

LA CUESTION INDIGENA EN RIO NEGRO, ARGENTINA. TENSIONES Y DISPUTAS ACERCA DEL ABORDAJE INTEGRAL DE LA PROBLEMÁTICA

Mirian Ruth Maldonado¹

maldonado.mirian1@gmail.com

Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina

Eliana Medvedev Luna²

elimedve@gmail.com

Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina

Este trabajo intentará analizar la Política Indigenista de la Provincia de Río Negro, Argentina, pondrá atención en el reconocimiento dado por del Estado subnacional a las Comunidades y explorará las tensiones surgidas en torno al otorgamiento de Tierras, en el marco de la Ley provincial N°279 de Tierras y Colonias y la Ley 4744 que crea la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales. Nos preguntamos si, en el territorio provincial, existe realmente un tratamiento integral de la problemática indígena, en el marco de la Reforma Constitucional de 1994 que reconoció y estableció en su articulado, la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Originarios y la Ley Nacional 23.302 de Política Indígena y Apoyo a la Comunidades aborígenes. Para llevar adelante el artículo, nos basaremos en el análisis de la legislación correspondiente, la lectura de bibliografía especializada y repasaremos lo publicado en la prensa provincial.

Palabras claves: *relevamiento de tierras, relevamientos de comunidades, legislación Indígena, problemática indígena, interculturalidad*

¹ Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica de La Plata. Magister en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Estudios Políticos y Culturales, Universidad Nacional del Comahue. Docente e Investigadora en el Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.

² Licenciada en Ciencia Política, Postgrado en Marketing Político, Sistemas y Gestión Electoral y Educación mediada por tecnología digital. Doctorando en Estudios Políticos y Culturales, Universidad Nacional del Comahue. Docente Universitaria de Ciencia Política, Universidad Nacional del Comahue.

THE INDIGENOUS QUESTION IN RIO NEGRO, ARGENTINE. TENSIONS AND DISPUTES ABOUT THE COMPREHENSIVE APPROACH TO THE PROBLEM

This paper will attempt to analyse the Indigenous Policy of the Province of Río Negro, Argentine, will focus on the recognition given by the subnational State to the Communities and will explore the tensions that have arisen around the granting of lands, in the framework of the provincial Law N°279 of Lands and Settlements and Law 4744 that creates the Investigating Commission for the Survey of Rural Land Transfers. We ask ourselves whether, in the provincial territory, there really exists an integral treatment of the indigenous problem, within the framework of the Constitutional Reform of 1994, which recognised and established in its articles the ethnic and cultural pre-existence of the native people, and National Law 23.302 on Indigenous Policy and Support for Aboriginal Communities. In order to carry out the article, we will base ourselves on the analysis of the corresponding legislation, the reading of specialised bibliography and we will review what has been published in the provincial press.

Keywords: *Land survey, Community surveys, Indigenous legislation, Indigenous issues, Interculturality.*

Introducción

Desde el retorno a la Democracia, se produce en nuestro país, como sostienen Del Rio et al (2018), un avance sustancial en el intento de comprender la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, se le otorga un lugar preponderante al tema Derechos Humanos y, en este contexto, se modifica la visión etnocéntrica sobre los pueblos originarios que logran visibilización, a través de su militancia. Afirman los autores que, los trabajos académicos contribuyeron a poner en agenda las denuncias sobre genocidio y etnocidio y otros temas vinculados al maltrato hacia los pueblos originarios, logrando así que su lucha pasara a formar parte de los discursos públicos, específicamente a partir de 1992.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, “el término genocidio ha enfrentado mayores resistencias ya que involucra la agencia del Estado moderno y su definición popularizada lo vincula inevitablemente con el exterminio físico” (Del Rio et al., 2018:10).

En 1984, se sanciona y promulga la ley 23.162 que autorizaba la registración de los nombres indígenas en el registro civil. Un año más tarde se sanciona en el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín, la cual declaró el apoyo a los aborígenes de interés nacional, reconoció la personería jurídica de las comunidades indígenas y estableció el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Lenton (2010) y Briones (2015), consideran que esta normativa de Política Indígena y Apoyo a la Comunidades aborígenes recibió tratamiento y fue sancionada, como consecuencia de la creciente presión de la militancia indígena, para que se ampliara la concepción acerca de los Derechos Humanos, se atendieran sus demandas y se reconocieran sus derechos territoriales ancestrales, de esta manera se coloca a la Argentina en sintonía con el Primer Mundo.

Por su parte, Kroff (2005) entiende que, recién en la década del '90, el Estado argentino comenzó a reconocer verdaderamente, la presencia de Pueblos Indígenas. Concretamente, fue la Reforma Constitucional de 1994 la que reconoció y estableció en su articulado, la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Originarios.³

Félix Acuto (2015) opina que, el reconocimiento dado en los tratados internacionales, a la cuestión de la identidad indígena, ha repercutido favorablemente en su tratamiento en los textos de las Reformas Constitucionales Nacionales. Compara así el tratamiento dado a la problemática, en la Constitución Argentina de 1853, en la que se señalaba que se debía pacificar a la población indígena, con la Reforma Constitucional de 1994, cuyo articulado reconoce la preexistencia de las comunidades y reglamenta su acceso a la tierra y los recursos. El autor plantea que si bien,

³ Constitución Nacional Argentina, 1994. Art. 75, inc. 17.

estas herramientas legales favorecen el reconocimiento de Derechos, todavía restan temas en los cuales el Estado debe intervenir para lograr la verdadera efectivización.

El presente trabajo tiene como objetivo esbozar la Política Indigenista en la Provincia de Río Negro, Argentina y las tensiones con el Estado Subnacional, surgidas en torno al otorgamiento de Tierras. Los objetivos específicos refieren a: describir la situación de las comunidades frente al Estado Subnacional; caracterizar la legislación implementada al pueblo tehuelche/mapuche; identificar las principales brechas entre el Estado Provincial y las comunidades de pueblos originarios respecto a la tenencia de Tierras.

