

KACHI YUPI:

UN EJERCICIO DE AUTODETERMINACIÓN INDÍGENA EN SALINAS GRANDES

Rodrigo Solá

*Abogado (Universidad Nacional de Córdoba),
acompañante de comunidades indígenas desde 2002.
Fundador y Delegado Regional NOA de la Asociación de
Abogados/as de Derecho Indígena.*

Resumen Ejecutivo

Kachi Yupi, el procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado (en adelante, CPLI) para las comunidades indígenas de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, es una muestra de ejercicio de autodeterminación en el marco del Buen Vivir sobre sus territorios, de defensa de sus derechos y de relacionamiento con el Estado en un plano de igualdad y respeto. La concreción de esta primera experiencia en el país implica el apoderamiento de herramientas jurídicas reconocidas a nivel nacional e internacional y la adecuación de las mismas a la cosmovisión comunitaria, mentalidad e identidad cultural.

En 2010 estas comunidades iniciaron un proceso de resistencia frente a un poder hegemónico, el avance acelerado de la industria de litio en sus territorios comunitarios con la anuencia del Estado Nacional y provincias. Desde un principio se tuvo la claridad que para poder llevar adelante la lucha y planificar una estrategia integral y armónica deberían proyectarse acciones judiciales, pero para alcanzar efectividad en los reclamos se debía atender también a lo organizativo, lo formativo, lo comunicacional, a las alianzas, a la capacidad de resistencia, y a la generación de alternativas superadoras como ejes complementarios.

En este contexto, nació la idea de Kachi Yupi como una norma que emanara de las bases de las propias comunidades, que respetara los principios y valores heredados de los ancestros, que fuera discutido y consensuado de forma tradicional y se presentara ante las autoridades oficiales para que sea reconocido y utilizado toda vez que pretendiera realizarse cualquier medida administrativa o legislativa que pudiera afectarles de alguna manera. Kachi Yupi o Huellas de la Sal, remite tanto a las raíces profundas de la identidad que le dan origen, como al camino a seguir para canalizar el derecho a la participación, consulta y CPLI.

En las antípodas de la tutela jurídica, propia del paradigma colonial vigente durante siglos, Kachi Yupi defiende el principio de autodeterminación como la capacidad de los pueblos de decidir por sí mismos sus propios destinos como sujetos colectivos titulares de derechos, dignos, libres y plenamente capaces.

Asumiendo la complejidad de la cuestión en este artículo analizaremos brevemente la experiencia de Kachi Yupi, atendiendo a elementos históricos, jurídicos, sociales y culturales. Caracterizaremos a las comunidades de Salinas Grandes y al fenómeno reciente producido por el descubrimiento del litio en la región, en especial las respuestas encaradas comunitariamente. Desde el plano jurídico analizaremos las implicancias y diferentes manifestaciones del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas como reflejo de su capacidad autonómica, para finalmente concentrarnos en el estudio de Kachi Yupi, su proceso de elaboración y debate, características principales y procedimiento consensuado.

1. Las comunidades de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc



Foto: Ana Di Pangracio

a. Breve caracterización y repaso histórico

En la región de la Puna, ubicada en el noroeste argentino, se encuentran las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Allí habitan más de treinta comunidades originarias pertenecientes a los pueblos/naciones Kolla y Atacama, compartiendo el territorio y haciendo uso del mismo bajo la forma de la posesión y propiedad comunitaria. Si bien el territorio es considerado una unidad sin divisiones ni desmembramientos tanto ambiental como social y culturalmente, su administración política está dividida entre las jurisdicciones de las provincias de Jujuy y Salta.

Desde sus orígenes, estas comunidades se han distinguido por su movilidad, recurriendo a diferentes tipos de producción conforme a las temporadas para así optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales existentes. Esto permitió profundizar una compleja red de intercambios de productos entre Valles, Quebrada de Humahuaca, Puna, zona selvática y Chaco. Mu-

chas de las técnicas desarrolladas en relación a la construcción de viviendas, agricultura, pastoreo, cerámicas y tejidos provienen de esa época y perduran hasta la actualidad¹.

Con la colonia se produjo el despojo de las tierras y el sometimiento a diferentes formas de explotación, las cuales se mantuvieron incluso con el Estado Argentino ya constituido. Para agravar esta situación entre 1840 y 1870 la provincia de Jujuy impulsó el impuesto a la extracción de sal y el impuesto inmobiliario, que se pagaba por la cantidad de cabezas de ganado. Todo este escenario descripto desencadenó las rebeliones indígenas de la Puna, que tuvieron lugar en la década de 1870, culminando con enfrentamientos armados de Quera y Abra de la Cruz².

En la segunda mitad del siglo XIX estalló la Guerra del Pacífico (1879-1883), en la que tanto Perú como Bolivia debieron ceder parte de su territorio a Chile. Casi de inmediato Chile comenzó una intensa extracción de salitre en el desierto que acababa de ganar³. En la Puna esta actividad generó el traslado de ganado a pie desde otras regiones (vacunos para la alimentación de la población de las oficinas salitreras, burros y mulas para el transporte).

En el siglo XX se desencadenaron grandes cambios con la llegada del ferrocarril que alcanzó la frontera con Bolivia. La capacidad del transporte fue desplazando a los arrieros de mulas y a las caravanas de los pobladores puneños. Esto ocasionó que se iniciara una fuerte migración estacional como mano de obra hacia las tierras bajas para la cosecha de caña. Inicialmente la migración fue forzada, aquellos que se llamaban "dueños" obligaron a realizar trabajos en las tierras bajas de los ingenios como parte de pago de "arriendos". A los ingenios llegaban trenes repletos de puneños "sometidos" por los contratistas en La Quiaca o en Abra Pampa⁴.

