

Por otra parte, el interés del Estado Nacional en promover el desarrollo científico necesario para la producción de baterías en el país, complejiza el entramado de intereses y relaciones entre distintos actores, especialmente entre distintos niveles de gobierno.

VI. LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN Y SUS IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los aspectos mencionados, nos muestran cómo a pesar de los fundamentales y necesarios avances en el régimen internacional, persiste una brecha de implementación significativa (Martí, 2009).

Al interrogarse sobre la persistencia de tal brecha, tanto aspectos del funcionamiento político institucional de carácter estructural como aspectos vinculados a la coyuntura actual, confluyen en la explicación.

Lo cierto es que esa brecha además de en los aspectos mencionados respecto de la consulta en la extracción al litio, puede verse en Argentina por ejemplo en las cuestiones vinculadas a la tierra así como aquellas vinculadas al autogobierno, que son aspectos centrales en el camino hacia achicar esa brecha. La cuestión de la tierra y el territorio ha tenido escaso avance en la región con excepción de algunas zonas amazónicas. En muchos casos los territorios indígenas están expuestos a excesivas concesiones forestales, mineras y extractivas (Martí, 2009). El corrimiento de la barrera agropecuaria es de especial significancia en Argentina.

En Argentina aproximadamente 9,3 millones de hectáreas de tierras se encuentran en disputa entre poblaciones campesinas e indígenas y el sector privado y estatal (Gigena *et al.*, 2013).

Mediante lo que se considera el primer informe oficial sobre conflictos rurales se estableció que son muchos los campesinos e indígenas que carecen de la titulación de las tierras que poseen desde hace años. La región del Noroeste Argentino (NOA) concentra el mayor promedio de problemas de este tipo en los casos relevados (28,2%) (Gigena *et al.*, 2013). Cuando se intenta identificar las causas de estas irregularidades, confluyen explicaciones como la falta de recursos para acceder a la justicia a reclamar por los derechos, un marco jurídico en tensión entre aspectos tradicionales/privados y novedosos/comunitarios del derecho a la propiedad, y un débil compromiso político para modificar el acceso y democratización de información y justicia (Gigena *et al.*, 2013).

Para autores como Martí, la cuestión de las tierras es fundamental porque es el espacio de reproducción de su cultura (2009), razón por la cual existe la necesidad de repensar las nociones de ciudadanía y democracia, ya que se relacionan con el Estado y origen de los derechos.

En la misma corriente, Latta *et al.*, nos alertan sobre la necesidad de vincular las distintas agendas. Mientras que algunos investigadores enfatizan las relaciones entre las políticas de tierras, subsistencia e identidad y la lucha por el reconocimiento, otros analizan los procesos de participación ciudadana en el sector ambiental como nueva forma de gobernanza, y un tercer grupo vincula las preguntas de democracia y participación con la de justicia ambiental en la región. Lo cierto es que la relación entre estas tres agendas no es lo suficientemente abordada desde lo empírico en el contexto latinoamericano, cuyo análisis requiere dotar del debido peso a aspectos históricos, ideológicos y geográficos (2010).

Sin embargo, se hacen más visibles los límites en poder avanzar más desde un reconocimiento nominal a uno efectivo de derechos. Por un lado, para algunos autores disminuyó la efervescencia de estos movimientos en la agenda internacional. Por el otro, muchos gobiernos (o élites) nacionales se muestran satisfechos con el reconocimiento formal de lo indígena.

Las políticas de reconocimiento se enfrentan con gran resistencia a la hora de concretizar los avances que implican la aceptación y ratificación del Convenio N° 169. Evidente resulta por ejemplo lo relativo a la consulta previa y al consentimiento libre previo e informado. Se está cerrando lo que Martí identifica como la ventana de oportunidad (2009).

Si bien es claro que en ningún momento de la historia estos movimientos habían alcanzado tanto éxito, la situación que plantea el nuevo potencial del litio en la región nos llama a reflexionar acerca de las implicancias que están en juego para la gobernabilidad democrática y la institucionalidad.