La pregunta que nos guía en estas reflexiones es: ¿Existe un tratamiento integral de la población indígena en la Provincia de Río Negro?. Desde el aspecto metodológico, este trabajo se concentra en revisión de Bibliografía existente sobre el tema, La Constitución Nacional y Provincial, Legislación vigente a nivel nacional y provincial, declaraciones en medios de comunicación de integrantes de comunidades de pueblos originarios. En un primer apartado se aborda las luchas de las comunidades para ser reconocidas por el Estado Subnacional con el regreso a un Estado de Derecho. Posteriormente se analizará la legislación vigente y el tratamiento implementado por la Provincia de Río Negro con relación al tema indigenista.

1. Políticas y Organismos Indigenistas en la Provincia de Río Negro. Argentina, hacia una Ley Integral

En la actualidad en Argentina, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), reconoce oficiales: e 39 pueblos indígenas, cada uno con su historia ancestral común preexistente a la conformación del Estado, con su organización social y política, con su propio idioma, cultura e identidad; La Provincia de Río Negro, reconoce 164 comunidades que han sido relevadas por el INAI, estas se identifican y agrupan en organizaciones, como destaca Cañuqueo (2015: 18) “el carácter de comunidades fue dado por el Estado que fijó poblaciones en torno a la idea de caciques junto a sus tribus para otorgar reconocimientos”, el autor manifiesta que la noción de comunidad en esta Provincia es:

un proceso de articulación intertextual emergente de la demanda de derechos del movimiento mapuche durante la década de 1990 en Argentina, que tuvo a la “cultura” como tópico de los planteamientos políticos [...] resultado de esa disputa, el discurso mapuche que ha tenido más difusión en los últimos años es aquel promovido por la Coordinación de Organizaciones Mapuche Tayiñ Kiñegetum -Para volver a ser uno- que define al Lof como la forma de organización comunitaria mapuche “tradicional”.

Las comunidades pertenecientes al pueblo Mapuche/Tehuelche se encuentran radicadas en distintas regiones del Estado Subnacional, aunque la mayor concentración de población de los pueblos originarios se da en la llamada Línea Sur. Esta es una región que se define por zona de meseta y el trazado del ferrocarril con un recorrido de 609 kilómetros que va desde la costa atlántica hasta la cordillera en la Provincia de Río Negro, Argentina. Posee una estructura agraria que combina estancias de gran extensión y pequeñas unidades de producción, dedicadas ambas a la cría de ganado ovino y caprino.

Desde la década del 70 la Iglesia Católica desplegaba tareas de promoción en esta región, con el acompañamiento del Centro para el Desarrollo de Comunidades (CEDEC), organización conformada por misioneros católicos, se conformaron algunas cooperativas, tales como: Cooperativa Ganadera Indígena de Ingeniero Jacobacci, Cooperativa Agrícola y Ganadera de Río Chico y Cooperativa Agrícola-Ganadera Peumayen de Pichi Leufu.

Sin embargo, a partir de la “nevada grande” como la recuerdan los pobladores, producida en la región en 1984, el cooperativismo conoció su auge, la venta de sus productos a través de esta herramienta evitaba el intercambio bajo prácticas abusivas con los intermediarios como mercachifles y bolicheros (Iñigo Carrera, 2024). Este acontecimiento meteorológico puso al descubierto las condiciones de pobreza y marginalidad en las que vivían las poblaciones de esta región, entre las que se incluían un amplio número de indígenas.

El Obispado y la Pastoral Social de la Iglesia Católica se involucraron en las cuestiones concernientes a las comunidades de los pueblos originarios, con la ayuda de recursos económicos internacionales y el acompañamiento de los párrocos de la Línea Sur coordinaron la distribución de víveres, frazadas etc. En este sentido el Obispo Esteban Hesayne, levantó su voz, se enfrentó a los poderes del Estado y se constituyó como uno de los referentes principales, en la organización de las actividades para paliar la crisis económica y social que atravesaban los pobladores de la región. Inició una campaña que se denominó “una oveja para mi hermano” para el repoblamiento de las majadas perdidas por los pequeños productores. Como destaca Iñigo Carrera (2024) para llevar a cabo la campaña la Iglesia contó con el apoyo financiero de la organización católica alemana Misereor.

Se conformaron grupos de promotores coordinados por el Obispado, con el objetivo de visitar parajes e incentivar a los pobladores de integrar grupos cooperativos para potenciar el trabajo, organizarse y construir demandas ante el Estado Subnacional. Por su parte el Gobierno Provincial, a través del Ministerio de Recursos Naturales, creó un plan de Promotores Sociales para brindar asistencia técnica a los pobladores rurales.

Desde la mirada del antropólogo Vargas Inostroza (2023), en su libro “Señales de la Nevada. Procesos de (re)comunalización Mapuche en Río Negro”, la gran nevada de 1984:

puso en evidencia la fragilidad de la economía de subsistencia de gran parte de la población [...] esa desolación despertó la necesidad de organizarse y fue el disparador para la formación de comunidades mapuches en toda la provincia [...] desde su filosofía mapuche -kyme felen- ellos interpretaron la gran nevada como una convocatoria de sus ancestros para se organicen nuevamente ⁴

Tal como destacan Santiago Conti y Suzette Sánchez (2020) las Primeras Jornadas de Indianidad realizadas en Argentina en 1984, con el apoyo de asociación Permanente de Derechos Humanos (APDH), rescatan la categoría india; en este sentido Padín (2019) retoma una declaración de un representante del Consejo Indio de Sud América (CISA) a medios nacionales en el marco de dichas Jornadas

“La Indianidad no es una cuestión de raza, sino una forma de vida, una respuesta a la naturaleza, diametralmente opuesta a la occidental. No planteamos un hegemonismo indio, sino la igualdad en la diferencia, y en la diferencia hagamos alianzas para, en el respeto mutuo, formar una nación mayor: la unidad sobre la diferencia”⁵

Conti y Sánchez (2020) entienden que el acompañamiento por parte de la iglesia a nivel regional y la reivindicación a nivel nación sobre la situación indígena, empoderó a las comunidades. Frente a la tensión entre los mapuches y no mapuches por la situación de las tierras, el Gobierno de la provincia de Río Negro propuso la creación de un Consejo Asesor Aborigen (CAA), integrado con pobladores de los parajes quienes se constituirían en delegados designados por el gobierno para asesorar a los Legisladores que serían los encargados de redactar un Proyecto de Ley para regular la situación indígena que se constituyó en el órgano y brazo político de las demandas del pueblo mapuche.