También por esa época se instalaron importantes empresas mineras en la Puna de Jujuy (Minas Pirquitas, Aguilar y Pan de Azúcar) que requerían gran cantidad de obreros, provocando el abandono de las actividades tra-

¹ Las referencias históricas se elaboraron sobre la base de síntesis de publicaciones científicas elaborada por la Dra. Mariete Albieck, de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), investigadora del CONICET, que las realizó a solicitud de un programa de capacitación para las comunidades, que se ejecutó durante los años 2009-2010.

² Bidondo, E. (1980) *"Historia de Jujuy"*. Buenos Aires. Plus Ultra Zinni, A. (1920) *"Historia de los Gobernadores de las Provincias Argentinas"*. Buenos Aires. Vaccaro.

³ Querejazu Calvo, R. (1979) *"Guano, Salitre y Sangre"*. Bolivia. Editorial Los Amigos del Libro.

⁴ Historia del Ferrocarril en www.argentina.gov.ar, portal oficial del Estado Argentino. Revisado el 17/07/2015.

dicionales y de los viajes de intercambio⁵. Con el correr de los años y el empobrecimiento progresivo de las familias, muchos de ellos continuaron migrando para obtener algún tipo de ingreso que les permitiera sostener a sus familias.

En 1946, durante el gobierno del Presidente Perón tuvo lugar 'El Malón de la Paz', en el que más de ciento cincuenta originarios de la Puna se dirigieron a pie a Buenos Aires para reclamar por la titularidad de sus tierras. Pese al esfuerzo volvieron con las manos vacías. Recién en 1949 el Gobierno Nacional decretó la expropiación de cincuenta y ocho latifundios de la Puna que pasaron a la provincia de Jujuy como tierras fiscales para ser entregadas en propiedad a sus pobladores, objetivo que no se cumplió. En 1958 las tierras fueron transferidas de la Nación a Jujuy, que tampoco cumplió con el mandato. Algunas familias que contaban con recursos para solventar los trámites correspondientes, lograron concretar títulos individuales de propiedad de sus tierras, pero la gran mayoría no pudo obtener sus escrituras⁶.

Durante la década del 90, la política económica del país llevó al cierre del ferrocarril y al retraimiento de la actividad minera. Esto incentivó aún más la migración de los pobladores de la Puna ya no solo a poblaciones cercanas, sino hacia otros puntos del país.

Luego de la reforma de la Constitución Nacional (CN) en el año 1994, el Estado Argentino reconoció por primera vez la preexistencia de los Pueblos Indígenas y los derechos comunitarios en su artículo 75, inciso 17, reiniciándose la lucha de las comunidades por la titularidad de sus tierras⁷.

En el año 1996 el Estado Nacional firmó un convenio con la provincia de Jujuy para concretar la regularización de los títulos de propiedad comunitaria indígena. Se implementó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborígenes de Jujuy. Aun así, la provincia no cumplió lo que motivó que en el año 2003 las comunidades indígenas presentaran una demanda de amparo en contra del Estado provincial. En el año 2006 el Tribunal Contencioso Administrativo sentenció a favor de los demandantes ordenando al Estado Provincial el reconocimiento de los títulos comunitarios solicitados y la aplicación del derecho a la consulta previa. Hasta la fecha sólo se han entregado un tercio de los títulos demandados.

⁵ Belli, E. (2006) *"Estudios sociales y producción minera en la Puna Jujeña"*. En Estudios Sociales del NOA, Instituto Interdisciplinario de Tilcara. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras UBA.

⁶ Valko, M. (2007) *"Los Indios Invisibles del Malón de la Paz"*. Buenos Aires. Asociación Madres de Plaza de Mayo.

⁷ Carrasco, M. (2000) *"Los Derechos de los Pueblos Indígenas"*. Buenos Aires. IWGIA.

A principios de 2010 comenzaron actividades de exploración minera en distintos salares argentinos en búsqueda de litio. Las comunidades plantearon su preocupación por no haber sido consultados acerca de esta actividad y por las eventuales consecuencias en el equilibrio comunitario y ecológico. Comienza aquí una nueva etapa en la historia de lucha en resguardo de sus derechos comunitarios, sobre la cual profundizaremos más adelante.

b. Una cultura y modelo de desarrollo vinculado a las Salinas Grandes

La mayoría de las comunidades de Salinas Grandes viven de actividades pastoriles, cría de ovejas y llamas, complementando sus economías con la producción agrícola en pequeños lugares fértiles y cálidos. La sal es un complemento básico, pues es el producto que les permite obtener otros recursos. Muchos trabajan o han trabajado en las Salinas, éstas han provisto sustento por generaciones, antes mediante el trueque y los viajes de intercambio, y luego como jornaleros en las cooperativas salineras o como vendedores en los mercados regionales. Las salinas son parte de su historia e identidad.

Foto: Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.





Foto: Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

Desde su perspectiva la sal no es un recurso económico, sino que constituye un “ser vivo”: tiene un ciclo de crianza, al igual que las siembras. En torno a su uso las comunidades guardan conocimientos aprendidos de los mayores, reconociendo diferentes tipos de sal y los sitios donde encontrarla. El manejo racional de la misma ha evitado su extracción fuera de control.

