

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: EL CASO  
DE LAS TIERRAS MAPUCHE EN NEUQUEN (ARGENTINA)  
Y LA ARAUCANIA (CHILE).\***

**José Aylwin**

Temuco, Chile.

---

\* Trabajo presentado al taller de la Red Indígena de CLASPO (Universidad de Texas) sobre "Pueblos Indígenas ante el estado neoliberal en América Latina", La Paz, Bolivia, 22 al 24 de julio de 2004.

## Introducción.

El presente artículo contiene las conclusiones del trabajo de investigación desarrollado por el autor sobre las políticas públicas relativas a las tierras del pueblo *mapuche* en Neuquen, Argentina, y la Araucanía, Chile. Dicha investigación fue realizada entre septiembre de 2003 y julio de 2004 en el marco de las actividades de la Red sobre estudios indígenas impulsada por el proyecto CLASPO<sup>1</sup> del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas.

En este artículo se revisan los antecedentes del poblamiento *mapuche* de sus territorios ancestrales en ambas vertientes de la Cordillera de los Andes, el *gulu mapu* y el *puel mapu*, así como la relación que los *mapuche* tuvieron con los conquistadores españoles primero, y los estados republicanos después. Se constata los importantes grados de autonomía política y territorial que lograron en el período colonial, en contraste con el sometimiento al que fueron objeto por dichos estados a contar de la ocupación militar de dichos territorios. Se da cuenta de la política de reducciones impulsada por el estado chileno en el *gulu mapu*, y de la disposición casi total de las tierras *mapuche* que paralelamente hizo el estado argentino en el *puel mapu*. Se da cuenta, además, de la política de división de comunidades reduccionales *mapuche* impulsada en la Araucanía hasta los años noventa, y de la política de reservas que a contar de la década de los sesenta sería impulsada por el gobierno provincial de Neuquen.

Se analizan las transformaciones jurídicas verificadas en los últimos años resultando en el reconocimiento – más en Argentina que en Chile – de los derechos de los indígenas sobre la tierra, así como las políticas públicas impulsadas en cada contexto para hacer efectivo este derecho. En el caso argentino se analiza la intervención que en esta materia han tenido el gobierno nacional y el provincial (Neuquen), constatándose las tensiones existentes entre ambos niveles de gobierno en este ámbito, así como el uso que los *mapuche* han hecho de tales tensiones. En el caso chileno se da cuenta de la forma en que ha operado el Fondo de Tierras Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en el territorio *mapuche* en general, y en la Araucanía en particular. Se abordan, sin embargo, las contradicciones de la política de CONADI con la política global del estado, la que ha resultado en proyectos de inversión en sus tierras ancestrales y en la violación de sus derechos.

En la parte final de este artículo se hace un análisis comparativo de la naturaleza de las políticas públicas relativas a las tierras *mapuche* en Neuquen, Argentina y la Araucanía, en Chile, y el rol que ha correspondido a los *mapuche* en ellas, teniendo para ello presente el concepto de interfaz. Finalmente se esbozan algunos factores que pueden incidir en las características y diferencias de los procesos de reconocimiento jurídico y de las políticas públicas de tierra en los mismos contextos.

El presente artículo es complementado por el escrito por Alfredo Seguel en el marco del mismo proyecto de investigación sobre cuatro casos de conflicto que afectan a los *mapuche*, dos en la Araucanía (expansión forestal y vertederos), y dos en Neuquen

---

<sup>1</sup> Center for Latin American Social Policy.

(Loma de la Lata y Chapelco), y la forma en que estos han sido resueltos o no a la fecha.

## 1. Antecedentes históricos

El poblamiento *mapuche* de los territorios del sur de América se remonta a tiempos inmemoriales.<sup>2</sup> Aunque inicialmente los *mapuche* se emplazaron en la vertiente occidental de la Cordillera de Los Andes (*gulu mapu*), desde el río Limarí por el norte hasta la Isla Grande de Chiloé por el sur, posteriormente se desplazaron hacia la vertiente oriental de esta Cordillera, hacia el área conocida como *puel mapu*, expandiéndose en los últimos siglos en dirección al océano Atlántico<sup>3</sup>

Los *mapuche* vivían fundamentalmente de la caza, pesca y recolección de los abundantes recursos naturales que había en sus territorios.<sup>4</sup> Por lo mismo, su relación con la tierra no era de propiedad, sino más bien de usufructo comunitario de ella y de sus recursos. La vida política, social y cultural, así como su relación con la tierra, estaba determinada por la pertenencia al *lof*, institución de carácter patrilineal liderada por el *longko*, y por su pertenencia a una *ruka*, vivienda en que habitaban las extensas familias *mapuche*. Los derechos y obligaciones de los miembros del *lof* estaban regulados por el *admapu* o derecho *mapuche*. La alianza territorial de varios *lof* daba lugar a un *rewe* y la de varios *rewe* a un *aila rewe* (nueve *rewe*). Cada uno de estos *rewe* era política y territorialmente independiente (Ñanculef, 1898; 1990).

Los efectos de la conquista fueron más tempranos en el *gulu mapu*. Los *mapuche* del norte (*pikun mapu*), que habían vivido bajo el dominio incaico, fueron rápidamente sometidos por los españoles, siéndoles aplicada la encomienda, la que en esta parte de América incluyó el servicio personal en las tierras del encomendero o en minas. Al sur del río Bío Bío, en cambio, los *mapuche* resistieron la ocupación española, expulsándolos de sus territorios a fines del siglo XVI, consolidando su autonomía política sobre el espacio de la Araucanía. Tal autonomía sería reconocida a través de parlamentos celebrados periódicamente con las autoridades hispanas hasta fines de la colonia. Entre estos parlamentos destacan los de Quilin (1641 y 1647) y Negrete

---

<sup>2</sup> Los antecedentes del poblamiento del área se remontan a 12 mil años, según evidencian los hallazgos arqueológicos de Monteverde. Los *mapuche* descenderían de distintas agrupaciones humanas que habitaron el área desde entonces hasta el segundo milenio de nuestra era (Chan Chan y Quillen hace cinco mil años, y Pitrén y El Vergel en siglos recientes).

<sup>3</sup> Se discute la fecha de la ocupación *mapuche* de los territorios ubicados al oriente de los Andes. La expansión *mapuche* hacia el este, en dirección a las pampas y al Océano Atlántico, se habría producido entre fines del siglo XVI y comienzos del siglo XIX, pasando gradualmente a ocupar el territorio hasta entonces habitado por otros pueblos – pampas, *pehuenche* y *tehuelche*, entre ellos- (Hernández, 2003; Varela y Font, 1996).

<sup>4</sup> Debido a la abundancia de recursos existentes en los bosques templados del *gulu mapu*, se estima que la población *mapuche* al sur del Bío Bío a la llegada de los españoles alcanzaba a medio millón (Bengoa, 1985)

(1726).<sup>5</sup> Como lo han afirmado algunos académicos y más recientemente los propios *mapuche*, los parlamentos que tuvieron lugar durante el periodo colonial constituyen un reconocimiento del estatus independiente de este pueblo y de su territorio (Araucanía).<sup>6</sup>

En la vertiente oriental de los Andes se celebraron a contar de mediados del siglo XVIII una serie de capitulaciones, convenios y tratados de paz entre los pampas, los *pehuenche*, los *mapuche*, y las autoridades coloniales. A través de estos instrumentos, que más tarde, hasta fines del siglo XVIII seguirían siendo celebrados por las autoridades de la República Argentina, se reconoce a los pueblos indígenas de la Pampa y Patagonia una cuota significativa de autonomía ( Briones y Carrasco, 2000).<sup>7</sup>

El tratamiento dado los *mapuche* a ambos lados de los Andes a contar de la creación de los estados de Chile y Argentina a comienzos del siglo XIX no difiere sustancialmente el uno del otro. Inspiradas en el liberalismo dominante en la época, y con la idea de conformar los llamados “estados nacionales”, las autoridades republicanas negaron la diferencias étnicas y culturales características de los pueblos originarios, intentando igualar, o mas bien asimilar, a los indígenas al resto de la población. En el caso de Argentina, la Junta Provisional Gubernativa de las Provincias Unidas del Río de la Plata en 1811 y la Asamblea General constituyente en 1813 declaraban la igualdad de los indígenas con los demás ciudadanos poniendo término a toda forma de tributo o servicio personal a que en el pasado habían sido sometidos. Este último decreto disponía “*se les tenga a los mencionados indios de todas las Provincias Unidas, por hombres perfectamente libres y en igualdad de derecho a los demás ciudadanos que las pueblan*”, ordenándose la publicación y difusión de este decreto en lenguas indígenas.

---

<sup>5</sup> Otros parlamentos serían celebrados en 1651, 1683, 1692, 1693 y 1694, 1716, 1726, 1738, 1746, 1756, 1760, 1764, 1771, 1774, 1784, 1787 y 1793. Los últimos parlamentos datan de 1803 y en 1816, en las postrimerías del régimen colonial ( de Ávila, 1973).

<sup>6</sup> El Relator Especial de las Naciones Unidas Miguel A. Martínez en el informe final de su estudio sobre tratados sostiene que aquellos que fueron suscritos entre los europeos y los pueblos indígenas eran relaciones contractuales entre naciones soberanas, con implicancias legales. Martínez se refiere en su informe a los parlamentos celebrados entre los *mapuche* y los españoles durante la colonia en Chile, señalando que “...*el origen, causas y desarrollo de estos instrumentos jurídicos podría compararse, prima facie y desde ciertos puntos de vista, a los de ciertos tratados indígenas en los territorios británicos y franceses de Norteamérica.*” (Ver Martínez, 1999, parag. 109). Por su parte la organización *mapuche* Consejo de Todas las Tierras (*Aukiñ Wallmapu Ngulam*) ha fundamentado los reclamos de autonomía política y territorial del pueblo *mapuche* de Chile y de Argentina en estos parlamentos, los que considera como tratados entre naciones soberanas que siguen estando vigentes (*Aukin*, Febrero 1998).

<sup>7</sup> Organizaciones *mapuche* de Neuquen y Rio Negro, en carta dirigida al Rey Juan Carlos I de España con motivo de su visita a Argentina en 1995 reclamaron el reconocimiento de los compromisos contraídos por la Corona y el estado argentino a través de estas capitulaciones, convenios y tratados de paz, exigiendo la restitución del espacio territorial *mapuche* para ejercer en el autonomía y libre determinación (Agrupación *Mapuche Nwen Tuayñi* y Centro *Mapuche* de Bariloche, en Briones y Carrasco, 2000).

En similares términos un decreto dictado en Chile por el Bernardo O'Higgins en 1819, junto con cuestionar la política "inhumana" aplicada por los hispanos a los indígenas, dispuso que en adelante estos debían ser llamados "*ciudadanos chilenos, y libres como los demás habitantes del estado concurriendo por sí mismos a la celebración de toda clase de contratos...*". En forma consistente con esta política, en 1823 una ley dispuso que se identificaran los pueblos de indios existentes en cada provincia, que se midieran y tasaran las tierras del estado y que lo poseído por indígenas les fuera reconocido en propiedad.