En el año 1985, se sancionó la Ley Provincial N° 1.968, que creaba la “Comisión de Estudio del Problema del Aborigen en la Provincia de Río Negro”, el objetivo principal de la normativa era realizar un diagnóstico de la situación de los aborígenes. La comisión fue integrada por representantes de la Legislatura, los Ministerios de Recursos Naturales, de Educación y Cultura, de Salud Pública y de Gobierno, la Secretaría de Trabajo y el Consejo Asesor Aborigen.

⁴ La Tinta- 15/09/2023-Entrevista realizada por Luis Luque.

⁵ Padín E. (2019), “Movimientos etnopolíticos en la ciudad de Buenos Aires a partir de la década de 1980”, *Cuadernos de Antropología*, No. 21: 9-24. Enero-Junio. ISSN: 0328-9478 (impreso). ISSN: 2314-2383 (digital). (p.18)

El proyecto presentado tenía como objetivo elaborar medidas proteccionistas, en el entendimiento de que, los saqueos sufridos por los indígenas eran producto del desamparo por parte del Estado. Sin embargo, el mismo fue rechazado por los pobladores y comunidades indígenas al considerar que primero debía tener lugar un reconocimiento explícito de su existencia y para ello, el Gobierno Provincial debía aceptar a los representantes que habían sido elegidos por sus pares.

El Consejo Asesor Aborigen-CAA- pasó a llamarse Consejo Asesor Indígena -CAI-, a partir del fuerte posicionamiento de las comunidades de pueblos originarios, acerca de que el término aborigen invisibilizaba la verdadera situación de despojo, a la que estaban sometidos. El Consejo nucleó, junto a los representantes indígenas, a otros pequeños productores ovinos rurales. El CAI, era reconocido tanto por el Estado, como por la Iglesia católica, sin embargo, la relación era relativamente conflictiva. Este desentendimiento posicionó al Consejo, le granjeó el apoyo de los Partidos Políticos y Sindicatos y tuvo como resultado la sanción de la Ley 2287 (Kropff, 2005).

La Constitución Provincial -reformada en 1988-, la preexistencia de las culturas aborígenes.

“El Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborigen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. Establece las normas que afianzan su efectiva incorporación a la vida regional y nacional, y le garantiza el ejercicio de la igualdad en los derechos y deberes. Asegura el disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura, promueve la propiedad inmediata de las tierras que posee, los beneficios de la solidaridad social y económica para el desarrollo individual de su comunidad, y respeta el derecho que les asiste a organizarse”⁶

Sin embargo, no existía legislación específica sobre el tratamiento integral de la población indígena. Tras años de discusiones y negociaciones, seguidas por una movilización a la capital provincial (Viedma), se sancionó la Ley N° 2.287 en 1988 (Iñigo Carrera, 2024). Dicha norma fue promulgada por el Decreto 2924/88 y reglamentada por el Decreto 1693 de 1990, fue considerada un hito fundante, dentro del proceso de repuesta y cumplimiento a los reclamos indígenas en Argentina. Río Negro se convirtió así, en una de las Primeras Provincias en dar Tratamiento, mediante una Ley a la problemática de los pueblos originarios.

Esta norma reconoce y garantiza la existencia de las comunidades y sus organizaciones y establece que el concepto de Comunidad indígena se refiere a “un conjunto de familias que se auto reconoce como indígena”, especifica que ese conjunto de familias debe poseer “identidad, cultura y organización social propia”.⁷ Declara

⁶ Constitución Provincial, artículo 42.

⁷ Artículo 3° Ley 2.287.

además que su propósito⁸ es el tratamiento integral de la situación jurídica, económica y social; individual y colectiva de la población indígena e instituye el Derecho a la autodeterminación, dentro del Marco Constitucional.

A su vez, determina los alcances del criterio de autorreconocimiento, para identificar a las comunidades, que se inscriban como tales, en un registro especial a crearse; señala que se reconoce al Consejo Asesor Indígena -CAI-, el cual estará compuesto por delegados electos por las comunidades y asociaciones rurales y urbanas de la Provincia de Río Negro.

Introduce también, la figura del Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas -CoDeCi-, que actuará como autoridad de aplicación de la Ley, con carácter consultivo y resolutorio y estará integrado por un Consejo Ejecutivo y un Consejo Consultivo. El primero conformado por tres (3) representantes del Consejo Asesor Indígena y dos (2) del Poder Ejecutivo Provincial; el segundo compuesto por siete (7) representantes del Consejo Asesor Indígena y siete (7) delegados de distintas áreas del Poder Ejecutivo Provincial, que tendrá la facultad de designar al Presidente del Consejo Ejecutivo, entre los tres representantes elegidos por el Consejo Asesor Indígena.

En el Capítulo III, se refiere a la propiedad de la Tierra, uno de los temas de mayor controversia y litigio, entre el Estado Subnacional y los Pueblos Originarios que, en la actualidad, todavía no tiene una solución definitiva⁹. La norma determina la adjudicación de tierras de forma individual a los pobladores o comunitaria a las comunidades indígenas que la detentan.

La Dirección de Tierras de la Provincia, junto al CoDeCi, actuará como órgano de contralor sobre la posesión y adjudicación de tierras fiscales. Si se detectaran anomalías, usurpación u otros vicios, en perjuicio de las comunidades indígenas y/o los pobladores fiscales, se dará intervención a la Fiscalía de Estado, para que de curso a las acciones administrativas y judiciales. La Legislatura podrá disponer expropiaciones si fuera necesario.