Esta concepción de profundo respeto por la relación armónica con la Pachamama se vincula con su forma de entender el mundo. A diferencia de la mentalidad occidental, que ve en la tierra un elemento más de cambio mercantil, las comunidades indígenas mantienen una íntima y espiritual vinculación entre el Hombre, la Naturaleza y el cosmos. En las últimas décadas el derecho ha reconocido y valorado esta particular cosmovisión mediante regulaciones especiales que permiten a las comunidades indígenas desarrollarse conforme a sus pautas ancestrales. Como pertenecientes a las culturas andinas, las comunidades de Salinas Grandes adscriben al Buen Vivir, antes que al desarrollo estratégico o crecimiento económico individualista. Este concepto sólo puede desenvolverse en la medida en que se refuerce la participación, se proteja la identidad y la diversidad cultural y se recupere el control social y la memoria.

El modelo de desarrollo comunitario es así entendido como el conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones materiales y espirituales para realizar una vida armónica y feliz. Desde esta lógica no son posibles miradas parciales sino de forma holística: el "Pacha" es espacio, tiempo, materia, espíritu y proyecciones trascendentales⁸.

Este marco filosófico y espiritual permite a las comunidades indígenas de Salinas Grandes sostener un concepto de desarrollo relacionado con un modo identitario profundo que reproduce una cultura y define una identidad pre-existente al Estado.

C. El avance de la industria del litio

A principios del año 2010 se descubrió litio en las salmueras subterráneas que dan vida al salar, un mineral que se propone como la nueva fuente de energía. Desde entonces, se produce en la zona un acelerado proceso de exploración por parte de empresas multinacionales, promovido por el Gobierno Nacional, de Salta y Jujuy.

El litio es presentado como el mineral del futuro por su potencial relacionado con la industria automotriz y energética, se emplea en pilas y baterías de productos electrónicos, aspirando a reemplazar progresivamente a los hidrocarburos⁹. El litio en sí no es una fuente de energía sino que permite almacenar otros tipos de energía por mayor tiempo y con mejores resultados.

Desde el gobierno se apela a lo noción de desarrollo para justificar el acelerado proceso de exploración y explotación¹⁰. Salta, a través del Decreto N° 3860/10, declaró de interés público el proyecto e iniciativa privada de la empresa Bolera Minera S.A. para la exploración, explotación e industrialización de recursos sobre siete minas del Salar Salinas Grandes. El Gobierno de Jujuy dictó el Decreto – Acuerdo N° 7592 que declara las reservas minerales que contengan litio como recurso natural estratégico generador del desarrollo

8 Grillo, E. (1990) *"Agricultura y Cultura en los Andes"*. La Paz. Ed. Hisbol – PRATEC.

Martínez Sarasola, C. (2010) *"De manera sagrada y en celebración. Identidad, cosmovisión y espiritualidad en los pueblos indígenas"*. Buenos Aires. Biblos.

9 Aranda, Darío. *"La Fiebre del Litio"*. Página 12, 6 de junio de 2011.

Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-169555-2011-06-06.html>.

10 Ver *"Estamos ante una gran oportunidad. Rodolfo Tecchi y el desarrollo del litio en Argentina"*. Revista Tecnoil, Agosto de 2011, N° 331, página 34.

También disponible en <http://tecnoilweb.com>

socio económico de la provincia. De manera similar, un proyecto legislativo en el orden nacional pretende declarar de interés estratégico nacional la explotación de litio y crear una empresa reguladora de la actividad¹¹.

Todas estas normativas fueron sancionadas sin ningún tipo de consulta a las comunidades indígenas afectadas, vulnerando principios constitucionales y de derecho internacional que prescriben tal obligación. Tampoco se hizo referencia a problemas ambientales ocasionados por la actividad, pese a advertencias realizadas en informes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la investigación Recursos Hídricos de la Puna, Valles y Bolsones Áridos del Noroeste Argentino¹², y en estudios especializados en aguas por encargo del Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ)¹³.

d. Estrategias de resistencia – la defensa del territorio

Ante la intromisión de las empresas mineras las comunidades advirtieron la necesidad de encarar un proceso de defensa de sus derechos, del territorio y de la vida comunitaria. Desde su cosmovisión, se estaba afectando la relación armónica con la Pachamama, su espiritualidad y cultura milenaria. Además de las posibles consecuencias de la actividad en otros órdenes, como el ambiental o social. Desde entonces, han discutido y practicado una estrategia integral para la defensa de sus derechos, abarcando diferentes aspectos tanto hacia el interior para su conocimiento y apropiación, como hacia el exterior para la socialización y como forma de presión a las autoridades con capacidad de decidir a nivel político o judicial. Las diferentes acciones encaradas pueden clasificarse en:

Organizativas:

Las comunidades comenzaron a reunirse desde el mes de mayo de 2010 conformando la Mesa de Comunidades y Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, la cual se reúne mensualmente para tratar

¹¹ Ver “Tras una YPF del litio” en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-276339-2015-07-04.html>

¹² Paoli, H. (2009) “Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y Tecnología de Riego en el Altiplano Argentino”. Jujuy, INTA.