En el caso chileno, la supuesta igualdad de los indígenas, sin embargo, derivó en un proceso perjudicial para los *mapuche*, cuyas tierras comenzaban a ser objeto de presión por parte de no indígenas. Es así como a mediados del siglo XIX se realizaron numerosos contratos (compraventa, arrendamiento, cesión, entre otros) celebrados entre chilenos y *mapuche*, mediante los cuales los primeros adquirirían, a precios que no guardaban ninguna relación con su valor real o mediante fraude, vastos territorios hasta entonces en poder de los segundos. Como consecuencia de esta situación, en 1853 (14 de marzo) se dictó un decreto en virtud del cual se pone término a la libertad contractual de los indígenas al disponerse que la venta de sus tierras debía verificarse con autorización de autoridades de gobierno. En la práctica, los contratos sobre tierras de los *mapuche* en el sur del país siguieron realizándose (Leiva, 1984).

En el caso de Argentina, si bien inicialmente se mantiene la práctica de los pactos o tratados que reconocieron los territorios indígenas (tratado de 1825 con los *rankulche*) y algunos grados de autonomía, la tendencia a la asimilación se vería reforzada con la inclusión en la Constitución de 1853 de una cláusula en que se establece que el Congreso Nacional debía "*Proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo*" (artículo 67 inciso 15 ). De conformidad con las orientaciones establecidas en la carta fundamental argentina, los pactos o tratados posteriores a esa fecha suscritos por dicho estado con los pueblos indígenas de la Pampa y Patagonia estuvieron fundamentalmente orientados a proveer su incorporación al orden jurídico político vigente. (Briones y Carrasco, 2000)

El impacto mayor para los *mapuche* se produjo con la ocupación militar de su territorio por ambos estados en la segunda mitad del siglo XIX. En el caso de Chile dicho proceso, que la historiografía tradicional ha conocido como la "pacificación de la Araucanía", se inició con la dictación en 1866 por el Congreso de una ley que, indirectamente, declaraba fiscales las tierras de la Araucanía,<sup>8</sup> y ordenaba se deslindaran los terrenos poseídos por indígenas debiendo otorgárseles un título de merced sobre ellas. De acuerdo a esta ley, las tierras restantes serían vendidas en

---

<sup>8</sup> Dispone que se reputará como baldías, y por consiguiente de propiedad del estado, todas aquellas tierras sobre las cuales no se probase una posesión efectiva y continuada de un año (art. 6), prueba que los *mapuche*, con una ocupación no agrícola y extensiva de su territorio, no estaban en condiciones de realizar.

pública subasta en lotes de 500 hectáreas y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros. El mismo proceso siguió más tarde con la ocupación militar del territorio *mapuche* y la radicación, entre 1883 y 1929, de parte de su población en reducciones de carácter comunal a través del otorgamiento de títulos de merced. Como consecuencia de este proceso, los *mapuche* en Chile fueron confinados en cerca de 3.000 reducciones con un total aproximado de 500 mil has. de un territorio original estimado en 10 millones de has. (González, 1986). (ver Cuadro 1) La radicación sedentarizó a los *mapuche* en tierras reducidas (6.18 has. por persona) forzándolos a cambiar su economía – de ganadera a agrícola - y su cultura, a través de la escuela y la evangelización. Los esfuerzos de los gobiernos de la época se orientaron a la colonización - primero con extranjeros y luego con nacionales - de los territorios arrebatados a los *mapuche*. Los remates en pública subasta permitieron la formación del latifundio en el área.

Paralelamente en el tiempo, el gobierno argentino decidió tomar control de las tierras indígenas de las pampas y de la Patagonia. Para estos efectos el Congreso de ese país sancionó en 1867 una ley (Nº 215) que disponía el avance de las fronteras interiores hasta las márgenes de los ríos Negro y Neuquen. Disponía además que los indígenas que se sometieran espontáneamente, firmarían con el poder ejecutivo un tratado para establecer de común acuerdo, las tierras que les serían dadas para garantizar su “vida fija y pacífica”. Más tarde, entre 1879 y 1885, el gobierno argentino impulsó una campaña militar conocida como la "guerra del desierto", en la que parte importante de la población indígena del área, incluyendo a los *mapuche*, sería eliminada. Otros que vivían en los territorios ocupados buscaron refugio en territorio chileno.

Concluida la fase militar, el gobierno argentino impulsó una política de colonización del área a objeto de poblarla y de incorporarla al sistema productivo del país, procediendo a la venta de tierras en remates públicos (1885)<sup>9</sup>, y a la adjudicación de tierras a militares (Ley de Premios Militares de 1885). Ello incidió en el desplazamiento de los *mapuche* de las tierras más ricas, las que fueron ocupadas por los colonizadores, hacia las tierras cordilleranas. No obstante por ley (Ley de organización de territorios nacionales) se dispuso la obligación de los gobernadores de establecer a las “tribus neuquinas” en secciones de su dependencia<sup>10</sup>, dichos funcionarios se limitaron a permitir la ocupación *mapuche* de algunas hectáreas de tierras en campos fiscales.<sup>11</sup> Más tarde se dictaron leyes y decretos en virtud de las cuales se les hicieron concesiones gratuitas de campos fiscales. Mediante leyes dictadas en 1916 se eximió a los *mapuche* del pago de pastaje, y se condenó deudas por extracción de leña (UNC-APDH, 1996).

---

<sup>9</sup> En 1885 se efectuó el primer remate de tierras que comprendió una superficie de un millón trescientas mil has. en la zona de Confluencia, Neuquen. El total de tierras vendidas en los antiguos territorios indígenas de la Patagonia por esta vía alcanzó a 6 millones de has (UNC-APDH, 1996)

<sup>10</sup> La ley de 1884 proponía para estos efectos la creación de misiones para atraerlos gradualmente a la “vida civilizada”.

<sup>11</sup> La excepción sería el otorgamiento de un título de propiedad de 20 mil has. en favor de la tribu de Manuel Namúncura.

En este mismo período comienza la destinación de tierras antes ocupadas por los *mapuche* con fines de conservación y soberanía en la zona cordillerana y fronteriza con Chile. En 1922 se crea el Parque Nacional Del Sur, más tarde denominado Nahuel Huapi. Posteriormente, en 1937 se creó el Parque Nacional Lanín, donde las comunidades *mapuche* allí residentes quedaron en calidad de meros ocupantes. De esta manera, de ser dueños de un vasto territorio, los *mapuche* quedaron viviendo en tierras reducidas en calidad de ocupantes de tierras fiscales, y sometidos a políticas de asimilación cultural.

Una vez concluida la radicación, el estado chileno promovió la división de las tierras *mapuche* en hijuelas individuales, así como su enajenación a no indígenas que las hicieran producir. Leyes especiales fueron dictadas en 1927, 1930, 1931 y 1961 para estos efectos. Entre 1931 y 1971 se dividieron 832 reducciones o comunidades *mapuche* de las casi 3000 existentes, dando origen a su fraccionamiento en hijuelas de propiedad individual. A pesar de que varias de estas leyes declararon la inalienabilidad de las tierras divididas, se estima en al menos 100 mil has., un quinto del total, las tierras *mapuche* enajenadas a no indígenas durante este período (González, 1986; Ormeño y Osses, 1972).

Luego de un breve período (1970-1973) en que se impulsó una reforma agraria que puso término al proceso divisorio antes señalado y se permitió a los *mapuche*, por algunos años, recuperar sus tierras ancestrales<sup>12</sup>, el gobierno militar (1973-1990) siguió adelante con esta política promoviendo la liquidación de la comunidad *mapuche*. Para ello dictó una legislación (decretos leyes 2568 y 2750 de 1979) que resultó en la división en hijuelas individuales de la casi totalidad de las comunidades reduccionales restantes a la época. El objetivo de esta legislación era acabar con el status especial de los indígenas y de sus tierras, integrándolos al régimen común del derecho nacional.<sup>13</sup> Desde su aprobación en 1979 hasta el fin del régimen militar en 1990, alrededor de 2000 comunidades *mapuche* fueron divididas, dando origen a alrededor de 72 mil hijuelas individuales con un total de 463 mil has. En promedio, cada hijuela entregada a los *mapuche* a consecuencia de la división de sus tierras tendría 6.4 has. (DASIN INDAP, 1990 en Aylwin y Castillo, 1990). A pesar que estas leyes prohibieron la enajenación de las hijuelas resultantes de la división, en la práctica se dejó abierto su traspaso a no indígenas a través de contratos como arriendos por 99 años, cesiones de derechos, etc..

---

<sup>12</sup> Al amparo de la ley de reforma agraria (No 16.640 de 1966) y de la ley indígena del gobierno de Allende (Nº17.729 de 1972), entre 1965 y 1972 se expropiaron en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, en el territorio *mapuche*, un total de 584 predios con un total de 710.816 has.. Las tierras expropiadas fueron mayoritariamente asignadas a *mapuche*. Dado que a la fecha del golpe de estado encabezado por Pinochet (1973-1990) las tierras expropiadas en ese período no habían sido tituladas a favor de los *mapuche*, estas serían devueltas a sus antiguos propietarios. Parte importante de ellas serían traspasadas a la Corporación Nacional Forestal, CONAF, la que las remató a empresas forestales a precios ínfimos. Esta situación explica parte importante de los conflictos que actualmente tienen las comunidades *mapuche* con las empresas forestales presentes en su territorio ancestral (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., 2000).

<sup>13</sup> El artículo 1 del D.L. 2568 originalmente disponía que una vez inscritas "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse indígenas, e indígenas sus adjudicatarios."

El minifundio al que dio origen la división de las tierras comunales incidió en el empobrecimiento de la población *mapuche* rural, lo que aceleró su migración a los centros urbanos. Este último fenómeno, verificado desde comienzos del siglo XX, quedaría claramente demostrado en el censo de 1992, que determinó que alrededor del 80% de la población *mapuche* era urbana, mientras que sólo el 20% restante (192.763 personas) era rural (Instituto Nacional de Estadísticas, 1992).<sup>14</sup>

En el caso de Argentina, a partir de 1945, un decreto (Nº 9.658 en el marco de Ley Nº 12.921) intenta redefinir los lineamientos de política hasta entonces seguida en relación a las tierras indígenas al asegurar la inamovilidad de los pobladores indígenas de los campos fiscales que ocuparan a por cualquier título. En Neuquén, la normativa no satisfizo las expectativas de los *mapuche*, los que siguieron recibiendo concesiones precarias de tierras. El acceso a la propiedad de la tierra o la renovación de los permisos estaba sujeto a la realización de mejoras, como plantaciones de árboles, construcción de corrales o cercos, levantamiento de casas, y en algunos casos, cultivos de no menos que 150 has, cuestión que no resultaba posible para ellos dada la ausencia de apoyo público. (UNC-APDH, 1996)

Luego de la provincialización de Neuquén en la década del cincuenta (Ley No 14.408 de 1955), el partido que ha regido los destinos de la provincia desde entonces – el Movimiento Popular Neuquino (MPN) - da inicio a una política de carácter integracionista que incluye la adjudicación de tierras a los *mapuche*, y el desarrollo de programas asistenciales y de servicio social para sus comunidades. Producto de dicha política es que en 1964 sanciona un Decreto (0737) mediante el cual se reserva a un total de 18 agrupaciones *mapuche*<sup>15</sup> tierras rurales consideradas “fiscales” a objeto de dar *“la sensación de seguridad que la tenencia de la tierra requiere para hacerla producir y mejorarla con el trabajo diario y constante.”* Se trata de una adjudicación de carácter comunitario hecho a favor de la cabeza de la comunidad y de los pobladores que la integran; es de carácter permanente y gratuito, otorgando exclusividad frente a terceros; y establece el compromiso de realizar mensuras y amojonamientos y otras obras. Su naturaleza jurídica habría sido la de un usufructo permanente y definitivo (UNC-APDH, 1996 ) y no la de un derecho de propiedad.