2. Órgano que los representa – Coordinadora del Pueblo Mapuche/Tehuelche

El Pueblo Mapuche-Tehuelche convino la creación de un órgano de representación netamente indígena, denominado Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche

⁸ Artículo 1º Ley 2.287.

⁹ En el año 2016 el entonces Gobernador Alberto Weretilneck presentó a la Legislatura Provincial un Proyecto de Modificación a la Ley de Tierras N.º 269 del año 1961.

en la Provincia de Río Negro, reconocida mediante Legislatura de la Provincia de Río Negro bajo el Decreto 310/98.

La Coordinadora del Parlamento Mapuche reúne a Comunidades, Organizaciones y Centros Mapuches de distintas localidades y parajes de la provincia. Es una organización de representación política de las comunidades, agrupadas en cuatro regiones. La Mesa Coordinadora se conforma con dos integrantes por región y cada una además tiene un Werken¹⁰. El propósito de la organización es impulsar la reconstrucción de la unidad e identidad del Pueblo Mapuche y el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas. A partir de su creación envía representantes al CoDeCi.

Como sostiene el Werken Orlando Carriqueo, es el órgano máximo, soberano de las comunidades en la Provincia de Río Negro, llegan todas las comunidades, es un Parlamento abierto y es el espacio donde se definen los lineamientos políticos en relación con el Estado y al estado actual de cada comunidad. Se conformo en la década del 80 con las comunidades que estaban constituidas después de la Campaña al Desierto, sus luchas llevaron a la sanción de la ley 2287, sin embargo, el gobierno provincial tardó 10 años para poner en marcha el CO. DE. SI, producto de las movilizaciones de las comunidades, se conforma la mesa coordinadora del pueblo mapuche/tehuelche. En un principio fue solo mapuche y hoy muchos integrantes de las comunidades se reconocen tehuelche o mixtos¹¹.

3. Política de Tierras. Modificación de la Ley 279 de Tierras y Colonias

La Ley 279 de Tierras y Colonias fue sancionada en 1961, a partir de los lineamientos de la Constitución Provincial de 1957, su espíritu era que la tierra debía ser propiedad de quien la trabajaba. Este texto legal ponía el acento en los pequeños productores y objetaba a los grandes latifundios. Sin embargo, ni la Constitución Provincial originaria, ni la ley ponían en consideración la cuestión indígena, por lo que existía un vacío legal.

Como se indicará con anterioridad, recién con la Reforma Constitucional de 1988 y la sanción de la Ley Integral del Indígena, se reconoció a las comunidades como nuevos interlocutores y con posterioridad la Comisión Investigadora advirtió acerca de los vicios en la regularización de la tierra.

En el año 2016, el entonces Gobernador Alberto Weretilnek elevó a la Legislatura Provincial un Proyecto de Ley para Derogar la Ley 279 de Tierras y Colonias, en

¹⁰ Significa vocero de la comunidad, persona de confianza del Lonko

¹¹ <https://www.proyectoerre.com.ar/proyecto-erre/parlamento-mapuche-de-rio-negro/>

cuyo articulado, se desconocía la figura de la propiedad comunitaria indígena, en contradicción con lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 17 y la legislación indígena. El Proyecto presentado determinaba que, los asentamientos mapuches y los ocupantes de tierras fiscales anteriores al 2015 –en general pequeños productores– serían considerados ocupantes precarios. Los duros cuestionamientos por parte de las comunidades originarias impidieron su tratamiento, pero el tema quedó latente y las Comunidades permanecieron atentas y elaborando estrategias para visibilizar su lucha.

Las comunidades y organizaciones indígenas redactaron un documento en el que se pronunciaban a favor de una reparación histórica por parte de los Estados Nacional y Subnacional y en el mes de abril del mismo año, la Coordinadora Del Parlamento Mapuche Chewelche, en su Parlamento Soberano XXII, definió sus nuevas autoridades; emitió un documento declarando su compromiso con el mandato de sus ancestros y su decisión de fortalecer sus Comunidades, la Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche Chewelche, el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y el Consejo de Participación Indígena; reafirmó la necesidad de la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe y repudió los actos de discriminación y racismo contra las docentes designadas para esta modalidad y las amenazas, agresiones y desalojos sufridos por integrantes de las comunidades.

Reclamaron también por la falta de respuesta de Fiscalía de Estado a los desalojos y solicitudes de restitución de territorios a familias indígenas, solicitados por el CoDeCi, conforme a la Ley 2.287 y exigieron al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, la implementación de la 2da etapa de relevamiento de la Ley nacional 26.160 y sus prórrogas, con la participación del COCECI, la CPPMC y las personas designadas por el Parlamento.

En 2019, se retomó nuevamente la discusión sobre la Ley de Tierras. Un punto clave de discusión fue la regularización de las tierras ocupadas y explotadas, hasta diciembre del 2017, cuyos ocupantes tuvieran una Tenencia precaria ininterrumpida, de al menos 20 años. Se resolvió que las adjudicaciones se realizarían por concurso, se ponderaría el destino de las tierras y se le daría intervención al CoDeCi, en las inspecciones de ocupaciones en las que residieran comunidades indígenas, con títulos comunitarios en trámite.