¹³ Mancar, A. y Gonnet, J. (2010) “Consideraciones Ambientales en Relación a la Construcción de Pozos de Prospección Minera y/o Hidrogeológicas en las Salinas Grandes de la Provincia de Jujuy”. Jujuy, COAJ, inédito.

la cuestión y otros asuntos relacionados con las problemáticas comunitarias, como así también, compartir espacios de reflexión y espiritualidad. Una Mesa chica, con representación proporcional zonal, asume tareas de carácter ejecutivo. Además se recurrió a profesionales de la Universidad Nacional de Salta y de Jujuy y a abogados/as de trayectoria en el acompañamiento a comunidades indígenas;



Foto: Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

Formativas:

Se llevaron a cabo alrededor de treinta instancias formativas que tienen por objetivo principal afianzar los conocimientos básicos de los miembros de las comunidades en torno a los Derechos Humanos, Derecho Indígena y Ambiental, garantías constitucionales, exigibilidad de los derechos, entre otros temas de trascendencia a criterio de las comunidades. Se invitó a miembros de otras comunidades a presentar sus experiencias, especialmente relacionados con derechos indígenas, analizando las acciones llevadas a cabo y proponiendo otras medidas superadoras;

De apoyo a la resistencia:

Siendo este un proceso largo y en el que surgen diferentes vicisitudes, han sostenido desde un principio la necesidad de generar acciones o acompañamientos que contribuyan al sostenimiento de la lucha y mantengan el inte-

rés hasta tanto alcance algún tipo de resolución. Cuando la participación en asambleas decrece, se designa a dos o tres dirigentes para realizar recorridos por las comunidades para interiorizarse de los motivos de la ausencia y recordar la importancia de su presencia y aportes. También sostienen la relevancia de acompañar a los/as dirigentes y evitar que los mismos sean sometidos a presiones, amenazas o tentaciones. Se ha conformado un equipo encargado de la gestión de fondos ante particulares u organizaciones no gubernamentales (ONG), desde la elaboración de proyectos hasta su ejecución y rendición. Ante ciertos eventos particulares, como el intento de las mineras de ingresar al territorio para extraer muestras de mineral, se han organizado para sostener guardias en distintos puntos estratégicos y así evitar la intrusión indebida. Un criterio particular es el de generar distintos hechos que mantengan el interés por la causa, realizando eventos culturales, festivales de la sal, ferias de trueque, presentaciones internacionales, celebraciones tradicionales en el territorio, etc.;

Jurídicas:

El 24 de noviembre de 2010 se presentó una Acción de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) por incumplimiento de la obligación de consulta y participación en pedimentos de exploración y explotación de litio¹⁴. Luego de una audiencia pública en la que participaron dirigentes indígenas y representantes del Gobierno de la provincia de Jujuy, la Corte declaró su incompetencia y decidió remitir la causa a los juzgados provinciales, lo cual implicaría una división de la causa y del territorio, por tanto una denegación de acceso a la justicia en instancia adecuada. Ante esta declaración judicial, se decidió elevar el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁵. El caso se presentó además a la Relatoría de Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), manteniéndose una reunión en Ginebra el día 14 de julio de 2011 con el por entonces Relator James Anaya. Durante la misma, se avanzó sobre la posibilidad de una visita oficial al país y al territorio de las comunidades salineras, hecho que se concretó ese mismo año el día 4 de diciembre en el sitio conocido como Ojo de Huáncar. En septiembre de 2012 el Relator presentó al Consejo de Derechos Humanos en su 21° Período de Sesiones su informe sobre la visita oficial a la República Argentina en el cual observa la falta de una política adecuada que priorice y atienda la formulación e implementación de políticas públicas para efectivizar

¹⁴ Expediente N° 1196/2010: "Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/amparo con competencia originaria". CSJN.

¹⁵ La presentación se realizó el día 26 de Junio de 2013, encontrándose en proceso de admisión.

los derechos de los pueblos indígenas. En su informe refiere especialmente al caso de Salinas Grandes¹⁶. También se presentó el caso ante el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), en el mes de noviembre de 2011. Se plantearon las vulneraciones a los derechos al territorio, al agua, al desarrollo, a la alimentación, a la cultura, al patrimonio e identidad. El día 2 de diciembre de 2011 el Comité publica el informe *“Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Argentina”* en el cual se exponen preocupaciones en materia de violaciones a derechos de los pueblos originarios, y en especial por la situación de Salinas Grandes¹⁷;

De articulación:

Las alianzas han sido fundamentales para mantener vivo el proceso y equilibrar las relaciones de fuerza intervinientes. En ciertas ocasiones se entablaron para obtener recursos humanos o económicos necesarios para alguna actividad puntual, por ejemplo sostenimiento de asambleas o talleres, informes ambientales, honorarios profesionales, traslados a la capital, viajes internacionales, etc. En diferentes instancias se articuló con organizaciones tales como ENDEPA (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen), OCLADE (Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo), COAJ, FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Fundación Avina, Vecinos Autoconvocados de Tilcara, Red Puna, Red de Asistencia Jurídica contra la Megaminería y Maestría de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Salta, SERPAJ

¹⁶ *“La extracción de recursos naturales a lo largo del país también ha generado numerosos casos de disminución de territorios de los cuales dependen los pueblos indígenas. En las zonas desérticas del norte del país, específicamente en las provincias de Salta y Jujuy, representantes indígenas expresaron su preocupación por el consumo de agua que realizan las empresas mineras y el temor de que ello conlleve efectos desastrosos sobre los niveles de este recurso en la zona. En la región de las Salinas Grandes que abarca las provincias de Salta y Jujuy, por ejemplo, se teme que la propuesta de explotación del litio afecte el nivel de agua en esta zona árida, el cual es necesario para la cría de ovejas, cabras y llamas, y es asimismo esencial para la producción y cosecha de la sal, una actividad importante para la economía tradicional de la zona”.*

¹⁷ *“...El Comité también lamenta los defectos en procesos de consulta con comunidades afectadas indígenas, que en algunos casos han conducido a la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente ocupados o han usados por ellos sin su CPLI y sin una justa compensación, en violación de la Constitución (el art. 75) y del Convenio 169 de la OIT. El Comité está particularmente preocupado por las consecuencias negativas de la explotación de litio en Salinas Grandes (provincias de Salta y Jujuy) sobre el medio ambiente, sobre el acceso al agua y sobre el modo de vida y subsistencia de las comunidades indígenas (arts. 1, 11 y 12)...”*