En ese sentido, los escasos progresos evidenciados al indagar en las prácticas participativas y en los ensayos de consultas previas a comunidades indígenas, nos alertan de al menos dos aspectos a ser tenidos en cuenta en la observación del desarrollo de acontecimientos en el futuro próximo.

En primer lugar, existen desafíos para la institucionalidad democrática en la actualidad, caracterizados por el reconocimiento de distintas subjetividades e identidades múltiples con crecientes demandas, al tiempo que perdura la amenaza de la desigualdad socio-económica estructural a pesar de mejoras en el índice de desarrollo humano, (PNUD, 2007; PNUD, 2010) y aumenta la desconfianza en los sistemas de representación política tradicionales, especialmente los partidos políticos. En ese contexto, la situación del litio, plantea nuevos desafíos al instaurar e institucionalizar la participación de distintos actores en ámbitos formales de toma de decisión relacionados con el desarrollo en el territorio.

Los ámbitos formales de deliberación que se alinean al giro ‘deliberativo’ que la teoría democrática experimentó en los últimos diez años, proponen una legitimación democrática que comienza a depender cada vez más de la deliberación que de la mera suma de votos o intereses agregados. Las virtudes de la deliberación se vinculan con su poder transformador, pero resaltan la necesidad de que sea llevada a cabo en circunstancias igualitarias y libres de condicionantes (Dryzek *et al.*, 2000). Los procedimientos de consulta resultan entonces los espacios para reconstruir una institucionalidad democrática en un sistema que opera con fragilidad y exclusión (Marchegiani, 2013), permitiendo atender conjuntamente a los principios de reconocimiento, redistribución y participación en términos de Fraser (Freury, 2004), al poder dimensionar las

maneras en que se entrelazan y apoyan mutuamente las desventajas económicas y el irrespeto cultural (Fraser, 1997).

Importa entonces ya no el reconocimiento específico de la identidad de un grupo, sino la demanda de reconocimiento de poder participar como pares de la interacción social (Fraser *et al.*, 2004) y es este tipo de escenarios institucionales en el que se permite la des-institucionalización de los impedimentos de las normas culturales para reemplazarlos por alternativas que fomenten la igualdad (Fraser *et al.*, 2004).

El Estado es un actor clave en este proceso y, como se pudo ver a lo largo de este trabajo, todavía adolece de defectos en su rol de conductor y regulador de los procesos de toma de decisión. Su interés ligado a la extracción de minerales estratégicos le impide obrar de compensador de los intereses de actores más vulnerables o asegurar el respeto y vigencia de las instituciones democráticas.

El rol del Estado es especialmente relevante, si se tiene en cuenta que no logra gestionar la creciente conflictividad que emerge en torno a las industrias extractivas en términos generales, y en relación a la minería a cielo abierto, en particular. Dejando de lado los irreversibles impactos ambientales de la extracción a mayor escala, muchas actividades mineras no cuentan con el consenso de las comunidades locales, y se criminaliza las resistencias y oposiciones a estos modelos de desarrollo. A la vez, la volatilidad del mercado de minerales, especialmente las divisas que atrae, y la presencia de poderosos actores transnacionales, acentúa las conductas interesadas de las élites locales generando divisiones internas en la sociedad (Svampa, 2011).

Las características reseñadas alertan sobre la necesidad de fortalecer las instituciones para que las mismas contribuyan al respeto del estado de derecho, y puedan gestionar la conflictividad emergente de un modo respetuoso de los avances en reconocimientos de derechos. Entre estos derechos, en especial los derechos de las comunidades originarias están siendo severamente amenazados por distinto tipo de persecuciones y represión indiscriminada.

En segundo lugar, la posibilidad de dotar de real sustancia a los procedimientos de consulta previa, asegura la integración al debate de nociones menos economicistas del desarrollo. Se abre la posibilidad de optar por modelos de acumulación que superen el extractivismo depredador, y apunten más a una extracción sensata, o indispensable como propone Gudynas en su discusión sobre la transición al postextractivismo (2011). Así, otras cosmovisiones podrán contribuir a compensar una balanza que, entre presiones dirigidas por la necesidad de atraer divisas para lograr estabilidad macroeconómica, se inclina siempre a favor de un modelo de acumulación lineal y con altos impactos ambientales.