Julieta Wallace (2019) co-autora del libro “La tierra de los otros, la dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente”, sostiene:

El proyecto que elaboró el gobierno le imprime un carácter mercantilista a la tierra, alejándose de su valor socio cultural, contradiciendo el hecho de que vivimos además en una provincia intercultural[...], no incluye el relevamiento de las tierras que ocupan las comunidades indígenas, el cual se encuentra paralizado hace años, en clara violación a leyes provinciales y nacionales, y viola cláusulas constitucionales como la preexistencia étnica de las comunidades y la

función social de la tierra[...] No se puede avanzar en la sanción de este código sin realizar de manera participativa en toda la provincia, un ordenamiento territorial que analice de manera transversal los bienes y recursos públicos de la cordillera, la estepa, el mar y el valle.¹²

Por su parte Hugo Aráñez¹³, señaló a los medios de Comunicación, respecto al Proyecto de Ley:

qué entienden los Estados y las comunidades por tierras fiscales. La concepción de tierras fiscales fue creada para blanquear o legalizar el robo y el despojo a los pueblos originarios. El Estado que vino a invadir y dominar se atribuye la propiedad de estos territorios” [...] “Este proyecto vuelve a desconocer todos los derechos (de los pueblos originarios) y somete a una negación al pueblo mapuche-tehuelche.¹⁴

El tratamiento del tema se retomó en el año 2023, cuando ingresó un nuevo proyecto, de autoría de los Legisladores oficialistas de Juntos Somos Río Negro -JSRN-, fue acompañado por los bloques del Frente Renovador y Frente Grande y rechazado por el Frente de Todos, Unidad Ciudadana y Kolina. Uno de los argumentos esgrimidos fue que, la ley 279 había sido sancionada hacia 62 años y su espíritu tenía que ver con la necesidad de favorecer el poblamiento, la distribución y producción de la tierra y la organización estatal del uso del suelo no urbano, en esa época, en la provincia. El Proyecto resultó aprobado por 32 Legisladores y rechazado por 12 parlamentarios.

Las inhabilitaciones a Sociedades Anónimas con participación extranjera y a empresas inmobiliarias son temas que no contempla la nueva normativa y esto legitima las entregas y apropiaciones de tierras por parte de empresarios nacionales y extranjeros. Si se incluyó un artículo de autoexclusión normativa, es decir que las Comunidades indígena se seguirán rigiendo por la Ley 2.287 y no se podrá legislar sobre esas cuestiones. También se introdujo la inhabilitación para quienes están denunciados por usurpación, esto incluye a algunas comunidades mapuches y tehuelches cuyas acciones de reivindicación de territorios y por negativas a entregar y sus tierras han sido judicializadas.

Los integrantes de la Coordinadora de pueblos originarios manifestaron en medios radiales su preocupación y expresaron: “las modificaciones pueden acarrear,

¹² Argentina Indymedia.org, 06/11/2019.

¹³ Referente mapuche-tehuelche, miembro de la comunidad Waiwen Kurruf e histórico integrante del Consejo Asesor Indígena (CAI).

¹⁴ Argentina Indymedia.org 06/11/2019.

por ejemplo, que se generen negocios inmobiliarios, explotación minera, turismo y nuevas formas de energía, afectando los derechos de las comunidades mapuches”¹⁵.

4. Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Adhesión a la Ley nacional 26.160

Basso (2022) da cuenta de la importancia del primer censo realizado en nuestro país, entre 1966 y 1967, para registrar exclusivamente a la población indígena, lo considera un antecedente de la voluntad del Estado para visibilizar a las comunidades aborígenes. Señala, a su vez que, en la actualidad, la Ley 26.160¹⁶, posteriormente prorrogada¹⁷ cumple, de alguna manera, la función de un Censo, si lo entendemos como un “procedimiento estadístico, que consiste en contabilizar y/o caracterizar la totalidad de los elementos que constituyen una población” (Basso, 2022: 78).

Por su parte Guiñazú (2018) comenta que, la normativa sancionada declara en Emergencia Territorial a las tierras que tradicionalmente ocuparon las comunidades indígenas en nuestro país, ordena la suspensión de los desalojos y dispone la ejecución de un Relevamiento Territorial de las comunidades indígenas -Re-Te-Ci-, a través de un Manual se definen los lineamientos de las políticas a seguir.

La Ley indica que cada comunidad deberá mantener su ocupación al momento de sanción de la normativa, que será relevada como Ocupación Tradicional y Publica, toda recuperación o incorporación posterior no será tenida en cuenta. Según Cañuqueo (2015) se define como territorio tradicional a los “espacios habitados por pueblos indígenas [...] delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta” (2015: 9).

La Provincia de Río Negro adhiere a la Ley 26.160 en el 2007 a través de la Ley 4.275¹⁸. El relevamiento se debía ejecutar a través del CoDeCi, quien fue el organismo encargado de seleccionar el equipo técnico operativo -ETO-. Guiñazú (2012) quien fue la coordinadora del área social de la Provincia entre 2009 y 2012, manifiesta que el CoDeCi seleccionó profesionales de distintas disciplinas, algunos pertenecientes al pueblo mapuche, para el equipo Técnico Operativo. Los lineamientos y límites

¹⁵ Declaraciones de Orlando Carriqueo a Radio 3. <https://radio3cadenapatagonia.com.ar/comunidades-mapuches-protestan-en-viedma-contra-la-actualizacion-de-la-ley-de-tierras-en-rio-negro/>

¹⁶ Ley de relevamiento territorial de comunidades indígenas.

¹⁷ Prorrogada en tres oportunidades: en el año 2009 mediante la Ley 26.554; en el 2013 a través de la Ley 26.894, y en el 2017 mediante la Ley 27.400, por la cual se extiende su vigencia hasta noviembre de 2021.

¹⁸ Sancionada el 20/12/2007 y Promulgada 28-12-2007 por Decreto N° 522/2007. Publicado en el Boletín Oficial del 17-01-2008 Pág. 3.

eran planteados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas -INAI-. La autora menciona que, a partir de la sanción de la Ley nacional se generaron expectativas en las comunidades y organizaciones que se habían multiplicado a partir de la década del 90, pero se encontraban fragmentadas.

El trabajo de campo se realizó por zonas¹⁹. La Coordinadora del pueblo Mapuche distribuyó los técnicos para la atención de las 126 comunidades existentes y el trabajo con los pobladores dispersos.

