



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de licenciatura

**Las respuestas políticas a la llamada cuestión mapuche  
en Argentina y Chile desde 1990**

Autor: Nahuel Numa Varela Raggio

Tutor: Enrique Peruzzotti

Firma del tutor

Junio de 2013

## AGRADECIMIENTOS

Sofía Evia, Aldo Raggio, mi familia en San Martín de los Andes, Eduardo Detang, Adriana Maddaleni y José Luis Cómita desde el Parque Nacional Lanín, Anastasia Peralta Ramos y Florencia Groesman Wagmaister, Marina Murchio, Alejandro Evia, Gonzalo Ulloa de Pucón, Juan Ñanculef Huaiquinao desde la CONADI, Rodrigo Hube del diario *El Austral* de Temuco, y Enrique Peruzzotti hicieron posible este trabajo.

Nahuel Numa Varela Raggio

Buenos Aires, junio de 2013

## SÍNTESIS

Argentina y Chile vuelven a ser democracias en 1983 y 1990 respectivamente. Desde entonces retoman la agenda pendiente en el área de Derechos Humanos. En ésta ambos países tuvieron que enfrentar un desafío en común, la presencia de una comunidad-nación indígena crecientemente organizada que articula sus demandas tanto a nivel doméstico como internacional: el pueblo mapuche.

El objetivo del presente estudio es el de explicar las correspondencias políticas a los reclamos de las organizaciones mapuche por los estados argentino y chileno. Desde la esfera de la ciencia política, se aplicará el método comparativo para estudiar las décadas de 1990 y 2000 haciendo hincapié en las respuestas institucionales dadas a las demandas indígenas en aquellos países. Se intentará contestar las preguntas de ¿cuál es la “cuestión mapuche” y en qué se diferencia de sus propias demandas?; ¿cómo comprender las múltiples dimensiones de esta cuestión?; ¿cómo respondieron los estados mencionados a los reclamos de los indígenas? y ¿cómo se incorporan los mapuche al juego de las organizaciones internacionales desde los años 90?

Palabras clave: *Mapuche, Chile, Argentina, CONADI, INAI.*

## ÍNDICE

CAPÍTULO 1: Introducción, fundamento y marco teórico.....	p. 1
* Método.....	p. 3
CAPÍTULO 2: La imagen oficial o los hacedores de historia.....	p. 5
* Las instituciones internacionales y el derecho aplicados antes de 1980.....	p. 5
* El derecho internacional visto desde los gobiernos.....	p. 6
* Constituciones nacionales.....	p. 7
* Desde la década de 1980.....	p. 7
* Estado de la cuestión.....	p. 8
* El Convenio 169.....	p. 9
CAPÍTULO 3: La ola democrática ante el revisionismo indígena.....	p. 12
* ¿Por qué comenzar por la variable democrática?.....	p. 12
* Mapas: Territorio Ancestral y Área de Dispersión Máxima del Mapuche.	p. 13
* Los hijos de la Guerra.....	p. 14
CAPÍTULO 4: Chile.....	p. 21
* Genealogía de las leyes.....	p. 22
* Estado de la cuestión legal.....	p. 25
* La CONADI.....	p. 27
* El tratamiento de la cuestión.....	p. 29
* Mapa: Región norpatagónica.....	p. 31
CAPÍTULO 5: Argentina.....	p. 32
* Genealogía de las leyes.....	p. 33
* Estado de la cuestión legal.....	p. 34
* El INAI.....	p. 35
* El tratamiento de la cuestión: Caso de la provincia del Neuquén.....	p. 37
* La experiencia de Parques Nacionales.....	p. 40
* Mapa: Las comunidades indígenas argentinas hacia 1989.....	p. 43
CAPÍTULO 6: Políticas comparadas.....	p. 44
CONCLUSIONES.....	p. 47
BIBLIOGRAFÍA.....	p. 48
ANEXO I: Glosario.....	p. 52

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

art.	artículo
CONADI	CORPORACIÓN NACIONAL INDÍGENA
Indap	INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
INADI	INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO
INAI	INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS
inc.	inciso
MPN	MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO
OEA	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
p.	página
PNL	PARQUE NACIONAL LANÍN
ReNACI	REGISTRO NACIONAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS

*“No olvides que los Sueños no son para acumular saber, ni para entregarse a las fantasías. Los Sueños son una rendija de luz para el ejercicio del poder del Espíritu. A su paso intemporal, y a veces incoherente, los Sueños dan cuenta de tu historia personal que remontan hacia atrás o hacia adelante, dejan signos en huellas, dejan signos, claves, rastros...”*

Abuelo maya Cocom Pech, en la voz de su nieto Jorge  
(citado por E. Chihuailaf: 1999)

## CAPÍTULO 1: Introducción, fundamento y marco teórico

El estímulo principal para iniciar este estudio fue el descubrimiento de una ola de intelectualidad mapuche que emergió en la década de 1990 como parte de la ebullición que tuvo lugar en las arenas de discusión de los Derechos Humanos. La bibliografía producida por autores como Elicura Chihuailaf o José Marimán (citando los más destacados por la académica chilena Claudia Zapata Silva<sup>1</sup>) conforma un corpus de nueva literatura indígena revisionista. La hipótesis general suscitada por esta adaptación del discurso indígena a los medios y registros contemporáneos es la siguiente: ante la corriente internacional actual conciliatoria con los pueblos indígenas, la diáspora mapuche se ve en la paradójica situación de contar con voces autorizadas en todas las arenas de discusión política y al mismo tiempo dispersas. Esta dispersión se traduce en debilidad de las opciones institucionales susceptibles de fomentar la reivindicación cultural.

Si bien la relación entre la novedad de los intelectuales mapuche en el ámbito académico y la intensidad de los movimientos indígenas en América Latina es indirecta, al contraponer el discurso histórico con el nuevo fenómeno surge la teoría de que, en el contexto de la ola democrática, la separación es la vulnerabilidad política principal de la sociedad mapuche ante el sistema institucional dispuesto a admitirla puesto que los reclamos son articulados por representantes atomizados aún cuando dichos reclamos son comunes a todos los mapuche. Por contraste, la principal fortaleza de esta sociedad indígena en tiempos de la conquista fue su dispersión demográfica combinada con una estructura jerárquica atomizada que imposibilitó el imperio del blanco.

El objetivo del presente estudio es el de explicar las correspondencias políticas a los reclamos de las organizaciones mapuche por los estados argentino y chileno. Desde la esfera de la ciencia política, se aplicará el método comparativo para estudiar las décadas de 1990 y 2000 haciendo hincapié en las respuestas institucionales dadas a las demandas indígenas en aquellos países. Se intentará contestar las preguntas de ¿cuál es la “cuestión mapuche” y en qué se diferencia de sus propias demandas?; ¿cómo comprender las múltiples dimensiones de esta cuestión?; ¿cómo respondieron los estados mencionados a

---

<sup>1</sup> Zapata Silva, Claudia. “Identidad, nación y territorio en la escritura de los intelectuales mapuches / Identity, Nation and Territory in the Writings of Mapuche Intellectuals”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, No. 3 (Jul. – Sep., 2006).

los reclamos de los indígenas? y ¿cómo se incorporan los mapuche al juego de las organizaciones internacionales desde los años 90?

La característica histórica política de los mapuche es que “no tienen normalmente organizaciones unitarias, no conocen de la centralización política, pero se unen a causas comunes.”<sup>2</sup> Desde épocas coloniales llevaron adelante prácticas políticas pragmáticas independientes en su naturaleza de toda ideología nacional. No pudieron ser incorporados orgánicamente en la nación argentina ni en la chilena como pueblo. Esto generó problemas político económicos cuya genealogía es indagable en el ámbito legal. Aquellos problemas tienen las particularidades propias de los conflictos en los que no se enfrentan fuerzas concretas sino simbólicas, tradicionales e identitarias, que luchan por prevalecer y mantenerse. Las dimensiones ideológicas y materiales del espectro intelectual indígena de las últimas décadas se tratarán en el capítulo 3. Las nociones políticas propuestas por los mapuche son valoradas diversamente.

Esta investigación se mueve por un lado en el espacio multiforme de la incorporación del derecho internacional en el espacio legal doméstico de los países y por otro en la emergencia desde abajo de un sujeto político de peso en los dos niveles, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX. En el estudio de casos se verá que, por su inclinación al indigenismo<sup>3</sup>, hubo coincidencias en la incorporación del indígena en los países chileno (capítulo 4) y argentino (capítulo 5): Uno de los autores citados denomina al proceso “‘domesticación de la cuestión indígena’, es decir, el proceso por el cual la problemática se remueve de la esfera del derecho internacional y se coloca lisa y llanamente dentro de la competencia exclusiva y la jurisdicción interna de estados no indígenas.” Los mapuche del siglo XX se vieron incluidos en un juego político de doble dirección tanto hacia lo que significa lo internacional en

---

<sup>2</sup> Bengoa, José. *Historia de un conflicto. El estado y los mapuches en el siglo XX*. Planeta/Ariel. Santiago, 1999. p. 107.

<sup>3</sup> “Las ideas indigenistas habían comenzado a principios de siglo con la revolución mexicana, principalmente. La explotación del indio comenzó a ser el tema recurrente de los intelectuales (...) Los novelistas escribieron en indigenismo, unos con gran finura y otros con los trazos gruesos de la compasión. Huaspingo, en el Ecuador de Icaza; Bolivia, en Raza de bronce, de Alcide Arguedas; Miguel Angel Austrias con los Hombres de Maíz, de Guatemala; El mundo es ancho y ajeno, de Ciro Alegría, y José María Arguedas con Los ríos profundos, más adelante, en Perú; Rosario Castellanos, unos años después, acerca de su Chiapas natal, y tantos más, fueron forjando una idea denunciativa del indio. Diego Rivera y los muralistas, por su parte, pintaban la grandeza de los reinos indígenas destruidos. Lázaro Cárdenas bautiza a su hijo Cuauhtémoc en honor y gloria del jefe azteca que nunca se rindió a Cortés. Premonitorio Vacárcel escribe en esos años desde el Cuzco, Tempestad en los Andes, adelantándose en medio siglo a las tragedias que traerá Sendero Luminoso (...) Se construye así uno de los más importantes movimientos intelectuales y culturales que ha habido en América Latina, sólo comparable con el movimiento independentista de comienzos del siglo diecinueve. Todos los intelectuales latinoamericanos harán profesión de su fe indigenista en los años cuarenta y cincuenta. Gabriela Mistral y Pablo Neruda, entre muchos, se convierten a esta doctrina en México y se transforman en voceros de sus planteamientos en Chile.” Ibid. p. 96-97.

términos de solidaridad de los pueblos, como hacia lo doméstico: fue el siglo de “la autonomía o la integración”.<sup>4</sup>

La mayor parte de la bibliografía existente acerca de los mapuche es o bien de carácter antropológico o bien histórica. En el presente estudio, sin embargo, se ofrece una perspectiva analítica desde la ciencia política. Aunque la información acerca de los vínculos entre las comunidades mapuche en la primera mitad del siglo XX es escasa, se procurará dar cuenta de que si bien el sentido comunitario trasandino de los mapuche hoy es tenue y está en proceso de regeneración desde el discurso, las realidades de ese “período oscuro” llamado siglo XX no atentaron gravemente contra la unicidad de su identidad, la cual hasta fines del siglo XIX era ampliamente reconocida y estaba inserta en la economía regional. La desvinculación de la que fueron objeto las sociedades indígenas a ambos lados de la cordillera desde su cooptación a fines del siglo XIX hasta el fin de las dictaduras y la llamada “emergencia indígena en América Latina” en los años 1990, les ha legado una debilidad argumentativa cuyo único fundamento es la ignorancia actual de los procesos comunes que los transformaron.

## Método

El procesamiento de la información a un nivel teórico consistirá, primero, en el aislamiento de actores y contextos: el sujeto mapuche, la arena internacional, los regímenes domésticos y los factores ideológicos. Como variable independiente, se construirá una definición del actor mapuche y la caracterización de la llamada cuestión mapuche: se indagará acerca del fenómeno en organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones gubernamentales domésticas. Se hará relevamiento del discurso histórico oficial. En cuanto a otras variables, se realizará la comparación entre: a) las adscripciones argentina y chilena a la normativa internacional que aplica al tema; b) los tratamientos argentino y chileno de la cuestión en sus variantes de política exterior y de acción doméstica. Bajo el subtítulo “Genealogía de las leyes” se definirán los rasgos legales e institucionales heredados históricamente.<sup>5</sup> Se aplicará un método transversal: partir de la interpretación de fenómenos

---

<sup>4</sup> Briones, Claudia, Morita Carrasco y IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). *Pacta sunt servanda. Capitulaciones, convenios y tratados con indígenas en Pampa y Patagonia (Argentina, 1742–1878)*, Documento N.º 29. Vinciguerra, Buenos Aires, 2000. p. 31.

<sup>5</sup> En una tesis de licenciatura del año 2005 hemos encontrado la afirmación de que “la mayoría de los trabajos que se dedican a analizar esta temática [el tratamiento de la cuestión indígena en los países democráticos modernos] se inscriben en el cruce entre antropología y derecho, método que por su forma de interpretar el documento legal teniendo en cuenta una temática social específica podría llamarse el ‘método de la antropología jurídica’ (Barié 2003, 559).” Groesman Wagmaister, Florencia. *Democracia y minorías: formalismos y realidades de los derechos indígenas en la Argentina presente*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 2005. p. 3.

culturales presentes en la producción académica y política para compararlos con las iniciativas de corte legal internacional y domésticas.

Como parte importante del objetivo del presente trabajo se identificarán diferencias entre la normativa ratificada y la cultura de las prácticas. El ordenamiento de los factores de poder y las entrevistas a actores representativos serán herramientas fundamentales. Las fuentes consultadas serán los marcos legales domésticos e internacional, las constituciones políticas, los archivos mapuche; las publicaciones de las organizaciones internacionales, no gubernamentales y gubernamentales específicas; los representantes de la intelectualidad corporizada en la cuestión y activistas políticos; la prensa y los estudios previos.

Es imposible soslayar la necesidad de precisión para definir al sujeto. La alusión a los mapuche es cotidiana para cualquier chileno y por lo menos común para cualquier argentino y sin embargo no hay consenso en cuanto qué implica lo mapuche. En términos demográficos, en Argentina “los mapuches son alrededor de cincuenta mil, con porcentajes significativos sobre el total de población en algunas provincias como Río Negro, Chubut (5%) y Neuquén (7 a 10%). Cerca de la mitad de ellos conserva el idioma nativo”<sup>6</sup> mientras que en Chile, “son alrededor de cincuenta mil las familias mapuches con tierra en el sur. Un ochenta por ciento de esas familias siembra entre una y una hectárea y media de trigo para el consumo de la casa principalmente. Ese es un patrón de producción inmodificado.”<sup>7</sup>

En el año 2010 en la Universidad Torcuato di Tella fue presentada una tesis de licenciatura titulada *La política de reconocimiento indígena en la Argentina*. El presente trabajo comparte la visión presentada por su autora acerca del indígena y su definición como sujeto político: “El rasgo distintivo de los pueblos indígenas es su aboriginalidad, es decir, la característica de ser los primeros habitantes - autóctonos en los territorios que habitan y, por lo tanto, antecesores de los sucesivos procesos de ocupación y domesticación jurídica.”<sup>8</sup> En el capítulo que sigue se indagará acerca del tratamiento a nivel internacional de la llamada cuestión indígena en el contexto de la ola democrática internacional de la década de 1980 para precisar luego, en el capítulo 3, la idiosincrasia del indígena y deducir construcciones teóricas y prácticas implicadas en el estado de la cuestión.

---

<sup>6</sup> Martínez Sarasola, Carlos. Los hijos de la tierra. Historia de los indígenas argentinos. Emecé, Buenos Aires, 1998. p. 221.

<sup>7</sup> Bengoa, J. Op. cit p. 225.

<sup>8</sup> Peralta Ramos, Anastasia. *La Política del Reconocimiento Indígena en la Argentina*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Torcuato DiTella, Junio 2010. p. 1.

## CAPÍTULO 2: La imagen oficial o los hacedores de historia

*“El gobierno de la República Argentina desea expresar su más profundo y sincero reconocimiento a los Pueblos Indígenas Argentinos con quienes la sociedad nacional en su conjunto tiene una pesada deuda histórica.”*

Ministro Ana Ramírez por mandato del canciller Guido Di Tella en ONU, agosto de 1999 (citado por Briones y Carrasco: 2000)

Uno de los pilares teóricos en las relaciones internacionales es el análisis de imagen. Éste es el método a través del cual Kenneth Waltz<sup>9</sup> sistematizó diversos enfoques para el estudio de las sociedades. El autor estableció tres grupos de variables en los que situar el foco y estableció grados de análisis aplicables a cada uno: la primera imagen identifica las causas originarias en la interioridad del hombre, el análisis de segunda imagen jerarquiza primordialmente la estructura interna de los estados y la tercera imagen pone el foco en el sistema interestatal. Este capítulo recurre a la perspectiva de la tercera imagen, la institucionalidad internacional, ante la cuestión mapuche.

