

Territorio y Desarrollo en disputa: las comunidades indígenas del NOA frente al Plan Estratégico Minero argentino 2020 – 2030

Territory and Development in dispute: Indigenous Communities of Northwestern Argentina and the 2020 – 2030 National Strategic Mining Plan

DOI: <https://doi.org/10.54789/g0qa393>

HERNÁN MARTÍN CRISTO JUÁREZ

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina

martincristo178@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0006-3783-481X>

Fecha de recepción: 07/07/2025

Fecha de aceptación: 04/08/2025

Resumen

Este artículo analiza las tensiones entre los conceptos de *territorio* y *desarrollo* desde la cosmovisión de las comunidades indígenas del noroeste argentino que habitan en zonas cercanas a los yacimientos de litio, en contraposición al ideal de *visión compartida* promovido por el Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino 2020–2030 del gobierno nacional. Asimismo, se examinan los planes mineros provinciales de Salta y Jujuy, junto con el reciente Régimen de Incentivo de Grandes Inversiones (RIGI). Se emplea el método analítico, el cual visibiliza las contradicciones entre los modelos estatales de desarrollo territoriales y de las comunidades indígenas.

Palabras clave: Territorio - Desarrollo - Comunidades Indígenas - Plan Estratégico para el Desarrollo Minero (PEDMA) - Litio.

Abstract

This article analyzes the tensions between the concepts of *territory* and *development* from the worldview of Indigenous communities in northwestern Argentina who inhabit areas near lithium deposits, in contrast to the ideal of a *shared vision* promoted by the National Strategic Plan for Mining Development 2020–2030. It also examines the provincial mining plans of Salta and Jujuy, along with the recent Large Investment Incentive Regime (RIGI). The analytical method is employed to highlight the contradictions between state-driven territorial development models and the territorial claims of Indigenous communities.

Keywords: Territory – Development - Indigenous communities - Strategic Mining Plan (PEDMA)

Introducción

El crecimiento de la demanda mundial de litio como recurso estratégico para la transición energética coloca a Argentina en una posición privilegiada al ser el segundo país con mayores recursos, el tercero en reservas comprobadas y el cuarto productor mundial. Esta situación ha generado un fuerte interés por parte del Estado nacional y de los gobiernos provinciales en desarrollar proyectos mineros en el noroeste argentino, ubicación de los principales yacimientos de litio. En los salares más importantes de la región (Olaroz y Salinas Grandes), conviven más de 40 comunidades indígenas, los cuales comparten características culturales, formas de organización y estructuras sociales e institucionales similares, cuyo interés es preservar su cosmovisión de modo de vida.

En este contexto, la Secretaría de Minería del Gobierno Nacional presentó en el año 2021 el Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino 2020 – 2030 (PEDMA), el cual

propone una *visión compartida* de desarrollo de la minería. A su vez, las provincias de Jujuy y Salta desarrollaron sus propios planes provinciales, alineados al nacional.

Esta investigación se propone analizar las tensiones entre las concepciones de *territorio* y *desarrollo* de las comunidades indígenas del noroeste argentino y el accionar del Estado a través de dichos planes, con especial atención a los yacimientos mineros de litio. Se utiliza un enfoque analítico con el objetivo de identificar vinculaciones entre el rol del Estado nacional y provincial frente a la acción y cosmovisión de dichas comunidades indígenas.

Territorio y desarrollo: fundamentos conceptuales

Se han escrito ríos de tinta sobre el debate del concepto de territorio, ya sea delimitado a través de diversas cosmovisiones ideológicas, la geografía, cuestiones culturales, económicas, religiosas y políticas. Con el fin de brindar una visión amplia relacionado a la temática de este escrito, el geógrafo brasileño Rogerio Haesbaert (2021) observa tres grandes lecturas posibles del territorio. En primer lugar, el territorio como categoría práctica referida a la concepción del sentido común, en como la mayoría de los grupos sociales conceptualizan su territorio. La segunda consiste en una categoría normativa (política-jurídica), que responde a cómo debería ser el territorio. De aquí surgen las políticas territoriales del Estado. Y tercero, la categoría de análisis que aborda el concepto teórico-metodológico elaborado mediante la reflexión intelectual.

En base a esto, el autor analiza que la particularidad latinoamericana sobre el territorio demuestra la existencia de una contraposición entre dos paradigmas: El paradigma territorial hegemónico, de marco tradicionalista, la cual sostiene que la concepción normativa propagada por el poder estatal y el ordenamiento espacial se encuentran directamente relacionadas al modelo económico utilizado en la época colonial por los países europeos. No obstante, a pesar de estar bastante difundida, aún se encuentra lejos de expresar una perspectiva propiamente

latinoamericana sobre el territorio (Haesbaert, 2021). Por otro lado, el autor menciona al paradigma (multi)territorial contrahegemónica originario de los pueblos indígenas que:

“(…) a diferencia de una visión más absoluta, homogeneizante y universal del espacio, se concibe al territorio como un espacio vivido, densificado por las múltiples relaciones sociales y culturales que hacen del vínculo *sociedad-tierra* un lazo más intenso, en el cual los seres humanos no son vistos como sujetos que deben someter su entorno, sino como inter-agentes que componen ese propio territorio y cuyo *buen vivir* depende de la interacción. (Haesbaert, 2021).