En el año 2012, tuvo lugar el “Taller-Encuentro de pensamiento y cosmovisión mapuche,” con el objetivo de revisar conceptos vertidos en la Ley nacional. Se organizó en dos grupos, uno formado por hablantes de la lengua mapuche mapuzungun y otro integrado por representantes de las comunidades, la Coordinadora y el ETO provincial. Según Cañuqueo (2015) se discutió sobre las traducciones y definiciones de “lof, lofche, comunidad, territorio, ocupación tradicional, actual, pública y poblador disperso” (2015: 21). Uno de los ítems que generó más controversia fue determinar a quien se considera poblador disperso. La disputa se centralizó en la interpretación del significado ya que, a criterio del grupo, no ocupar un territorio unificado y continuo, no implica la pérdida de la cultura ancestral y la identidad, aunque, el pasado se reconstruya en función del presente, los anhelos, esperanzas, deseos u odios de quienes acuden a él, como apunta Jimeno (2011).

Ese mismo año, la Gestión de Gobierno de Alberto Weretilnek resolvió establecer “un punto final” al surgimiento de las comunidades y los Técnicos de la Provincia dejaron de integrar las áreas administrativas, social y geo-referencial del Equipo Técnico Operativo del relevamiento.

El INAI exigía mensualmente la presentación de cuatro carpetas técnicas terminadas, para proceder a la transferencia de fondos cada seis meses. Este requerimiento resultaba imposible de cumplimentar ya que, como enfatiza Guiñazú (2021), relevar no es solo tomar nombres, sino también conocer como perdieron su territorio y georreferenciar extensiones enormes. La autora señala, además que, en la Provincia, la Ley Nacional se comenzó a aplicar en el 2009 y sostiene que:

Cuando empezó a ejecutarse la ley en la provincia entró en agenda esta idea del peligro de reconocerle a las comunidades su territorio, con todo lo que eso significa para los sentidos hegemónicos” [...] Hay que desentrañar el sentido de que el indígena es un peligro para el Estado y la propiedad privada”²⁰.

La Ley 26.160 fue sancionada en el año 2006 y se la prorrogó en distintas oportunidades, la última prórroga la otorgó, en noviembre de 2021, hasta el año 2025,

¹⁹ Valle, Andina, Sur y Atlántica.

²⁰ Entrevista realizada por Pablo Bassi. Al margen, otras voces otros sentidos- 31/10/2021

el presidente Alberto Fernández, mediante el Decreto 805/2021. Hay que destacar que, esta prórroga firmada por un Decreto puede modificarse con otro Decreto, por lo que no hay garantías de vigencia de la emergencia territorial. En este sentido el INAI y el Estado provincial, siguen en deuda con lo establecido en la Ley 26.160.

El vocero de la Confederación Mapuche Orlando Carriqueo brindó declaraciones acerca de la prórroga de la Ley y manifestó que “es una herramienta que sostiene la paz social, porque hay muchas comunidades que tienen suspendidos los desalojos [...] para las comunidades en Argentina es una herramienta que permite determinar el territorio que les corresponde a las comunidades”²¹, seguidamente el werken expresó:

Ley 26.160 es una herramienta más, no resuelve el problema territorial de las comunidades, porque la situación de los Pueblos es más compleja [...] Las construcciones sociales no dependen de un artículo de la Constitución, en todo caso las relaciones sociales y la creación de un Estado pluricultural depende de una construcción social que tiene que darse la debate²².

A nivel nacional desde el 2006 hasta el 2021, se han identificado 1756 comunidades. La presidenta del INAI durante el periodo 2019–2022 destaca que, en la Provincia de Río Negro, se ha terminado el relevamiento territorial de 69 comunidades y quedan aún por relevar 105.

5. Comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro

La Legislatura de Río Negro conformó en 2012 una Comisión²³ Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales, en el territorio de la Provincia de Río Negro, integrada proporcionalmente por siete Legisladores, en representación de los Bloques de la Cámara. Entre sus atribuciones figuraba el pedido de asistencia técnica a distintas áreas. En agosto de 2014 se firmó un Convenio, para realizar un trabajo conjunto con la Universidad Nacional de Río Negro –UNRN–. La Comisión fue presidida por el Legislador Cesar Miguel e integrada por las Investigadoras

²¹ Radio Encuentro 01/11/2021 - <https://www.radioencuentro.org.ar/sin-categoria/prorroga-de-la-ley-26160es-una-herramienta-que-sostiene-la-paz-social-porque-hay-muchas-comunidades-que-tienen-suspendidos-los-desalojos>

²² Ídem

²³ Ley 4744, publicada en el Boletín oficial el 16 de abril del 2012- crea la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales.

Lorena Cañuqueo, Laura Kropff, Pilar Pérez y Julieta Wallace de la UNRN. Funcionó hasta el 2015, en que se presentó el Informe Final al Presidente de la Legislatura.

El principal objetivo de la Comisión fue garantizar a la población rionegrina, la recuperación dominial de las Tierras Fiscales que hubieran sido transferidas bajo protocolos jurídicos simulados o fraudulentos (Kroff y Pérez, 2019). Algunos de sus integrantes pusieron el acento en rescatar la cultura tradicional mapuche, mientras otros propusieron que se reglamentara, a favor de los fiscaleros -pobladores fiscales- el acceso y tenencia de la tierra y de los indígenas la autonomía de las comunidades para la toma de decisiones, en asuntos que les competieran.

El Informe se dividió en nueve capítulos, compilados en tres partes y en lo referente a las comunidades indígenas, retomó los lineamientos de la ley provincial 2.287. Según el mismo, una variedad de actores, pobladores rurales, promotores sociales, miembros de la Pastoral Social de la Iglesia Católica y de organizaciones de la sociedad civil se involucraron en el asunto.