Entre las obligaciones personales que el decreto establece para cada uno de los integrantes de las agrupaciones beneficiarias de tierras se incluye la facilitación de la concurrencia de sus hijos menores a las escuelas; la construcción de viviendas en el plazo de cuatro años; la plantación de árboles frutales y forestales y el cultivo de huerta familiar dentro de la reserva. Ello habla de la perspectiva de los gobernantes, quienes en este decreto claramente desconocen el carácter preexistente de los

---

<sup>14</sup> La migración fue incentivada por esta legislación al establecerse una compensación monetaria para los integrantes de las comunidades que no estaban presentes en ellas al momento de la división, los que perdían su derecho a la tierra.

<sup>15</sup> Las reservas reconocidas por este decreto fueron Aigo, Ancatruz, Antiñir, Atreuco, Aucapan, Cayulef, Currumil, Cheuquel, Chiquillihuín, Filipín, Huayquillan, Kilapi, Mellao Morales, Millain Curical, Paineofilu, Painemil, Puel, y Quinchao.



*mapuche* al estado argentino y a la provincia de Neuquen, e intenta mantener el control sobre dichas tierras, y sobre quienes viven en ellas, a través de distintas formulas jurídicas y obligaciones de los titulares.

Por decreto 1.608 del mismo año se reconocen tres reservas mas. En 1966 (decreto 977) se reservan tierras a la comunidad de Antipan y en 1972 (decreto 1039) a la de Paineo.

Años más tarde, junto con seguir adelante la política de reserva de tierras a agrupaciones *mapuche* en base a los restrictivos lineamientos establecidos en el decreto de 1964<sup>16</sup>, la provincia de Neuquen crea una Dirección de Asuntos Indígenas (decreto 066 de 1983) a objeto de impulsar desde ella una política indigenista. No es sino hasta 1988, con posterioridad a la aprobación de la Ley Nacional de "Política Indígena" de 1985 que se reglamenta dicha entidad dependiente de la Subsecretaria de Acción Social del Ministerio de Bienestar Social. Desde entonces ella desempeñaría, hasta el año 2000 en que dejó de funcionar, un rol clave en la intermediación con el pueblo *mapuche* y sus organizaciones.

Al igual que en el caso de Chile, el avenimiento en Argentina de la dictadura militar en los setenta frenó toda posibilidad de avance en el reconocimiento de los derechos territoriales *mapuche*.<sup>17</sup> Fue ese el contexto, sin embargo, en el que se desarrolló la Confederación Indígena Neuquina, asociación creada en 1971 agrupando a los jefes comunitarios o *longko mapuche*. Entre los objetivos fundamentales de dicha Confederación se encontraba además de la reivindicación de la tierra como elemento central, la defensa de los intereses comunes y del patrimonio cultural, el desarrollo económico social, la obtención de mejores servicios públicos de vivienda salud y previsión social para sus integrantes (Carrasco, 2002). Dicha organización sería desde entonces un actor clave en la vida política de Neuquen, y también de Argentina, presionando para la introducción de cambios en la política y ordenamiento jurídico para favorecer a los pueblos indígenas y sus derechos.

## **2. Marco jurídico actual.**

La emergencia de las organizaciones indígenas, entre ellas las del pueblo *mapuche*, y la democratización política verificada en ambos estados, fueron los factores centrales que posibilitaron los cambios jurídico-políticos ocurridos a contar de la década de los ochenta en Argentina y de la década de los noventa en Chile, permitiendo algunos grados de reconocimiento de los derechos indígenas, entre ellos el derecho a la tierra.

---

<sup>16</sup> Entre 1986 y 1989 se dispone el reconocimiento de 7 nuevas reservas mediante decretos del gobierno provincial.

<sup>17</sup> Nada refleja mejor el espíritu de los gobernantes militares que las palabras de General Videla al celebrarse el centenario de la campaña del desierto. Recordando a Roca el General Videla desconocía el genocidio indígena de dicha campaña al señalar que ella había permitido "la instalación de habitantes y la puesta en valor de las riquezas patagónicas." (Videla, en Hernández, 2003: 201.)

## Neuquen, Argentina.

Como consecuencia de la presión que las organizaciones indígenas en Argentina venían ejerciendo desde comienzos de la década de los setenta,<sup>18</sup> fue asumiéndose desde el mundo oficial el concepto de reparación hacia los pueblos indígenas por los daños causados en el pasado. La demanda indígena incidió luego del término de la dictadura en la presentación de un proyecto legislativo que más tarde resultaría en la aprobación de la ley de "Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes" (Nº 23.302 de 1985) y su decreto reglamentario ( Nro. 155/89).

La ley declara *“de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación, respetando sus propios valores y modalidades.”* Dispuso la creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), como un ente con participación indígena. Define quién es indígena y reconoce el funcionamiento de comunidades indígenas bajo la figura jurídica de asociaciones civiles. En materia de tierras dispuso la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, debidamente inscriptas, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal , minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad. La adjudicación sería a título gratuito. Estableció además que quedaban exentas de pago de impuestos nacionales, libres de gastos o tasas administrativas y las declaró inembargables, inejecutables y no podrán ser enajenadas por el término de 20 años. Dispuso también la creación del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) y propuso planes de educación bilingüe, cultura, vivienda y desarrollo social para los indígenas y sus comunidades.

Dicha legislación sigue vigente hasta la fecha, aún cuando muchas de sus disposiciones nunca han tenido aplicación, tal como aquella que establece la creación de su Consejo de Coordinación con participación de representantes electos por las comunidades aborígenes.<sup>19</sup>

En el plano provincial, mediante ley 1.800 de 1989 Neuquen adhiere a la ley nacional de política indígena de 1985. Se trata en verdad de una legislación “inocua” al decir de juristas, ya que la ley nacional no requiere de un acto expreso del nivel provincial para regir en este caso en Neuquen.<sup>20</sup> En base a esta legislación provincial, y a otra anterior de la misma naturaleza (Ley 1759 de 1988) que había facultado al ejecutivo a perfeccionar la transferencia gratuita del dominio de tierras fiscales en favor de

---

<sup>18</sup> Cabe recordar que junto a la creación en 1971 de la Confederación Indígena Neuquina en 1971, en 1972 se había celebrado el Primer Parlamento Indígena (*Futa Trawún*) a nivel nacional, del cual emergieron demandas que debido a la dictadura militar, serían retomadas una década más tarde. También en 1975 se creó la Asociación Indígena de la República Argentina, AIRA.

<sup>19</sup> El INAI carece hasta la fecha de representación de los pueblos indígenas, pese a que la ley y un fallo judicial posterior lo obliga (ENDEPA, 2003)

<sup>20</sup> Juan Manuel Salgado y Mariano Mancilla, en acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del gobierno provincial en 2003 en autos “Confederación Indígena del Neuquen c/ Poder Ejecutivo Provincial s/ Acción de inconstitucionalidad.”

agrupaciones indígenas neuquinas “de acuerdo a sus necesidades reales”,<sup>21</sup> y que promovía que dichas agrupaciones se constituyeran como asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica, un decreto de 1991 (3.240) eximió del pago de toda tasa a las transferencias de dominio de inmuebles fiscales a favor de las agrupaciones indígenas de esta provincia. A través de estas leyes y decretos se viene a reconocer la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, las que hasta entonces- de conformidad al decreto de 1964- tenían la calidad de reservas y otorgaban a los adjudicatarios solo un derecho de usufructo permanente. En base a estas normativas, sin embargo, se supeditó la transferencia de las tierras a la obtención de una personería jurídica civil, cuestión resistida por las organizaciones *mapuche* hasta la fecha y que ha sido objeto de conflicto entre estas y el gobierno neuquino.

En 1992 se promulgó la ley 24.071 mediante la cual Argentina adopta el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Si bien el poder ejecutivo no depositó ante la OIT el instrumento para su ratificación sino hasta el año 2000, se trata de una legislación de gran relevancia, por cuanto a través de ella Argentina se obliga a asumir un conjunto de derechos políticos y territoriales de carácter colectivo que dicho Convenio reconoce a los indígenas.<sup>22</sup>

Pero, sin duda, la reforma jurídica de mayor importancia para los derechos indígenas es la que quedó consagrada en 1994 en la Constitución Nacional de Argentina. El artículo 75, inc 17, que reemplaza a la norma constitucional de 1853 antes reseñada establece:

*" Son atribuciones del Congreso de la Nación: 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 jurídica 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"*

Dicha reforma fue consecuencia de un proceso que concito gran interés y participación de las organizaciones indígenas y de derechos humanos. Demostración de ello es que se presentaron a la Convención constituyente constituida por ley para estos efectos un total de 84 proyectos de reforma, entre ellos los de la Asamblea

---

<sup>21</sup> Esta mención restrictiva, que fue cuestionada por las organizaciones *mapuche* fue suprimida por ley 1.884 de 1991.

<sup>22</sup> En el ámbito de las tierras indígenas reconoce a estos pueblos derechos de propiedad y de posesión sobre aquellas que tradicionalmente ocupan (art. 14.1). Junto con ello, introduce el concepto de territorios indígenas, los que cubren la totalidad del hábitat de las regiones que estos pueblos "ocupan o utilizan de alguna manera" (art. 13.2), estableciendo en ellos derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales, incluyendo su participación en "la utilización, administración y conservación de dichos recursos" (art. 15.1), así como el derecho a no ser trasladados de ellos. (art.16.1).

Permanente de Derechos Humanos, el Movimiento Ecuuménico por los Derechos Humanos y la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) (Carrasco, 2000). La normativa constitucional deja de lado la perspectiva asimilacionista que caracterizó la disposición constitucional sobre la materia vigente a la fecha, así como las premisas etnocéntricas sobre las cuales se construyó la Argentina, abriendo paso a la noción de un estado pluriétnico y multicultural.<sup>23</sup>

Para los efectos de la temática de las tierras indígenas que nos interesa, resulta de gran importancia el reconocimiento que hace la disposición constitucional de la pre existencia de los pueblos indígenas, de la personería jurídica de sus comunidades y de la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Se trata de una normativa de vanguardia en América Latina, que asume los lineamientos fundamentales del Convenio 169, que podría posibilitar – de existir voluntad política para ello- el desarrollo de una política pública de reconocimiento de derechos territoriales reclamadas por los pueblos indígenas en Argentina, entre ellos el *mapuche*.

Si bien con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional y a contar de la Ley de 1985 varias provincias habían introducido reformas a sus propias constituciones (Jujuy en 1986; Río Negro en 1988;<sup>24</sup> y Formosa en 1991), uno de los efectos de su aprobación – y del proceso que llevó a ella - fue el de gatillar la introducción de nuevas reformas en las constituciones provinciales con el fin de adaptar sus lineamientos. Entre las reformas las constituciones provinciales verificadas en el contexto de la reforma nacional se encuentra la de Buenos Aires, el Chaco, La Pampa, Neuquén, Chubut y Salta, todas ellas de 1994, a excepción de la última que fue introducida en 1998.