(Fundación Servicio Paz y Justicia), GAJAT (Grupo de Acceso Jurídico a la Tierra), Programa de Diversidad Cultural del Ministerio Público de la Nación, entre otras. En otros casos, la articulación tuvo que ver con apoyo recíproco y estratégico con otras comunidades aquejadas por el modelo extractivista. Se destaca la vinculación con el Colectivo Apacheta, el cual se conforma como resistencia al avance de la industria del litio en la zona del Salar de Caucharí-Olaroz, Departamento de Susques, provincia de Jujuy;

Comunicacionales / de visibilización:

Se realizan acciones públicas como manifestaciones, cortes de ruta simbólicos con difusión de información a través de panfletos, etc. Para la comunicación interna se creó un boletín informativo que da cuenta de las resoluciones de las asambleas, noticias de la región y luchas de otras comunidades. Se participó de una convocatoria de la ONG "Amigos de la Tierra" quien anualmente visibiliza las acciones de empresas mineras de origen francés que manifiestan en su país tener políticas de cuidado ambiental pero que en la práctica no las cumplen, a través de una mención que denominan "Pinocho". Luego de una selección de casos por un jurado y votación popular a través de medios informáticos, en el 2012 se dio el premio a la empresa francesa Bolera por el caso de Salinas Grandes. Un dirigente indígena viajó a París a recibir el premio en su nombre, conforme lo estila la organización. La empresa se retiró de la Cuenca, dejando sin efecto el proyecto. También en este sentido, se considera fundamentales a los medios de comunicación, tanto locales como nacionales e internacionales. En ocasión de la visita del Relator Oficial de la ONU se realizaron dos documentales reflejando el proceso de lucha comunitario;

Generadoras de alternativas:

Como forma de anticipación se ensayan mecanismos para la generación de alternativas, que van desde el estudio de las condiciones de mercado y presentación de propuestas no contempladas alternas a la mega-actividad minera (como producción de quinua, lana de vicuña o turismo) hasta la elaboración de normas propias. En este último sentido, se trabajó en la elaboración del procedimiento de consulta basado en el principio de autodeterminación. Este documento como veremos más adelante pretende encauzar los derechos a la participación, consulta y CPLI conforme a los estándares internacionales.

II. Acerca de la autodeterminación de los pueblos: un derecho a ejercer

En las últimas décadas, la irrupción de los pueblos indígenas como sujetos de derechos ha generado una verdadera revolución jurídica, imponiéndose una nueva orientación que obliga a comprender el orden cosmovisional y cultural indígena como procesos con autonomía propia. Esto supone tener en cuenta que todas las culturas tienen concepciones propias sobre la dignidad humana y a partir de allí desarrollan una serie de instituciones sustentadas en principios y valores que les permiten identificarse como sociedad.

El ordenamiento jurídico argentino ha receptado esta concepción, mutando sustancialmente para adecuarse a sus principios. Debe considerarse la sensible modificación operada a partir de la última reforma constitucional a nivel nacional, al reconocerse la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, como así también, al garantizar la personería jurídica comunitaria y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, regular la entrega de otras aptas y suficientes, asegurar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural y la participación indígena en la gestión de los recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (artículo 75, inciso 17 - CN). A nivel local distintas provincias han incluido en sus constituciones artículos específicos relacionados con las comunidades indígenas.

A su vez, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado mediante Ley Nacional N° 24071, encontrándose en vigencia. Y en relación a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas la Argentina dio su voto afirmativo en la Asamblea de la ONU celebrada en 2007.

Este conjunto de normas, sumado a las directrices sentadas por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han sentado la base para el reconocimiento del principio de la libre determinación de los pueblos indígenas. Conforme a éste los pueblos indígenas *“determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”* y habilita *“la autonomía y el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”* (artículo 3 y 4 Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Como consecuencia, los pueblos indígenas pueden decidir por sí mismos como sujetos colectivos la adopción de su propia forma de gobierno, definir sus instituciones políticas, elegir a sus autoridades comunitarias sin injerencia externa, resolver conflictos comunitarios conforme a sistemas de administración de justicia tradicionales, defender la vigencia del derecho consuetudinario, adoptar nuevas normas jurídicas, administrar los bienes naturales, como así también adoptar y exigir el respeto de su modelo de desarrollo económico, social y cultural.

Para la relación con el Estado, y como emanación de estas manifestaciones se instauraron los institutos de la participación indígena, consulta previa y CPLI. Éstos pretenden amplificar las voces indígenas para que sean escuchadas en materia de políticas públicas y cada vez que se pretenda avanzar en una medida administrativa o legislativa que pudiera afectarles.

De esta forma, el derecho a la libre determinación, hoy con máxima jerarquía constitucional, se constituye en una herramienta fundamental para los pueblos indígenas pues su respeto es prioritario a fin de asegurar la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, y de los derechos colectivos a la identidad cultural y las tierras/territorios.

III. Kachi Yupi – Huellas de la Sal

Kachi Yupi es fruto del esfuerzo de las comunidades de Salinas Grandes, basado en el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas¹⁸. El documento se elaboró de forma similar a las "*minkas*", es decir, como trabajo comunitario y compartido, construyéndose desde las bases y consensuando entre todos los actores para que estén reflejadas la variedad de opiniones y saberes.