### **Las instituciones internacionales y el derecho aplicados antes de 1980**

El derecho aplicado a los indígenas mapuche tiene su propia historia y desde sus inicios es más propio del ámbito internacional que del doméstico. El imperio de la ley española no pudo institucionalizarse eficazmente y tanto el colono español como el criollo vieron la necesidad de recurrir a medios consociales para establecer, por lo menos, acuerdos fronterizos. Acerca de las relaciones entre los indígenas de las pampas y las instituciones de las proto-naciones en los siglos XVIII y XIX, afirma Abelardo Levaggi: “lo característico de estas relaciones (...) es que no estuvieron regidas por el derecho interno sino por el derecho de gentes -como se decía entonces-, actualmente derecho internacional. No fueron relaciones de subordinación, como son las características del derecho interno, sino relaciones de coordinación, como son las relaciones internacionales, entre partes jurídicamente iguales o parecidas si no exactamente iguales.”<sup>10</sup> Con este fenómeno en mente se reparará el problema

---

<sup>9</sup> Para más información ver: Waltz, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959 (es traducción de *Man, the State and War*, publicado por Columbia University Press en 1954).

<sup>10</sup> Citado en: Moyano, Adrián Bernardo. *Crónicas de la resistencia mapuche*. Bariloche: el autor, 2007. pp. 199–200. En otra fuente puede encontrarse: “Es interesante tener en cuenta la opinión del doctor Levaggi, en el Seminario ‘Derecho Indígena

de la articulación del derecho internacional con el doméstico y cómo se salvan sus distancias en los casos de estudio.

### **El derecho internacional visto desde los gobiernos**

Desde mediados de la década de 1980, muchos países de la región latinoamericana experimentaron la transición a regímenes democráticos. Este viraje impulsó procesos de reforma constitucional en apoyo de la consolidación democrática. Dos de estos casos son el argentino y el chileno. El fenómeno de la ola liberalizadora con la ampliación de derechos de las minorías indígenas y su inclusión como actores del derecho internacional repercutió en el derecho doméstico. Si bien no es intención de este estudio el análisis de la articulación de la tercera y segunda imagen, cabe hacer una aclaración sobre la forma en que el derecho internacional es incorporado a la jurisdicción nacional en los casos de Chile y Argentina.

La herencia nacional sudamericana nació en la turbulencia de las revoluciones políticas occidentales. En el cono sur no se ha perdido pista al viejo continente y se aprovechó su rol pionero en la extensión de derechos políticos y ciudadanos. Las prácticas coloniales españolas fueron decisivas en la transmisión de la madurez política a las sociedades que se forjaron en América y tales prácticas fueron tomadas como modelo por los nuevos estados. La continuidad política entre los colonos y los criollos puede evidenciarse a través del tercero en discordia, el indígena. En este sentido, Levaggi proporciona el argumento de cierto legalismo subyacente a las sociedades coloniales y nacionales:

“Si hablamos del siglo XVI y aun de siglo XVII, las fuentes son escasas y poco ilustrativas (...) Los pactos con los indios son llevados al papel desde el siglo XVII. Anteriormente, eran puramente verbales, lo cual no disminuía su valor porque en aquel entonces, tanto valía el tratado oral como el escrito (...) las fuentes de las cuales se dispone desde el siglo XVII acreditan que, en general, hubo una participación consciente de las comunidades indígenas en la celebración de estos acuerdos (...) frecuentemente fueron precedidos de negociaciones dilatadas durante las cuales cada una de las partes hacía sus propuestas y contra propuestas (...) en la República Argentina, a partir del dogma del Estado-Nación, se negó la

---

Comparado' en Julio de 1998. Nos dice que la relación hispano-indígena fue bidireccional. Que el escenario fue la frontera interior. Que estas relaciones estaban regidas por el Derecho de Gentes, hoy llamado Derecho Internacional lo fueron entre partes jurídicamente iguales. Los Pueblos Indígenas eran reconocidos como Naciones. Que la interpretación del artículo 15 de la vieja Constitución Argentina era continuar los acuerdos, tratados con los indígenas libres. Que luego de la conquista, Argentina unilateralmente cambió la interpretación de los tratados llegando incluso a sostener que nunca habían existido. Ante el Derecho oficial, el Derecho Indígena debía desaparecer. Es como reconocer que el Estado hubiera podido simular unos acuerdos que no pensaba cumplir. Un tratado, aunque no pase por el Congreso, es válido bajo el principio 'pacta sunt servanda'. Habían sido celebrados y debían ser respetados.” Briones, C. Op. cit pp. 133-134.

posibilidad del pluralismo jurídico reconocido y practicado en la época colonial, para imponerse un monismo jurídico absoluto.”<sup>11</sup>

En otras palabras, el derecho doméstico ofrece una forma de incorporación o articulación de los otros niveles mediante el establecimiento de jerarquías específicas. El resultado es que los variados niveles no están aislados entre sí sino todo lo contrario, son interdependientes.

### **Constituciones nacionales**

En Latinoamérica prevalece la tradición monista en materia de la relación entre el derecho internacional y el derecho doméstico. Los tratados internacionales forman parte del derecho interno de forma tal que los derechos consagrados por las constituciones nacionales se ven expandidos o complementados por los derechos reconocidos en los tratados internacionales.<sup>12</sup>

En Argentina los tratados internacionales tienen fuerza de ley a partir de su ratificación en virtud del art. 31 de la Constitución Nacional en el que se lee “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación”. Además, por lo expresado en su art. 75 inc. 22 modificado en 1994, los tratados tienen jerarquía constitucional “superior a las leyes”. En Chile los tratados internacionales también tienen fuerza de ley, su Constitución reconoce como límite del ejercicio soberano a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y asegura que el deber del Estado es respetar y promover esos derechos. La función de la Constitución para con los tratados internacionales ratificados por Chile es el de garantizarlos, según lo afirma su art. 5.

En cuanto a la mención del indígena en la “Ley de leyes”, en el Capítulo 5 del presente estudio se comentará la inclusión del indígena en los textos constitucionales argentinos; en el caso de Chile no existen menciones específicas a nivel constitucional.

### **Desde la década de 1980**

Precisando lo que se menciona más arriba, este capítulo tratará el tema del indígena como sujeto y objeto del derecho internacional en el marco más general del tratamiento de la cuestión indígena en los foros internacionales. El instrumento fundamental durante el siglo XX ha sido el Convenio N° 169 de la

---

<sup>11</sup> Briones, C. Op. cit pp. 32–36.

<sup>12</sup> Equipo de PRO 169. *La aplicación del convenio núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. Una compilación de casos.* Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2009. p. 6.

OIT de 1989, heredero del Convenio N° 107. Más adelante se ampliarán sus dimensiones. La mayoría de las menciones al indígena en instrumentos de derecho internacional aparece con posterioridad a 1990. Algunos de ellos son la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* en el año 1992 firmada junto al acuerdo Programa XXI y, de conformidad con aquellos, el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* del mismo año.

El fenómeno general que la presente tesis toma como centro de las tensiones políticas es la llamada “emergencia indígena en América Latina”, como se denominó al proceso regional de mayor visibilidad alrededor de 1992 que desplegó frente a los estados-nación un escenario difícil de asimilar: Numerosas organizaciones indígenas reafirmaron su propia definición étnica en ocasión de la “celebración” del quingentésimo aniversario del descubrimiento de América.<sup>13</sup> En cuestión de términos, las décadas finales del siglo XX fueron testigo de un revisionismo legal de envergadura. Tomando como base la *Carta de Derechos Humanos* y el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, se deduce que el derecho a la autodeterminación es inseparable del concepto de pueblo. En palabras de José Bengoa: “La palabra apropiada y utilizada en todas partes del mundo hoy día es Pueblo. Esto es, conjunto de valores compartidos por un grupo humano de un lugar (...) Nación, suele ser invocada como una aspiración para construir una entidad humana con perfil político propio (...) Pero la definición no es un asunto de diccionario o de discusión académica. Los instrumentos políticos internacionales han adoptado para referirse a estos temas el concepto de Pueblos Indígenas.”<sup>14</sup> Las implicaciones de la “terminología” política enraízan cuando los estados formulan sus leyes, lo que será analizado en los capítulos correspondientes a cada caso.

### **Estado de la cuestión**

En 2000 en la ONU se adoptaron los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM): ocho objetivos y varias metas que deben cumplirse antes del 2015. La adecuación de este programa al caso indígena todavía es objeto de debate y trabajo interinstitucional desde que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNPFII) dedicó sus sesiones de 2005 y 2006 a explorar las posibilidades de inclusión.<sup>15</sup> Como antecedente de este foro puede señalarse que en el año 1992 se había

---

<sup>13</sup> Bengoa, J. Op. cit pp. 194–195.

<sup>14</sup> Ibid. p. 201.

<sup>15</sup> Puede consultarse una propuesta titulada *Marco conceptual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas* en [http://www.unic.org.ar/pag\\_esp/esp\\_pob-indigenas/archivos/58-odms%5B1%5D.pdf](http://www.unic.org.ar/pag_esp/esp_pob-indigenas/archivos/58-odms%5B1%5D.pdf)

creado el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe al que adscribieron tanto Argentina como Chile.<sup>16</sup> Los estados nacionales actúan y responden en dirección de la ampliación progresiva de los derechos de las minorías pero la norma no siempre se ve correspondida en términos materiales. En lo siguiente se analizará el llamado Convenio 169, al cual se ha hecho alusión frecuentemente como el instrumento más acabado (y el más recurrido) en la aproximación de la política internacional hacia los indígenas. Proporciona una definición de la categoría de indígena y vincula legalmente a los gobiernos con la responsabilidad de su protección como lo había hecho la *Declaración de Barbados* de 1971.

### **El Convenio 169**

La adopción del Convenio N° 169 *Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (C169) por la Organización Internacional del Trabajo se vio motivada por la necesidad de actualización del derecho internacional, pues el cambio sobrevenido en décadas previas hacía necesaria la revisión del *Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales* N° 107 (C107). La adopción de éste en el año 1957 por solicitud de la ONU fue el primer intento de codificación de obligaciones internacionales en relación con los pueblos indígenas y su texto refleja el discurso imperante sobre la vinculación íntima entre desarrollo e integración. Si bien sus disposiciones son similares a las del Convenio N° 169 adoptado el año 1989, existen tres diferencias principales: En primer lugar, el C107 se basa en el supuesto de que los pueblos indígenas desaparecerían con la modernización. En segundo lugar, este convenio fomenta la *integración*. Por último, como puede observarse en su título, el C107 hace referencia a “poblaciones indígenas y tribales”. La Comisión de Expertos convocada en 1986 por el Consejo de Administración de la OIT por motivo de los cuestionamientos de los que era objeto el acuerdo, concluyó que el “enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno.”<sup>17</sup> En contraposición, el tratado resultante de la revisión y adoptado en 1989, el C169, considera que los pueblos indígenas son sociedades permanentes, no desconoce la diversidad sino que la respeta y cuando se refiere a los indígenas utiliza el término “Pueblos”. Estos dos últimos elementos otorgan el criterio fundamental para el nuevo componente reivindicatorio característico de la ola democrática de los años 1990: la autodeterminación.

---

<sup>16</sup> Argentina aprobó su constitución mediante la Ley 24.544 de 1995.

<sup>17</sup> Más información sobre la historia de la labor de la OIT en <http://www.ilo.org/indigenous/Aboutus/HistoryofILOswork/lang—es/index.htm>

El Convenio N° 169 es un instrumento vinculante y los países ratificantes están sujetos a supervisión acerca de su implementación. Por otra parte, se aplica a pueblos indígenas y tribales, cuyos caracteres abarcan estilos tradicionales de vida, cultura diferenciada y organización sociopolítica propia. Debe notarse que la diferencia entre pueblo tribal y pueblo indígena es de condicionalidad histórica. En otras palabras, el criterio práctico para describir el pueblo indígena es que vive en continuidad histórica en un área determinada<sup>18</sup> o antes de que otros la ocuparan. El elemento subjetivo es un criterio fundamental para la identificación de estos pueblos. En otras palabras, la conciencia de su identidad indígena o autoidentificación es elemento necesario de aplicación del derecho.

Los principios fundamentales del Convenio, en línea con las normas que observa<sup>19</sup>, son la no discriminación, el reconocimiento y respeto de las características específicas de los pueblos y la exigencia de consulta y participación de los mismos en relación a los temas que los afectan. También se establecen lineamientos sobre la recomendación de llevar adelante tanto las consultas como las medidas especiales que necesiten adoptarse. La OIT adoptó el mismo año de 1989 la *Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales* que esboza las líneas de acción para la promoción de sus derechos.

Las disposiciones de Convenio N° 169, ratificado por 22 países<sup>20</sup>, son acordes con la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas* aprobada en el año 2007. El Convenio, sin embargo, es el único instrumento jurídico internacional vinculante en la materia. A su vez cuenta con el Programa para Promover el Convenio N° 169 de la OIT (el PRO 169) que publica un boletín anual y otros materiales así como contribuye a la coordinación a través del UNPFII.<sup>21</sup> Desde otro ángulo, los estados deben presentar memorias periódicas a la OIT acerca de la aplicación de los convenios ratificados según lo estipulado en el art. 22 de la Constitución de la OIT. El órgano de la OIT que examina la aplicación de los Convenios ratificados es la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) que funciona como un órgano independiente.

---

<sup>18</sup> Los principios básicos del Convenio N° 169 pueden encontrarse en <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang—es/index.htm>

<sup>19</sup> La *Declaración Universal de Derecho Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; y otros.

<sup>20</sup> Consulta realizada en la base de datos de la OIT ILOLEX, el 12 de abril de 2013

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

<sup>21</sup> Así como del Grupo de Apoyo Interinstitucional.

Cabe aclarar que, a diferencia de la ONU o la OEA, la OIT es una organización tripartita, es decir, no sólo participan los gobiernos sino también actores civiles.<sup>22</sup> En este caso, los trabajadores y empleadores también desempeñan un papel activo en la supervisión. Es por ello que un procedimiento especial de reclamación para alegar incumplimiento de convenios se puede presentar a la OIT a través de una organización de trabajadores o de empleadores según lo dispuesto en el art. 24 de la Constitución de la OIT. La mediación sindical es ineludible puesto que las organizaciones de trabajadores son mandantes de la OIT.

Argentina ratificó el Convenio en el año 2000<sup>23</sup> Chile lo hizo en el 2008. En ambos países el documento permanecía pendiente de ratificación desde el año 1991. Los países parte del C169 han avanzado diversamente en su fomento.

En una nota publicada el 28 de febrero del año 2013, uno de los periódicos de mayor tirada en la IX Región de Chile, *El Austral* de Temuco, anunció que la CEACR “...efectuó 10 indicaciones al Estado chileno, para la implementación efectiva del Convenio 169...”<sup>24</sup> como respuesta a las solicitudes hechas por las organizaciones indígenas del país y las respuestas del Gobierno entre los años 2010 y 2012. Las observaciones incluyen “Evitar el uso de la fuerza, violación de Derechos Humanos y libertades fundamentales”, “incluir los resultados para la adoptar una normativa consensuada”, “Modificar legislación nacional para que los pueblos indígenas sean consultados antes de explotación de recursos de sus tierras” y “Mayor apoyo para las machis\* en salud intercultural y educación indígena”, entre otras solicitudes y recomendaciones.

La cuestión desde el lado chileno será tratada en el capítulo 4.

---

<sup>22</sup> Equipo de PRO 169, Op. cit Anexo 3, p. 192.

<sup>23</sup> La Ley Nacional 24.071/91.

<sup>24</sup> *El Austral*, 28/2/13, p. 5.

\* Ver anexo.

### CAPÍTULO 3: La ola democrática ante el revisionismo indígena

*“Son grandes soñadores los mapuches. Nada de lo que pasa en la vida real es verdaderamente cierto si no se ha soñado antes.”*

José Bengoa (1999)

Los mapuche son entre cien mil y trescientos mil en Argentina, concentrados en las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut, y alrededor de un millón en Chile, principalmente en la Región de la Araucanía. Están movilizados en decenas de organizaciones de todo tipo y las grandes organizaciones internacionales se han pronunciado positivamente frente a sus demandas. En este capítulo se procurará una descripción sociológico-antropológica del mapuche que funcione como variable independiente en el análisis de políticas comparadas.

#### **¿Por qué comenzar por la variable democrática?**

Un académico chileno, Alejandro Lipschutz, formuló la tesis “acerca de la importancia de la comunidad como preservadora de la cultura indígena en América Latina. Señalaba que quienes quieren destruir estas culturas comienzan su trabajo dividiendo las comunidades, repartiendo sus tierras.”<sup>25</sup> El actor que protagoniza el presente trabajo, el mapuche, no cuenta con capital político económico poderoso en el principal período estudiado -las décadas de 1980 y 1990- pues todo capital socioeconómico indígena se pierde después de las matanzas de fines del siglo XIX. Si bien es cierto que entre los reclamos formulados está el de la tierra, el fundamento sobre el cual se funda dicho reclamo es el de un valor complejo histórico-cultural.

Organizaciones como la trasandina Consejo de Todas las Tierras o la Confederación Mapuche Neuquina cuyos discursos también giran en torno a la nación mapuche y la autonomía, proponen un enfoque confrontacional al reivindicar soberanía sobre el “territorio histórico” mapuche (ver mapas en p. 13): en el caso chileno, se afirma que “de 10 millones de hectáreas aproximadas que corresponden a las regiones del sur que habitaban los mapuches, el Estado les cedió unas 500 mil y los dejó ocupando otro tanto en Osorno y Valdivia, sin protección legal alguna. Con los años se produjeron tres procesos. Aumento de la población rural al doble, disminución de las tierras por usurpación y entrega de otras

---

<sup>25</sup> Citado por Bengoa, J. Op. cit. p. 114.



tierras por parte del Estado. En este dato tan simple y violento se encuentra el origen de la pobreza indígena, del minifundio y de los males que aquejan a la sociedad mapuche contemporánea.”<sup>26</sup> Aquí se encuentra la definición de máxima, tanto de las causas como de los problemas. Ante todo, hay desacuerdo en las definiciones del sujeto mapuche y los límites de la extensión en el territorio también están en debate, así como el intervalo temporal en que existieron los mapuche. Hoy en día hay mapuche organizados en partidos políticos y en organizaciones no gubernamentales, mapuche urbanos o warriache, mapuche rurales o leflwnche, intelectuales mapuche, mapuche revisionistas y tradicionalistas, y casi todas las superposiciones de esas categorías. La asibilidad analítica de la cuestión es delicada.