---

<sup>23</sup> Tal como señala Mombello en su análisis sobre la política indigenista en Argentina:

*“Esta introducción en la Constitución Nacional de los derechos indígenas implica un paso importante hacia el reconocimiento dado desde un Estado que se caracterizó por la negación de los componentes indígenas y afro de su población. Por primera vez se asume la pluralidad constitutiva de la Nación poniendo en tela de juicio el mito de la Argentina blanca y europea. Al mismo tiempo, al menos en el plano discursivo, asistamos un cambio de modelo, en el cual el Estado pasa de la indiferencia al reconocimiento; y de una fuerte tendencia a la homogenización de sus componentes indígenas, a posicionarse como garante del respeto a su identidad y de los derechos que tal respeto implican.”* (Mombello, 2002:7)

<sup>24</sup> La Constitución de la provincia de Río Negro, una de las que se emplazó en territorio *mapuche* dispuso en su reforma del año 1988: Artículo 42:

*“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”.*

En Neuquen (1994) tal reforma tuvo como eje temático el de las tierras indígenas, el que ha constituido desde la conformación de la Confederación el centro de las demandas *mapuche*. La Constitución provincial dispuso en su Artículo 3 inciso d:

*“Serán mantenidas y aún ampliadas las reservas y concesiones indígenas. Se prestará ayuda técnica y económica a estas agrupaciones, propendiendo a su capacitación y la utilización racional de las tierras concedidas, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes y tendiendo a la eliminación progresiva de esta segregación de hecho”.*<sup>25</sup>

La producción legislativa del periodo 1984-1993 constituye un impulso democratizador que procura extender derechos económico-sociales generales a la población indígena del país. Ella sería demostrativa de la emergencia de un discurso de respeto a la diversidad novedoso en una Argentina que siempre se jactó de ser blanca y europea (Gelind, en Carrasco 2000). Del artículo 75 inc. 17 constitucional reformado en 1994 con sus reconocimientos de derechos, se desprendería una serie de efectos positivos – la obligatoriedad de consulta y participación en los asuntos que conciernen a los pueblos indígenas, el reconocimiento de formas organizativas diversas, de la propiedad comunitaria de la tierra, de la educación intercultural bilingüe - (Carrasco, 2000). Por ello dicha constitución es considerada entre las doce constituciones más avanzadas en la materia en América Latina (Barie, 2003).

La insuficiencia de la legislación nacional sectorial y de la legislación provincial, para el reconocimiento de los derechos indígenas en general, y a la tierra y al territorio en especial, así como su contradicción con las disposiciones de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT, sin embargo, han sido resaltadas por las organizaciones indígenas y por analistas e instituciones preocupadas de la su situación.

En un reciente informe alternativo sobre al cumplimiento por el estado Argentino de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA), entidad dependiente de la iglesia católica, identifica numerosa legislación tanto nacional como provincial que colisiona con las disposiciones de este Convenio y con la normativa constitucional sobre la materia (ENDEPA, 2003)<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Mucho más explícita fue la reforma de la Constitución provincial de Chubut, provincia también asentada en territorio *mapuche*, la que en materia de tierras y recursos naturales, además de reiterar los enunciados de la Constitución Nacional, obliga al desarrollo de una política de adjudicación de tierras fiscales al disponer en su artículo 95 que el Estado *“establece los mecanismos de distribución y adjudicación de las tierras fiscales en propiedad reconociendo a los indígenas la posesión y propiedad de las tierras que legítimamente ocupan”*.

<sup>26</sup> Entre las leyes que colisionan con el articulado del Convenio y la normativa constitucional de 1994 sobre la materia, ENDEPA identifica la Ley nacional 23.302 de 1985, el Código Civil, el Código de Minería y la Ley N° 24.585 de 1995, la Ley de actividad minera N° 22.418, las leyes N° 23.879 Leyes N° 23.879 y N° 24.339 Construcción de Represas Hidroeléctricas, la Resolución 4811, la Ley Nacional de Bosques Ley N° 13.273, la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67, la Ley de Privatizaciones N° 24.076/92, el Código Penal, los Códigos Procesales Nacionales y Provinciales, y las legislaciones y Constituciones Provinciales relativas al tema Indígena.

## Araucanía, Chile.

En el caso de Chile, durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en forma coincidente con el ocaso del gobierno militar, las organizaciones más representativas de los *mapuche*, *aymara* y *rapa nui* levantaron un conjunto de demandas para proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, así como para exigir el establecimiento de una nueva relación con el estado. Entre los ejes centrales de éstas demandas destacaban el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural hasta entonces negada; la participación de sus representantes en la conducción de la política indígena del estado; la protección legal de sus tierras y aguas; el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras particulares adquiridas por el estado a objeto de poner fin al proceso histórico de jibarización de sus comunidades y permitir la ampliación de sus tierras; y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991).

Luego del término del régimen militar de Pinochet, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) creada por el primer gobierno de la Concertación en 1990 (Aylwin), elaboró un anteproyecto de reforma legal y constitucional sobre la materia. En base a las propuestas de la CEPI, el ejecutivo envió al Congreso Nacional (1991) tres iniciativas para su tramitación y estudio: un proyecto de ley conteniendo varias de las demandas indígenas,<sup>27</sup> otro de reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas y un proyecto para la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Tales iniciativas no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que esperaban las organizaciones indígenas. El proyecto de ley fue aprobado en el Parlamento en 1993 (Ley N° 19.253 de octubre de 1993, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas) con modificaciones que debilitaron sus contenidos.

La iniciativa para el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, así como aquella orientada a la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT (1989) relativo a sus derechos, no contaron con el apoyo de los parlamentarios y, hasta la fecha mas de una década después, siguen sin ser aprobados.

La ley aprobada en 1993 reconoce a los indígenas, a sus principales etnias<sup>28</sup> y comunidades ("*mapuche*, *aymara*, *rapa nui* o pascuense, comunidades atacameñas, *quechua* y colla del norte del país, las comunidades kawashkar o alacalufe y yámana o yagán de los canales australes"), y el deber de la sociedad y del estado de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas y sus culturas, y proteger sus tierras, adoptando medidas para tal efecto (art. 1). En materia de derechos de participación, la ley de 1993 promovió la organización legal de los indígenas y de sus comunidades, la participación en la instancia creada para la coordinación de la política indígena del estado (CONADI) y la consulta a las organizaciones indígenas por parte de los

---

<sup>27</sup> Algunas de estas demandas, como aquellas relativas al reconocimiento de la territorialidad indígena y a los derechos sobre recursos del suelo y subsuelo, no fueron recogidas en dicho proyecto de ley.

<sup>28</sup> La inclusión del concepto de "pueblo" fue rechazada por los sectores conservadores en el Congreso Nacional.

organismos públicos en aquellas materias que les atañen. En materia de derechos culturales reconoció el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus manifestaciones culturales, así como el deber del estado de promoverlas; sancionó la discriminación; y propuso un sistema de educación intercultural bilingüe en áreas de alta población indígena. En materia de desarrollo, creó un Fondo de Desarrollo con recursos del estado para personas y comunidades indígenas.

En materia de tierras, la ley vino a poner término al proceso divisorio de las comunidades reduccionales *mapuche* impulsado a contar de la década de 1920; intentó proteger las tierras que han ocupado históricamente y que poseen al impedir que fuesen enajenadas y traspasadas a no indígenas. Además, abrió posibilidades para la ampliación de las tierras de los indígenas, estableciendo modalidades de mercado (adquisición de predios vía subsidio o en casos de conflicto) y permitiendo el traspaso de tierras consideradas fiscales. Entre los principales aspectos de la ley relativos a las tierras indígenas cabe destacar:

- Identifica las tierras indígenas, incorporando en esta categoría las que provienen de toda clase de títulos emanados del estado. Son tierras indígenas aquellas que por ocupación histórica sean inscritas a futuro en el registro de tierras creado por la ley, las que sean declaradas a futuro como pertenecientes a comunidades y las que los indígenas y sus comunidades reciban a futuro a título gratuito del estado (art. 12);
- Otorga protección jurídica a dichas tierras indígenas, de propiedad individual o colectiva, al disponer que estarán exentas del pago de contribuciones. La ley establece además que, "por exigirlo el interés nacional", las tierras indígenas no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia (art.13);<sup>29</sup>
- Establece un Fondo de Tierras y Aguas como mecanismo para proveer la ampliación de las tierras indígenas. Establece que dicho fondo será administrado por la CONADI con el objeto de: a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; b) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas; y c) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (art. 20);

Los recursos de este fondo estarán compuestos por aquellos que anualmente disponga la ley de presupuesto con este objeto, además de aquellos provenientes de la

---

<sup>29</sup> Tampoco podrán ser arrendadas en el caso de las tierras de comunidades y sólo por un plazo no superior a cinco años en el caso de las tierras de propiedad individual. Sólo podrán permutarse por tierras de no indígenas de similar valor con la autorización de la CONADI, las que se considerarán tierras indígenas. La CONADI abrirá y mantendrá un registro de tierras, en el que se inscribirán las tierras de que trata el artículo 12 (art. 15). En cuanto a la división de las tierras comunitarias provenientes de títulos de merced, la ley establece que se requerirá de solicitud formal al juez competente de la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios en ella (art. 16), y que las tierras resultantes de la división de comunidades serán indivisibles, aún en el caso de sucesión por causa de muerte (art. 17);

cooperación internacional, aportes de particulares, organismos públicos y privados, devoluciones contempladas en el artículo 22 de esta ley, las rentas que devenguen los bienes del estado, así como por las tierras, predios o propiedades que reciba del estado (art. 21). Las tierras no indígenas y aguas adquiridas con este fondo no podrán ser enajenadas a por 25 años desde su inscripción (art. 23).

No obstante los avances que introduce esta legislación, ella resultó claramente insuficiente en relación a las demandas formuladas por el movimiento indígena al momento de su discusión, así como en relación a los contenidos del proyecto de ley elaborado con la participación de sus representantes y sometido al conocimiento del Congreso Nacional en 1991. Más importante aún, ella también resulta insuficiente al comparar sus contenidos con aquellos establecidos en años recientes por el derecho internacional y el derecho comparado relativo a los derechos humanos en general y a los pueblos indígenas en particular.

Es importante señalar que esta legislación fue debilitada en múltiples aspectos durante su debate en el Congreso Nacional. Así, en materia de tierras, el Congreso Nacional erosionó la protección de las tierras indígenas al aumentar el plazo de duración de los contratos para su arrendamiento de dos a cinco años (art. 13 inc. 4); autorizó en el mismo artículo la permuta de tierras indígenas por no indígenas, y eliminó la obligación de CONADI de escuchar a la comunidad antes de autorizar la enajenación de tierras de personas naturales indígenas (art. 13 b proyecto).

El derecho de los indígenas a no ser trasladados de sus tierras y a ser consultados antes de que dicho traslado excepcionalmente se verificara, tampoco fue respetado. Los derechos de los indígenas sobre sus recursos naturales no fueron reconocidos al eliminarse la disposición que establecía que los titulares de tierras indígenas, en igualdad de condiciones con otros interesados, tendrían derechos preferentes para la constitución de derechos de agua, mineros y de aprovechamiento y manejo de recursos forestales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes (art. 18 del proyecto).

Finalmente, en relación con el tema de la personería jurídica, la ley reconoce las comunidades y asociaciones como figuras de organización indígena. En el primer caso, el texto aprobado (art. 10 inciso segundo) permite la conformación de una comunidad legal con sólo un tercio de los indígenas mayores de edad y un mínimo de diez personas, permitiendo con ello el fraccionamiento social de comunidades *mapuche* reduccionales originadas por los títulos de merced otorgados en el pasado por el estado. En el segundo caso, establece la prohibición de las asociaciones de asumir la representación de las comunidades indígenas (art. 35), lo cual obstaculiza el proceso de federación de los *mapuche* en áreas territoriales de alta densidad de población indígena.