Esto último replica que, en esta especificidad latinoamericana, el territorio como categoría de análisis es construido bajo una realidad profundamente marcada por políticas estatales y movimientos populares con fuertes (aunque también diferenciados) compromisos territoriales.

Por otro lado, tras la Segunda Guerra Mundial, el concepto de desarrollo partía desde una visión estrictamente economicista. En línea con esto, la CEPAL consideraba que la problemática de esta para América Latina estaba directamente conectada con la estructura económica y la división internacional del trabajo, por la cual se debía rechazar la fórmula de la economía clásica que determinaba la especialización económica por país según ventajas comparativas (producción primaria-exportadora para los países latinoamericanos). En respuesta, la CEPAL conformó la idea de la industrialización de la periferia capitalista mediante la propuesta del desarrollismo (Svampa, 2015).

Sin embargo, la caída de los socialismos reales en las últimas décadas del siglo XX abrió paso al regreso de una visión liberal de desarrollo enfocada en los mercados, mediante la reducción de las acciones estatales como medio del discurso hegemónico en pos de lograr dicho desarrollo. No obstante, se adiciona la crítica ambientalista, la cual colocó en el centro del debate los graves peligros de contaminación y de disponibilidad futura de materias primas que afectasen al mundo, de continuar con el estilo y ritmo de crecimiento económico centrado en una visión de mercado. De este modo, la crítica ambientalista contribuyó a cuestionar al

desarrollismo de la CEPAL al plantear que el modelo de desarrollo industrial de los países del norte no podría ser universalizable (Svampa, 2015).

El Informe Brundtland (1987), también conocido como “Nuestro Futuro en Común”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (ONU), incorpora el novedoso concepto de desarrollo sostenible o sustentable, desde la perspectiva ambientalista. Esta idea refiere a:

“(…) satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra dos conceptos fundamentales: (1) el concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres (...); (2) la idea de limitaciones impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras” (Informe Brundtland, 1987:59).

Por su parte, este tipo de desarrollo implica la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas, generando las oportunidades de aspirar a una vida mejor; y la ponderación del medio ambiente por sobre la productividad (Informe Brundtland, 1987:60).

La evolución del desarrollo presenta otra noción vinculada al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, que refiere a la mirada de desarrollo humano, profundizando y complejizando en más cuestiones que solo la visión economicista. De esta manera, se incorporaron los indicadores de educación, salud, género, con el fin de elaborar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (Svampa, 2015). En línea con esto, en 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó como llamamiento universal los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo objetivo final refiere en llevar a cabo un “plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, fortaleciendo la paz universal” (Naciones Unidas, 2015). A través de 17 ODS y 169 metas universales, ampliamente se ha expandido la noción de desarrollo frente a sus predecesoras, incluyendo nuevos marcos como el hambre, la discriminación contra mujeres y niñas, las instituciones fuertes, la acción por el clima, la sostenibilidad o también la energía asequible y no contaminante, entre otros (PNUD, 2015).

No obstante, los organismos internacionales también han presentado una visión de desarrollo en cooperación con las comunidades indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2009) sostiene que:

“Muchos pueblos indígenas continúan sufriendo las consecuencias de injusticias históricas, incluidas la discriminación, la marginación y el desposeimiento de sus tierras y recursos, y a menudo se les niega su derecho al desarrollo” (Naciones Unidas, 2009).

Al mismo tiempo, también se especifica la existencia de una desconexión entre los paradigmas de desarrollo y los pueblos originarios, consideradas como primitivas e incivilizadas, por las cuales deben asimilarse al mundo civilizado, concepción que se ha presumido equivalente al desarrollo. Además, se entiende que las culturas y valores de dichos pueblos son contradictorias para con los valores de la economía de mercado basadas en los beneficios, el hiperconsumo y la competitividad.

De esta manera, son considerados como obstáculos al progreso, ya que las tierras de dichos pueblos indígenas, a pesar de ser ricas en recursos naturales, no están dispuestos a cederlas. En consecuencia, se han aplicado políticas públicas cuyos resultados han sido la exclusión de los pueblos indígenas, discriminando sus culturas e identidades (Naciones Unidas, 2009).

Por ende, el concepto de desarrollo de los pueblos indígenas:

“(…) se basa en una filosofía holística, fundamentada a su vez en los valores de reciprocidad, solidaridad, equilibrio y colectividad, entendiendo que los seres humanos deben vivir dentro de los límites del mundo natural” (Naciones Unidas, 2009).