En primer lugar, se definieron los objetivos, el principal relacionado con la definición de criterios comunes y contenidos especiales en torno a la participación, consulta y CPLI, a fin de proporcionar elementos para la elaboración de un posible protocolo de consulta especial. Para su concreción se generaron espacios de discusión y validación de acuerdos. En talleres realizados en toda

¹⁸ La elaboración de Kachi Yupi contó con el acompañamiento de ENDEPA, OCLADE, FARN, Área de Tierra y Territorio de la Secretaría de Agricultura Familiar – Jujuy, Fundación Heinrich Böll, Natural Justice y COAJ.

la Cuenca se abordó el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, diferencias con el modelo colonial-tutelar, estándares internacionales, entre otros temas generales.

En esos encuentros se discutieron conceptos y elementos tales como la participación, la naturaleza de la consulta, el consentimiento, obligaciones y responsabilidades, mecanismos apropiados, buena fe, instituciones representativas, la necesaria adecuación cultural, el marco de libertad y los pasos a cumplir por parte del Estado en cualquier proceso de este tipo. También se conocieron experiencias de otras comunidades en procesos con características similares.

A medida que se avanzaba se registraban las coincidencias de las diferentes comunidades. En los casos en que surgieron diferencias se presentaron en asambleas para ser sometidas a debate y alcanzar un consenso. Con las conclusiones se elaboró un documento de síntesis, el cual se sometió a consideración de asambleas comunitarias en distintas oportunidades.

El 22 de agosto de 2015, luego de dos años de trabajo, en Asamblea General realizada en la comunidad de Quera y Aguas Calientes las comunidades indígenas de la Mesa de Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc aprobaron el documento *"Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc"*. La aprobación obedeció a *"la forma de trabajo participativa en que fue realizado y porque se adecua a nuestra cosmovisión, derecho consuetudinario e identidad, como así también a la Constitución Nacional, al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU..."*¹⁹

En la misma instancia se acordó que Kachi Yupi fuera presentado para su conocimiento y aplicación a todas las autoridades pertinentes, como así también, se promoviera su difusión entre todas las comunidades indígenas y la sociedad en general mediante distintos eventos de presentación.

a. Principios generales de Kachi Yupi

Kachi Yupi se asienta en el ejercicio del principio de autodeterminación y continuidad histórica de la posesión sobre los territorios ancestrales por parte de

¹⁹ Acta de aprobación de *"Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc"*, Quera y Aguas Calientes, 22 de agosto de 2015.

las comunidades. Se aclara que los territorios comprenden *“el Janan Pacha, el Kay Pacha y el Ukhu Pacha (incluye a las salinas, a las vertientes de agua, a los pastos, a nuestros ganados, a la Pacha, a nuestras costumbres y creencias, etc.; en síntesis: toda nuestra vida)”*²⁰.

De esencial trascendencia resulta la amplitud de las finalidades que deben regir el proceso, precisadas como: *“poner en práctica el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas según nuestra cosmovisión y derecho consuetudinario, ser protagonistas como comunidades indígenas en la definición de nuestro modelo de desarrollo, participar en la toma de decisiones de carácter general o particular que pueda afectarnos, ejercer el uso, gestión y control de los territorios comunitarios para asegurar el vivir de nuestras familias indígenas, evitar intromisiones de terceros o daños en los territorios comunitarios y ante el caso de emprendimientos administrativos o legislativos que nos afecten, expresar o no nuestro consentimiento previo, libre e informado respecto de la medida en cuestión.”*

El proceso se considera de obligatorio cumplimiento ante cualquier medida administrativa o legislativa que pudiera afectar sus derechos, territorios o intereses comunitarios, sea el nivel que fuere (nacional, provincial o municipal; involucre a una o más jurisdicciones; esté relacionado con una de las comunidades, con varias o con todas). De esta forma, se consideran nulas las medidas que hayan omitido su realización por no haber cumplido el debido proceso conforme al derecho vigente. Por lo mismo, y respetando la buena fe que debe primar en todo el proceso, se establece que debe aceptarse la posibilidad de la negativa o modificaciones y que las decisiones a las que se arriben sean de carácter vinculante y cumplimiento obligatorio. De modo ejemplificativo se citan *“proyectos que afecten las Tierras-Territorios, recursos naturales, espacio aéreo, subsuelo, actividades extractivas o de investigación, salud, trabajo, educación, turismo, deporte, declaratorias de Patrimonio de la Humanidad, cultura, arte, patrimonio tangible e intangible, obras públicas, políticas, programas y proyectos de desarrollo, eventos y actividades internacionales, emprendimientos productivos, etc.”*

Se aprobó un principio pro-comunidades indígenas, de modo tal que ante cualquier duda o confusión en la interpretación del procedimiento de Kachi Yupi, su relación con el derecho consuetudinario o su vinculación con las

²⁰ Conforme a *“Kachi Yupi – Huellas de la Sal / Procedimiento de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado para las Comunidades Indígenas de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc”*, texto aprobado en la comunidad de Quera y Aguas Calientes el día 22 de agosto de 2015. A partir de aquí todas las referencias realizadas entre comillas y en cursiva corresponden al mismo documento.

normas jurídicas oficiales vigentes, debe seguirse aquella más favorable o benigna para las comunidades.

Como principio cautelar se establece que *"en caso de haberse iniciado las actividades sin el expreso consentimiento comunitario, las mismas deberán suspenderse de inmediato mientras dure el proceso de consulta y, en su caso, proceder a las reparaciones necesarias."*

El procedimiento es continuo en el tiempo, es decir, debe iniciarse antes de la aprobación y/o ejecución de la medida lo cual incluye todas las tareas preliminares, de investigación, estudios, exploración, etc.; durante su ejecución para garantizar el control y supervisión, como así también, para implementar las acciones necesarias para prevenir, mitigar y/o reparar posibles daños; y con posterioridad a la ejecución para evaluar sus resultados, reclamar reparaciones por incumplimientos, indemnizaciones si se hubiera producido algún perjuicio, o bien consensuar participación en los beneficios. Es además integral, por cuanto incluye todas las etapas del proyecto o medida, no pudiendo avanzarse hasta tanto no se haya alcanzado el consentimiento.