La comparación de los procesos de politización e institucionalización del actor mapuche en los contextos democráticos funcionará como evaluación de los caminos transitados. Es relevante, como se señaló antes, que los indígenas mapuche son sujetos del derecho de gentes desde la época hispánica. En aquel período los gobernantes realizaban parlamentos con ellos y respetaban las fronteras establecidas. Eso le agregó carácter doloso a la ocupación de la época republicana. Un agravante, por ejemplo, surge de que en el año 1813, del lado chileno se había reconocido legalmente a los araucanos como ciudadanos libres.<sup>27</sup> A continuación se esbozarán los principios definitorios de la realidad mapuche sobre los que este estudio basará el análisis crítico de las iniciativas institucionales modernas.

### **Los hijos de la Guerra**

La etnia mapuche se generó por un proceso de cambio subjetivo concomitante con otro de naturaleza material.<sup>28</sup> Dicho proceso permitió que la identidad reche, que era la población del centro del actual territorio chileno, se transformara en los mapuche del siglo XVIII cuya identidad hoy se reivindica.<sup>29</sup> Los araucanos fueron la mayor parte de esta población que los conquistadores asociaron con el territorio de Arauco.

Muchos de los grupos indígenas con los que se encontraron los colonos carecían de organización política centralizada. La diáspora y la acefalía (y por lo tanto la ataxia política) eran el principal escollo para los españoles y la conquista pues no encontraban la forma de asegurar la continuidad ciudadana, la

---

<sup>26</sup> Ibid. p. 61.

<sup>27</sup> Ibid. p. 29.

<sup>28</sup> Boccara, Guillaume. “Etnogénesis Mapuche: Resistencia y Restructuración Entre Los Indígenas del Centro-Sur de Chile (Siglos XVI-XVIII)”. *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 79, No. 3 (Aug., 1999), Duke University Press. p. 426.

<sup>29</sup> “...la palabra mapuche no aparece sino hasta la segunda mitad del siglo dieciocho.” Ibid. p. 427.

raíz de la obediencia.<sup>30</sup> Los reche eran parte de estos grupos, y una parte particularmente resistente: “...y si cada uno actuaba como se le antojara en tiempos de paz, en tiempos de guerra los reche parecían juntarse bajo la autoridad de un solo jefe. Además, (...) su atomismo residencial les ofrecía una defensa ‘natural’ contra la empresa de conquista.”<sup>31</sup> La guerra actuaba sobre la política de las comunidades reche con consecuencias estructurales: se ponían en movimiento los mecanismos que elaboran la identidad al interior y entre las comunidades y se generaba un espacio de percepción de las diferencias con el español que era fértil para el nacimiento de nuevos rasgos personales.<sup>32</sup> La etnia reche asimilaba al enemigo. Utilizaba sus propios símbolos para representar aquellas características exóticas a las que tenía acceso mediante la práctica de la resistencia guerrera establecida como “vector de aculturación”.<sup>33</sup> El sostenimiento de los intentos de conquista en el tiempo produjo la transformación de la identidad pero también de la estructura económica indígena. De una estructura económica limitada al aprovechamiento doméstico propia del siglo XVI los indígenas pasaron en sólo doscientos años a un sistema de crianza de ganado no autóctono y comercio sumados a la empresa del pillaje. La división del trabajo en este complejo económico sufrió un fuerte proceso modernizador sobre el pueblo reche. La apertura del sistema llegó al punto de internacionalizar la economía en uno de los varios niveles de lo que se conoció como la araucanización de las pampas desde la segunda mitad del siglo XVII.<sup>34</sup> Desde ese entonces se afianzó el modelo regional<sup>35</sup>, aumentó la fortaleza militar de la resistencia y se consolidó una cultura étnica diferenciada y hasta cierto punto oponible a las otras parcialidades indígenas.

Es muy importante comprender que el mapuche fue también él mismo causa de aculturación trasandina. El nombre dado a dicho proceso fue el de araucanización: la asimilación de rasgos mapuche por culturas indígenas de las pampas, sobre todo la parcialidad tehuelche. Simultánea a este proceso se

---

<sup>30</sup> Ibid. p. 427.

<sup>31</sup> Ibid. p. 429.

<sup>32</sup> Ibid. p. 437.

<sup>33</sup> Ibid. p. 440.

<sup>34</sup> Martínez Sarasola, heredero teórico de Rodolfo Casamiquela, explica este fenómeno desde el otro lado de la cordillera: “En la pampa hubo un proceso de sustitución étnica y cultural de bastante antigüedad que pudo haber estado concluido o a estarlo en sus últimas etapas en el siglo XVI, cuando arribaron los españoles al Río de la Plata (...) Luego en los primeros siglos coloniales comienza una nueva transformación que, como se ha señalado, se evidencia en el siglo XVII y hace eclosión en el XVIII, produciéndose desde mediados de este siglo, efectivamente, la araucanización.” Del Gesso, Ernesto. *Pampas, Araucanos y Ranqueles*. Patagonia Sur Libros, Buenos Aires, 2007. p. 55.

<sup>35</sup> “El comercio del poncho llegó a tomar tales proporciones que algunos españoles no dudaban en hacer de este vestido ‘la metrópoli de todos los males’, ya que al generalizarse el uso del poncho los habitantes de la frontera se iban haciendo dependientes de los reche para el abastecimiento de un bien que sólo ellos producían. Esta dependencia generaba una transferencia masiva de ganado de las estancias españolas hacia las tierras libres del interior, fortaleciendo así la dependencia económica y, por consiguiente, política de los reche.” Boccara, G. Op. cit. p. 444-445.

subraya la complejización de los sistemas de liderazgo político llamados cacicazgos; según el antropólogo argentino Martínez Sarasola:

“La araucanización es el efecto producido, desde mediados del siglo dieciocho a principios del diecinueve, por el traslado de la cultura mapuche, trasladada por los individuos y tribus que emigraron de tierras sureñas chilenas a nuestra pampa, con el nombre de araucanos, durante los dos siglos anteriores. El período dado a tal proceso lo fundamenta Canals Fray al señalar que a mediados del 1700 muchas tribus pampas todavía hablaban su idioma, pero para fines de ese siglo casi todas hablaban araucano.”<sup>36</sup>

La cronología extraída de los estudios antropológicos e históricos que describen los siglos anteriores al nacimiento de las naciones subsidia la afirmación de que la araucanización fue previa al dominio efectivo del territorio patagónico por el criollo. Anticipando aquel fenómeno, el efecto de las tentativas de conquista infructuosas entre los siglos XVI y XVIII fue el establecimiento de una entidad e identidad étnica llamada mapuche.<sup>37</sup> La permanencia de los flujos económicos y la acumulación de capitales acarrearán concentración de poder y los caciques perdieron el carácter inconstante del contexto anterior cuya variable era la guerra o la paz. Se concentraron las estructuras sociopolíticas y “aparecieron lo que eran, en efecto, agregados sociopolíticos macrorregionales permanentes...”<sup>38</sup> Los parlamentos hicieron su parte en la contribución del reconocimiento de dichas transformaciones y llevaron incluso al fin de las guerras interindígenas del lado chileno hacia principios del siglo XIX.<sup>39</sup>

El antropólogo argentino Carlos Martínez Sarasola ofrece una sistematización de las culturas indígenas argentinas desde el siglo XVI sobre la base del análisis de fuentes históricas, arqueológicas, etnográficas y la comparación de diferentes autores. Su investigación demográfica arroja los siguientes resultados:

---

<sup>36</sup> Del Gesso, E. Op. cit. p. 55.

<sup>37</sup> Boccara, G. Op. Cit. p. 440.

<sup>38</sup> Ibid. p. 453.

<sup>39</sup> Ibid. p. 457.

“RETROCESO DEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y SU INCIDENCIA EN LA POBLACIÓN TOTAL DEL PAÍS (1536-1895)”<sup>40</sup>

	1536 <i>Llegada de los conquistadores</i>	1776 <i>Virreinato del Río de la Plata</i>	1810 <i>Revolución de Mayo</i>	1869 <i>Primer censo nacional</i>	1895 <i>Segundo censo nacional</i>
Total de población (excepto indígena)	-	144.953	400.000	1.819.891	4.014.911
Población Indígena	400.000 (+)	280.000 <sup>1</sup>	250.000 <sup>2</sup>	200.000 <sup>3</sup>	180.000 <sup>4</sup>
Porcentaje de incidencia	100	63,5	38,5	10	4,3

<sup>1</sup> Cifra oficial: 41.573 según Censo de Carlos III, sin contabilizar los territorios libres de Chaco, Pampa y Patagonia.

<sup>2</sup> Cifra oficial: no existe.

<sup>3</sup> Cifra oficial: 93.133 sin contabilizar la región Noroeste.

<sup>4</sup> Cifra oficial: no hubo este año para la población indígena.

Luego del proceso de araucanización y de las campañas de conquista del siglo XIX (es decir, la de 1833 y las etapas de la “Conquista del desierto”) concluye el ciclo de los grandes cacicazgos. Este es el período de 1830 a 1880 en el que se ubica la consolidación de la cultura araucana a ambos lados de la cordillera. Es destacable que esta situación es simultánea al retroceso demográfico evidenciado en el cuadro anterior.

Del lado argentino habrá que esperar a la segunda mitad del siglo XX para que los mapuche se conviertan en sujetos visibles de la política nacional. Martínez Sarasola presenta en la siguiente tabla una evidencia de la reemergencia de la cuestión indígena en ese período, ahora como concernimiento paralelo de diversos actores políticos e intelectuales:

“CUADRO COMPARATIVO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA ARGENTINA”<sup>41</sup>

Grupo étnico	Provincias	Censo Indígena Nacional, 1968	Servicio Nacional de Asuntos Indígenas, 1974	Guillermo Magrassi, 1986	ENDEPA, 1987	Héctor O. Cloux, 1989
Mapuches	Neuquén, Río Negro, Chubut, La Pampa, Sta. Cruz, Bs. As.	27.214	21.637	60.000	60.000	50.000
Total de población indígena		(sin censar: 89.706) 165.381	150.000	(máximo 430.690) 335.690	418.500	213.774

\* Fuente: SINAI y Asociación Indígena de la República Argentina.

<sup>40</sup> Fuente: Martínez Sarasola, Carlos. *Nuestros Paisanos los Indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*. Emecé, 1992. p. 322.

<sup>41</sup> Fuente: Ibid. p. 493.

Hay que destacar que la presencia indígena continuará siendo fuerte en muchos territorios provinciales hasta la llegada de lo que el autor citado llama “la segunda matriz cultural” de la constitución de la sociedad argentina: los inmigrantes de principios del siglo XX. En esta línea, la matriz original habría sido la hispano-indígena, que constituyó *la primera vertiente en la conformación étnico-cultural del pueblo argentino*.<sup>42</sup> Se puede resumir que la característica más importante de los mapuche “argentinos” fue su número. “Finalizada la autodenominada ‘conquista del desierto’, los mapuches son literalmente desparramados, en un traslado forzoso en calidad de prisioneros hacia Buenos Aires y de allí a distintos puntos del país (...) Algunos fueron enviados a su añorado sur”<sup>43</sup> Como se afirmará más adelante, la asertividad de su cultura por influencia de los araucanos del oeste los dotó de un medio idiosincrásico de reestructuración.

Continuando con las características sobresalientes del capital político mapuche, un fenómeno que permite abordarlo como sujeto activo de la política -antes que objeto- es la existencia actual de una inteligencia mapuche: sectores indígenas académicos y con presencia activa en publicaciones revisionistas y críticas.<sup>44</sup> La asociación de su rol intelectual con la reivindicación étnica suele quedar forjada primero discursiva y luego políticamente. Surgen como una diáspora internacional, pues muchos fueron exiliados durante la dictaduras militares o se desplazaron y experimentaron nuevas dimensiones de subjetividad en países altamente desarrollados.<sup>45</sup>

El intelectualismo mapuche actual, aunque con frecuencia distante de sus bases sociales o de la cultura tradicional es, en términos gramscianos, orgánico. Es una corriente de pensamiento gestada en la década de 1980 cuyo tema predominante es la cuestión del vínculo entre política y cultura (cultura distinta de identidad).<sup>46</sup> Es decir, se define a partir del rol en una estructura sociopolítica particular.

---

<sup>42</sup> Ibid. 320–321.

<sup>43</sup> Ibid. pp. 358–359. Cf. nota 98 en p 32.

<sup>44</sup> “En el caso específico de los intelectuales, varios son los motivos de este mayor perfilamiento público, entre ellos, una producción escrita abundante y sistemática, su circulación por medios electrónicos y, sobre todo, por el momento crítico que atraviesa hoy la relación entre los mapuches y Estado chileno.” Zapata Silva, C. Op. cit. p. 468.

<sup>45</sup> Ibid. p. 470.

<sup>46</sup> “...ha habido una tendencia alternativa al desarrollismo que se denomina generalmente en antropología como ‘nativismo’. Es una tendencia a volver a los orígenes, a los inicios, a lo ‘nativo’ de la cultura (...) Una definición señala que ‘el nativismo es un proceso de acción colectiva conducido por la idea de restaurar una conciencia de grupo comprometida por la irrupción de una cultura extranjera más fuerte’. El famoso antropólogo Ralph Linton decía que era ‘toda tentativa consciente y organizada de los miembros de una sociedad para reactualizar o perpetuar determinados aspectos de una cultura’ (...) Cada cierto tiempo, como en muchas situaciones parecidas, en el mundo mapuche surgen tendencias de este tipo...” en Bengoa, J. Op. cit. p. 123.

Sus coincidencias se pueden resumir en las premisas de la existencia de una nación mapuche y el derecho a la autonomía que implica el ejercicio un modo de vida propio.<sup>47</sup> Sus diferencias son mucho más reveladoras, pues comportan sutilezas en la misma definición del sujeto mapuche. La producción escrita carece de consenso al respecto de varias cuestiones sofisticadas sobre todo alrededor de las nociones de nación, pueblo, país o destino mapuche. El debate está marcado por una tensión difícil de disolver.<sup>48</sup> En un artículo publicado en 2006, escribe la Dra. en Historia Claudia Zapata Silva:

“...este segmento creciente de profesionales e intelectuales es tal vez el mejor indicador de la complejidad alcanzada por la población mapuche durante los últimos treinta años. Ello se refleja en la diferenciación económica y en la diversidad de espacios que habitan (...) lo cual no significa que la comunidad, el espacio reduccional, la economía campesina y la pobreza hayan desaparecido, como se constató dramáticamente con el estallido del conflicto mapuche en 1997...”<sup>49</sup>

Para los estados democráticos la incorporación de las minorías es un problema político. En la configuración de la cuestión indígena como tal, las políticas de integración invirtieron el valor dado en la época de la independencia al indígena y, como se constató más arriba, la evolución demográfica en el territorio argentino demuestra una debilidad estructural de la sociedad indígena. En el siglo XX hubo un reconocimiento temprano de esta situación desde los espacios políticos nacionales y se actuó en dos direcciones: mientras diversos elementos de la sociedad civil nacional e internacional actuaban como válvula de escape respecto de problemas inmediatos, los estados llevaron la batuta de la aculturación étnica bajo el lema de la “integración”. Alejandro Lipschutz fue pionero al sostener que la división de las comunidades era la primera acción de quienes quisieron destruir la cultura indígena en América Latina, puesto que la comunidad es el ambiente de preservación<sup>50</sup>, y las iniciativas de integración tienen efectos disolventes sobre la identidad indígena.

La Iglesia es un actor político muy presente en los estudios indígenas del siglo XX dada la importancia de las misiones de los siglos anteriores como cuña de entrada de la cultura, española primero y nacional después. Los roles fundamentales que desempeñó fueron los de protección de los indígenas y la intermediación entre ellos y el poder político.<sup>51</sup> En el caso mapuche, aparejado al factor

---

<sup>47</sup> Zapata Silva, C. Op. cit. p. 482.

<sup>48</sup> “El estudio de la discursividad indígena que se empieza a producir desde los años setenta y de la que la producción intelectual constituye sólo una parte, introduce una problemática distinta, que ya no es la escasez sino la abundancia de documentos, ya no es el archivo sino la dispersión de la información y su constante producción...” Ibid. p.503.

<sup>49</sup> Ibid. p. 476. El estado de conflicto al que se refiere será tratado en el capítulo 4.

<sup>50</sup> Para más información consultar el libro de Alejandro Lipschutz *La comunidad indígena en América Latina y en Chile*.

<sup>51</sup> Martínez Sarasola, C. Op. cit. p. 306.

de la provincialización tardía de las regiones que ocuparon previamente a las revoluciones nacionales se dio una fuerte resistencia cultural conforme a la herencia araucana. La intervención de la Iglesia en sus comunidades fue muchísimo menor que la atestiguada en las culturas indígenas del norte argentino, por ejemplo. También la militarización definitiva de la cuestión indígena a ambos lados de la cordillera a fines del siglo XIX nos permite desestimar un enfoque auténticamente “respetuoso de las diferencias” en las políticas indigenistas en las que la Iglesia jugara un rol importante. Luego del establecimiento de las fronteras nacionales “los misioneros pasaron a convertirse en meros *reparadores de urgencias* asistiendo a prisioneros enfermos o bautizando a los moribundos.”<sup>52</sup>

En el capítulo siguiente abordaremos la sistematización de la cuestión mapuche desde la lectura de la política contemporánea del estado chileno.