La Comisión Investigadora también se abocó al estudio de sentencias judiciales sobre la ocupación indígena y recibió denuncias de distintas comunidades y luego de su análisis, giró las actuaciones a la Fiscalía de Estado, con copia al CoDeCi y a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. A su vez, se revisaron actos administrativos en los que el Estado provincial no cumplía con lo dispuesto por el marco jurídico vigente y se visibilizó la entrega de tierras a “especuladores inmobiliarios”, el Capítulo sobre este tema concluye:

Las mejores tierras y las más extensas no están en manos de quién las trabaja. La función social de la tierra fue desvalorizada, invisibilizada y apartada por parte de los poderes del estado rionegrino [...] La desarticulación entre los poderes del estado para la aplicación de este principio originó un círculo vicioso que debe necesariamente detenerse. Las normas jurídicas que reconocen este derecho y el derecho al territorio comunitario de los pueblos indígenas existen. Sin embargo, la garantía efectiva de esos derechos depende de la aplicación de las normas por parte del poder ejecutivo provincial y de la interpretación que de ellas realice el poder judicial.²⁴

El informe cuestiona la objetividad, tanto del Sistema Judicial, como de los organismos del Poder Ejecutivo provincial, en relación con la aplicación del marco legal correspondiente a la adjudicación de tierras fiscales y territorios indígenas y manifiesta:

²⁴ Informe Final 2012-2015 Comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro Ley 4744. P. 129.

No sólo se observa en el ámbito del poder judicial sino también en el seno del Poder Ejecutivo provincial. A modo de ejemplo mencionamos la desigualdad en el tratamiento de ciertos expedientes administrativos de la Dirección de Tierras de la provincia con relación a la celeridad en el trámite administrativo para conseguir la ansiada escritura traslativa de dominio de un predio de origen fiscal para ciertas personas ligadas al mercado inmobiliario²⁵.

6. Políticas Públicas de Identidad Cultural. Educación intercultural bilingüe

El Capítulo IV de la Ley 2287 que refiere a Educación y Cultura, plantea la inclusión y participación a través del acceso a la educación, dispone recursos especiales para la enseñanza bilingüe en las zonas rurales donde habitan las Comunidades Indígenas y establece el resguardo y revalorización de la identidad histórica, cultural, tradiciones, costumbres, creencias y lengua de los pueblos.²⁶ Esta modalidad tiene como objetivo respetar la diversidad cultural de los alumnos.

La escuela primaria N° 65 del Paraje Chacay Huarruca fue la primera institución educativa intercultural bilingüe de Río Negro. La Educación Intercultural Bilingüe se brindó de manera experimental, desde el año 2003, en cuatro escuelas, enmarcado en un Convenio entre el Ministerio de Educación de la Provincia y el CoDeCi y en el 2006 se la implementó formalmente.

La Ley 4819 Orgánica de Educación y Cultura sancionada en el 2012, en su artículo 10, inciso e, promueve la revalorización de la cultura y lengua de los pueblos originarios Mapuches y Tehuelches, respetando el derecho a la educación bilingüe según la Constitución Nacional y la Ley 2287. En el Artículo 60 determina que el objetivo central de la Educación Intercultural Bilingüe -EIB- es garantizar el derecho constitucional de los pueblos originarios y poblaciones migrantes, a recibir una educación que fortalezca sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidades étnicas y su calidad de vida.

Como destaca D'Angelo (2023) la EIB se desarrolla a través de dos equipos que trabajan de forma articulada. Uno de ellos, el Equipo de Educación Intercultural Bilingüe, pertenece al CoDeCi, sus integrantes son propuestos por las comunidades y los elige el Parlamento Mapuche. El otro el EIB, lo forman integrantes del Ministerio de Desarrollo y Derechos Humanos de la Provincia.

²⁵ Informe Final 2012-2015 Comisión Investigadora para el relevamiento de transferencia de tierras rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro Ley 4744. P. 107.

²⁶ Artículos 24 al 35 Ley 2.287

Las escuelas cuentan con dos docentes interculturales, uno de ellos es imparte, de acuerdo con lo planteado en el Diseño Curricular, los saberes ancestrales propios de los pueblos originarios y el otro dicta talleres de artesanías tradicionales, telar, soguería, cerámica.

La modalidad funciona en 17 escuelas y los cargos docentes salen por Convenio entre el Estado y el CoDeCi, como se indicó anteriormente. Cristina Marín y Daniela Lagos, referentes de la Comunidad mapuche e integrantes del EIB, en declaraciones a los medios destacan:

Las escuelas que se incorporan al programa deben hacerlo por Convenio porque la Ley no está reglamentada. Todos los años tenemos una lucha con el gobierno de turno para continuar con la modalidad pese a que es ley [...] no es fácil que los docentes y padres acepten que se enseñe arte y lengua mapuche, prefieren que sus hijos aprendan inglés y no el mapudungun. Sucede también que no es fácil reconocerse indígena”²⁷.

7. Consideraciones Finales

El análisis de la historia de la política indigenista rionegrina a partir del retorno de la Democracia, con la sanción de distintas leyes, permiten señalar que la misma es de carácter integral y que reconoce y garantiza la existencia de las comunidades y de sus organizaciones.

El Estado subnacional promueve la revalorización de la cultura y lengua de los pueblos originarios Mapuches y Tehuelches y les reconoce el derecho a recibir una educación bilingüe, de acuerdo con la manda de la Constitución Nacional. Sin embargo, existen contradicciones al momento de la designación de docentes para el dictado de Talleres.

Las normativas están vigentes, sin embargo, su aplicación de manera integral no termina de efectivizarse aún. Se ha pasado por etapas de ampliación de Derechos y por otras de retracciones. Siguen latentes las tensiones entre los actores individuales y colectivos de los pueblos originarios y las Instituciones Estatales.

El Estado Subnacional, como garante de la convivencia y paz social, debe proponer un ordenamiento territorial que democratice el acceso a la tierra y establecer políticas de promoción, contención y asistencia que permitan reparar el tejido social, caso contrario las grietas y tensiones seguirán existiendo.

²⁷ Entrevista realizada a Cristina Marín por Lorena Roncarolo 28/03/2021 09:21 <https://www.rionegro.com.ar/el-mapudungun-se-afirma-en-el-aula-en-rio-negro-1746034/>

En la actualidad, las demandas de las comunidades de pueblos originarios de la Provincia de Río Negro, son compartidas con los distintos pueblos indígenas de Argentina y de otros países, principalmente en los asuntos como los conflictos por el manejo del territorio y de los recursos naturales. Siguen siendo invisibilizados ante el incumplimiento del derecho a la consulta, hay muchas demandas sin cumplir en materia de derechos indígenas.