### 3. Política pública

#### Neuquen, Argentina.

De conformidad con la ley 23.302 de 1985 corresponde al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), órgano descentralizado dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, impulsar la política indígena en Argentina. La ley en este punto solo fue reglamentada en 1989, estableciendo la dependencia del INAI de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, lo que le ha restado la autonomía que requiere para su funcionamiento.

La acción del INAI no solo se vió afectada por su tardía implementación y su falta de autonomía del ejecutivo, sino también por la carencia de recursos para asegurar su funcionamiento, y la ausencia de una participación indígena real y efectiva. En ese contexto fue que el INAI impulsó a inicios de los noventa políticas de carácter asistencialista que apuntaban a mejorar la calidad de vida de los indígenas, tales como subsidios para estudiantes indígenas y para emprendimientos familiares. Muchos de los programas del INAI en este período fueron alcanzados por programas sociales destinados a toda la población, tales como los programas de subsidios para la población desocupada impulsados desde otros órganos dependientes de la misma Secretaría de Desarrollo Social. A partir de 1995 el INAI comienza a impulsar planes y programas de más largo aliento, particularmente en el ámbito de la salud, la educación y las tierras indígenas (Mombello, 2002).

En el ámbito de las tierras indígenas, que interesa a este estudio, el INAI lanzó en 1996 un Plan Nacional de Comunidades Aborígenes, a través del cual se perseguía hacer efectiva la disposición constitucional que reconocía el derecho a la propiedad comunitaria indígena. Se trataba de un plan ambicioso que pretendía alcanzar la transferencia de dominio a indígenas de dos millones de has.<sup>30</sup>

El programa suponía el diseño, ejecución y financiación, junto a los gobiernos provinciales y a las comunidades indígenas, de la regularización del dominio. También consideraba la ejecución y financiación de los procesos de expropiación y compra cuando fuere aplicable. Para hacerlo efectivo, el INAI celebró convenios con las provincias, partiendo por Chubut, Jujuy y Rio Negro. Al año 2001 los resultados de este plan eran muy insuficientes, sin que se registraran avances significativos en ninguna de

---

<sup>30</sup> De acuerdo a la interpretación que el INAI hizo de este plan, el marco que regía la transferencia de tierras a las comunidades suponía:

- *“el título que habilita la restitución es la posesión tradicional por parte de las comunidades indígenas o de miembros de ellas, de las tierras, o en su caso, de otras aptas y suficientes para el desarrollo.*
- *por tanto, las condiciones de dominio que establece la constitución, es decir inajenabilidad, inembargabilidad e intrasmisibilidad, acompañan siempre estas devoluciones.*
- *la forma tradicional de uso de las tierras por las comunidades ha sido “comunitaria”*
- *no obstante, las comunidades podrán optar en recibir la tierra en forma comunitario o individual*
- *en ambos casos manteniendo las restricciones al dominio.*
- *en los casos en que la comunidad opte por la entrega en forma individual, deberán resguardarse para uso comunitario los espacios tradicionalmente usados por la comunidad: aguadas, pastoreos, caminos.”* (Canet, 2000: 12)

las tres provincias.<sup>31</sup> Neuquen no formó parte de dicho programa, por lo que la política en materia de tierras indígenas fue desarrollada por el gobierno provincial como veremos más adelante.

Relacionado indirectamente con las tierras indígenas, otra tarea impulsada por el INAI dió relación con el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades y la puesta en marcha en 1995 del Registro Nacional de Comunidades Indígenas. Hasta la dictación de la Resolución 4811 de 1996 de la Secretaría de Desarrollo Social sobre personería jurídica de las comunidades, los títulos propietarios eran entregados a nombre del cacique, o a nombre de la comunidad pero con personería jurídica de derecho civil. Ello obligaba a las comunidades a adoptar formas asociativas ajenas a su cultura con la finalidad de cumplir las exigencias establecidas por las leyes provinciales.<sup>32</sup>

A contar de dicha resolución se modifica el tratamiento del tema, ya que no se otorgan personerías, sino se reconoce su preexistencia, lo que significa respetar sus formas de organización y gobierno, inscribiéndose en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI). Para facilitar el reconocimiento el INAI firma convenios con las provincias para la puesta en marcha de los registros provinciales y apoya a las comunidades para reconocer sus formas ancestrales de organización. Hasta ahora solo se ha reconocido personería jurídica de comunidades rurales, tomando las comunidades urbanas la forma de asociaciones civiles.<sup>33</sup> De acuerdo a Mombello (2002) en Argentina existen 800 comunidades indígenas, de las cuales la mayoría carecía de personería como tal. Neuquen, como veremos a continuación, no reconoce la validez de la personería nacional, y sigue exigiendo personería provincial para la titulación de tierras a comunidades.

Cabe mencionar también otros planes que han sido impulsados desde el INAI con implicancias para los *mapuche* en Neuquen. Nos referimos, en primer termino, al Programa de Participación de los Pueblos Indígenas (PPI), plan financiado por la Secretaria de Desarrollo Social que apuntaba a desarrollar una consulta a los pueblos indígenas respecto a los temas de su preocupación. Dicho plan apoyó la realización de encuentros regionales y locales y concluyó en la realización de un Foro Nacional Indígena en 1997 en el que los pueblos indígenas concordaron un conjunto de reivindicaciones básicas en torno a los conceptos de pueblos indígenas, territorio y organización (Mombello, 2002). Las repercusiones prácticas de los planteamientos

---

<sup>31</sup> En las provincias con población *mapuche* el avance era el siguiente: en Chubut se entregó un único título de propiedad a la comunidad de Mallín por 9.082 has; se estableció plazo de 20 años para la prohibición de enajenar, contraponiéndose a la constitución nacional; se imponen los límites sin consulta previa a las comunidades. En el caso de Río Negro se constituyó un equipo Coordinador Operativo de Campo a cargo de *mapuche*, pero no se habían realizado mensuras ni entregas de título (Mombello, 2002)

<sup>32</sup> Al 2000 contaban con personería jurídica provincial todas las comunidades de las provincias de Misiones (52), Formosa (110), algunas comunidades en el Chaco (46), Neuquén (38); en Chubut (11); en Salta (30), en Río Negro (7), en Tucumán (2) todas ellas bajo la forma de asociación civil (Canet, 2000)

<sup>33</sup> Se desconoce el número de comunidades inscritas en el RENACI en el país.

indígenas contenidos en el documento del Foro Nacional Indígena en el cambio de la política pública parecen haber sido ser muy escasas, sino nulas.

Finalmente, el INAI ha actuado como contraparte de distintos proyectos de desarrollo con financiamiento externo que apuntan a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Entre estos planes se encuentra el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas y Protección de la Biodiversidad, el que con un financiamiento de US \$ 6 millones aportados por el Banco Mundial y recursos aportados por el estado argentino, tiene por objeto la promoción del desarrollo sustentable de los pueblos indígenas. Para su puesta en marcha se escogieron tres áreas indígenas protegidas en las provincias de Neuquén, Tucumán y Salta, en las que se promueven programas experimentales para la protección, co-manejo de los recursos naturales y el desarrollo sostenible involucrando a los pueblos indígenas y al estado.

En el caso de la provincia de Neuquén, la política de tierras ha estado en manos del gobierno provincial. En base a la legislación provincial, y en menor medida, la legislación nacional, el gobierno neuquino ha venido impulsando un proceso - caracterizado por la lentitud y conflictividad – para el reconocimiento de las tierras *mapuche* allí existentes.

Tal como se ha señalado, a mediados de los sesenta el gobierno provincial neuquino dio inicio a la política de “reservas” al adjudicar en forma permanente y comunitaria tierras rurales consideradas “fiscales” en favor de 18 agrupaciones *mapuche*. En años siguientes continua adelante con dicha política a través de la aprobación de varios decretos de reserva de tierras a favor de indígenas. A contar de la dictación en 1988 de la ley provincial (1759) que faculta al ejecutivo a transferir gratuitamente el dominio de tierras fiscales a favor de agrupaciones indígenas, se inicia el otorgamiento de escrituras traslativas de dominio a favor de algunas agrupaciones *mapuche*. La primera en recibir dicha escritura sería la agrupación *mapuche* Carrumil (decreto 4107/88). Más tarde se otorga escrituras a las agrupaciones de Kilapi y Paynemil. En el mismo período el gobierno provincial da inicio a un proceso de “legalización” comunitaria, a través de la promoción de estatutos de comunidades, de elección de directiva comunitaria y del trámite para el reconocimiento de personería jurídica como asociaciones civiles. Para este último trámite, que se plantea como previo a la escrituración de las tierras a *mapuche*, no se toma en cuenta las peculiaridades culturales de las comunidades ni tampoco los criterios establecidos en la ley nacional 23.302 de 1985, antes mencionada, que reconocen la personería jurídica de las comunidades indígenas mediante la inscripción en un registro especial.

Para 1994, a treinta años del inicio de la política de reservas, de las 37 comunidades *mapuche* agrupadas en la Confederación Indígena Neuquina, 24 habían obtenido personería jurídica provincial (la mayor parte en 1990) y solo 3 habían obtenido títulos de propiedad sobre sus tierras. Solamente 23 contaban con mensura de invernada, muchas de ellas cuestionadas por las comunidades, y una sola contaba con mensura de veranada (UNC-APDH, 1996)

Luego de la reforma constitucional del 94 que reconoce a los pueblos indígenas su preexistencia y “*la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan*”, y como producto de la movilización *mapuche* intensificada en ese contexto, el gobierno provincial se ve obligado a seguir adelante – no sin demora - el proceso de mensura y escrituración de tierras *mapuche* reclamado por las comunidades. Es así como, de acuerdo a antecedentes de la Dirección Provincial de Tierras de Neuquen (Ministerio de Producción y Turismo), a mayo de 2004 el total de agrupaciones *mapuche* en Neuquen alcanzaba a 46 con una población aproximada de 9.332 habitantes. Dichas agrupaciones ocupaban un total aproximado de 466.890 has.<sup>34</sup> Solo 20 de dichas agrupaciones tenía parte de sus tierras escrituradas, correspondiendo la mayor parte de dichas escrituras a tierras de invernada. De acuerdo a la información oficial, la superficie total de las tierras escrituradas en Neuquen, comprendiendo tanto invernadas como veranadas asciende a 234.885 has., es decir la mitad de las tierras identificadas como ocupadas por las agrupaciones. La casi totalidad de las comunidades tenía conflictos de tierras de diversa naturaleza. Once de dichas comunidades no contaban con reconocimiento provincial, en tanto que cuatro de ellas ocupaban tierras de Parques Nacionales (ver Cuadro 2).<sup>35</sup>

Estos antecedentes son bastante coincidentes con los contenidos en el Informe alternativo relativo al cumplimiento del convenio 169 de la OIT elaborado por ENDEPA el 2003. Según dicho informe 48 comunidades en la provincia cuentan con distinto niveles de reconocimiento: 36 cuentan con personería jurídica de asociación civil, otorgadas por la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia; 7 con personería jurídica propia del INAI – resolución 4811 inscritas en el RENACI - Registro Nacional De Personas Jurídicas; el resto en trámites de solicitud de su inscripción respectiva. De acuerdo al mismo Informe un 50% de las comunidades tienen titularidad de sus territorios en una parte de lo que les correspondería desde su posesión permanente y ancestral. Todas, el 100% de comunidades tiene algún conflicto de inscripción de sus territorios en relación a una parte de sus territorios por conflictos con particulares que avanzan sobre los territorios ancestrales. (ENDEPA, 2003)

Los obstáculos y dificultades existentes en el proceso de reconocimiento de la propiedad y posesión comunitaria de las tierras comunitarias *mapuche* en esta provincia son, a juicio de las organizaciones *mapuche* y de analistas, graves y complejos. Uno de ellos dice relación con la exigencia de personería jurídica provincial como una forma de dificultar la escrituración en propiedad de las tierras *mapuche*. A pesar de lo dispuesto en la Resolución 4811 de 1966 de la Secretaria de

---

<sup>34</sup> La superficie total ocupada por dichas agrupaciones *mapuche* es mucho mayor por cuanto, según los propios datos de la Dirección de Tierras, existe un total de 11 espacios de tierras, correspondiente tanto a invernadas como a veranadas, cuya cabida se encuentra sin determinar. La diferencia es aún mucho mayor si se consideran las tierras reclamadas por los *mapuche*, puesto a que estas no están consideradas en los datos oficiales.