---

<sup>52</sup> Ibid. p. 310.

#### CAPÍTULO 4: Chile

*“Pensemos que el PODER COLECTIVO indígena -en el continente- no es el dinero, es el FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD.”*

Un abogado de la comunidad Kamentza, en Colombia  
(citado por Chihuailaf: 1999)

La visión política moderna del pueblo mapuche propone la sistematización de dos grandes grupos: el primero concentrado en la IX Región chilena, también llamada de la Araucanía (ver mapa en p. 31). Este grupo es el más numeroso. El segundo grupo es la población dispersa en la llanura argentina la cual no mantuvo un alto grado de preservación de las costumbres y el idioma como sí lo hizo el grupo occidental.<sup>53</sup> Cabe aclarar que la cordillera no constituye una frontera divisoria del espacio territorial mapuche: el Wallmapu<sup>54</sup>, o territorio ancestral, se extiende de océano a océano (ver mapas en p. 13). Esta conciencia no es reciente: ya en el año 1784 los mapuche reunidos en el parlamento de Llolquillo declaraban que los asentados al oriente de la cordillera también eran mapuche.<sup>55</sup> Aun así, las comunidades siempre funcionaron con autonomía unas de otras<sup>56</sup> tanto, que el idioma propio -el mapuzungun- prácticamente se extinguió en Argentina mientras se conserva en los núcleos indígenas de Chile.<sup>57</sup> En este país los mapuche constituyeron un enclave indígena desde la costa a la cordillera.<sup>58</sup> Este capítulo se concentrará en los indígenas del centro-sur Chileno.

En las Regiones VIII (del Bío Bío), IX y X (de Los Lagos) viven más de 1700 comunidades.<sup>59</sup> En el norte chileno, como en el argentino, las etnias indígenas son numerosas y sufrieron la incorporación temprana. Luego de la guerra de pacificación entre 1880 y 1882 la población indígena, más allá de ciertos núcleos poblacionales, se diluyó en las escisiones de la sociedad chilena. De esta

---

<sup>53</sup> Fernández, César A. (Ed.). *Cuentan los mapuches. Antología*. Ediciones Nuevo Siglo. Biblioteca de la Cultura Argentina. 1995. p. 7.

<sup>54</sup> La denominación en mapuzungun es Gulumapu para la región al oeste de la cordillera y Puelmapu para el lado argentino. Ibid. p. 252.

<sup>55</sup> Declaración tomada del Padre Furlong, en: Del Gesso, E. Op. cit. p. 57.

<sup>56</sup> Moyano, A.B. Op. cit. p. 74.

<sup>57</sup> Erize, Esteban. *Mapuche*. Editorial Yapun. Buenos Aires, 1989. p. 16.

<sup>58</sup> Bengoa cita a Domingo Sarmiento: ‘Es necesario entender que en medio del territorio de Chile vive un pueblo que no reconoce las leyes del país, que tiene otras costumbres, que habla otro idioma’ Bengoa, J. Op. cit. p. 42.

<sup>59</sup> Moyano, A.B. Op. cit. p. 34.

manera la inmigración y la colonización invisibilizaron a los grupos que, desde entonces, procuraron mantener la vigencia de su cultura.<sup>60</sup>

La identidad política mapuche actual se origina en el período posterior a la ocupación militar de la Araucanía y la reducción de los mapuche a reservaciones.<sup>61</sup> Durante la primera mitad del siglo XX aparecieron actores indígenas representativos que habrían de sentar los antecedentes de la expresión política mapuche institucionalizada en la democracia chilena. A mediados de siglo también se apeló a la vía reaccionaria de protesta y, con el Golpe Militar, la violencia alcanzó los niveles del siglo anterior. La ideología separatista mapuche nació en esta última fase previa a la transición democrática.

### **Genealogía de las leyes**

Las leyes chilenas acerca de los indígenas datan del año 1813: en principio se orientaban a “liberar a los indígenas de la condición oprobiosa a que los había sometido la Corona”<sup>62</sup> Como en el caso argentino, el recurso ideológico a la figura del indio en los años independentistas subrayaba su calidad de autóctono para ponerlo en una posición heroica y de valor.<sup>63</sup>

La incorporación definitiva del territorio mapuche por mandato de los gobiernos nacionales a ambos lados de la cordillera se dio de manera simultánea en el siglo XIX. “Dominar a estos ‘indios salvajes’ fue la consigna de fin de siglo. Circuló por igual en la Casa Rosada y en la Moneda. Oficiales argentinos fueron enviados como enlace con el ejército chileno (...) Los ejércitos argentino y chileno, reunidos, coordinados, limpiaron de indios ambos lados de la cordillera...”<sup>64</sup> El siguiente movimiento sería el viraje del gobierno chileno de 1853 al decretar el inicio de la ocupación del territorio mapuche autónomo.<sup>65</sup> La instalación de fuertes y sobre todo el plan militar produjo la pérdida efectiva de tierras mapuche desde 1867 hasta 1883. En ese año terminó formalmente la llamada “Pacificación de la Araucanía”, guerra de ocupación iniciada en 1861.

La primera sociedad de indígenas incorporada en la dinámica estatal se formó en 1891: la Sociedad Caupolicán “fue muy activa durante los años 10 y 20. La dirigían profesores primarios que

---

<sup>60</sup> Del Gesso, Op. cit. p. 160.

<sup>61</sup> Bengoa, J. Op. cit. p. 14.

<sup>62</sup> Ibid. p. 28.

<sup>63</sup> “Vera y Pintado, uno de los poetas más encendidos de la revolución libertadora [de Chile], escribía obras de teatro en que los araucanos aparecían como los griegos del sur de Chile.” Ibid. p. 27.

<sup>64</sup> Bengoa, J. Op. cit. pp. 21–22.

<sup>65</sup> Chihuailaf Nahuelpán, E. Op. cit. pp. 106–107.

buscaban un tipo de ‘integración respetuosa’ con la sociedad chilena.”<sup>66</sup> Desde fines del siglo XIX los mapuche habían sido objeto de numerosos intentos de asimilación por parte del estado chileno. Un repaso de la legislación nacional no aporta grandes variaciones. En el año 1933 se les otorga el derecho al voto y en esos años emergen los movimientos de jóvenes mapuche, siendo el más representativo el caso de la juventud araucana -heredera de la Sociedad Caupolicán- que en los años cuarenta formaba la primera elite indígena urbana. Pronto aumentó la incorporación política del mapuche e incluso se lo convirtió en objeto de campaña electoral. Mientras tanto, las adscripciones de los indígenas fueron de un extremo al otro del espectro político a lo largo del siglo, con la alianza al Partido Comunista sucedida por otra junto al Partido Conservador Unido, el de los terratenientes católicos.<sup>67</sup>

Hasta 1961 la tendencia fue la de enmarcar los problemas de las comunidades mapuche mediante legislaciones que actualizaran el sistema de Juzgado de Indios y por lo tanto, reforzaran la división de las comunidades.<sup>68</sup> En ese año se dictó la Ley Indígena 14.511 en reemplazo de la legislación de treinta años atrás<sup>69</sup> que se había mostrado ineficaz tanto para responder a las demandas de restitución como para poner freno al proceso de usurpación de tierras. El movimiento mapuche había optado por la movilización y la recuperación directa de éstas. En este contexto se dictaría la Ley de Reforma Agraria (15.020 del año 1962) que, si bien no estaba dirigida expresamente a los mapuche, podía interpretarse ampliamente en relación con su reivindicación. Su aplicación varió en los períodos gubernamentales de Jorge Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens, es decir, desde 1960 hasta 1973. En el momento en que la posibilidad de la inclusión respetuosa de los mapuche parecía próxima, la Reforma Agraria los excluyó.<sup>70</sup> Se promulgaron leyes de corte campesinista a las que los mapuche acudieron sin obtener respuesta.<sup>71</sup> Al respecto, José Bengoa afirma:

“Los mapuches, como consecuencia de esta posición discriminatoria del estado, han tenido diversas aproximaciones a la sociedad chilena (...) La desarrollista ha planteado que es preciso el desarrollo moderno del pueblo mapuche, entendido como progreso, como una cierta integración respetuosa en la sociedad chilena (...) Ha habido desarrollismo tanto por la derecha política chilena como por el centro y

---

<sup>66</sup> Bengoa, J. Op. cit. pp.99–100

<sup>67</sup> Ibid. pp. 111-112.

<sup>68</sup> AA. VV. *La Reforma Agraria y Las Tierras Mapuches: Chile 1962–1975*. LOM Ediciones. Santiago, 2005. pp. 295–296.

<sup>69</sup> Se refiere a la fiscalización total de tierras como parte de la Ley de Propiedad Austral frente a las necesidades y presiones por la colonización.

<sup>70</sup> Bengoa, J. Op. cit. p. 122.

<sup>71</sup> “La izquierda en el tema mapuche fue campesinista, esto es, consideró a los mapuches como campesinos, igual al resto de los campesinos del país.” Ibid. pp. 138–139.

por la izquierda. En general las tendencias de izquierda chilena han buscado el desarrollo de los mapuches y han promovido su ‘integración’...”<sup>72</sup>

La Reforma Agraria abría la posibilidad de deshacer los efectos del período de radicación que había comenzado al amparo de la Ley de 1866, la primera ley de ocupación. Pero no fue así. El triunfo de Allende presentó un panorama de cambio político que propició la acción directa de los mapuche: se inició en 1970 un proceso masivo de recuperación de tierras en todo el sur de Chile que se conoció como el “Cautinazo”.<sup>73</sup> Fue parte de la aceleración social general de la Reforma que encontró su final con el Golpe Militar del 11 de septiembre de 1973. A partir de entonces el gobierno inició una contrarreforma agraria que regresó las cosas a su estado anterior.

En el caso chileno, el creciente valor de la tierra hizo germinar la idea de las divisiones. Los decretos-leyes promulgados durante la presidencia del general Pinochet<sup>74</sup> que pretendieron resolver el “problema indígena” produjeron la subdivisión de la tierra y la multiplicación de títulos de dominio individual producto de la transformación de la propiedad comunitaria en propiedad privada. Como en los tiempos del indigenismo, la cuestión mapuche se diluyó entre otras categorías. Por ejemplo, en 1978 mediante el decreto ley 2568 el Instituto de Desarrollo Indígena se fusiona con el Indap. Ese mismo organismo hizo la división dando títulos individuales sin distinguir indígenas de otros ocupantes. “El proyecto inicial del proyecto ley decía, ‘dejarán de ser tierras indígenas e indígenas sus habitantes’, esto es, que al liquidarse las reservas no tenían esas tierras ninguna característica especial en referencia a otras propiedades del país. Y agregaba que jurídicamente caducaba la categoría de indígena. Juan Huenupi Antimán, en el diario *El Sur* de Concepción, la denominó el intento de muerte legal de los mapuches.”<sup>75</sup>

En plena dictadura nacieron los primeros centros culturales mapuche con la anuencia de la Iglesia y la cooperación internacional. De 1978 a 1988 las organizaciones se dividieron ideológicamente. Las seis más importantes se aliaron en 1988 (tras el fracaso plebiscitario del dictador Augusto Pinochet) y llevaron adelante el acuerdo de Nueva Imperial de 1989. Mediante este acuerdo coalicional otorgaron

---

<sup>72</sup> Ibid. p. 122.

<sup>73</sup> “El Cautinazo fue quizá la última batalla de los mapuches junto a los chilenos (...) Ahí aún se apostó a la ‘alianza obrero campesina’, a la lucha conjunta entre los chilenos por la revolución y el socialismo y los mapuches por recuperar su comunidad ancestral (...) Esa idea sucumbió con el Golpe de Estado. A partir de allí los mapuches no creen en la buena voluntad de sectores chilenos, cada vez tienen menos fe en las alianzas y confían más en sus propias decisiones.” Ibid. 153.

<sup>74</sup> N° 2568 de 1978 y N° 27550 de 1979.

<sup>75</sup> Bengoa, J. Op. cit. p. 171.

su apoyo al gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (la Concertación) y le solicitaron cuatro garantías: el dictado de una nueva ley indígena, la creación de un organismo indígena específico, el reconocimiento constitucional y la aprobación del Convenio 169. Lo único que cumplió Patricio Aylwin como candidato triunfante de la Concertación fue publicar la ley a partir de la cual se creó la CONADI.<sup>76</sup>

### Estado de la cuestión legal

La Ley 19.253, también llamada Ley Indígena, se promulga en 1993. Ésta crea la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). La segunda norma más importante de aplicación en Chile es el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>77</sup> Aún hoy en día existe cierto nivel de ignorancia entre los funcionarios oficiales respecto de la articulación de estas normas.<sup>78</sup> Héctor Rivas Robles, Coordinador Técnico Local de la Unidad Provincial Cautín perteneciente a la CONADI expresó, respecto a estas leyes: “Estos dos libros son ‘la biblia’ para los pueblos originarios que moran en Chile (...) No hay más que eso. Y el que lo quiera interpretar: no puede haber dos lecturas o tres lecturas.”<sup>79</sup>

La Ley Indígena n° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas reconoce “...como principales etnias indígenas de Chile a la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.” (art. 1°) En la ley la dispersión geográfica de las etnias se conjuga con cierta concentración subregional. En el art. 60 de sus disposiciones particulares se encuentra la definición de la etnia mapuche *huilliche* ubicándola principalmente en la X Región (de Los Lagos, ver mapa en p. 31). Nuevamente, si bien la realidad de una etnia no se ve fragmentada por fronteras nacionales, sí lo es por contextos de aplicación de derechos diferenciados: indígenas mapuche que tengan domicilio en áreas urbanas o zonas rurales no

---

<sup>76</sup> Juan Ñanculef Huaiquinao, Jefe de la Unidad de Cultura y Educación de la CONADI. Entrevista personal realizada el 1/3/13 en Pucón, Chile.

<sup>77</sup> Además, en 2008 la Ley 20.249 crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.

<sup>78</sup> “[Cita a Huenchumilla] ‘Desde el punto de vista político, me preocupa el desconocimiento de la realidad mapuche que veo en la clase política chilena, desde los más altos niveles. Existe un profundo desinterés. No es un tema de partidos políticos, ni si quiera del mío (democracia cristiana). Recién empiezan a mirar el tema, pero no está en la agenda de ningún partido una intención de estudiar el tema a fondo (...) Se sigue hablando de comunidades mapuche: es un término cultural, psicológico. Pero jurídicamente cada uno tiene su título de dominio. Practican una economía de subsistencia, cultivos tradicionales.’” En Chihuailaf Nahuelpan, E. Op. cit. pp. 125–126.

<sup>79</sup> Entrevista personal realizada por el autor el 1/3/13 en Pucón, Chile.

comprendidas en el art. 60 tienen categorías de aplicación propias -urbanos y migrantes, respectivamente (art. 75). Volviendo a la terminología, es notable que la Ley se apropia del vocablo 'etnia' para agrupar a los indígenas, término impropio pero lo suficientemente distante de 'Nación' como para objetivar la identidad de estos grupos. Mediante esta definición antropológica se impuso distancia respecto del vocablo más complejo "Pueblo", utilizado en el Convenio n° 169 de la OIT, por ejemplo, y cuyas implicaciones han sido discutidas en el capítulo 2 del presente estudio.

El reconocimiento indígena según la Ley 19.253 se aplica a personas de nacionalidad chilena. Éstas deben ser descendientes de indígenas que habitan en el territorio nacional y poseer un apellido de procedencia indígena. En otro caso, el nacional chileno que se autoidentifique como indígena y que mantenga ciertos rasgos culturales puede también ser considerado indígena (art. 2°). Desde la aprobación del DTO 392 en 1994, la calidad de indígena puede acreditarse con un certificado otorgado por la CONADI. Aún así, la calidad de indígena es impugnabile por vías judiciales (art. 3°).

En un análisis agregado, el reconocimiento legal como Comunidad Indígena exige requisitos mucho menos liberales. El primer rasgo sobresaliente de la Ley Indígena es que ofrece un marco para el establecimiento de identidades individuales pluriculturales. El ciudadano es incorporado mediante documentación diferenciada a un sector de la población nacional, las etnias indígenas. Ante esto algunos autores sostienen que la aplicación de derechos diferenciados puede ser inconveniente en cuanto afecta el nivel de democratización. El Diario *El Austral* de Temuco publicó que "de acuerdo a un informe elaborado en 1996 por un Oficial, 'el Ejército chileno considera que el tema mapuche es un problema de seguridad interna y uno de los conflictos de mayor peligrosidad' (...) 'la política implementada por Conadi como herramienta para el desarrollo de las etnias aborígenes, subraya la diversidad en vez de la unidad, con lo que estimula un reivindicacionismo irracional.'"<sup>80</sup>

Por la forma en que la ley otorga personería jurídica a las Comunidades, les otorga caracteres que se oponen al multiculturalismo. Los requisitos legales incluyen no sólo comunión política y territorial de un número de indígenas sino también unidad étnica e histórica. Para acceder a la personería jurídica la Comunidad debe proceder ante notario oficial a aprobar un estatuto organizativo (art. 9° y 10), es decir, a institucionalizar su identidad de forma exógena a su derecho consuetudinario.

---

<sup>80</sup> Nota publicada el 11/5/1999. Citado por: Chihuailaf Nahuelpán, E. Op. cit. pp. 123-124.