Referencias:

- Acuto, F. (2015). "Pueblos originarios, identidad y derechos" en https://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=pueblos_originarios_identidad_y_derechos&id=2462
- Basso, N. (2022). Contando etnias y naciones. Los censos nacionales argentinos y la medición de los grupos étnicos desde una perspectiva antropológica. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*. N° 33: 75-104.
- Bassi, P. (2021). "El indígena no es peligroso para el Estado ni para la propiedad privada" Cooperativa de Comunicación Popular Al Margen, San Carlos de Bariloche <https://almargen.org.ar/2021/10/31/purueba-de-subida/>.
- Briones, C. (2015). Políticas Indigenistas en Argentina: entre la Hegemonía Neoliberal de los años noventa y la "Nacional y popular" de la última década. *Antípoda* N° 21: 21-48.
- Briones, C. (2008). Cartografías Argentinas Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad. . Buenos Aires, Antropofagia
- Cañuqueo, L. (2015). "El territorio relevado, el territorio disputado. Apuntes sobre la implementación de Ley nacional 26.160 en Río Negro, Argentina". *Revista de Geografía Norte Grande*, 62: 11-28.
- Conti, S. y Sánchez, S. (2020). Cuando organizar el trabajo es organizar la comunidad. Cooperativismo rural en la estepa de Río Negro. En de Arce, A. y Salomón, A. (Comps.), Una mirada histórica al bienestar rural argentino. Debates y propuestas de análisis (pp. 203-228). Buenos Aires: Teseo.
- D'Angelo V. (2023). "Acá estamos nosotros, acá están los paisanos, acá estamos los indios...". Un acercamiento a los modos de resistencia del Pueblo Mapuche en el Valle Inferior del Río Negro, Nor- Patagonia Argentina." Tesis de Grado.
- Del Río, W.; Escolar, D.; Lenton, D.; y Malvestitti, M. (2018). "En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del estado argentino sobre los pueblos originarios (1870-1950)." Ed. de la Universidad Nacional de Río Negro, Viedma.
- Guiñazú, V. S. (2012). "Agencia y resistencia indígena: Un análisis sobre el relevamiento territorial de comunidades indígenas". Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012. FACSOS, Santiago de Chile. <https://www.academica.org/samant>
- Principio del formulario Guiñazú, V. S. (2018). El Interjuego entre la normalización estatal y agencia indígena en la ejecución del relevamiento territorial de comunidades indígenas en Río Negro, Argentina. *Revista Antropologías del Sur*. Año 5 (9): 173 – 197.
- Iñigo Carrera, V. (2024). Consejo Asesor Indígena (Provincia de Río Negro 1985-2020) José Muzlera y Alejandra Salomón (editores) en Diccionario de Agro Iberoamericano. Argentina. Teseo Iñigo I

- Jimeno, M. (2011). "Después de la masacre: la memoria como conocimiento histórico". En: *Cuadernos de Antropología Social* N.º 33, FFyL-Universidad de Buenos Aires: 39-52.
- Kroff, L. (2005). *Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. en Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor.
- Kropff, L.; Álvarez, M.; Cañuqueo, L. y Pérez, P. (2010). "*Teatro mapuche: sueños, memoria y política*". Buenos Aires, Ediciones Artes Escénicas.
- Lenton, D. (2010). Política indigenista argentina: una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*. V 35 (1): 57-97.
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. Informe 2012-2015. Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744). Legislatura de Río Negro-Universidad Nacional de Río Negro.
- Luque, E. (2023). La Gran Nevada de 1984 que despertó la organización mapuche en la Patagonia. <https://latinta.com.ar/2023/09/15/la-gran-nevada-de-1984-mapuche/>
- Padín, E. (2019). "Movimientos etnopolíticos en la ciudad de Buenos Aires a partir de la década de 1980". *Cuadernos de Antropología*, No. 21: 9-24.
- Roncaloro, L. (2021). El mapudungun se afirma en el aula en Río Negro. *Diario Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/el-mapudungun-se-afirma-en-el-aula-en-rio-negro-1746034/>
- Stella, V. (2010). *Kajfvmalena Werken: Trajectory of a young Mapuche-Tehuelche*, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Leyes y Documentos Legales

Constitución Argentina

Constitución de la Provincia de Río Negro

Ley Provincial 279 de 1961- Régimen de Tierras Fiscales de la Provincia de Río Negro. B.O.Prov. N°64

Ley Provincial 2.287 de 1988. Ley Integral del Indígena. Consejo Asesor Indígena. Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas. Propiedad de la tierra en posesiones de las poblaciones o comunidades indígenas. B.O.Prov. N°2628

Ley Provincial 4.744 del 2012. Crea la Comisión de Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial del 16-04-2012

Ley Provincial 4819 del 2012. Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro.
Boletín Oficial del 24-01-2013

Ley nacional 26.160 del 2006.de relevamiento territorial de comunidades indígenas.
Promulgada en Noviembre 23 de 2006

Páginas Web:

<https://radio3cadenapatagonia.com.ar/comunidades-mapuches-protestan-en-viedma-contra-la-actualizacion-de-la-ley-de-tierras-en-rio-negro/>

<https://www.radioencuentro.org.ar/sin-categoria/prorroga-de-la-ley-26160es-una-herramienta-que-sostiene-la-paz-social-porque-hay-muchas-comunidades-que-tienen-suspendidos-los-desalojos>

<https://argentina.indymedia.org/2019/11/06/weretilneck-vuelve-a-la-carga-con-la-ley-de-tierras/>

<https://web.legisrn.gov.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>

<https://www.proyectoerre.com.ar/proyecto-erre/parlamento-mapuche-de-rio-negro/>

Enviado: 02 mayo de 2024

Aceptado: 04 de diciembre de 2024