<sup>35</sup> Antecedentes referidos a las agrupaciones *mapuche* de Neuquen del Ministerio de Tierras de la Provincia de Neuquen, proporcionados por funcionarios del Ministerio de Gobierno de la misma provincia en mayo de 2004. Las cifras aquí referidas son resultantes de la sumatoria realizada por el autor de la información por agrupación contenida en el informe provincial.

Desarrollo Social de la Nación con el objeto de armonizar la legislación vigente (23.302/85) a la norma constitucional que reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, y al Convenio 169 de la OIT, y de la creación para facilitar el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades de un Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), el gobierno provincial de Neuquen ha seguido exigiendo a las agrupaciones personería jurídica como asociación civil como requisito para el reconocimiento a los *mapuche* de sus derechos sobre sus tierras ancestrales.

Más aún, el 2002 el poder ejecutivo provincial dictó un decreto (Nº 1184) que pretende reglamentar la ley nacional /Nº 23.302) – cuestión jurídicamente improcedente- creando un registro provincial de comunidades indígenas, y estableciendo una serie de requisitos que las agrupaciones deben cumplir para estos efectos, incluyendo entre ellas, la lengua, la identidad y cultura, las tradiciones, la existencia de un hábitat, y un núcleo de a lo menos 10 familias asentadas en dicho hábitat.<sup>36</sup> Dicho decreto provincial no reconoce el valor de la personería jurídica nacional sino en cuanto la comunidad indígena cumpla con los requisitos establecidos en el para el caso de Neuquen. El decreto en cuestión, que ha sido criticado por las organizaciones *mapuche* por sus implicancias negativas para sus comunidades por cuanto deja al arbitrio de la autoridad provincial un reconocimiento que les corresponde, por cuanto ha sido elaborado sin la participación indígena como lo ordena el Convenio 169 de la OIT, y por cuanto ha obstaculizado la titulación de numerosas comunidades *mapuche* de las tierras que poseen y reclaman.<sup>37</sup> Es así como la propia dirección de Tierras en su informe sobre tierras *mapuche* de mayo de 2004 antes referido, reconoce como uno de los obstáculos más frecuentes para la escrituración de las tierras a las agrupaciones la inexistencia de personería jurídica en los términos planteados por el decreto de 2002. Es por ello que la Confederación *Mapuche* de Neuquen ha recurrido recientemente a los tribunales de justicia exigiendo se declare su inconstitucionalidad, sin que hasta la fecha exista una resolución de la causa.

Otro de los problemas de que ha adolecido el proceso de reconocimiento de tierras es el de la insuficiencia de las tierras hasta ahora mensuradas y/ escrituradas a favor de las agrupaciones *mapuche*. Ya señalábamos que solo 20 de 46 agrupaciones *mapuche* tienen sus tierras escrituradas. Las tierras escrituradas corresponden fundamentalmente a tierras de invernada – lugar de asentamiento permanente de las familias- en tanto que las tierras de veranada, destinadas al pastoreo y la recolección, siguen en su gran mayoría sin ser reconocidas a los *mapuche*. Muchas de las comunidades escrituradas han planteado demandas de ampliación de la cabida que les ha sido reconocida. Por otro lado, la gran mayoría de las tierras presenta conflictos con terceros o con el estado. De las tierras escrituradas, la mayoría presenta problemas de linderos, presencia de ocupantes no indígenas de tierras fiscales (fiscaleros), invasión de estancieros, o presencia de proyectos de inversión en su interior. Otras comunidades siguen hasta la fecha viviendo en calidad de meros ocupantes de Parques Nacionales.

---

<sup>36</sup> Artículo 2 Decreto Provincial 1184/02.

<sup>37</sup> Entrevista a Verónica Huilipán, dirigente de la Coordinadora *Mapuche* de Neuquén, mayo 2004.

Los casos de Kaxipayiñ y Painemil, en el sector Loma de la Lata, comunidades que a pesar del reconocimiento de derechos sobre parte de sus tierras se ven afectadas desde la década de los setenta por el desarrollo de actividades petroleras hoy en manos de la empresa trasnacional Repsol- YPF; los de las comunidades de Aigo, Niegueihual, Puel, Catalán, Ñorquinco y Currimil, sobre cuyo espacio territorial se emplaza la Corporación Interestadual Pulmarí de una extensión de 130 mil has aproximadamente, espacio en que hasta hace poco se otorgaron concesiones a particulares no indígenas; y los de las comunidades que se encuentran en tierras de parques nacionales, tales como la de Aigo de Rucachoroi, Raqitué, Cañicul, y Ñorquinco, dan cuenta de la compleja realidad que enfrentan los *mapuche* en Neuquen para el reconocimiento de sus derechos propietarios comunitarios. Los intereses económicos y de otro tipo presentes en ellas, los que generalmente cuentan con el respaldo de las autoridades provinciales y en ocasiones con el de las autoridades nacionales, suelen primar por sobre los de las comunidades, cuyas aspiraciones de justicia se ven así postergadas.

Es por ello que la reivindicación territorial, y por el control de los procesos que en dichas tierras se desarrollan, constituye el eje de las actividades de las organizaciones *mapuche* de Neuquen.<sup>38</sup>

### **Araucanía, Chile.**

En el caso de Chile, ha sido la CONADI, a través de su Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), la encargada de impulsar la política de tierras indígenas. En materia de protección, desde la apertura del registro de tierras indígenas en 1995 hasta el 2002, se habían inscrito en la zona centro-sur del país, en el territorio *mapuche*, 69.057 hijuelas con un total de 480.752 has. (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2003).<sup>39</sup> La cifra no es menor si se considera que el total de tierras reconocidas a los *mapuche* por el estado a través del proceso de radicación alcanzó a 500 mil hectáreas

---

<sup>38</sup> Verónica Huilipán, dirigente de la Coordinadora de Organizaciones Mapuche de la provincia señala al respecto:

*“...el objetivo de esta lucha es recuperar el derecho al control y a la administración de nuestro espacio territorial. Obviamente esto lo lograremos con mucha movilización mapuche con mucha conciencia y fortalecimientos de nuestra identidad con organización del pueblo mapuche. Y decimos que hoy apenas estamos generando los primeros pasos de un largo camino. Serán nuestras futuras generaciones quizás quienes administren esta autonomía que estamos demandando”* (Entrevista en Neuquen, mayo de 2004)

<sup>39</sup> No hay antecedentes para la región de la Araucanía. El total de tierras indígenas inscritas en este registro en el país -a la misma fecha- alcanza a 690.039 has. (CONADI, Registro Público de Tierras y Aguas Indígenas, 2003). La inscripción en este registro de las tierras de propiedad *mapuche*, permite a sus titulares la acreditación del carácter de tierras indígenas y, por consiguiente, asegurar la aplicación de los derechos (exención del pago de contribuciones) y de las restricciones (inalienabilidad, inembargabilidad, entre otras) que la ley establece para éstas.

En materia de ampliación y regularización de tierras, las acciones impulsadas en el espacio territorial *mapuche* por CONADI, en algunos casos en convenio con otras entidades públicas, han comprendido el otorgamiento de subsidios para la adquisición de tierras por parte de personas o comunidades indígenas cuando la superficie de tierras de que disponen es insuficiente para garantizar su desarrollo (Art. 20 letra a)<sup>40</sup>; el financiamiento a mecanismos que buscan dar solución a problemas de tierras indígenas (sobre aquellas provenientes de títulos de merced u otras cesiones o asignaciones hechas por el estado a favor de los indígenas), en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones judiciales o transacciones extrajudiciales relativas a ellas (art.20 letra b); y el traspaso a título gratuito, en base a un convenio suscrito con el Ministerio de Bienes Nacionales en 1994, de tierras fiscales a indígenas que las han ocupado históricamente (art. 21 letra e). Otra labor desarrollada por el estado en este ámbito, en este caso por este mismo Ministerio, ha sido la regularización, mediante la entrega de títulos de dominio, de la propiedad de la tierra de familias y comunidades indígenas provenientes del proceso de división interpredial de las tierras comunitarias.

De acuerdo a estimaciones realizadas en base a antecedentes oficiales de CONADI entre los años 1994 y 2002 se habría adquirido, traspasado y/o regularizado a los *mapuche* de un total de 173.276 has en las regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos, destinadas a 8.314 familias.<sup>41</sup> De este total, 10.073 has. Adquiridas para 972 familias *mapuche*, corresponden al programa de subsidio de tierras de CONADI (art. 20 letra a)<sup>42</sup>; 40.901 has. para 3.645 familias corresponden a su programa de compra de predios en conflicto (art. 20 letra b); 83.286 has. corresponden al traspaso de propiedad fiscal para 1.513 familias *mapuche*; y 39.016 has., para 2.184 familias *mapuche*, corresponden a saneamiento y la regularización en el mismo espacio territorial. (ver Cuadro 3)

De acuerdo a la misma fuente, en la región de la Araucanía, el total de tierras adquiridas, traspasadas y/o regularizadas alcanzaría a 79.254 has. involucrando a un total de 5.048 familias *mapuche*. Ellas se desglosan en 6.082 has. para 575 familias que corresponden al programa de subsidio de tierras (art. 20 letra a); 24.268 has. para 2.679 familias que corresponden al programa de compra de predios en conflicto (art. 20 letra b); 32.126 has. para 555 familias que corresponden a traspaso de propiedad fiscal; y a 16.778 has. para 1.239 familias corresponden a saneamiento y la regularización en el mismo espacio territorial ( ver Cuadro 4).

---

<sup>40</sup> El reglamento número 395 de 24 de noviembre de 1993 establece los criterios y procedimientos para la operatoria del subsidio. Dicho subsidio, al cual pueden postular todas las personas y comunidades indígenas, es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios. Entre los criterios para su asignación destacan el ahorro previo del postulante, situación económica social y grupo familiar. La adquisición de los predios en conflicto se hace por el consejo nacional de CONADI en base a criterios establecidos en el mismo reglamento.

<sup>41</sup> Cifras resultantes de la sumatoria de los distintos programas impulsados por CONADI y Bienes Nacionales del Fondo de tierras y aguas indígenas de CONADI Nacional, 2003.

<sup>42</sup> Las cifras de CONADI relativas al programa de subsidio llegan hasta el 2001. Según antecedentes contenidos en el documento de MIDEPLAN, "*Política indígena del gobierno de Chile*", abril de 2003, (inédito), en las regiones del Bío Bío, Araucanía y Los Lagos el 2002 se adquirieron 3.500 has. adicionales beneficiando a 330 familias *mapuche*.