La volatilidad del mercado de minerales, sumado al potencial que plantea el litio en la región, sobre todo desde su posibilidad de agregar valor a la cadena productiva con algunos aspectos de la generación de baterías de litio, en la región, genera un gran entusiasmo en actores estatales y científicos para remover dificultades a la hora de autorizar proyectos y conseguir inversiones.

Sin embargo, el éxito y más aún, la legitimidad de las políticas que puedan ser establecidas en relación a este mineral, dependerá en gran medida de la capacidad del Estado de consensuar las distintas decisiones con las comunidades locales, incorporando sus opiniones y miradas en los procesos decisorios. Los defectos en la gestión de los distintos intereses podrán redundar en un incremento de conflictividad en torno a la actividad, y de la imposición de un modelo de desarrollo con bajo consenso social y gran costo político.

La definición de la estrategia específica respecto de la explotación de litio, parece estar en un momento clave en términos de definición. Es, en este momento de definiciones por el que atraviesa el litio, la oportunidad para iniciar procesos amplios de consulta.

VII. REFERENCIAS

- CLAVERO, B. (2010) “*Consulta y Consentimiento previo libre e informado a la luz del derecho internacional de los Derechos Humanos*”. Disponible en <<http://www.8300.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/NEUQUEN-Consulta.pdf>>
- DRYZEK, J. S. y V. BRAITHWAITE (2000) “*On the prospects for democratic deliberation: Values analysis applied to Australian Politics*” *Political Psychology* Vol. 21, No. 2 (Jun., 2000): 241-266, International Society of Political Psychology.
- FLEURY, S. (2004) “Ciudadanía, exclusión y democracia”. *Nueva Sociedad Separatas. Nueva Sociedad*. 193: 62-75.
- FRASER, N. (1997) “*¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”, en Fraser, N. Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Siglo de Hombres Editores, Santa Fé de Bogotá.*
- FRASER, N., H. M. DAHL, P. STOLTZ Y R. WILLIG. (2004) “*Recognition, redistribution and representation in capitalist global society: An interview with Nancy Fraser*”. *Acta Sociologica*, Vol. 47, No. 4: 374-382.
- GIGENA A., GÓMEZ, F., A. WEINSTOCK, M.; OYHARZÁBAL, E.; OTAL, D; BIDASECA, K. (2013) “*Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*”. *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 1a ed. Buenos Aires.*
- GALVIS PATIÑO, M. C. y RAMÍREZ RINCÓN, A.M. (2013) “*Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*”. *Due Process of Law Foundation, Washington D.C.*
- GUDYNAS, E. (2002) “*La ecología política de la integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo*”. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).*
- GUDYNAS, E. (2011) “*Alcances y contenidos de las transiciones al Post-Extractivismo*”. *ECUADOR DEBATE* 82: 1-80, Quito-Ecuador.

La Consulta Previa en la explotación de litio en la Puna argentina

- LATTA, A. y WITTMAN, H. (2010) “*Environment and citizenship in Latin America: A new paradigm for theory and practice*”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 89:107-116.
- MARCHEGANI, P. (2013) “*Litio, el oro blanco del siglo XXI ¿Qué fin justifica qué medios?*”, en *Fundación Ambiente y Recursos Naturales Informe Ambiental Anual 2013*.
- MARTÍ I PUIG, S. (2009) “*Sobre la emergencia e impacto de los movimientos Indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global*”. *Foro Internacional 197, XLIX: 461-489*.
- MÉNDEZ, A. (2011) “*Complejo Minero: litio informe especial. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo Subsecretaría de Planificación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina*”, disponible online en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/ficha_litio_dic_2011.pdf>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007) “*Ciudadanía y desarrollo humano*”. *Cuadernos de gobernabilidad democrática I, PNUD, Siglo Veintiuno Editores*.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010) “*Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010 actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*”. PNUD, UN Plaza, Nueva York. Disponible online en: <<http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php>>
- SVAMPA, M. (2010) “*Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina*”. *Universität Kassel, Working Papers 01/2010*.
- SVAMPA, M. (2011) “*Los perversos versos de la minería*”. *Voces de Alerta*. Disponible en: <<http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo51.pdf>>