A su vez, se basa en la tradición e inclusión de sus sistemas sociales, culturales, políticos y espirituales, con énfasis en el respeto por sus antepasados. El bienestar que perciben los pueblos indígenas se basa en elementos comunes como la visión de una economía colectiva y las instituciones de la comunidad; la integralidad de la organización política indígena; el

mejoramiento de la calidad de vida más allá de las ganancias; la armonización entre los seres humanos y la Madre Tierra; la interacción entre la población, los recursos y los aspectos espirituales de la vida; y la libre determinación (Naciones Unidas, 2009).

Con respecto a este último punto, Naciones Unidas (2009) señala que los pueblos indígenas son libres en determinar sus propios conceptos de desarrollo. En línea con esto, el organismo internacional interpreta el desarrollo con cultura e identidad a que los intereses, conocimientos y experiencias de los pueblos indígenas deben ser el centro de las metodologías de conocimientos indígenas. A su vez, los Estados deben tener en cuenta la diversidad y pluralidad de las instituciones y cosmovisiones indígenas (Naciones Unidas, 2009).

Contexto argentino: las comunidades indígenas de los yacimientos de litio

La participación de la minería en la matriz productiva argentina mantiene un crecimiento sostenido desde los últimos años. Mientras que al año 2020 el valor de las exportaciones fueron de USD 2.621 millones (EITI, 2020), entre enero y noviembre de 2024 se situó en USD 4.115 millones (Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera, 2024), un 57% superior.

En relación con el litio, Argentina es el segundo país con mayores recursos, el tercero con mayor cantidad de reservas y el cuarto productor mundial de litio. Sus yacimientos se ubican en una meseta alta de entre 3.400 y 4.500 m.s.n.m, denominada Puna (Pragier, 2021), y conforma junto a Chile y Bolivia, el área geográfica denominada *triángulo del litio*, que abarca el 54% de reservas mundiales del metal (CEI, 2024:10). A pesar de que el litio compone solo el 13,5% de las exportaciones nacionales mineras, durante el 2024 exhibió un incremento del 60,4% del total (Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera, 2024). El metal se encuentra principalmente en tres provincias: Catamarca, Jujuy y Salta. Ya existen cuatro

proyectos que producen y exportan¹; otros cuatro en construcción, distribuidos entre las provincias de Salta y Catamarca, y más de 40 con diferente grado de avance, en su mayoría exploración avanzada (CEI, 2024:10).

A nivel mundial, el litio es un recurso cuya extracción la concentran cuatro países que representan el 93.5% de la producción mundial: Argentina, Australia, Chile y China. Es un metal fundamental para la transición energética, principalmente por ser la materia prima de las baterías (crucial para las nuevas tecnologías), que permitiría lograr la expansión de la electromovilidad o el almacenamiento de energía (CEI, 2024).

Argentina no dispone de una legislación específica para el litio, sino que se rige por el régimen minero general basado en la Constitución Nacional y el Código de Minería. A su vez, la reforma de 1994 estableció que el artículo 124 sostendría que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. De esta manera, los gobiernos subnacionales dispusieron de un fuerte incentivo en la rápida obtención de recursos e inversiones mediante el otorgamiento de concesiones. A su vez, la extracción y exportación mineral a gran escala se transformaría en un eje clave para el desarrollo provincial (Argento y Zicari, 2018).

Por otro lado, el gobierno nacional está limitado a una mínima jurisdicción en su regulación a través de cuestiones ambientales y a la participación de los pueblos indígenas en la gestión de bienes comunes, avalado por los artículos 41 y 75 inciso 17. A su vez, el artículo 75 estableció la preexistencia étnica y cultural de las comunidades de los pueblos indígenas, así como el reconocimiento de su personería jurídica y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan (Pragier, 2024).

Con respecto a los yacimientos de litio, dos de los salares más importantes del noroeste argentino, Olaroz y Salinas Grandes, poseen 10 y 33 comunidades indígenas respectivamente,

¹ Los salares de Olaroz y Cauchari-Olaroz (Jujuy); Hombre Muerto (Catamarca); y Centenario y Ratones (Salta), estos últimos iniciados su etapa de producción en julio de 2024 (CEI, 2024).

esta última ubica a 25 en Jujuy y a 8 en Salta. La comparabilidad de estos grupos se basa en características comunes tales como tradiciones culturales, formas de organización, actividades económicas, estructura social y marcos institucionales. A su vez, poseen en común la descendencia de los pueblos *kolla*, las cuales previo a la conquista incaica presentaban particularidades identitarias (Pragier, 2021: 26).