En cuanto al reconocimiento de tierras indígenas, la norma enumera diversos títulos, leyes y cesiones que se remontan a 1823 (y no pasan de 1979) que fundamentan el reconocimiento; muchas de las cuales son readecuaciones de las anteriores o fueron modificadas posteriormente. Por ejemplo, el primer señalamiento legal de restitución de tierras indígenas usurpadas se hace en 1972 (Ley 17.729 art. 17) y la Ley Indígena 19.253 deroga dicha norma (art. 78).

## La CONADI

El Jefe de la Unidad de Cultura y Educación de la CONADI, Juan Ñanculef Huaiquinao, afirma que “no hay un movimiento indígena organizado que presente las demandas al gobierno.”<sup>81</sup> Hace alusión al reconocimiento de una precariedad extrema en la instrumentación de la CONADI como recurso político de los indígenas en Chile y sostiene que la cooperación internacional en general disminuyó mucho en las últimas décadas como efecto de la proyección de un cuadro de estabilidad y seguridad como bastión de la política exterior chilena. La CONADI no ha podido relevar datos precisos sobre el estado actual de la cuestión. Los 700.000 mapuche estimados en 2012 eran aproximadamente 1.890.000 en 2002 y no hay consenso sobre los datos oficiales. Además, Ñanculef Huaiquinao explica que la CONADI enfrenta limitaciones presupuestarias. Los proyectos que se han podido realizar son pocos, uno de los más exitosos fue el Programa Orígenes<sup>82</sup> financiado por el BID.

El Jefe de Unidad sostiene que “la sociedad indígena no está latente: está cooptada.” El actual gobierno (opuesto a la Concertación) se muestra proclive a modificar la ley indígena nacional y reemplazar la CONADI por una organización llamada Unidad Técnica de Desarrollo que no tiene ninguna injerencia política. Esto va en contra de la dirección de la evolución sociopolítica de las organizaciones mapuche chilenas. De 1910 a 1970 llegaron a existir 36 organizaciones. Hoy en día el 50% de la población indígena chilena está en la ciudad de Santiago pero apenas 10.000 de estas personas forman parte de alguna organización política. Por otra parte, emergen contemporáneamente instituciones como la Corporación de Profesionales Mapuche (ENAMA, sigla de Encuentro Nacional Mapuche) en la que participan empresarios, académicos, científicos, artistas, deportistas y otros profesionales mapuche que operan desde posiciones de acceso a un alto nivel de recursos. Ellos son, afirma el funcionario, parte del nuevo grupo de “mapuches intelectuales en vías de recuperación de la identidad”. Este es el cuadro

---

<sup>81</sup> Entrevista personal realizada el 5/3/13 en Temuco, Chile.

<sup>82</sup> Similar al Programa de Participación Indígena (PPI) en Argentina, cuya instrumentación fracasó entre polémicas acusaciones a los administradores locales.

de las dispersas opciones para los mapuche: desde seguir a los líderes visibles que no suelen ser ampliamente representativos, hasta la integración alienante de su identidad indígena, con la organización autónoma como opción intermedia.

Según Ñanculef Huaiquinao, desde los años 90 la CONADI colabora asegurando pertinencia a las políticas de otros organismos del estado. Por ejemplo, el Indap trabajó en común con la CONADI en el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) donde se asistió a individuos mapuche en viviendas rurales con el material requerido para desarrollar su condición habitacional.

A pesar de todo, en las fuentes son muy frecuentes los testimonios mapuche como el siguiente, relevada por el escritor Elicura Chihuailaf Nahuelpán:

“El Estado habla de asimilación, de integración, nosotros estamos luchando por una Coexistencia en la diversidad (...) Algunas comunidades que lograron ampliar sus tierras lo hicieron postulando al subsidio de tierras a través de la Conadi, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, pero esa institución hoy día se ha tornado insuficiente en términos que las demandas de tierras son muchas y seguramente porque dicha institución no cuenta con los recursos suficientes, pero ese ya es un problema del Estado, del gobierno (...) Para nuestras comunidades, entonces, la Conadi es una instancia agotada.”<sup>83</sup>

Por el carácter paternalista de las políticas estatales chilenas, éstas califican en lo que se conoce como indigenismo, es decir la caracterización *ab initio* del indio como ente susceptible de ser incorporado a la sociedad “civilizada” por medio de la educación -eufemismo para sometimiento.<sup>84</sup> Esta postura se opone a la filo indigenista que se permite contemplar la complejidad de la cultura y sociedad mapuche de las cuales muchos elementos siguen vigentes en la vida cotidiana de comunidades desde hace siglos. La forma de vida, la economía, la religión, la medicina, la política y el lenguaje son algunos de dichos elementos que manifiestan la permanencia del capital étnico-cultural indígena.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Chihuailaf Nahuelpán, E. Op. cit. pp. 160–161.

<sup>84</sup> “Reducción, protección e instrucción es la trilogía eufemística sobre la cual parece asentarse el marco ideológico de las políticas imperantes en la época. Reducción significaba en la práctica confinamiento, separación, segregación. Protección implica que los indígenas no estaban en condiciones de actuar por sí mismos. Instrucción era aislarlos, despojarlos de las pautas culturales ancestrales.” Martínez Sarasola, C. Op. cit. p. 390.

<sup>85</sup> Martínez Sarasola, C. *Los hijos de la tierra de la tierra*. Op. cit. pp. 224–225.

## El tratamiento de la cuestión

En contraposición a la perspectiva que afirma la disminución de la cooperación internacional desde la vuelta a la democracia, Rodrigo Hube, el Jefe de informaciones del diario *El Austral* afirma que los mapuche de Chile forjaron numerosos vínculos con la opinión pública internacional sobre todo a partir de iniciativas más bien individuales.<sup>86</sup> El ejemplo de la ENAMA, alrededor de la cual se ha agrupado la mayor cantidad de profesionales mapuche, muestra un tipo de mediación entre el gobierno y las comunidades en materia cultural. Por otro lado, el caso del Consejo de Todas las Tierras, contando con representatividad en el extranjero, tiene su poder de ejecución concentrado en su líder y su discurso hace hincapié en el reclamo del Territorio Ancestral. Entre estos ejemplos se encuentran las organizaciones locales ubicadas en las comunas y preocupadas en lo que atañe a sus proximidades inmediatas. Casi todas las organizaciones tienen el norte de la recuperación de derechos en materia de tierra y cultura, ambas relacionadas íntimamente en la cosmovisión mapuche.

El conflicto tal como se lo vive actualmente encendió su mecha en el fracaso de los intentos en diversas regiones de formar mesas de conversación entre las comunidades mapuche y las autoridades gubernamentales durante los años 1996 y 1997.<sup>87</sup> Se recurrió sin éxito a los distintos organismos concurrentes en las problemáticas de escasez de tierra, pobreza, hambre, deterioro del medio ambiente, falta de agua, etc. y las instituciones no dieron respuesta. Éste fue el estallido del actual enfrentamiento gobierno-mapuche en Chile. Desde aquellos años la violencia del Estado en el control de las protestas y en el tratamiento de los sujetos ha sido creciente, así como la visibilidad pública de la cuestión. Por ejemplo, el Diario *El Austral* del día 22/2/2013 publicó:

“Los indígenas son el grupo con más detenciones ilegales. En 2012 en el país, alcanzaron un 23,7%, según datos del Informe Estadístico Anual de la Defensoría Penal Pública (DPP) (...) Para el coordinador del equipo jurídico del Observatorio Ciudadano, Hernando Silva estas cifras demuestran la persecución del Estado sobre los integrantes de los pueblos originarios (...) esto evidencia cómo el Estado ‘ha hecho uso de un proceso de criminalización para desvirtuar los procesos de reivindicación, desatendiendo las causas de fondos y convirtiéndolas en hechos delictivos’”<sup>88</sup>

Esto, lejos de significar la negación de la existencia de la realidad indígena, es evidencia de que la cuestión mapuche está muy imbricada en la sociedad chilena. El carácter multifacético de esta

---

<sup>86</sup> Entrevista personal realizada el 5/3/13 en Temuco, Chile.

<sup>87</sup> Chihuailaf Nahuelpán, E. Op. cit. p. 184.

<sup>88</sup> *El Austral*, 22/2/2013, p. 5.

sociedad también incluye al periodismo mapuche: una de sus voces autorizadas es Pedro Cayuqueo, director de MapucheNews.cl, y existen numerosos diarios, semanarios y medios web de corte indigenista. Pero el pueblo mapuche en general no tiene cohesión organizativa sino que demuestra su carácter reactivo frente a situaciones adversas como lo son las condiciones precarias de vida o la extinción de su cultura tradicional.<sup>89</sup>

Guillaume Boccara ofrece una explicación del desarrollo de una “alternativa-modernidad” por el pueblo mapuche en Chile como la acción característica del movimiento en la etapa post-dictatorial.<sup>90</sup> Según este autor, las tres áreas temáticas en las que se agrupan las acciones y reclamos mapuche actuales son: 1) La resemantización y la reterritorialización por el énfasis en los tratados acordados entre el pueblo mapuche y la Corona Española, 2) La interculturalización del aparato institucional chileno, como en el caso del hospital Makewe puesto a cargo de comunidades mapuche locales<sup>91</sup>, y 3) El proceso reciente de etnogénesis de los mapuche de las ciudades o warriache.<sup>92</sup> El primer grupo de cuestiones consiste en la redefinición de la tierra en términos políticos y socioculturales, es decir, desde una conceptualización propia de su sociedad o la “reconstrucción socioterritorial”.<sup>93</sup> La segunda área temática incluye los nuevos casos de modelos de instituciones originalmente puestas al servicio de la aculturación del cuerpo social indígena pero que logran la emancipación del sistema hegemónico y la creación de condiciones para la emergencia de una etnoterritorialidad alternativa.<sup>94</sup> El último desafío para el tratamiento actual de la cuestión mapuche en Chile es, desde el autorreconocimiento, la construcción de una identidad urbana en la que se anclan reclamos específicos.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> ¿Cómo resuelven los mapuche los problemas de representación planteados? Por un lado, ubicando al líder tradicional en un centro de poder y legitimación y multiplicando las figuras de autoridad y las voces autorizadas en la sociedad. Por otro lado, revalidando instituciones políticas antiguas y métodos tradicionales de comunicación, socialización y memoria. Boccara, Guillaume. “The Mapuche People in Post-Dictatorship Chile”. *Études rurales*, No. 163/164, Terre Territoire Appartenances (Jul. - Dec., 2002). p. 298.

<sup>90</sup> Ibid. pp. 283.

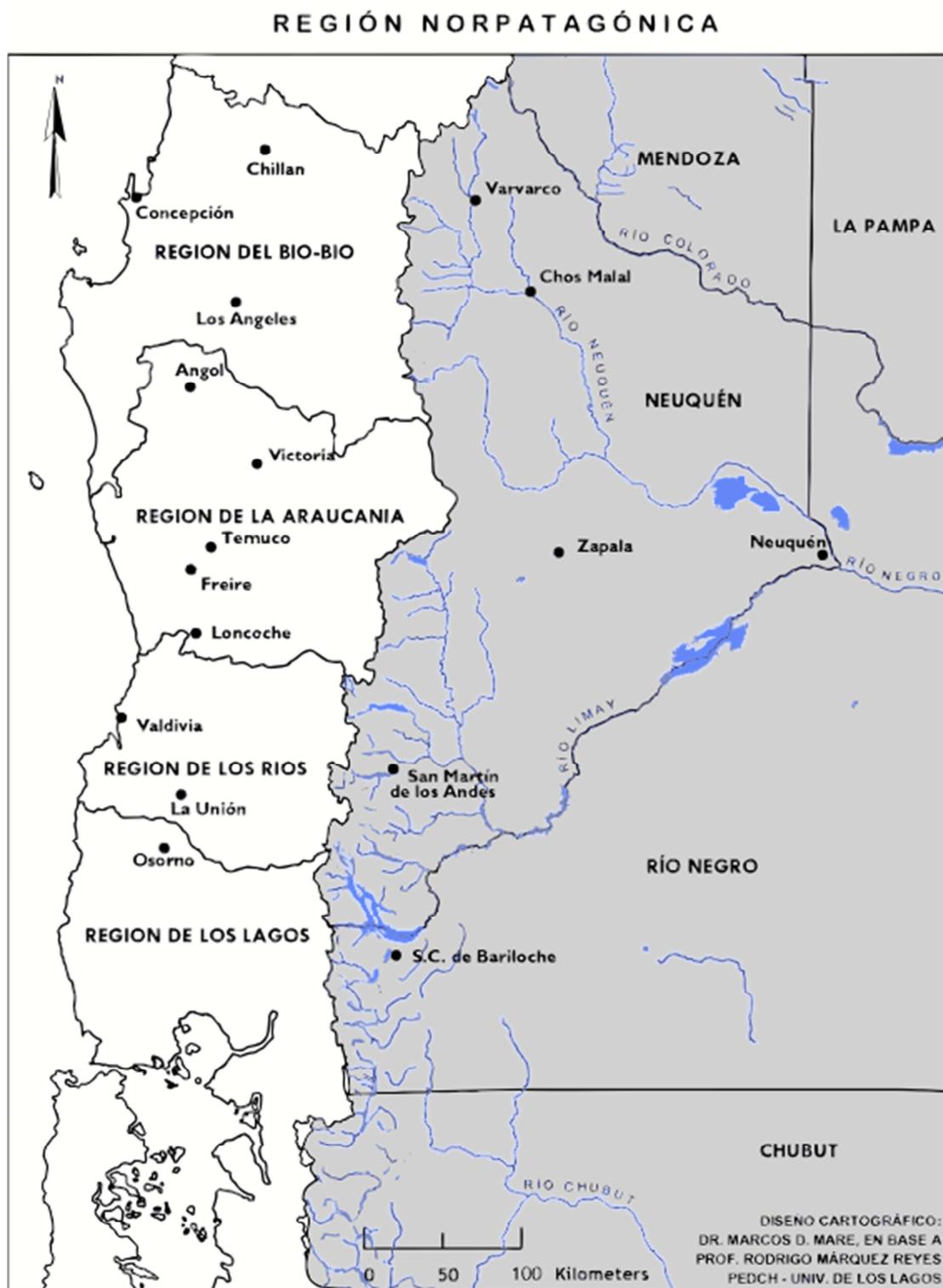
<sup>91</sup> Para más información: Ibacache Burgos, Jaime; Chureo, Francisco; McFall, Sara; Quidel Lincoleo, José. *Promoción de la Medicina y Terapias Indígenas en la Atención Primaria de Salud: El Caso de los Mapuche de Makewe-Pelale de Chile*. OPS, 2001. [http://www.paho.org/Spanish/HSP/HSO/indig16\\_esp.doc](http://www.paho.org/Spanish/HSP/HSO/indig16_esp.doc)

<sup>92</sup> Boccara, G. Op. cit. p. 284.

<sup>93</sup> Ibid. 290.

<sup>94</sup> Ibid. pp. 292-294.

<sup>95</sup> Ibid. p. 296.



\* FUENTE: Bandieri, S. “Más acá del Colorado... Historia regional y relaciones fronterizas en la norpatagonia argentina: el caso de Neuquén”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates. <http://nuevomundo.revues.org/63690>

## CAPÍTULO 5: Argentina

La población mapuche en Argentina habita principalmente las provincias de Neuquén, Buenos Aires, Chubut, Río Negro y La Pampa (ver mapa en p. 43). En estudios antropológicos modernos se los define como los herederos de las influencias araucanas originarias del centro sur de Chile y de los tehuelches, pobladores originarios de la región de las pampas y Patagonia. Estas regiones fueron las de provincialización más tardía.

Como en el caso chileno, la época revolucionaria fue escenario de fervor indigenista. La Constitución de 1853 incluyó cláusulas que remiten a declaraciones de la Asamblea General del año 1813 acerca de la igualdad de “los indios de todas las Provincias”<sup>96</sup> y los artículos de dicha constitución referidos al indígena no fueron modificados hasta 1994. Esta letra, sin embargo, se vio sujeta a las agitaciones del contexto en el que el rol disociador de Buenos Aires, las luchas políticas nacionales y la presión demográfica trastornaban la realidad de las comunidades indígenas.<sup>97</sup> En términos generales, los problemas planteados ante los diversos gobiernos democráticos son la suma de los factores que afectaron la vida comunitaria desde aquellos siglos. Según Martínez Sarasola los principales de estos factores son: a) el exterminio sistemático, b) la prisión, c) el confinamiento en colonias, d) los traslados a lugares extraños y distantes de su tierra natal, e) la incorporación forzada de nuevos hábitos y formas de vida, f) la supresión compulsiva de las costumbres tradicionales, g) el desmembramiento de las familias, h) las epidemias.<sup>98</sup>

En el capítulo 3 hemos esquematizado la perspectiva oficial argentina y su posición frente a la realidad mapuche hasta el siglo XX inclusive. Las iniciativas de fines de siglo cobraron un matiz mucho más inclusivo de los elementos idiosincrásicos indígenas. En Argentina se crea el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) en 1989 y el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) en 1995; la reforma constitucional reconoció la preexistencia de los pueblos

---

<sup>96</sup> Constitución de 1819 de las Provincias Unidas de Sudamérica, Sección V, Cap. II, art. 128.

<sup>97</sup> Martínez Sarasola, C. *Nuestros paisanos los indios*. Op. cit. p. 220. La cita anterior también ha sido extraída de esta fuente.