Si tomamos en consideración que el total de tierras adquiridas, traspasadas y /o regularizadas a indígenas por el estado en el período 1994-2002 alcanzó a 255.190 has. (MIDEPLAN, 2003), podemos concluir que parte significativa del esfuerzo desarrollado por el estado en esta materia se ha centrado en el pueblo *mapuche*. Ello adquiere sentido no solo por su situación demográfica, sino por la situación social de sus comunidades, así como por la presión que a lo largo del último siglo ha existido sobre sus tierras ancestrales, resultando en una drástica disminución de su cabida. La Araucanía, sin embargo, que concentra gran parte de la población *mapuche* rural del país (204 mil de 360 que habitan en las regiones Bío Bío, Araucanía y Los Lagos), fue destinataria de menos de la mitad de las tierras adquiridas o traspasadas a *mapuche* por la acción estatal en el período.

En síntesis, la acción desarrollada por CONADI y otros entes públicos para el mundo *mapuche* desde 1993 a la fecha, ha permitido incrementar en términos reales en alrededor de 50 mil has. la cabida de las tierras que les fueran reconocidas por el estado, y regularizar la tenencia de alrededor de 125 mil has. de tierras ocupadas por *mapuche* en forma ancestral hoy pertenecientes al fisco o provenientes de títulos comunitarios o sucesoriales.<sup>43</sup> En el caso de la Araucanía las tierras adquiridas alcanzan 30 mil has..

Las deficiencias de la política pública en esta materia, sin embargo, deben ser subrayadas. La cobertura de los programas públicos de tierra aquí analizados es claramente insuficiente en relación con las necesidades de tierras de los *mapuche*. Aún cuando no existe una estimación exacta de estas necesidades, la demanda *mapuche* de los últimos años permite su estimación actual en entre 150 y 200 mil hectáreas, gran parte de las cuales corresponderían a la Araucanía.<sup>44</sup> Este fenómeno se debe, en gran medida, a la insuficiencia de los recursos destinados por el estado al desarrollo de esta política pública. En efecto, aún cuando el presupuesto del FTAI de CONADI se habría incrementado en casi cuatro veces en los últimos años (Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, 2001), los recursos destinados a su operación sólo han permitido adquirir a través del mercado (programa de subsidio y de adquisición de tierras en conflicto) alrededor de 50 mil has. en el mismo período. La insuficiencia de los recursos destinados a este fondo resulta aún más preocupante al constatar el incremento verificado en los últimos años en el valor de mercado de las tierras adquiridas por el FTAI de CONADI. Considerando solo la región de la Araucanía, donde se concentra el 75% del monto de inversiones de este fondo, y más del 52% de las hectáreas adquiridas entre 1994 y el 2000, el costo unitario de la tierra habría aumentado en el período en moneda de igual valor en un 78% (de \$ 813.539 por hectárea en el período 1994-1996 a \$ 1.447.274 (en moneda de 2000) por hectárea

---

<sup>43</sup> Se hace esta aclaración debido a que las estadísticas oficiales generalmente consideran todas las tierras entregadas por el estado a indígenas a contar de 1994 como un incremento de su patrimonio territorial. Esta afirmación no es del todo exacta, puesto a que la mayoría de estas tierras corresponden a la regularización de la posesión ancestral o al saneamiento de la tenencia indígena comunitaria post reduccional.

<sup>44</sup> Edgardo Lienlaf, Director Nacional de CONADI hasta el 2002, estimaba que las demandas de tierras *mapuche* a esta entidad en 170 mil has (El Mercurio, 3 de marzo de 2002)



en el período 1999-2000 (Dept. de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 2001).<sup>45</sup>

Otro de los problemas detectados en esta política dice relación con las deficiencias de las tierras adquiridas por CONADI para asegurar el desarrollo productivo de las comunidades y personas *mapuche* beneficiarias. De esta situación dan cuenta diversos estudios realizados en los últimos años por diversas entidades sobre el desempeño del FTAI de CONADI y sobre las características de las tierras adquiridas a través de este para los *mapuche*.<sup>46</sup>

La ausencia de apoyo técnico y productivo para las familias *mapuche* beneficiarias del fondo de tierras, tanto por parte de CONADI como por otros organismos del estado, ha sido reconocida por la propia CONADI (CONADI, 1999), así como por otras entidades. (Universidad de Chile, 2001). Para hacer frente a esta situación, CONADI puso en marcha en 1999 el programa de apoyo predial (PAP). Dicho programa apoya el diseño de planes de desarrollo por parte de las comunidades beneficiarias del fondo de tierras, promoviendo su capacidad de gestión en vinculación con organismo públicos y privados. Al 2002 este programa había sido implementado en 74 de los 84 predios comprados en la región, correspondiendo al 88% del total.<sup>47</sup> CONADI reconoce, sin embargo, que los esfuerzos hasta ahora realizados para obtener apoyo público o privado a los planes de desarrollo identificados por las comunidades a través del PAP son muy limitados.<sup>48</sup>

Otro problema de esta política es el de los criterios de selección de los beneficiarios del fondo administrado por CONADI. Si bien las denuncias sobre irregularidades en el manejo los recursos por CONADI no han sido acogidas, existe consenso en que, al menos durante sus primeros años de existencia, parte importante de los beneficiarios del programa de compra de tierras en conflicto fueron seleccionados de acuerdo a la capacidad de presión de las organizaciones *mapuche*, Cabe recordar que éste constituye el programa al que más recursos destina esta entidad (CONADI, 1999; U de Chile, 2001).<sup>49</sup>

Modificaciones al procedimiento de selección de los beneficiarios de este programa fueron introducidas en 1999. De acuerdo con ellas se excluyó a los consejeros indígenas (consejo nacional CONADI) de la decisión acerca de la admisibilidad de los postulantes con el objeto de evitar intervenciones a favor de comunidades. Además, se incorporó a la fiscalía de CONADI en este proceso, debiendo ésta emitir un informe certificando que efectivamente se está en presencia de un caso que se refiere a tierras con títulos en disputa entre indígenas o sus comunidades y terceros. En la misma línea debe entenderse la advertencia del Presidente Lagos hecha en

---

<sup>45</sup> Un US dólar equivale a 650 pesos chilenos.

<sup>46</sup> Fundación Instituto Indígena, 1996; y Fundación Instituto Indígena (Compact Disc, sin fecha).

<sup>47</sup> Fundación Instituto Indígena, sistema de apoyo predial 2002 (CD, sin fecha).

<sup>48</sup> Mario Rivera, CONADI, conversación 2003.

<sup>49</sup> Estadísticas Distribución Presupuestaria Año 2003 de los Fondos y Programas de CONADI (Res. Ex. N1185 de 31-10-2003, facilitadas al Programa por la Dirección Nacional de CONADI.

marzo del 2002, en el sentido de que se excluiría como beneficiarios de este programa a quienes utilizaran la violencia u ocuparan predios.<sup>50</sup>

De acuerdo a la CONADI, la arbitrariedad en el proceso de selección de beneficiarios del programa para la adquisición de tierras en conflicto estaría hoy superada, dada la aplicación estricta de un procedimiento objetivo basado en la ley y su reglamentación, en que intervienen todas las partes involucradas.<sup>51</sup>

También en relación con los beneficiarios de los programas de tierras indígenas de CONADI administrados por el FTAI, otra carencia de la política en análisis es la que dice relación con la falta de consideración de la variable étnica y de género para su determinación. Esta omisión, cuyo fundamento estaría en la ausencia de estas variables en la reglamentación del fondo, ha significado que los beneficiarios *mapuche* de los predios adquiridos a través de sus programas sean fundamentalmente hombres de edad más bien avanzada, constituyendo las mujeres y los jóvenes un porcentaje menor entre ellos.<sup>52</sup>

Otras críticas a esta política dicen relación con la forma de titulación de las tierras adquiridas o transferidas por el fondo a sus beneficiarios. En el caso de las tierras comunitarias, éstas son extendidas muchas veces a nombre de la comunidad de origen que postula a la compra de tierras, otorgándose derechos sobre las nuevas tierras a todos sus integrantes y no exclusivamente a aquellos que se trasladan a vivir en ellas, situación que estos últimos consideran injusta. La titulación comunitaria de las tierras adquiridas con el Fondo, si bien es demandada por muchas comunidades *mapuche*, limita las posibilidades de los beneficiarios de tierras de acceder a programas de apoyo al desarrollo por parte de INDAP, CONAF, etc., e incluso de obtener subsidio para la vivienda. Por ello, muchas comunidades que exigieron esa forma de titulación solicitan a CONADI una solución frente a este problema, de manera de poder optar a los programas de apoyo de otras entidades públicas.<sup>53</sup> La demora en la titulación de los predios fiscales traspasados a CONADI por Bienes Nacionales para su otorgamiento a los *mapuche*, ha sido también objeto de críticas por las organizaciones.<sup>54</sup> Finalmente, el traslado de comunidades desde sus tierras de origen a otras nuevas, muchas veces ubicadas en lugares distantes, si bien es de carácter voluntario produce fractura de la comunidad, afectando negativamente la organización e identidad de los beneficiarios.

Las limitaciones de esta política están relacionadas con la insuficiencia de los recursos destinados por el estado a su ejecución, así como su contradicción con los

---

<sup>50</sup> Anuncio realizado por el presidente Lagos el 19 de marzo 2002.

<sup>51</sup> Las labores del FTAI de CONADI en este nuevo procedimiento se limitarían a la ejecución de las decisiones adoptadas por el consejo nacional en esta materia (entrevista con Mario Rivera, encargado FTAI, CONADI, 2003).

<sup>52</sup> De acuerdo a los resultados de una encuesta hecha por la Universidad de Chile, el 76.3% de los beneficiarios de los programas de tierra en el sur del país serían hombres, y el 23.7% mujeres. Según el mismo estudio, sólo el 14% de los beneficiarios de dicho programa en la misma zona tendría menos de 35 años, en tanto que el 86% tendría más de esa edad (U. de Chile, 2001)

<sup>53</sup> CONADI postula hoy que la decisión de la modalidad de titulación de las tierras del fondo indígena debe ser decidida por sus titulares.

<sup>54</sup> Un ejemplo de lo anterior es el caso de Quinquén en Lonquimay, región de la Araucanía, que lleva 11 de demora en la titulación de la tierras adquiridas por el estado en 1993.

esfuerzos desarrollados desde el estado por expandir la economía global hacia las áreas indígenas. Tal contradicción se manifiesta fundamentalmente en la proliferación de proyectos de inversión públicos y privados (principalmente carreteros, hidroeléctricos, forestales y acuícolas) en territorio *mapuche*, muchos de los cuales han sido impuestos a las comunidades sin una consulta adecuada y en ocasiones en contra de su voluntad. Esta situación llevó, hacia fines de los noventa, a parte importante de las organizaciones *mapuche* a romper con el estado. Dicha ruptura se manifestó en un conjunto de acciones – tomas de camino y ocupación de predios en conflicto, entre otros – a través de las cuales las comunidades *mapuche* se movilizaron con el objeto de frenar los proyectos de inversión planificados o en ejecución en sus territorios, o de recuperar tierras ancestrales usurpadas por no indígenas.