Son responsables de su aplicación *"todos los funcionarios públicos e instituciones de carácter internacional, nacional, provincial o municipal, con capacidad de adoptar decisiones, ya sea que pertenezcan a instituciones electivas, organismos administrativos o de otra índole o sean responsables de políticas y programas..."*; reservándose la posibilidad de denunciar y solicitar sanciones civiles, administrativas y/o penales contra aquellos que omitan realizarla. A su vez los funcionarios y magistrados del Poder Judicial deberán considerarlo en sus resoluciones *"y en su caso exigir a las autoridades políticas y empresas particulares su aplicación y respeto..."*

Establece que los particulares también pueden solicitar la efectivización de Kachi Yupi ante un proceso específico, si no lo hubiere encarado el Estado de oficio *"a los efectos de evitar perjuicios posteriores y encauzar legalmente su proyecto particular"*.

b. Aplicación de los estándares normativos

De la interpretación armónica de la Constitución Nacional, Convenio 169 de la OIT, otras normativas concordantes y jurisprudencia de la Corte IDH, se han definido una serie de estándares mínimos de Derechos Humanos de los Pueblos

Indígenas atinentes al derecho a la participación, consulta y CPLI. Se espera que los mismos sean lineamientos que permitan su especificación en relación a comunidades indígenas particulares y casos concretos. De este modo, en Kachi Yupi se han interpretado, adecuado culturalmente y como consecuencia establecido definiciones, contenidos y criterios para cada uno de ellos.

En primer lugar se establece que debe existir *“la posibilidad de participar activamente de todo el proceso, informarnos, opinar, analizar los estudios presentados, asesorarnos con especialistas, intercambiar opiniones, producir nuevos estudios, debatir y finalmente decidir”*. Estas etapas deben realizarse en distintos momentos, pudiendo avanzarse a una nueva fase solo si se alcanzó el consentimiento en la anterior. Cada acuerdo debe ir acompañado de cláusulas de caducidad y sanciones ante el incumplimiento de cualquiera de los compromisos contraídos.

Todo el proceso debe respetar los tiempos comunitarios y brindar información adecuada y suficiente. El consenso es la forma tradicional para tomar decisiones, aunque excepcionalmente podrá acordarse en asamblea habilitar la posibilidad de votar y definir por mayoría.

Para asegurar las exigencias del estándar *“libertad”* se estipula que *“debe estar basado en derechos, no puede haber condicionantes, miedos, manipulaciones, ni negociaciones económicas, ni compras de voluntades, coimas, ofrecimientos a particulares o cualquier acto de corrupción, coacciones, extorsiones, agresiones, amenazas”*.

La información debe ser de calidad, por tanto adecuada, suficiente, completa, detallada y constante, presentada de forma pública y previa al avance de cualquier actividad, con tiempo suficiente para su estudio, e incluir ventajas y desventajas; en distintos formatos; incluso si resulta necesario producirse nuevos estudios en el lugar. La información debe considerar los aspectos sociales, ambientales, económicos, culturales y espirituales. En atención a la información técnica se considera necesario contar con profesionales, técnicos o idóneos de confianza, externos al proyecto puesto en consideración, elegidos por las asambleas comunitarias, y remunerados por sus tareas, a costa del Estado o particular interesado.

Como forma de obtener o constatar información *in situ* se especifica la posibilidad de permitir el acceso a los lugares donde se pretende ejecutar o ya se ejecutan las acciones.

La buena fe debe imperar en todo el proceso para garantizar un clima de confianza, *“sin trampas, esto implica respeto entre todas las partes, mantener los acuerdos y decisiones, evitar presiones físicas o morales, tener en cuenta*

la idiosincrasia y cultura de nuestras comunidades". Se deja a salvo la posibilidad de contar con observadores o veedores de confianza que acompañen durante todo el proceso.

Como instituciones representativas se definen a las Asambleas Comunitarias, según las normas establecidas en sus propios estatutos.

Se rescata el respeto por la identidad y cosmovisión originaria en toda etapa para así poder establecer los mecanismos que sean adecuados culturalmente. Se debe respetar además las formas tradicionales de organización de las asambleas, modos de convocatorias, el inicio con ceremonias tradicionales, presentaciones y uso de la palabra. Los tiempos son considerados fundamentales para poder llevar adelante procesos comunitarios e individuales de entendimiento. A esto se suma la adecuación de las actividades evitando la superposición con los calendarios locales de celebración, de espiritualidad y de trabajo.

Las formas apropiadas a las circunstancias se corresponden con las particularidades geográficas y comunicacionales de la región, demandándose su adecuación a las características de la Cuenca.

Para garantizar la transparencia y participación se dispone que todas las reuniones o asambleas que se acuerden deban ser en lugares comunitarios o públicos, accesibles y en el territorio de las comunidades, mediante difusión por diferentes medios; y que las fechas de las mismas sean acordadas y no impuestas por el Estado o terceros.

El Estado debe garantizar los recursos necesarios que demande el proceso de consulta previa.