A su vez, la literatura respalda que, desde fines de 1980, el movimiento indígena se ha consolidado como un actor político. A través de la denominación emergencia indígena, se observa la capacidad de “resistir, negociar, disputar y reformular los discursos provenientes de las elites y las clases dominantes en un intento de consolidar demandas y objetivos propios” (Soliz en Pragier, 2021). A pesar de disponer de varias interpretaciones que podrían ampliar considerablemente el debate sobre el concepto, esta investigación considerará que la emergencia indígena implica:

- a) las demandas de territorio para la manifestación de la vida cultural asociada a dicho espacio;
- b) desarrollo de políticas e instituciones legales (como convenios internacionales u organizaciones civiles);
- c) visibilización de las demandas centradas en la defensa del derecho de los pueblos como colectivos sociohistóricos con un pasado y experiencia propia (Pragier, 2021).

Por más que la emergencia indígena haya consolidado a las comunidades como actores políticos, los debates sobre el proceso del litio se siguen centrado en términos meramente económicos. Como la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) (2024) señala:

“La explotación del litio tiene una elevada huella hídrica y es altamente contaminante. Para la extracción de este mineral se requieren grandes volúmenes de agua que resultan contaminados con sustancias como cal, soda cáustica, carbonato de sodio e hidróxido

de calcio, lo que hace imposible su consumo y uso para la agricultura. Se estima que para la producción de una tonelada de carbonato de litio son necesarios aproximadamente 300.000 litros de agua dulce. La enorme cantidad de agua requerida en la minería del litio impacta de forma severa el balance hídrico de un ecosistema caracterizado por su alta radiación solar y bajo nivel de precipitaciones, en donde el agua es un bien escaso y muypreciado. (FIDH, 2024:13)”

En línea con la concepción contrahegemónica de territorio latinoamericanista, la cosmovisión indígena explicita que la relación entre las comunidades y los salares son antiguas y vitales a la vez. Las mismas no pueden ser vistas bajo una perspectiva de desarrollo productivo, sino que la vinculación es caracterizada por una cuestión ancestral, así como también a fuentes de trabajo asociados a través de cooperativas salineras, impulsadas por dichas comunidades desde los años setenta.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009) sentó precedente de seguir esta postura considerando a los salares como “un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”, compartiendo así la línea de pensamiento propuesta por el Informe Bruntland mencionado en hojas anteriores.

De esta manera, la radicación de empresas ha sido una amenaza directa a la forma de vida indígena debido a que el mecanismo industrial de extracción de litio requiere de una importante cantidad de litros de agua que afecta seriamente al delicado equilibrio ambiental de las salinas. Numerosas comunidades originarias manifestaron el malestar de que no se les ha respetado sus propios derechos, argumentando que:

“la explotación del litio hizo caso omiso no solo a las leyes internacionales, nacionales y provinciales, sino sobre todo a su concepción sobre la naturaleza. Nos referimos a que las tierras, las aguas, los vientos, los seres humanos, los animales, las plantas, entre otras entidades, son concebidas de manera diferente por parte de las comunidades originarias

a las sostenidas por los actores que explotan y regulan la explotación del litio” (Enriquez, 2019).

En base a esto, los pueblos indígenas se han organizado y conformado, por ejemplo, el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) (Plagier, 2021)².

Sin embargo, y a pesar del surgimiento de organizaciones de comunidades indígenas, las comunidades indígenas en los salares mencionados no suelen actuar de manera unificada frente a los proyectos de explotación. A pesar de encontrarse a pocos kilómetros de distancia entre sí, y compartir tradiciones culturales y contextos institucionales similares, los proyectos de explotación de litio son aceptados o rechazados según cada comunidad (Pragier, 2021). Mientras que las comunidades de Susques han aceptado la radicación de empresas, las comunidades de Salinas Grandes, por el contrario, presentaron un amplio rechazo (Pragier, 2021:25), representados mediante la creación de la Mesa de comunidades de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna Guayatayoc, actor colectivo creado en 2010 que nuclea a 33 comunidades indígenas (y también campesinas) en contra de la explotación del mineral (Argento y Zicari, 2018). Pese a las resistencias e interpelaciones al Estado por parte de las comunidades indígenas organizadas, existe una falta de protocolos claros por parte de los ejecutivos del Estado para garantizar derechos constitucionales (Plagier, 2024:315).

El Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino (PEDMA), los planes provinciales y el RIGI

En el año 2021, el Estado argentino presentó el Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino (PEDMA) para los próximos 30 años, impulsado por la Secretaría de Minería de la Nación del ex Ministerio de Desarrollo Productivo, con el apoyo del Banco

² Creado en 1989, fue una de las primeras instancias de organización indígena que tenían como objetivo la vinculación intracomunitaria (Pragier, 2021).

Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de convertir a esta industria en una actividad dinamizadora de la Nación y sus Provincias, estableciendo las condiciones necesarias para su desarrollo y enunciando los principales desafíos (Secretaría de Minería, 2021).

El punto de partida del PEDMA se encuentra basado en la Propuesta de Visión Compartida respecto del aprovechamiento responsable de los recursos naturales, innovación, transparencia, participación y capacitación ciudadana; desarrollo local e inclusión social; junto al cuidado y preservación del medio ambiente.