<sup>98</sup> Ibid. 290. Más adelante en su obra, el autor afirma que la crisis pasado del siglo XIX se extendió a niveles culturales: “Con su regreso [a la Patagonia] los mapuches soportaron una doble crisis cultural: la de la tierra irremediamente perdida y la del caos que crecía en ella. Primero, porque los territorios estaban ocupados (...) Segundo, porque el paisaje había cambiado (...) Tercero, porque las comunidades mapuches fueron reubicadas en tierras inhóspitas, aisladas y con precariedad en los títulos de posesión, lo que aumentó en forma considerable la incertidumbre cotidiana de los distintos grupos. Cuarto, porque la nueva situación era de sometimiento total, contrariamente a la libertad anterior, sensación de que se agudiza por la implantación del latifundio en medio de un reparto de tierras desenfrenado...” p. 359.

indígenas e incluyó los tratados de Derechos Humanos; en el 2000 se ratifica el Convenio n° 169 de la OIT y en el 2006 se sanciona la Ley de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que Tradicionalmente Ocupan las Comunidades Indígenas Originarias. En este capítulo se analiza la institucionalidad existente en el seno del estado argentino, sus antecedentes más importantes y el estado de la cuestión en temas indígenas desde 1980.

### **Genealogía de las leyes**

Las idas y venidas de la frontera con el indio del siglo XIX mencionadas en capítulos anteriores se dan en el marco más general del establecimiento de diversos acuerdos entre los indígenas y el huinca\*. Los primeros tratados de paz se remontan a 1770<sup>99</sup>, anteriores a la creación del Virreinato del Río de la Plata de 1776.

La necesidad de una institución mediadora entre los indígenas y el estado fue reconocida desde principios del siglo XX. Hasta 1980 se cuenta la aparición de más de 20 organismos especializados creados por el estado nacional.<sup>100</sup> Aunque se omitirá la enumeración de las distintas instituciones que se suceden desde 1912, vale la pena subrayar el papel del Consejo Agrario Nacional creado en 1940 en cuyo seno se logró la promoción de la documentación de los indígenas y el planteo de *El problema indígena en la Argentina*, como se tituló un informe que publicó en 1945.<sup>101</sup> Por su parte, el Censo Indígena de 1968 (proyecto puesto en marcha en 1963) proporcionó el primer caso de política multidisciplinaria de alcance nacional en que se definieron conceptos troncales como indígena, comunidad y agrupación, por ejemplo.

La movilización social iniciada con el “Cordobazo” en 1969 fue rasgo de una nueva dimensión social de protesta que alimentó la promesa del retorno de la democracia, cumplida en 1973. La agitación también se dio en el seno de los movimientos indígenas y hasta podría hablarse de cierto resurgimiento de la cuestión en connivencia con el gobierno nacional, pero la presencia de las comunidades fue brutalmente enmudecida con la llegada del Proceso de Reorganización Nacional. Este fue el régimen cívico militar que se inició con el golpe de estado de 1976. El Plan Cóndor proporcionó mecanismos de coordinación regional que reforzaron los procedimientos de seguridad de los regímenes dictatoriales del cono sur. Para José Bengoa esta operación fue una versión modernizada de las campañas que unieron a los ejércitos

---

\* Ver anexo.

<sup>99</sup> Ibid. p. 133.

<sup>100</sup> Ibid. p. 387.

<sup>101</sup> Ibid. p. 409.

argentino y chileno a fines del siglo XIX.<sup>102</sup> Todas las fuentes coinciden en sostener que estos procesos tuvieron características retrógradas en términos políticos. Haciendo alusión al “Cautinazo” y a la agitación social en Argentina puede afirmarse que el proceso de movilización y emergencia de los vínculos internacionales indígenas reconocidos nacionalmente tiene raíz en la década de 1970 y que los contextos nacionales chileno y argentino les impusieron un paréntesis durante las dictaduras. En 1975, por ejemplo, se funda la AIRA, organización no gubernamental que nuclea organizaciones indígenas de toda la Argentina y ofrece un foro de articulación con el gobierno nacional y con el mundo partiendo de la premisa de que el pueblo argentino es pluricultural y pluriétnico (similar a la propuesta del Consejo de Todas las Tierras en Chile). Fundamentalmente, opone su postura filo indigenista a la visión integradora de la que acusa al Instituto Indigenista Interamericano<sup>103</sup>, el organismo especializado de la OEA. La posición de los mapuche en la red multidimensional de instituciones al día de hoy es difusa pues su situación es mucho más cercana a los gobiernos provinciales que los indígenas del norte argentino y la precariedad de su modo de vida es mucho menor. Esto sumado a su número los ubica en un lugar aparte como indígenas, más o menos organizados.

Los informes oficiales del Ministerio de Bienestar Social hacia 1983 señalan que el grupo mapuche es uno de los más numerosos: “Según Magrassi (1982) son cerca de 30 a 35.000 individuos en comunidades y 20 a 30.000 dispersos en estancias, pueblos y ciudades (...) su porcentaje es significativo en algunas provincias como el Río Negro, Chubut (5%) y Neuquén (7 a 10%)”<sup>104</sup> Este es el punto de partida para poner el foco sobre las iniciativas institucionales argentinas, sin perder de vista que el sistema federal ofrece sutilezas difíciles de aislar en casos centralistas como el chileno.

### **Estado de la cuestión legal**

En la Constitución Argentina de 1853 se incluyó la responsabilidad del Congreso Nacional de “Proveer a la seguridad de fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ello al catolicismo” (art. 67 inc. 15). La reforma de la carta magna en 1994<sup>105</sup> reemplazó esta mención por otro articulado más concordante con otros instrumentos adoptados paralelamente. Producto

---

<sup>102</sup> Bengoa, J. Op. cit. p. 22.

<sup>103</sup> Deliberadamente ignorado en el presente estudio por cuestiones de espacio y relevancia.

<sup>104</sup> Citado por Martínez Sarasola, C. Op. cit. p. 457–458.

<sup>105</sup> El gobierno de Perón amplió los derechos sociales en su Constitución de 1949 pero estos cambios fueron derogados en 1956. Al analizar bajo esta luz el caso neuquino tratado más adelante, sobresale el hecho de que en 1964 el gobernador de Neuquén Felipe Sapag había iniciado una “política de regularización de las tierras de las comunidades bajo la figura de ‘reservas indígenas’ (...) iniciando así una nueva etapa en la que el gobierno provincial confrontaba con el poder central, al tiempo que iniciaba una política de tipo desarrollista” Groesman Wagmaister, F. Op. cit. p. 54.

del trabajo de constituyentes, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y especialistas resultó el art. 75, en cuyo inc. 17 se declara:

“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”<sup>106</sup>

Al desglosarlo, muchos autores encuentran tantos aciertos como inconvenientes en el texto. Si bien reconoce los pueblos indígenas como tales, se refiere a ellos como argentinos. Es decir que se hacen contemplaciones con los resguardos que exige la idea de la unicidad nacional. La concurrencia de las provincias en materia de jurisdicción sobre recursos naturales plantea el dilema de la injerencia nacional en la administración de dichos recursos, pues “a las provincias se les otorga el dominio originario y a las comunidades se les asegura la participación en la gestión de los recursos, por tanto el derecho de los primeros prevalece.”<sup>107</sup> Existen problemas más amplios propios del sistema federal.

La realidad se inclina por la preponderancia de las disposiciones provinciales sobre las nacionales en la cuestión, sin quitar que todas las provincias en que habitan poblaciones mapuche acompañaron la ampliación de derechos constitucionales indígenas, como se verá más adelante. “Debido a que gran parte la efectivización de los derechos se encuentra delegada a las provincias y debido a la gran heterogeneidad y dispersión de los Pueblos Indígenas, la tendencia común en el país es la provincialización de la lucha indígena.”<sup>108</sup> Al mismo tiempo hubo decenas de iniciativas de movilización indígena a nivel nacional llevadas adelante por organizaciones no gubernamentales con la intención de dar visibilidad a los reclamos sobre efectivización de derechos y a las protestas sociales.<sup>109</sup>

En Argentina habita una variedad de etnias y las diferencias en la provincialización separaron cualitativamente a los mapuche del resto, pues se nota una correlación entre lo tardío de la incorporación de los territorios provinciales al ámbito nacional y la magnitud de la presencia de la cuestión indígena en las agendas provinciales. Según fuentes referidas a los mapuche, numerosos investigadores intentaron

---

<sup>106</sup> Constitución Nacional Argentina (modificada en 1994), versión anotada.

<sup>107</sup> Groesman Wagmaister, F. Op. cit. p. 35. Se refiere al art. 126 de la Constitución Nacional.

<sup>108</sup> Peralta Ramos, A. Op. cit. p. 16.

<sup>109</sup> Ejemplos de la nacionalización nacen de organizaciones como la ENDEPA, la AIRA, la ONPIA, la CJIRA, etc. Ibid p. 15.

analizar las razones de este fenómeno y mientras algunos subrayan la homogeneidad étnica otros señalan su idiosincrasia sociopolítica.<sup>110</sup>

Las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa, Chubut y Buenos Aires implementaron variados avances en sus constituciones y leyes para incluir los derechos de las poblaciones indígenas. En los textos constitucionales provinciales puede observarse una amplia variedad al respecto; desde reconocimiento de la existencia étnica (afirmado por todas) o la afirmación de la herencia aborigen de la cultura regional o el espacio provincial (Río Negro art. 42; Neuquén art. 53) hasta declarar la preexistencia de sus pueblos (La Pampa art. 6). En la mayoría de estas provincias existen organizaciones indígenas e instituciones oficiales con participación de representantes indígenas. Chubut y Río Negro incluso han promulgado sus propias leyes integrales destinadas a los indígenas antes de la reforma de la Constitución Nacional en 1994.<sup>111</sup> El pueblo mapuche no sólo establece diálogos con los gobiernos provincial y nacional sino que también forma lazos internacionales de acción política tanto con indígenas como con no indígenas. Más adelante, como caso representativo de una subregión en la que se observan fenómenos en todos los niveles estudiados, se hará una aproximación analítica a la provincia del Neuquén, ubicada en el noroeste Patagónico (ver mapa en p. 31).

Como indicador de la intensidad del conflicto entre los distintos niveles gubernamentales no puede soslayarse la cuestión de los reclamos territoriales. “El estado nacional es el obligado principal en relación con la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas argentinas según lo supuesto por la Constitución Nacional (...) Adicionalmente, el estado nacional es el garante último de los derechos humanos reconocidos en los tratados de derechos humanos respecto de todas las personas que se encuentren en el territorio.”<sup>112</sup> La complejidad aumenta cuando se incorporan terceros actores como las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas o la Iglesia Católica. Como ejemplo, la Confederación Mapuche Neuquina tiene origen en una institución creada en el seno de la Iglesia por el obispo Jaime de Nevaes y a la vez ha sido partícipe del Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas y Protección de la Biodiversidad del Banco Mundial.<sup>113</sup>

A nivel nacional, en 1989 se reglamenta la Ley Nacional 23.302 sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, ratificada en 1985. En resumidas cuentas y salvando diferencias terminológicas, toma prácticamente las mismas áreas que tratará en 1993 la Ley Indígena 19.253 de

---

<sup>110</sup> Ibid. p. 20.

<sup>111</sup> Ley N° 2.287/88 de Río Negro y N° 3657/91 de Chubut.

<sup>112</sup> Peralta Ramos, A. Op. cit. p. 25.

<sup>113</sup> Ibid. pp. 27–28

Chile analizada en el capítulo anterior: tierras, trabajo, educación y salud. En suma, ofrece el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades del país, establece un programa de adjudicación de tierras y crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, como institución nacional descentralizada con participación indígena.

## El INAI

En realidad el INAI no funciona como ente descentralizado ni cuenta con una participación efectiva de las comunidades.<sup>114</sup> En una entrevista realizada por Anastasia Peralta Ramos en el año 2010, Ana Olivera, Secretaria Ejecutiva del Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, insiste en aquello y en las grandes limitaciones tanto presupuestarias como institucionales y refiere como ejemplo de su labilidad al cambio de dependencias ministeriales en 1991 y 1994.<sup>115</sup> El técnico del INAI Daniel Slutsky en 2005 declaró que “no tiene autarquía financiera, tiene presupuesto propio pero no tiene la gestión de ese presupuesto (...) la gestión está en manos del Ministerio [de Desarrollo Social]”<sup>116</sup> La reglamentación de la ley 23.302 no ha sido completa pues no se han podido instrumentar los programas básicos para definir el estado de la cuestión social indígena, tanto por resistencia provincial como la presentada por los mismos indígenas. Por su parte Jorge Rodríguez, Presidente del INAI, declaró en 2004 que “en la Argentina (...) no ha habido una política indígena de fondo, o bien, hubo una política en el sentido de desconocer, de generar una oficina o institución, pero no políticas indígenas.”<sup>117</sup> En la misma ocasión cuestionó la concurrencia de las provincias en la cuestión indígena. A continuación se analizará el caso más representativo de la situación referida a los mapuche.

## El tratamiento de la cuestión: Caso de la provincia del Neuquén

Prácticamente no hay coordinación en el trabajo de reconocimiento indígena entre el gobierno nacional y el provincial. Según Claudia Briones, en la última etapa democrática se da una “politización de las identidades en contextos de despolitización política”.<sup>118</sup> Si bien en el caso neuquino no hay una

<sup>114</sup> Groesman Wagmaister, F. Op. cit. p. 23. La licenciada cita a Mombello (2002) y Carrasco (2002a, 2002b).

<sup>115</sup> Peralta Ramos, A. Op. cit. p. 15.

<sup>116</sup> Entrevista realizada por Florencia Groesman Wagmaister. Op. cit. p. 24.

<sup>117</sup> Ibid. p. 25. Es cita de la versión taquigráfica de la reunión mantenida con la Comisión de Población y desarrollo Humano de la Cámara de Diputados de la Nación el día 2/6/2004. Fuente: [www.diputados.gob.ar](http://www.diputados.gob.ar)

<sup>118</sup> Briones, C. “Formaciones de alteridad: contextos globales, proceso nacionales y provinciales”. En: Briones, C. ed. *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Antropofagia, Buenos Aires: 2005. p.17. Citado en: Peralta Ramos, A. p. 13.

institución que centralice los reclamos, existe por otro lado homogeneidad en el componente étnico. Los mapuche ocupan el 8,6% de los hogares y un 10% de la población provincial.<sup>119</sup> La concentración demográfica los fortalece en el marco del reacomodamiento provincial actual de las áreas productivas.

Hay una organización indígena de orientación parcialmente legalista que sobresale entre otras: la Confederación Mapuche Neuquina (CMN), que dice representar unos 120.000 mapuche<sup>120</sup> y cuyo gran peso se ve reflejado en las negociaciones con el gobierno provincial. Esta organización sostuvo en su *Informe al Relator Especial de Derecho de los Pueblos Indígenas de la ONU* que la provincia del Neuquén es una de las jurisdicciones con más notoria oposición a la voluntad nacional de efectivización de los derechos indígenas.<sup>121</sup> La provincia no cuenta con normas de aplicación del reconocimiento de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades. Tampoco cumple con los derechos de consulta y participación: desde 1990 fue continua la protesta contra la explotación de recursos naturales y el tratamiento alienante a los mapuche procesados judicialmente. En resumen, no se reglamenta la institución de los derechos otorgados constitucionalmente.

La CMN se suma a otras organizaciones comunitarias mapuche para integrar la Coordinación de Organizaciones Mapuche, de corte jurídico y educacional. Ésta una instancia civil con proyección nacional y transnacional y de consulta multilateral.<sup>122</sup> En referencia a las organizaciones indígenas en Neuquén, la Lic. Peralta Ramos afirmó que “son las primeras en cuestionar el sistema de administración de justicia y las normas penales, en plantear reformas del sistema judicial y exigir el pleno respeto de las formas en que las propias comunidades resuelven sus conflictos”.<sup>123</sup> La internacionalización del actor indígena en los años 90 es un fenómeno recurrentemente subrayado, posterior al reconocimiento de su organización nacional que, como se afirmó, se inició en la década de 1970.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Fuente: Peralta Ramos, A. Op. cit. pp. 59.60.

<sup>120</sup> Ibid. p. 29.

<sup>121</sup> Maripán, E. y Quintriqueo, J. *Informe a Relator Especial de Derecho de los Pueblos Indígenas de ONU Dr. James Anaya*. Neuquén, Argentina, 28 de Noviembre de 2011. Disponible en: <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2011/12/Informe-a-Relator-Especial-de-Derecho-de-los-Pueblos-Ind%C3%ADgenas-de-ONU.pdf>

<sup>122</sup> Peralta Ramos, A. Op. cit. p. 29.

<sup>123</sup> Ibid. p. 32. La autora afirma que “la fortaleza organizacional de la Confederación Mapuche Neuquina y la Coordinación de Organizaciones Mapuche, en comparación con las organizaciones indígenas de las otras provincias, no puede explicarse sólo por la homogeneidad étnica en Neuquén, o por la densidad de la población indígena, o por la conformación de una *intelligentsia* mapuche o por la idiosincrasia y ‘pureza’ de la cultura del Pueblo Mapuche. Como tampoco puede explicarse solamente por el apoyo de grupos y asociaciones internacionales y nacionales o por la legitimidad con la que cuenta el reclamo indígena entre la sociedad local. Es, sino, la *conjugación* de estos factores lo que fortaleció y abrió espacios para la organización...” p. 63.

<sup>124</sup> Groesman Wagmaister, F. Op. cit. p. 16.