Como especial salvaguarda se dispone que *"las tierras, los territorios, la identidad, la flora, la fauna, los sitios sagrados, el patrimonio arqueológico y los derechos fundamentales no son parte de ningún tipo de negociación y que el entorno comunitario debe respetarse siempre."*

C. El proceso de Kachi Yupi

El proceso establecido en Kachi Yupi es sencillo para evitar un excesivo formalismo que derive en su falta de implementación. Su entramado particular se divide en etapas con objetivos especiales y tiempos a respetar en cada una. Para facilitar su comprensión y adecuación cultural se ha relacionado el

proceso de consulta con el proceso de la sal *“y así como el clima dado por sol, el viento, las lluvias, el suelo y el trabajo del hombre favorecen una buena producción de sal, el respeto, el entendimiento, la buena fe, la paciencia y la confianza generarán el clima necesario para que el proceso de consulta resulte exitoso”*.

Se espera que el mismo avance de forma constante y dinámica, sin plazos cerrados ni etapas previstas de antemano, *“al igual que la sal que puede ir modificándose de acuerdo a cómo se va evaluando, puede considerarse que se necesitan nuevos elementos, o separar la sal sucia de la limpia, fijar mecanismos de protección, etc.”*

Desde el primer acercamiento del Estado a las comunidades afectadas por el proyecto o medida se deben respetar todos los principios y estándares desarrollados, solicitando autorización para participar de una asamblea comunitaria en la que presente su propuesta de realizar una consulta previa en relación a un proyecto o medida. Una vez iniciado este proceso, las etapas siguientes se irán acordando en particular, concatenándose unas con otras en caso de existir acuerdo.

Etapas preparatoria:

Así como en el proceso de la sal existe un momento previo de preparación de las herramientas, en lo atinente al procedimiento de consulta refiere a la formación y difusión de Kachi Yupi y a la generación de nuevas estrategias para el reconocimiento oficial y su puesta en práctica por parte del Estado y los particulares;

Entramado particular del proceso:

De forma similar al armado de los piletones de la sal, se espera acordar aquí el diseño especial del proceso de consulta para el caso concreto, respetando los principios generales establecidos, etapas, salvaguardas y estándares mínimos, consensuando los tiempos y mecanismos específicos en asambleas comunitarias;

Desarrollo del proceso:

Como en la etapa de crianza de la sal, en el proceso de consulta se realizan todas las acciones definidas en la etapa anterior, es decir presentación de

información en asambleas, producción de nuevos estudios o investigaciones, intercambios, revisiones, etc. El objetivo es que se obtenga una base sólida para poder tomar una decisión informada;

Maduración del proceso:

Esta etapa interna de discernimiento y maduración de la propuesta se asemeja a la cristalización de la sal. A la par de permitir procesar la información recibida permitirá exponer dudas, requerimientos, petición de nueva información o ampliación de tiempo;

Toma de decisión:

del mismo modo en que la cosecha de la sal se realiza en momento oportuno, en el proceso de consulta se realiza la toma de decisiones y el establecimiento de los acuerdos y garantías necesarios. El objetivo es la participación comunitaria en el desarrollo de la actividad en caso de consentimiento afirmativo. Si el consentimiento fuera negativo, igualmente se estipula la celebración de un acuerdo de respeto por el proceso y decisión;

Seguimiento del proceso:

Relacionada con la seca de la sal esta etapa prevé reuniones periódicas, evaluaciones y seguimiento de todos los acuerdos y pasos que se den en la actividad, siendo su objetivo principal el de mantener a la comunidad presente todo el tiempo como parte del proceso acordado.

IV. Apreciaciones finales

Las comunidades indígenas de las Salinas Grandes, en su devenir histórico, no escaparon a la realidad de despojo y vulneración de derechos, siendo en el presente una de las zonas más postergadas del país y encontrándose en una situación de extrema vulnerabilidad. Pese a todo ello mantienen su identidad, cultura y organización como pueblos originarios. Defienden un modelo particular de desarrollo holístico, con anclaje en su identidad y valores comunitarios, relacionado con el respeto por la Madre Tierra, y la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento

de su capacidad autonómica de decisión orientada hacia el ejercicio de la autodeterminación como pueblos indígenas.

Y así como las comunidades nos muestran un modelo de desarrollo particular, también nos proporcionan un ejemplo de perseverancia, de resistencia y de lucha por el respeto a sus territorios comunitarios y derechos, ejercido de modo racional y consciente, planificado y decidido de forma comunitaria. En este sentido, reafirman desde su ejercicio que los derechos humanos no pueden convertirse en meras declaraciones formales, ni en contenidos vacíos de realidad, ni ser productos unívocos de una cultura determinada.

Si bien el proceso de resistencia inicial estuvo marcado por el avance inconsulto de la industria minera de litio y el consiguiente intento de imposición de un modelo hegemónico basado en el extractivismo, pronto las acciones encaradas por la organización de la Mesa de Comunidades y Pueblos Originarios de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc excedieron este marco y se encaminaron hacia demandas y propuestas integrales en defensa de la dignidad, del territorio, del ambiente y de la vida en general.

Kachi Yupi o Huellas de la Sal, el Procedimiento de Consulta y CPLI consensuado por y para las comunidades de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, se convierte así a todas luces en un ejemplo de autodeterminación indígena y una toma de posición frente a las posibles injerencias en las decisiones comunitarias. Se constituye como modelo del caminar hacia la dignidad y respeto de los Pueblos Indígenas, del involucramiento con las problemáticas comunitarias reales, de la apropiación de las herramientas jurídicas ya obtenidas y de la construcción de nuevos instrumentos propios y adecuados culturalmente para la defensa de los derechos individuales y comunitarios.

Implica además la asunción de protagonismo en el espacio público desde una visión participativa y comunitaria, apropiándose del centro de gravedad de la acción política y manteniendo la conciencia del horizonte del Buen Vivir.