Por un lado, uno de los ejes principales es el ya mencionado concepto de Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el cual incluye aspectos ambientales, económicos y sociales para, de manera armónica, mejorar la calidad de vida de las personas. A su vez, se debe privilegiar el enfoque de Sostenibilidad Ambiental e Inclusión Social, basado en el desarrollo socioeconómico de los territorios colindantes de las operaciones mineras³, como así también su participación y seguridad. Por otro lado, la *visión compartida* debe su nombre a que también confluye la generación de incentivos para que el capital nacional e internacional inviertan en la minería, es decir que la actividad debe ser Competitiva. El horizonte se encuentra en lograr costos y productividad iguales o inferiores que otros centros mineros. Por último, el eje de la institucionalidad es transversal al resto, e implica a toda actividad económica y de desarrollo sostenible (Secretaría de Minería, 2021:23).

En base a este marco, el Plan se ha dividido en diferentes puntos: inclusividad, sostenibilidad, competitividad, integralidad e institucionalidad. Con el objetivo de no detallar cada punto, se mencionarán las metas más relevantes en relación con la temática de este escrito:

Inclusividad: Se plantea desarrollar y fortalecer los mecanismos y niveles de diálogo de los proyectos mineros con la ciudadanía. En simultáneo, se impulsa una cadena de valor

³ Evidentemente, la referencia se incluye a las comunidades indígenas que habitan en los salares de explotación del litio en el noroeste argentino, como así también a los pueblos de pocos habitantes.

basada en la igualdad de oportunidades, bregando por la inclusión de mujeres, personas con discapacidad, integrantes del colectivo LGBTIQ+, y al mismo nivel los pueblos originarios.

Sostenibilidad: Basado en que el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, se plantean objetivos en la gestión de los recursos hídricos, reducción de la huella de carbono, gestión de residuos mineros, fiscalización, entre otros; teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de Naciones Unidas.

Competitividad: Se enfoca en que la minería argentina debe ser competitiva a nivel mundial, desde una perspectiva sistémica: actores como el Estado Nacional, las Provincias, Municipios, sector educativo y científico-tecnológico; así como el ámbito privado incluyendo a las empresas, cámaras empresarias, sindicatos, trabajadores y ciudadanía. De esta manera, son omitidos los pueblos originarios como un actor político independiente.

Integralidad: La industria minera potencia las cadenas de valor para impulsar a otras actividades productivas a través de proveer materias primas, junto al reporte de beneficios para las empresas, sus empleados, proveedores, las comunidades, las provincias y las regiones. A su vez, el eje se encuentra en el aumento de la participación y en el desarrollo de la economía local, enfocado en los proveedores locales, compartiendo así un eje de visión estrictamente económica.

Institucionalidad: La minería solo puede desarrollarse de manera sostenible en un marco de políticas que trasciendan periodos políticos y se constituyan como políticas de Estado. También debe fortalecerse el vínculo entre instituciones públicas y privadas, pero se omiten las organizaciones de comunidades indígenas.

El PEDMA se posicionó como eje para la formulación de políticas públicas de desarrollo de la industria minera, a través del desarrollo e impulso de una serie de Guías de

lineamientos. Entre ellas, se menciona los lineamientos generales para una gestión social de la minería argentina, publicada en octubre de 2021, cuyo principal objetivo es establecer las oportunidades sociales y económicas en clave territorial de los actores vinculados, junto a la resolución de problemas entre los mismos, contemplando los aspectos socio-comunitarios, económicos, ambientales y de derechos humanos. De esta manera, se aprecia una primera aproximación por parte del Plan a la cosmovisión de las comunidades indígenas, debido a que dicha guía también hace hincapié en la participación ciudadana inclusiva y en el desarrollo de mecanismos de reclamación y de consulta previa, libre e informada para las comunidades indígenas (Secretaría de Minería, 2021b). No obstante, existe una fuerte crítica en la inexistencia de consentimiento a la hora de realizar dichas consultas.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo del resto de las guías mencionadas por el PEDMA. Entre ellas, a pesar de mantenerse próxima a los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, los lineamientos generales para una gestión ambientalmente racional de residuos mineros no hacen mención alguna a la cosmovisión indígena de los pueblos originarios ya que el enfoque de manejo de los residuos (y también los recursos mineros) es puramente técnico (Secretaría de Minería, 2021c).

En línea con esto, la Mesa de la Competitividad de la Industria Minera y la Guía para el desarrollo de programas de fortalecimiento de proveedores mineros poseen como objetivos principales el impulso del desarrollo de bienes y servicios con alto valor agregado, demostrando así un fuerte rechazo al ideal de desarrollo con cultura e identidad fundamentado en la filosofía holística de equilibrio, solidaridad y colectividad de las de las comunidades indígenas. Por otro lado, teniendo en cuenta lo mencionado previamente, el artículo 124 enuncia que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, por lo que evidentemente la minería se encuentra incluida.