Neuquén es un caso en que el partido gobernante -el MPN- es el mismo desde 1962 pero su concernimiento sobre la cuestión mapuche ha sido variable. En las décadas de 1980 y 1990, paralelamente al retraimiento del estado nacional en su etapa neoliberal, el gobierno provincial pone su atención en los recursos hidrocarburíferos. La explotación de petróleo y minerales produce conflictos constantes con las comunidades mapuche desde aquel entonces. La celebridad que cobraron casos como la contaminación producida en las zonas explotadas por Repsol-YPF S.A. o los conflictos sobre dominio de tierras con el ejército argentino está íntimamente relacionada con el nivel de las instancias legales a las que se recurre.<sup>125</sup> Como se ha visto, el nuevo contexto de esas décadas ha producido que el reclamo tenga imbricaciones ideológicas y los mapuche, que anteriormente reclamaban justa incorporación en un gobierno provincial visto como aliado por oposición al nacional, pasaron a demandar ser considerados como pueblo originario.<sup>126</sup> Se separaron políticamente del gobierno provincial de turno para proyectar una imagen trascendente: se identifican como la raíz neuquina. En lo concreto se ven a sí mismos ante las mismas opciones que los mapuche en Chile: por un lado la vía institucional del legalismo y por otro la alternativa de la ocupación forzosa de territorios.

Por su parte, el gobierno Neuquino intenta apropiarse de todos los espacios políticos en los que deberían articularse instituciones de otros niveles. Así, ha aplicado su propia forma de encarar la cuestión mapuche en lo que hace a la definición del actor, las arenas de participación o los alcances de la legitimidad de sus reclamos; sus medios han sido tanto políticos como legales: puede citarse, además del artículo constitucional provincial redactado a medida del articulado nacional<sup>127</sup>, el decreto n° 1184 de reglamentación provincial de la personería jurídica de las comunidades indígenas (ver más adelante).

De forma complementaria y en medio de intensas fricciones el derecho consuetudinario mapuche es enarbolado como herramienta deliberadamente ignorada por el gobierno provincial. Frente a los pueblos indígenas, el MPN “apuntó a lograr su integración a la sociedad neuquina, fortaleciendo la cohesión social de la provincia. Sin embargo (...) también trata de mantener a las organizaciones indígenas bajo su control y para lograrlo no deja de llevar a cabo políticas asistencialistas.”<sup>128</sup> El sumum de esta situación es aquél decreto provincial mencionado (n° 1184, de 2002) mediante el cual el gobernador desacreditó la ley nacional 23.302 con la consecuencia directa de asumir privativamente

---

<sup>125</sup> Ibid. pp.59-60. En el caso de YPF-Repsol S.A., por ejemplo, la denuncia se hizo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>126</sup> Ibid. p. 24.

<sup>127</sup> Actual art. 53 de la Constitución de la Provincia del Neuquén.

<sup>128</sup> Groesman Wagmaister, F. Op. cit. p. 91.

todas las atribuciones y responsabilidades sobre la cuestión indígena: el INAI y el RENACI quedaron desautorizados antes de ser instrumentados habiendo la provincia adherido a la ley nacional 23.302 en 1989.<sup>129</sup>

En cuanto a la visibilidad de los conflictos en la agenda provincial y en la prensa regional, Neuquén puede ser definido como un sistema político hermético y su tratamiento de la cuestión es análogo al de Chile ya que para el gobierno argentino las problemáticas mapuche se mantienen a causa de la no instrumentación de instituciones idóneas. Sin embargo, existe un espacio de jurisdicción nacional dentro del territorio provincial, se encuentra en los Parques Nacionales. En Neuquén están presentes cuatro, uno de los cuales ha sido escenario de la primera política de comanejo sobre la gestión del territorio y los recursos de las comunidades que lo habitan: el Parque Nacional Lanín (PNL).

### **La experiencia de Parques Nacionales**

Adriana Maddaleni, del área de Comunicación del PNL, afirma que el año 2000 marcó un hito en la relación entre las comunidades mapuche y las políticas de administración de los recursos públicos, pues se concretó la transición operativa de un concepto de ‘manejo unilateral’ al concepto de ‘co-manejo’ con las comunidades mapuche a través de la conformación de un Comité de Co-gestión y Comités de co-manejo local por cada comunidad mapuche.<sup>130</sup> Es un ejemplo de iniciativa en la segunda área temática de las planteadas por Guillaume Boccara (ver capítulo 4).

En Chile y Argentina ha sido política de parques nacionales la expulsión de los indígenas de sus jurisdicciones.<sup>131</sup> Mediante iniciativas como la del comanejo se establecen vínculos que permiten restaurar respetuosamente las locaciones tradicionales sagradas. Como antecedente, en etapas anteriores se reconocía precariamente el asentamiento individual o, a partir de la sanción de la ley 23.302, la propiedad privada comunitaria de las tierras.<sup>132</sup> El establecimiento de un foro de discusión en el que participaran los mapuche y la administración nacional de los territorios que ocupan propició acuerdos e instrumentación sobre principios comunes. Éste es el germen del concepto de Territorio Indígena Protegido, sustentado en el derecho internacional así como en la cosmovisión mapuche.

---

<sup>129</sup> Mediante la ley provincial 1800.

<sup>130</sup> Maddaleni, Adriana E. *El desafío ambiental del co-manejo en un Área Protegida. Estudio de caso de la Comunidad Mapuche Cayún*. Parque Nacional Lanín. Informe de Pasantía. Carrera de Especialización “Gestión de Riesgos Ambientales”, Universidad Nacional del Comahue–Université de Poitiers. Parque Nacional Lanín, 2002–2003. p. 9.

<sup>131</sup> Cómita, J.L. Reportaje electrónico realizado por el autor en marzo de 2013.

<sup>132</sup> Maddaleni, A. Op. cit. p. 13.

La jurisdicción alberga siete comunidades indígenas cuya ocupación es anterior a la creación, en 1937, del PNL.<sup>133</sup> El actor con el que interactúan los funcionarios del parque es la comunidad mapuche y a partir de ella se forman los comités de gestión locales a los cuales se derivan las diversas temáticas. El sistema ha tenido sus debilidades pero ha cosechado éxitos de categoría internacional. El IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) se expresó muy favorablemente ante esta política.<sup>134</sup> No sólo es una experiencia concordante con los instrumentos internacionales<sup>135</sup> y nacionales sino que logró reactivar la vida comunitaria mapuche de forma participativa y multilateral. El hecho de que no se reduzca a una mera consulta hace de la política del comanejo un terreno fértil para la articulación de valores cooperativos incluso cuando hay presiones desde diversas organizaciones mapuche para reforzar el discurso autonómico. La CMN, que participó en el impulso de esta medida formando parte del Comité de Gestión junto a la Administración de Parques Nacionales, está dividida al respecto.

Como se puede observar, la interculturalidad es intrínseca al sistema de comanejo. La aplicación, sin embargo, es reducida al ámbito local. Cuando hubo intentos de coordinación internacional éstos no prosperaron, incluso hubo algunos acuerdos entre parques argentinos y chilenos pero las diferencias estructurales hicieron difícil llevar adelante políticas conjuntas (como proyectos de la UNESCO para zonas protegidas ubicadas en zonas fronterizas).<sup>136</sup>

La profesora Maddaleni admite que hoy en día el desafío es el de incorporar un departamento de comanejo en la estructura de la Administración de Parques Nacionales ya que, si bien ha sido posible la integración de los diversos niveles políticos desde el municipal al internacional, la posición del programa de comanejo en la estructura institucional de Parques Nacionales no es la óptima. Como explica el Guardaparques José Luis Cómata, “todos los reclamos de las siete Comunidades Mapuche que existen dentro del PNL se canalizan a través del área de Comanejo (...) Antes estos temas eran de incumbencia del Área de pobladores que incluía también poblaciones criollas y estancias privadas.”<sup>137</sup> Más allá de banderas partidarias se ha logrado la articulación del nivel ejecutivo de la política global con

---

<sup>133</sup> Ibid. p. 9.

<sup>134</sup> Peralta Ramos, A. Op. cit. p. 31.

<sup>135</sup> Tanto los referentes a los indígenas –la Declaración Indígena de Copenhague de 1996, por ejemplo– como los aplicados a la sustentabilidad, por ejemplo la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo) de 1992.

<sup>136</sup> Maddaleni, A. Entrevista personal realizada el 8/3/13 en la intendencia del PNL en San Martín de los Andes.

<sup>137</sup> Reportaje electrónico realizado por el autor en marzo de 2013.

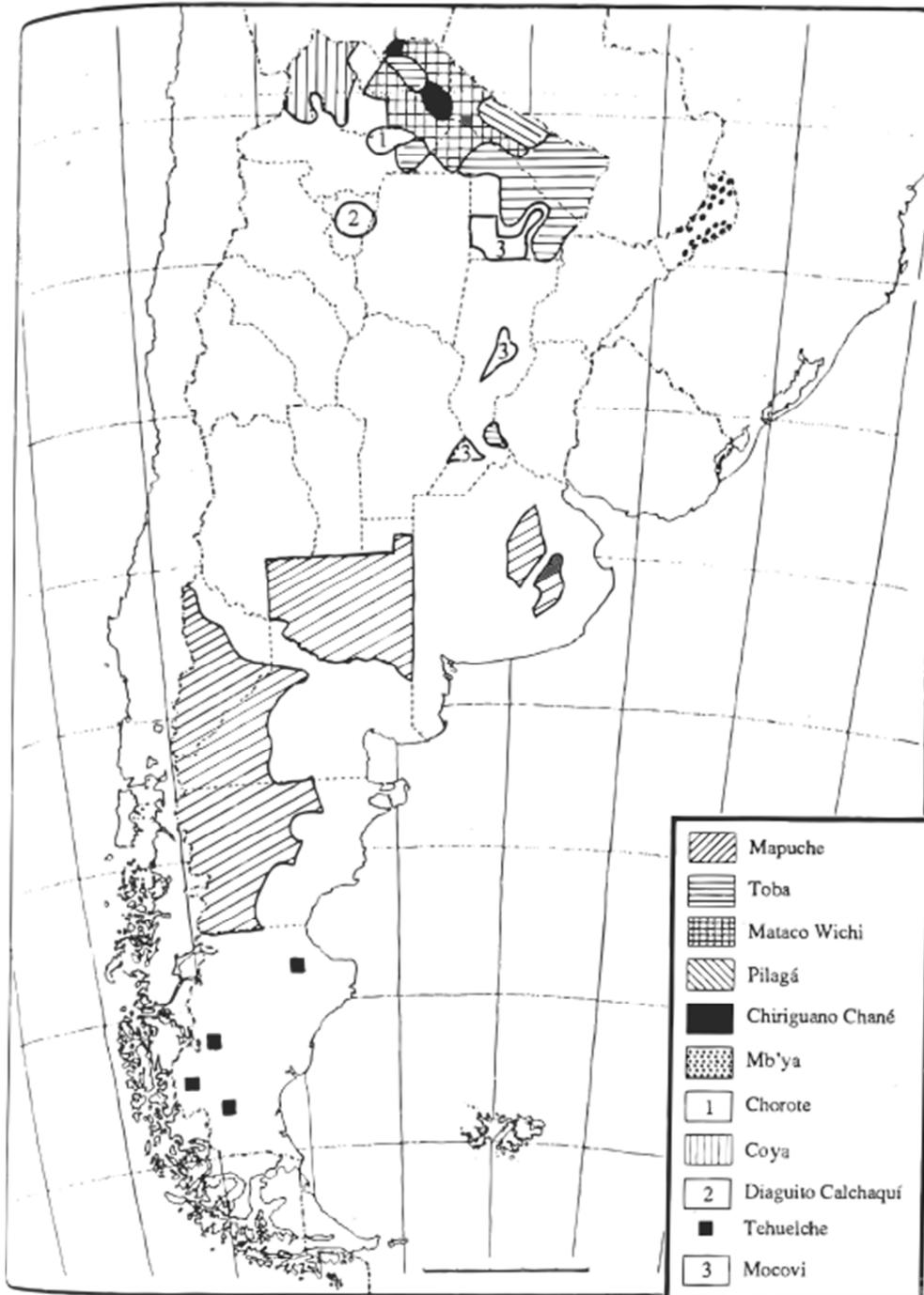
el nivel operativo local<sup>138</sup> y la consumación legal de la transferencia del dominio de algunas tierras evaluadas “aptas para el desarrollo de planes de aprovechamiento múltiple de los Recursos Naturales conforme a las modalidades de cada comunidad”<sup>139</sup> (punto 2.1 del *Programa de uso sustentable* aprobado por Resolución 170/97 de la Administración de Parques Nacionales).

---

<sup>138</sup> Entrevista personal realizada el 8/3/13 en la intendencia del PNL en San Martín de los Andes.

<sup>139</sup> Citado en Maddaleni, A. Op. cit. p. 14.

## 48. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ARGENTINAS HACIA 1989



Fuente: Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social (Sector de Asuntos Indígenas). Ministerio de Salud y Acción Social

\* FUENTE: Martínez Sarasola, C. Op. cit. p. 491.

## CAPÍTULO 6: Políticas comparadas

*“...ya no somos lo que fueron nuestros antepasados, sin embargo, no hemos roto con el pasado. Somos el presente. En nosotros se conjuga lo moderno y lo tradicional. Lo nuevo y lo antiguo. Somos un mapuche moderno: un poco más secular pero creyente, un poco más tradicional pero moderno, chileno o argentino pero mapuche.”*

Ramón Curivil (citado por Zapata: 2006)

Al aplicar el método comparativo en ciencias sociales se puede medir, a partir de las similitudes, el alcance de la variación política en el seno de las sociedades. La política de los indígenas mapuche consistió mayormente en pragmatismo *interdependiente* con las ideologías nacionales. A diferencia de lo especulado en el capítulo introductorio, su actuación política sí fue programática, y lo fue en una nueva dimensión no contemplada desde la teoría de las relaciones internacionales. El enfoque sociológico proporcionó la clave para comprender que la “alternativa-modernidad” del movimiento mapuche es en sí misma su forma de hacer política y que el fenómeno de la llamada cuestión mapuche no consiste solamente en las maneras en que las instituciones oficiales responden a los indígenas.

A fines del siglo XIX los mapuche alcanzaron los máximos niveles de identidad común a ambos lados de la cordillera. Las diferentes características económico-demográficas causadas por la conquista determinaron que los grupos actuaran divergentemente ante su realidad inmediata. Es destacable que del lado chileno los mapuche urbanos logran incorporación al sistema político nacional en las primeras décadas del siglo XX mientras que del lado argentino recién pasado medio siglo los indígenas lograrían institucionalizar una voz representativa (y será a nivel provincial). En dirección contraria, entre los regímenes sociopolíticos hasta la década de 1980 las similitudes son amplias, al menos en referencia a la cuestión mapuche. Hitos como la invocación a la figura heroica del indígena en la época revolucionaria, la agitación social de fines de los 60 del siglo XX o las políticas de invisibilización indígena de los 70 no dejan de sorprender por su sincronía histórica. Esta es la primera confirmación referida a la hipótesis general: la diáspora mapuche tiene un discurso fuerte pero un nivel muy bajo de articulación de voces auténticamente representativas, lo cual hace que cada una de sus instituciones deba apoyarse en otros instrumentos para sostener su estructura. Como ejemplos extremos se encuentran la “mediación sindical”

ante la OIT o la referencia de A. Levaggi a los tratados con indígenas, al afirmar que “el tratado fue el medio idóneo, eficaz, para articular las relaciones hispano indígenas, y posteriormente -porque subsistió la práctica de los tratados- entre los gobiernos republicanos y las sociedades indígenas.”<sup>140</sup>

Tanto en Argentina como en Chile se han encontrado casos exitosos de institucionalización compartida y en capítulos anteriores se citaron los ejemplos de la administración indígena del hospital Makewe y la experiencia de comanejo del PNL. Los mapuche se ven beneficiados por estas iniciativas que superan el indigenismo propio de la política las décadas anteriores a 1990 y producen fenómenos de prácticas multiculturales.

La autora Isabel Hernández da cuenta de que actualmente “organizaciones indigenistas que apoyan a los grupos argentinos y chileno, gestionan la aceptación por parte de los dos gobiernos de la creación de un área cultural binacional autónoma.”<sup>141</sup> Con esta cita se quiere aclarar que algunas propuestas en la negociación entre los gobiernos y los indígenas salen de los márgenes a ambos lados: los discursos caen en los extremos de la “domesticación” cuando se endurecen por lado de la multiculturalidad, y de la “autonomía” cuando lo hacen por el de la autodeterminación.

La comparación de los casos nacionales ha mostrado que hay un abismo enorme entre el discurso nacional y sus prácticas institucionales ya que si bien se alcanzan los estándares legales internacionales, los recursos puestos a disposición de su realización no son suficientes. Ante esto, los indígenas en ambos países “viven una realidad cultural y política distinta, los guluce [mapuche “chilenos”] han podido mantener en la práctica cotidiana elementos de la cultura y organización, pero con una misma negación de los derechos colectivos por parte de los Estados.”<sup>142</sup>

La provincialización del tratamiento de la cuestión en el contexto argentino puede ponerse en perspectiva en relación a la magnitud poblacional. Neuquén y Chile son *proporcionalmente* mucho más similares en términos de población mapuche que este último comparado con la Argentina en toda su extensión. Esta división se ve reforzada por las diferencias entre el sistema federal argentino y el centralista de Chile, en el que la capital concentra las funciones políticas predominantes. Se afirmará que en este país el fenómeno mapuche ofrece un dilema de dislocación internacional-doméstico mientras que en Argentina lo es de superposición (doméstica) nacional-provincial. Adriana Maddaleni afirmó que la

---

<sup>140</sup> Moyano A.B. Op. cit. pp. 199–200.

<sup>141</sup> Del Gesso, Op. cit. p. 162.

<sup>142</sup> Briones, C. *Pacta sunt servanda*. Op. cit. p. 67.

administración de los parques nacionales chilenos tiene vinculación directa con la Corporación Forestal Nacional que administra recursos madereros, lo cual es un ejemplo de cómo las cuestiones temáticas contrapuestas pueden sin embargo confundirse por su adyacencia administrativa.

Si bien históricamente la política de los parques nacionales fue formal o informalmente la expulsión de las comunidades indígenas en su jurisdicción, la experiencia del comanejo en el PNL ha demostrado que cuando se canalizaron recursos institucionales en armonía con el discurso imperante en materia de multiculturalismo y en auténtica consulta con los indígenas no hubo mayores impedimentos para aplicar políticas públicas. Aun así, el trabajo más difícil es el de equilibrar los objetivos generales con los casos específicos.

## CONCLUSIONES

*“I think we should rethink our categories of understanding in light of indigenous social theories and practices, and that we should be prepared to give our typologies more flexibility, especially if we consider that we have embodied the historical structures of colonial and nation-state order in the form of unconscious schemes of perception and appreciation.”*

Guillaume Boccara (2002)

En el trabajo se hizo hincapié en “los diez temas de interés más destacados por la insistencia de las organizaciones indígenas en América” pero se evitando homologar al actor mapuche con los reclamos que formula. En lugar de ello se definió la “cuestión mapuche” desde la óptica de la ciencia política. De este modo se propuso definir dicha cuestión como aquel dilema presentado a los estados nación de Argentina y Chile por la presencia de una sociedad minoritaria compleja: está nucleada alrededor de ciertos elementos discursivos comunes y al mismo tiempo se encuentra dispersa en todos los niveles políticos. Se afirmó que el criterio práctico para describir al pueblo indígena es que vive en continuidad histórica en un área determinada y que el elemento subjetivo individual es criterio fundamental para la identificación de estos pueblos.

Como conclusión general puede afirmarse que los avatares políticos del siglo XX en torno a la cuestión mapuche no atentaron gravemente contra la unicidad de su identidad. Los fenómenos políticos que protagonizó en las décadas de 1990 y 2000 en Argentina y Chile difieren menos en los aspectos identitarios trasandinos mapuche que en los estructurales y de contexto (el nivel de representatividad de las diversas organizaciones y demás voces mapuche, el federalismo de estado o la ideología imperante en el gobierno, por ejemplo).

## BIBLIOGRAFÍA

### GENERAL

AA. VV. *Historia de Neuquén*. Elaborado por el Departamento de historia de la Universidad Nacional del Comahue. Plus Ultra. Colección Historia de nuestras provincias. 1993.

AA. VV. *La Reforma Agraria y Las Tierras Mapuches: Chile 1962-1975*. LOM Ediciones. Santiago, 2005.

Bengoa, José. *Historia de un conflicto. El estado y los mapuches en el siglo XX*. Planeta/Ariel. Santiago, 1999.

Briones, Claudia, Morita Carrasco y IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). *Pacta sunt servanda. Capitulaciones, convenios y tratados con indígenas en Pampa y Patagonia (Argentina, 1742-1878)*, Documento N.º 29. Vinciguerra, Buenos Aires, 2000.

Chihuailaf Nahuelpán, Elicura. *Recado confidencial a los chilenos*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, octubre de 1999.

Curruhuinca, Roux. *Las Matanzas del Neuquén. Crónicas mapuches*. Plus Ultra, Bs. As. 1993.

Curruhuinca, Roux. *Sayhueque. El último cacique. Señor del Neuquén y la Patagonia*. Plus Ultra, 1994.

Del Gesso, Ernesto. *Pampas, Araucanos y Ranqueles*. Patagonia Sur Libros, Buenos Aires, 2007.

Dumrauf, Clemente I. *Historia de Chubut*. Plus Ultra, 1992.

Erize, Esteban. *Mapuche*. Editorial Yapun. Buenos Aires, 1989.

Fernández, César A. (Ed.). *Cuentan los mapuches. Antología*. Ediciones Nuevo Siglo. Biblioteca de la Cultura Argentina. 1995.

Gladys A. Varela, Luz María Font, Estela Cúneo y Carla Manara. *Los hijos de la tierra. Algunos capítulos de la historia indígena del Neuquén*. Dirección Municipal de Cultura, Municipalidad de San Martín de los Andes, 1998.

Martínez Sarasola, Carlos. *Los hijos de la tierra. Historia de los indígenas argentinos*. Emecé, Buenos Aires, 1998.

Martínez Sarasola, Carlos. *Nuestros Paisanos los Indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*. Emecé, 1992.

Moyano, Adrián Bernardo. *Crónicas de la resistencia mapuche*. Bariloche: el autor, 2007.

P. E. Wilhelm de Moesbach, Walterio Meyer Rusca, Alberto Vúletin y Eduardo Suárez. *Nuevo diccionario mapuche-español. Nombres propios mapuches. Topónimos del Neuquén. Mitologías Patagónicas*. Siringa libros, Neuquén, 1993.

Porcel de Peralta, Manuel. *Biografía del Nahuel Huapi*. Ediciones Marymar. Buenos Aires, 1965.

Vúletin, Alberto (Ed.). *Neuquén. Fauna. Flora. Riquezas naturales. Toponómico. Guía turística*. Siringa Libros, 1979.

## **FUENTES PRIMARIAS**

Entrevistas realizadas:

José Luis Cómita, ref: Comunidades mapuche - Guardaparque, Parque Nacional Lanín

Eduardo Julio Detang, ref: Historia de la conquista - Ex guardaparque y guía de turismo, Editor de guía de turismo de la Patagonia transcordillerana.

Juan Ñanculef Huaiquinao, ref: Políticas públicas - Jefe de Unidad de Cultura y Educación, CONADI

Rodrigo Hube, ref: Enfoque periodístico - Jefe de informaciones, diario *El Austral*

Adriana Maddaleni, ref: Comanejo - Educación, Parque Nacional Lanín

Héctor Rivas Robles, ref: Políticas públicas - Coordinador Técnico Local - Programa Orígenes BID, CONADI

Gonzalo Ulloa, ref: Historia de la cultura - Curador del Museo de la Araucanía

Legales:

Constitución de la Provincia del Neuquén de 1994.

Constitución Nacional Argentina (modificada en 1994), versión anotada.

Constitución Política de la República de Chile (1980 modificada en 2005).

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Convenio 107 y Convenio 169 de la OIT.

Declaración de Naciones Unidas Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ley Indígena n° 19.253/93, Gobierno de Chile.

Ley Nacional 24.071/91, Argentina.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículos periodísticos:

Diario *El Austral*, fechas: 22/2/2013; 19/2/13; 28/2/13.

## FUENTES SECUNDARIAS

Hemeroteca:

Bandieri, S. “Más acá del Colorado... Historia regional y relaciones fronterizas en la norpatagonia argentina: el caso de Neuquén”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, Puesto en línea el 12 julio 2012, consultado el 09 abril 2013. URL: <http://nuevomundo.revues.org/63690> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.63690.

Boccara, Guillaume. “Etnogénesis Mapuche: Resistencia y Reestructuración Entre Los Indígenas del Centro-Sur de Chile (Siglos XVI-XVIII)”. *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 79, No. 3 (Aug., 1999), pp. 425-461. Duke University Press. <http://www.jstor.org/stable/2518286>

Boccara, Guillaume. “The Mapuche People in Post-Dictatorship Chile”. *Études rurales*, No. 163/164, Terre Territoire Appartenances (Jul. - Dec., 2002), pp. 283-303. EHESS. <http://www.jstor.org/stable/20122946>

Equipo de PRO 169. *La aplicación del convenio núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. Una compilación de casos*. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT. 2009

Groesman Wagmaister, Florencia. *Democracia y minorías: formalismos y realidades de los derechos indígenas en la Argentina presente*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 2005.

Ibacache Burgos, Jaime; Chureo, Francisco; McFall, Sara; Quidel Lincoleo, José. *Promoción de la Medicina y Terapias Indígenas en la Atención Primaria de Salud: El Caso de los Mapuche de Makewe-Pelale de Chile*. OPS, 2001. [http://www.paho.org/Spanish/HSP/HSO/indig16\\_esp.doc](http://www.paho.org/Spanish/HSP/HSO/indig16_esp.doc)

Maddaleni, Adriana E. *El desafío ambiental del co-manejo en un Área Protegida. Estudio de caso de la Comunidad Mapuche Cayún*. Parque Nacional Lanín. Informe de Pasantía. Carrera de Especialización “Gestión de Riesgos Ambientales”, Universidad Nacional del Comahue-Université de Poitiers. Parque Nacional Lanín, 2002-2003.

Maripán, E. y Quintriqueo, J. *Informe a Relator Especial de Derecho de los Pueblos Indígenas de ONU Dr. James Anaya*. Neuquén, Argentina, 28 de Noviembre de 2011. Disponible en: <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2011/12/Informe-a-Relator-Especial-de-Derecho-de-los-Pueblos-Ind%C3%ADgenas-de-ONU.pdf>

Peralta Ramos, Anastasia. *La Política del Reconocimiento Indígena en la Argentina*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA, Junio 2010.

Waltz, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959.

Zapata Silva, Claudia. “Identidad, nación y territorio en la escritura de los intelectuales mapuches / Identity, Nation and Territory in the Writings of Mapuche Intellectuals”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, No. 3 (Jul. - Sep., 2006). Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.jstor.org/stable/20454248>

## **SITIOS WEB**

[academia.edu](http://academia.edu) / [cels.org.ar](http://cels.org.ar) / [ilo.org](http://ilo.org) / [mapuchenews.cl](http://mapuchenews.cl) / [memoriachilena.cl](http://memoriachilena.cl) / [nuevomundo.revues.org](http://nuevomundo.revues.org) / [odhpi.org](http://odhpi.org) / [politicaspUBLICAS.net](http://politicaspUBLICAS.net) / [unic.org.ar](http://unic.org.ar) / [unpo.org](http://unpo.org)

## ANEXO I: Glosario

*“La toponimia fundamenta, de alguna manera positiva, el derecho del dominio del suelo. De ahí que la nomenclatura geográfica criolla que primitivamente existía en las islas Malvinas, fuera blanco de una furiosa tarea de reemplazos, por parte de los ingleses en cierta época de nuestra historia colonial.”*

Alberto Vúletin (1993)

### **Algunas citas sobre precisiones terminológicas**

*Huinca*: término mapuche que se refiere al extranjero, el sujeto no mapuche.

*Machi*: con este nombre se denomina a la autoridad espiritual tradicional de cada comunidad mapuche, de funciones distintas a las del lonko o cacique.

*Wallmapu*: “territorio ancestral mapuche. También, noción mapuche de Universo.”<sup>143</sup>

*Cultura*: “Como definición de ‘cultura’ para la descripción de los pueblos indígenas y como regla general, utilizamos la que elaboramos con un equipo de antropólogos en 1975 (Eugenio Carutti, Mariano J. Garreta, Daniel A. López, Ricardo Santillán Güemes, Gabriela Palmeiro y quien esto escribe) que entiende por tal ‘una forma íntegra de vida creada histórica y socialmente por una comunidad a partir de la resolución de las relaciones esenciales que mantiene con la naturaleza, consigo misma como comunidad, con otras comunidades y con lo sobrenatural para dar continuidad a la totalidad de su existencia’ (Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, 1975). Dicha definición es citada con posterioridad en varios trabajos, destacándose las fichas de la cátedra de Antropología Cultural (INAP, 1977); Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Salta (1981); Santillán Güemes (1981 y 1985); y *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, supervisado por Torcuato S. Di Tella (1989).”<sup>144</sup>

*Indígenas* (según el Censo Indígena Nacional de 1968): “El Censo entiende por *Indígenas*, a aquellos individuos que reúnen los siguientes atributos: que se manejen en su estructura económica en un nivel de subsistencia; que convivan en comunidad o grupo; que mantengan elementos de la cultura prehispánica, especialmente en la lengua y si ella no se habla que se identifiquen otros elementos tales como festividades, vestimenta, artesanías, etcétera; que expresen una conciencia de pertenencia a un

<sup>143</sup> Moyano, A.B. Op. cit. p. 12.

<sup>144</sup> Martínez Sarasola, C. Op. cit. p. 47.

grupo étnico o de lo contrario que sea notoria su descendencia de éstos; que su hábitat actual se encuentre en la misma zona o muy próxima a la del hábitat prehispánico.

El otro lugar del mismo trabajo se define como *Indígenas* a todos aquellos ‘individuos que manifiestan en su conducta individual o grupal predominancia de elementos de la cultura precolombina y que expresan al mismo tiempo una conciencia de pertenencia actual o histórica a alguno de los grupos étnicos prehispánicos que habitan la zona’.”<sup>145</sup>

*Comunidad* (según el Censo Indígena Nacional de 1968): “una unidad social cuyos miembros participan de algún rasgo o interés común, con conciencia de su pertenencia a un grupo social determinado, a un sitio geográfico, situado en una determinada área, en la cual los individuos interactúan más intensamente entre sí, que con el resto de la sociedad.”<sup>146</sup>

*Grupo* (según el Censo Indígena Nacional de 1968): “conjunto de individuos que tienen un elemento o rasgo común que permite aglutinarlos, que esté situado en un lugar geográfico determinado y sus integrantes tienen una interacción tanto entre sí como con el resto de los individuos que lo rodean y que no pertenecen al grupo.”<sup>147</sup>

*Agrupación indígena* (según el Censo Indígena Nacional de 1968): “Entre ambos conceptos, el de Comunidad y el de Grupo, se ubicaría el de *agrupación indígena*, que abarca a ambos, y a aquellos individuos que en la práctica ‘poseen diferencias de grado con las definiciones enunciadas’ haciendo referencia al hecho de que en muchas circunstancias, los indígenas han dejado su hábitat original rural, para trasladarse por ejemplo a centros urbanos de su área.”<sup>148</sup>

*Integración, incorporación, asimilación, aculturación, conflicto cultural y transculturación*: “En cuanto al primer bloque de vocablos y siguiendo a Adolfo Colombres (1977) se entiende por *integración* el estado por el cual el indígena ya ha finalizado su proceso de aculturación, pues conoce las formas de vida de la sociedad nacional y está en condiciones para desenvolverse con capacidad en ella; *incorporación* incluye la noción de la violencia en todos los órdenes, sin las sutilezas del proceso de aculturación inducida; *asimilación* se refiere a aquellos grupos de la sociedad nacional que aceptan al indígena como uno de los suyos, en un grado en el que aquel ya ha perdido prácticamente todos sus patrones de identidad. En el segundo bloque de términos encontramos *aculturación*, es decir el ‘proceso cambio que emerge del contacto de grupos que participan de culturas distintas. Se caracterizan por el desarrollo continuado de un conflicto de fuerzas entre formas de vida de sentido opuesto’ (Gonzalo Aguirre Beltrán, 1957). La aculturación es en sentido estricto *conflicto cultural*, que termina generalmente con la destrucción de la forma de vida indígena; *transculturación* es la ‘transición más o

---

<sup>145</sup> Ibid. p. 429.

<sup>146</sup> Ibid. p. 429

<sup>147</sup> Ibid. p. 429.

<sup>148</sup> Ibid. p. 429.

menos brusca de un pueblo, de propia cultura ancestral a la cultura de otro pueblo con el cual la aculturación radica en la voluntad del indígena puesta en el proceso de cambio.”<sup>149</sup>

*Deculturación, reculturación, segregación y destribalización:* “*Deculturación* es el vaciamiento, la pérdida de la especificidad cultural de un grupo; sería la consecuencia directa de la aculturación; *reculturación* es la interrupción del proceso de aculturación a través del rechazo súbito de la cultura invasora en un intento de volver casi desesperadamente al pasado mítico a través de fenómenos tales como rebeliones armadas, movimientos mesiánicos, etcétera; *segregación* es la actitud deliberada de un grupo de ensanchar la distancia cultural y social con respecto a otro con el que mantiene contacto; *destribalización* es el proceso por el cual se debilita y se rompe el ethos tribal por hechos de naturaleza violenta, finalizando con la desintegración y dispersión del grupo.”<sup>150</sup>

*Marginalización:* “es el proceso que se desata sobre los grupos étnicos incorporados a la economía nacional, privándolos de sus tierras o bienes (mecanismo opuesto a la desmarginalización).”<sup>151</sup>

*Aculturación histórica y aceleración evolutiva:* “...Darcy Ribeiro (1969) nos habla de la *aculturación histórica*, es decir el proceso por el cual los pueblos ‘atrasados’ son integrados coactivamente en sistemas más evolucionados en su tecnología, con pérdida gradual de autonomía e incluso con su destrucción como unidad técnica, pasándolos de una condición colonial a otra neocolonial; *aceleración evolutiva* sucede en cambio cuando un pueblo en situación de contacto, renueva su sistema productivo y cultural adecuándose al nuevo modelo sin perder la autonomía.”<sup>152</sup>

*Fricción interétnica:* “El concepto de *fricción* o *fricción interétnica*, puesto de moda a partir de la Declaración de Barbados en 1971, alude a las situaciones de conflicto generadas en áreas de relación interétnica en las cuales la presión de la sociedad nacional sobre los grupos étnicos es particularmente ostensible.”<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Ibid. p. 390.

<sup>150</sup> Ibid. p. 391.

<sup>151</sup> Ibid. p. 391.

<sup>152</sup> Ibid. p. 391.

<sup>153</sup> Ibid. p. 391.