La Provincia de Salta ha elaborado su respectivo Plan Provincial para el Desarrollo Minero Sustentable (2021-2030) enfocado tanto en el litio como en el resto de los minerales. Dicho plan ha sido diseñado alineado a la visión del PEDMA y posee como misión principal “posicionar a Salta, la región y el país como un destino de inversiones mineras, logrando que

la minería sea un motor de desarrollo sustentable que impulse todos los sectores productivos” (Gobierno de Salta, 2021). En línea con esto, plantea 10 ejes estratégicos basados en educación, infraestructura, articulación pública-privada, promoción de inversiones, energías renovables, minería inclusiva, sustentabilidad de la actividad, entre otros.

En adición, se menciona la voluntad de desarrollar una mirada integral para trabajar en conjunto con las comunidades originarias bajo el foco en la sustentabilidad. El rol principal asignado a estos actores se encuentra en recibir capacitaciones para el monitoreo ambiental de los proyectos mineros y en la inserción laboral tanto en la minería, como en el agro y turismo. No obstante, no forman parte de la consulta previa para la toma de decisiones ni se incluye su paradigma contrahegemónico de *territorio* o de *desarrollo* con cultura e identidad, debido a la clara orientación hacia una visión empresarial. Tampoco son mencionados en el eje de minería inclusiva más que solo para la contratación laboral.

En el caso de la Provincia de Jujuy, no existe un plan de desarrollo minero similar a Salta. Lo más próximo es el Plan de Acción para las buenas prácticas del desarrollo minero en comunidades, instituciones y empresas desarrollado en 2022 por Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) en cooperación con el Consejo Federal de Inversiones (CFI). El plan de acción ha tenido como objetivo llevar a cabo un plan de vinculación entre comunidades, empresas e instituciones del Estado para promover el desarrollo de pymes y empresas locales que participen como prestadores de bienes y servicios a las empresas mineras. Esto se realizó mediante capacitaciones periódicas, provisión de financiamientos a emprendedores mineros (las cuales incluye a las comunidades originarias), y relevamientos de la situación laboral. A su vez, se buscó fortalecer una triangulación de diálogo constante entre las empresas y las comunidades a la hora de iniciar un emprendimiento (JEMSE, 2023). Evidentemente, la equivalencia jujeña de Salta proviene desde una empresa minera, por lo que de manera lógica pondera el paradigma de desarrollo territorial hegemónico y tradicionalista empresarial sobre la de las comunidades originarias en la explotación del litio.

En julio de 2024, el Congreso Nacional argentino aprobó la Ley 27.742 (Ley Bases), la cual uno de sus capítulos incluyó al Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI)

como mecanismo de promoción de grandes inversiones en todo el territorio nacional e independiente del sector de actividad o el destino de su producción, invitando a las provincias a adherirse al mismo (Carciofi, 2024).

El artículo 163 de dicha Ley establece que los objetivos prioritarios del RIGI refieren a promover el desarrollo económico, el fortalecimiento de la competitividad, incremento de las exportaciones, favorecimiento de la creación de empleo, brindar condiciones de previsibilidad y estabilidad, entre otros, a quienes se comprometan en invertir un volumen superior a US\$ 200 millones o más (Ley 27.742). De esta manera, las grandes inversiones empresariales, las cuales suponen compromisos de capital a largo plazo, que inviertan en la ventana de oportunidad de dos años obtendrían beneficios tributarios e incentivos cambiarios mantenidos normativamente durante 30 años (no se podrían modificar los beneficios otorgados ni crear nuevos impuestos que afecten los proyectos) (Carciofi, 2024).

Tanto las provincias de Salta y Jujuy han adherido al RIGI. Este régimen de promoción es la profundización de una visión liberal de desarrollo enfocada estrictamente en los mercados, sin mención alguna al desarrollo sostenible o la cosmovisión contrahegemónica indígena. No obstante, se presentan ciertas críticas a los planes del gobierno nacional, las provinciales y el RIGI, en virtud de la escasa presencia de la cosmovisión de *territorio* y *desarrollo* de las comunidades indígenas.

En primer lugar, la importancia del proceso participativo amplio y plural para la construcción de acuerdos básicos sobre la *visión compartida* señalada por el PEDMA, habría sido desarrollada por la conformación de una Mesa Facilitadora compuesta entre diversos actores del sector tales como organismos gubernamentales nacionales y provinciales, instituciones científicas, sindicatos, empresas, entidades gremiales empresariales, académicos, profesionales y organizaciones de la sociedad civil y religiosas (Gómez y Marchegiani, 2021). Pero este debate no se ha dado en el país:

“La conformación de la Mesa refleja otra vez una mirada endogámica. Posee una fuerte representación de instituciones gubernamentales, gremios vinculados a la actividad y

del sector empresario. Y brillan por su ausencia voces distintas que podrían arrimar nuevos elementos al debate: entidades comunitarias y colectivos sociales que hace décadas se movilizan para denunciar los impactos de la minería a gran escala.” (Gómez y Marchegiani, 2021:119).

La Mesa Facilitadora y el PEDMA podrían haber significado no solo un primer paso en posicionar al Estado Nacional como articulador del proceso de desarrollo de la actividad minera, sino también en colocar la pluralidad de voces (como la participación de las comunidades indígenas u ONGs) y la cuestión ambiental en la misma escala que el resto de los actores de la Mesa. Simultáneamente, es escasa la mención a los pueblos originarios a lo largo de todo el Plan, dando cuenta del enfoque asignado. El PEDMA terminó constituyéndose como un decálogo de buenas intenciones (Gómez y Marchegiani, 2021).

A su vez:

“Una genuina mesa de diálogo tendría que poder incorporar la pluralidad de voces existentes alrededor de la minería. No solo incluir a aquellas instituciones gubernamentales, referentes académicos y científicos, y organizaciones que promueven la actividad, sino también a aquellos actores e instituciones que velan por la vigencia de los derechos de poblaciones afectadas y por el cumplimiento de la normativa ambiental.” (Gómez y Marchegiani, 2021:120).

Al analizar la cita previa, se observa que el PEDMA, la legislación nacional y los programas provinciales, demuestran tener como objetivo el promover la instalación de grandes empresas transnacionales y la expansión de la minería, específicamente el litio. (Argento y Zicari, 2018:9). La carencia de pluralidad de voces de la Mesa y de enfoques del PEDMA, da cuenta de que solo se prioriza un enfoque de desarrollo que privilegia a los indicadores clásicos (tales como el Producto Interno Bruto o Producto Bruto Geográfico), mientras que se ignoran otros indicadores o concepciones locales sobre el desarrollo territorial.

Por otro lado, el PEDMA y los programas provinciales carecen de un enfoque normativo jurídico y de derechos, privilegiando una mirada de buenas prácticas asociadas al sector privado, imposibilitando de este modo su control efectivo (Gómez y Marchegiani, 2021:121). A su vez, existe una falta de protocolos claros por parte de los ejecutivos provinciales para garantizar los derechos constitucionales de las comunidades indígenas (Plagier, 2024:295). Mientras tanto, la aprobación del RIGI, como parte de la *Ley bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos*, aceleró el fomento de grandes inversiones, entre ellas para la explotación minera. Aquí se observa un claro desbalance entre el control y la promoción.

Simultáneamente, existen desafíos con respecto a la participación ciudadana y el cumplimiento del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas en todos los planes gubernamentales, debido a que la oposición a los proyectos mineros ha sido criminalizada por parte de las empresas y políticos.

Conclusiones

A partir de los elementos previamente analizados, se observa que aún persiste una contradicción en la visión de *territorio y desarrollo* de las comunidades indígenas (y en específico, las próximas a los yacimientos de litio) con las propuestas realizadas desde el Estado nacional como el PEDMA y el RIGI o los respectivos planes provinciales. A su vez, se demuestra que el eje del modelo elaborado por los mismos es de carácter extractivista.

A su vez, este panorama permite identificar que los avances del paradigma multiterritorial contrahegemónico basado en el territorio como un espacio vivido, o para el *buen vivir*, son escasos o nulos en dichos planes, frente a la predominancia del paradigma territorial hegemónico tradicionalista, la cual está directamente vinculada al modelo económico extractivista. No se debe olvidar que la relación entre las comunidades y los salares, donde se ubica el litio, son antiguas y vitales, caracterizadas por una cuestión ancestral.

Este trabajo permite señalar que tanto el PEDMA, como también los planes provinciales, reconocen formalmente a los pueblos originarios y se les reconoce un enfoque relativamente participativo, pero no comparten la misma visión de desarrollo con cultura e identidad provista desde los pueblos originarios, basado en una filosofía holística fundamentada en vivir dentro de los límites del mundo natural, junto a los valores del equilibrio, colectividad, solidaridad y reciprocidad. Y a su vez, en la tradición de la inclusión de sus sistemas sociales, culturales, políticos y espirituales. En contraposición, los planes propuestos por el Estado se encuentran mucho más próximos a la lógica estrictamente económica y de mercado, aunque bajo los matices de protección del medioambiente.

Por otra parte, a pesar de que discursivamente los respectivos planes incluirían las cosmovisiones indígenas mediante la concepción de *visión compartida*, esta investigación permite inferir que la inclusión de las comunidades aledañas en capacitaciones de cuidado del medio ambiente y la participación propuesta en los planes provinciales aparenta ser testimonial. Las consultas previas que son realizadas no disponen de consentimiento, y no brindan la posibilidad de ser un actor con posibilidad de veto o con capacidad de redefinir los proyectos mineros. Aún las voces y demandas de las comunidades indígenas del norte del país siguen estando invisibilizadas, considerando que sus aportes en los debates sobre la utilización del litio y del territorio son una obstrucción o amenaza.

En línea con la invisibilización, la conformación de la Mesa Facilitadora propuesta por el PEDMA refleja una mirada endogámica ya que posee una fuerte representación de instituciones gubernamentales, gremios vinculados a la actividad y el sector empresario, pero se evidencia una ausencia total de las comunidades indígenas, la cual representaría una voz disidente con el resto de los actores. A su vez, la carencia normativa imposibilita el control efectivo de las propuestas del PEDMA, mientras que las Guías de Lineamiento planteadas en el Plan Nacional demuestra una amplia predominancia del desarrollo económico tradicional.

De este modo se concluye que el PEDMA, la legislación nacional y los planes de minería de las provincias poseedoras de litio, demuestran tener como objetivo la promoción de la instalación de grandes empresas transnacionales para la expansión de la explotación minera

del litio, todo ello sin ponderar en la misma jerarquía a las cosmovisiones indígenas de territorio y desarrollo.

Referencias Bibliográficas

Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista THEOMAI*, N°. 27/28, pp. 64-79.

Argento, M. y Zicalli, J. (2018). Políticas Públicas y Conflictos Territoriales en torno a la explotación del litio en Salta: El caso de Salinas Grandes. *Antropología e Historia. Vol. 1*, N°29, 2018, pp. 1-36. *Revista Andes*.

Carciofi, R. (2024). Cuando Von Mises captura al Estado: el régimen de incentivo a las grandes inversiones (RIGI). *Alquimias Económicas*.
<https://alquimiaseconomicas.com/2024/05/02/cuando-von-mises-captura-al-estado-el-regimen-de-incentivo-a-las-grandes-inversiones-rigi/>

Centro de Estudios Internacionales (CEI). (2024). *La minería de litio en la Argentina: Diagnóstico actual y perspectivas a futuro*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA.
<https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Naciones Unidas.

Constitución de la Nación Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/constitucion-nacional-112629>

Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera (2024). Informe mensual: Exportaciones Mineras de Argentina. *Ministerio de Economía*.

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). (2020). *Presidencia de la Nación*. <https://www.argentina.gob.ar/economia/mineria/eiti-portal-de-transparencia-de-las-industrias-extractivas/exportaciones-mineras>

Enriquez, A. (2019). Acciones y consecuencias de la explotación del litio en Jujuy. Un estudio desde la ecofilosofía. *Tecnología & Sociedad*. Buenos Aires, B, 2019, 59-76.

Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH). (2024). Fiebre por el litio: derechos de pueblos indígenas bajo amenaza en Jujuy, Argentina. Informe de misión internacional de observación (21-25 de agosto de 2023). N° 824e.

Gobierno de la Provincia de Salta. (2021). Plan Provincial para el desarrollo minero sustentable 2021 – 2030. *Secretaría de Minería y Energía*.

Gómez, L., y Marchegiani, P. (2021). Plan de desarrollo minero a 30 años: ¿dejar todo igual para que nada cambie? *FARN. Informe ambiental 2021*. Cap. 3: *Minería: el agua vale más que todo*.

Haesbaert, R. (2021). Território e descolonialidade: Sobre o giro (multi)territorial/de(s)colonial na América Latina (1.ª ed.). *CLACSO; Programa de Pós-Graduação em Geografia; Universidade Federal Fluminense*.

Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). (2023). Concluye la primera etapa del Plan de Acción entre JEMSE y CFI. *Gobierno de la Provincia de Jujuy*. <https://jemse.gob.ar/2023/06/14/concluye-primer-etapa-de-plan-accion-entre-jemse-y-cfi/>

Marchegiani, P., & Gómez, L. (2021). Plan de desarrollo minero a 30 años: ¿Dejar todo igual para que nada cambie? *Informe ambiental 2021. Pandemia y crisis ambiental: Dos caras de una misma moneda* (cap. 3). Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/61/295). https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1). <https://docs.un.org/es/A/RES/70/1>

Pragier, D. (2021). *Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas*. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.

Pragier, D. (2024). *Las respuestas de las comunidades indígenas frente a la explotación del litio en la Puna argentina*. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(64).

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). (2015). Los ODS en acción: ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible? *Naciones Unidas*. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

Secretaría de Minería. (2021a). Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino. *Ministerio de Desarrollo Productivo*.

Secretaría de Minería. (2021b). Lineamientos para la Gestión Social de la Minería Argentina. *Ministerio de Economía*.

Secretaría de Minería. (2021c). Gestión Racional de Residuos Mineros. *Ministerio de Desarrollo Productivo*.

Svampa, M. (2015). ¿El desarrollo en cuestión? Algunas coordenadas del debate latinoamericano. *UNGS. Capítulo 1, El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporánea*

U.S. Geological Survey (2021). Mineral Commodity Summaries 2021. *U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey.*