La movilización *mapuche* de los últimos años ha sido duramente enfrentada no tan solo desde el empresariado forestal y agrícola de la zona sur del país, sino también desde los distintos poderes del estado. Es así como el legislativo, junto con negarse a la introducción de reforma jurídicas que permitan dar solución institucional a las demandas territoriales *mapuche*, ha exigido al gobierno –a través de una Comisión del Senado actuar con vigor para defender “el Estado de Derecho” supuestamente amenazado por la acción *mapuche*. El ejecutivo por su parte, en respuesta a los reclamos del empresariado y los sectores más conservadores, ha reprimido duramente – a través de sus agentes policiales– las movilizaciones indígenas en esta parte del país, haciéndose responsable de actos de violencia en contra de los *mapuche* – como los que provocaron la muerte de un menor mapuche el 2002<sup>55</sup> - que resultan lesivos a sus derechos fundamentales. Junto con ello, se ha hecho parte en la persecución judicial de quienes están involucrados en las movilizaciones o en hechos de violencia, solicitando, al igual que el Ministerio Público, la aplicación en estos casos de legislación especial, como la ley antiterrorista y ley de seguridad del estado, que vulneran el derecho al debido proceso y que resultan en condenas desproporcionadas e injustas. El poder judicial, por su parte, ha tenido una actitud sesgada hacia los *mapuche* respecto de hechos de violencia de los que son acusados y que están vinculados al conflicto territorial. Esta situación vulnera directamente el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial, y el principio de presunción de inocencia. La actitud asumida por los distintos poderes del estado frente a los *mapuche* ha contribuido a criminalizar un conflicto que, dada su naturaleza, debería ser resuelto a través del diálogo político. Se trata de un hecho constatado por el Relator de la ONU para los derechos indígena en su reciente informe sobre los derechos indígenas en Chile por (Stavenhagen, 2003).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Alex Lemún, de 17 años

<sup>56</sup> De esta situación da cuenta también el Programa de Derechos Indígenas del Instituto de Estudios Indígenas de la U. de la Frontera en su reciente informe sobre los derechos indígenas en Chile. El Informe constata la existencia en la Araucanía de 209 imputados *mapuche* por acciones en el marco de los conflictos territoriales entre noviembre de 2001 (fecha de entrada en vigencia de la reforma procesal penal) y octubre de 2003. A muchos de estos imputados se les acusa de la realización de acciones terroristas, aplicándosele para ello legislación de carácter especial en virtud de la cual han sido detenidos por largos períodos o condenados a elevadas penas de prisión (Programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, UFRO; 2003).

Fue precisamente el descontento *mapuche* y el conflicto antes descrito el que llevo al gobierno de Lagos a crear el 2001 una Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. La Comisión, que debía revisar la relación entre el estado y los pueblos indígenas en el pasado y proponer nuevas formas de relación más respetuosas de la diversidad, emitió su informe final el 2003. En su parte histórica reconoce el despojo territorial del que han sido objeto los *mapuche* a través de la historia. Entre sus propuestas sobre la materia el Informe de la Comisión recomienda consagrar constitucionalmente un conjunto de derechos políticos, territoriales y culturales de carácter colectivo. Entre los derechos territoriales a reconocer, la Comisión identifica el reconocimiento y demarcación de territorios indígenas y del derecho de los pueblos indígenas a participar en la gestión de dichos espacios territoriales.

También en este ámbito propone reconocer el derecho a la protección de las tierras pertenecientes a indígenas; la demarcación, titulación y protección de aquellas tierras sobre las cuales se demuestre propiedad ancestral indígena; y el establecimiento de mecanismos de reclamación de tierras. Además el Informe propone un conjunto de derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios, los que incluyen el derecho a su propiedad, utilización, administración y beneficio. Junto con ello propone el derecho de preferencia para la obtención de concesiones del estado para la explotación de recursos naturales localizados en territorios y tierras indígenas; derechos de protección de los ecosistemas, bellezas escénicas y otros recursos patrimoniales relevantes para su desarrollo económico y cultural; y derechos de uso, gestión y conservación de los recursos naturales localizados en Áreas Silvestres protegidas del Estado.

En relación con los proyectos de inversión públicos y privados en territorios y tierras indígenas, el Informe propone reconocer el derecho a consulta; el derecho a participación en los beneficios sociales y económicos de las actividades productivas en tierras y territorios indígenas; y a la compensación por los daños causados.

En materia de tierras *mapuche* el informe propone la creación de una Corporación de Reparaciones que será competente para catastrar las reclamaciones de tierras originadas exclusivamente en la pérdida de tierras originalmente incluidas en los títulos de dominio provenientes de reconocimientos del estado; esclarecer en cada caso el origen del proceso de constitución de la propiedad que hoy obra en manos de propietarios no indígenas al interior de los títulos antes referidos; determinar los casos en que procede que el estado restituya y/o compense, aquellas pérdidas de tierras correspondientes a los títulos mencionados precedentemente. Respecto a los mecanismos de restitución de tierras *mapuche* que se encuentran en el patrimonio de particulares, la Comisión recomienda que se favorezca la conciliación y promuevan los acuerdos. No habiendo tal acuerdo, la Comisión opina que debe procederse a la expropiación de las tierras correspondientes mediante ley expropiatoria.

Finalmente, al Informe propone la aprobación y ratificación, según corresponda, de instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas.<sup>57</sup>

Lamentablemente el Presidente Lagos en su reciente respuesta al Informe en abril de 2004, más allá de la reiteración de voluntad de reformar la constitución y de ratificar el Convenio 169 de la OIT – a sabiendas de que no existen para las mayorías requeridas para ello- no recoge las proposiciones de la Comisión sobre la materia, sino insiste en el perfeccionamiento de los instrumentos actualmente existentes. Ello hace presagiar la continuidad de la situación del conflicto territorial entre los *mapuche* y los proyectos de inversión en el sur del país, en particular en la Araucanía.

#### 4. Reflexiones finales

Como hemos visto, la historia de los *mapuche* en el puel *mapu*, y en el *gulu mapu*, presenta muchas similitudes. Ello no solo porque se trata de un solo pueblo, hoy dividido por las fronteras de dos “estados nacionales”, sino por cuanto han transitado a lo largo de los últimos siglos por caminos semejantes. En ambos lados de la cordillera de los Andes los *mapuche* vivieron libre y soberanamente bajo la jurisdicción de sus *longko* y regidos por el *ad mapu* hasta la llegada de los españoles. En ambos contextos debieron enfrentar la presencia hispana logrando, a través de parlamentos, capitulaciones y de tratados de paz, importantes grados de autonomía política y territorial.

En ambas realidades también les serían impuestas leyes y políticas que les negaron y que persiguieron su inclusión a la argentinidad y chilenuidad promovida por los “estados nacionales” formados a contar del siglo XIX. Tal inclusión se hizo efectiva a contar de las campañas militares de la segunda mitad del siglo XIX, luego de las cuales se confiscaron sus tierras y recursos, siendo estas destinadas a la colonización de europeos o al pago de militares involucrados en estas campañas, dando origen al latifundio en sus antiguos espacios territoriales en ambos contextos. Marginados a reducciones o a porciones de tierras consideradas “fiscales”, o en calidad de meros ocupantes, los *mapuche* fueron empobrecidos, y forzados a renegar de su cultura e identidad. La reducción, y la comunidad, sin embargo, se convirtieron en espacios de resistencia cultural, en los que se reconstruiría la identidad *mapuche*, y en el último cuarto del siglo XX, se generarían muchas de sus actuales organizaciones. Serían dichas organizaciones las que, con movilización y negociación, posibilitarían, luego del término de los regímenes militares, la introducción de cambios jurídicos y políticos a nivel estatal, y en el caso de Neuquén -en menor medida- a nivel provincial, permitiendo avanzar en el reconocimiento de la diversidad cultural existente en ambos contextos. El peso político y cultural de los *mapuche* se haría mas evidente en la

---

<sup>57</sup> Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, *Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*, La Nación, Santiago, 2003. Disponible en <http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/indice.html>

Araucanía y Neuquen, espacios ancestrales de habitación *mapuche* en los que hoy se asienta parte importante de su población.<sup>58</sup>

La similitud de los procesos de los que aquí se ha dado cuenta, no nos puede impedir ver las importantes diferencias que han existido y persisten en la realidad *mapuche* en los distintos contextos aquí analizados. Así, si bien la disposición al exterminio parece haber sido mayor en la campaña del desierto que en la llamada pacificación de la Araucanía – (cuestión que se desprende no tan solo de la crónicas militares, sino que además se ve reflejada en la repartición que se hizo de familias *mapuche* por el estado argentino luego de concluida la guerra<sup>59</sup>, así como en la ausencia absoluta de una política de radicación de tierras a los vencidos), el estado argentino parece estar hoy más abierto que el chileno al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. Ello a pesar de todas las dificultades que allí enfrentan los *mapuche* hoy de las que se ha dado cuenta en este artículo.

Así lo demuestran las reformas jurídicas introducidas en Argentina en la última década. Tal apertura, sin embargo, no resulta tan evidente en el nivel provincial, donde la política impulsada por Neuquen hacia el mundo *mapuche* ha subordinado los derechos de sus comunidades a sus planes de desarrollo económico e inversión. Ello se ve reflejado con particular claridad en el caso de la política de tierras indígenas de Neuquen que aquí se ha analizado, política a través de la cual el gobierno ha obstaculizado el reconocimiento del derecho de posesión y propiedad comunitario *mapuche* sobre sus tierras, haciendo primar por sobre este los intereses de la sociedad no indígena y del capital en pos de un desarrollo económico regional. Se ve reflejado también en la política de imposición a las comunidades de requerimientos anacrónicos y restrictivos para la obtención de personería jurídica, requerimientos reñidos incluso con la constitución argentina y su reglamentación, y con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, a través de los cuales se somete a los *mapuche* a una figura civil propia de la sociedad no indígena y se obstaculiza el reconocimiento de sus territorios.

Cabe contrastar, sin embargo, la actitud de las autoridades provinciales, con aquella que han tenido diversas instancias del gobierno nacional con competencia en materia indígena o con jurisdicción en parte de sus territorios. Es el caso del INAI, el que a través del Registro Nacional de Comunidades Indígenas, ha dado reconocimiento a la personería jurídica de las comunidades *mapuche* que lo han requerido, sin imponer las restricciones del gobierno provincial. Lo mismo puede señalarse de Parques Nacionales, el que en el caso del Parque Nacional Lanín se ha abierto, a contar del 2001 al co-manejo con los *mapuche* y sus instancias asociativas (Confederación Mapuche Neuquina) de un área territorial habitada por comunidades *mapuche* y de gran valor cultural y ambiental (Perez, 2003). Demostrativa de esta actitud sería

---

<sup>58</sup> En la Araucanía la población *mapuche* alcanza a 204 mil, población que representa el 29.5 % del total regional, y un tercio de la población total *mapuche* (Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, 2002). Se estima que en Neuquen la población *mapuche* alcanza a 70 mil de un total de 470 mil en la provincia. Dicha población representa un poco menos de un cuarto de la población *mapuche* total existente en Argentina la que se calcula en 300 mil (Hernández, 2003)

<sup>59</sup> Ver Mases, Hugo Enrique, *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910)*, Prometeo, Buenos Aires, 2002.

también la acogida del gobierno nacional a la demanda formulada por las organizaciones indígenas al Presidente Kirchner en Bariloche el 2003 con miras a apoyar el desarrollo de una consulta a través del país a objeto de lograr una implementación más efectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas por la Constitución argentina y por los tratados internacionales.<sup>60</sup>

Ninguno de los avances verificados en la última década en el reconocimiento de los derechos indígenas en Argentina, ni en la construcción de una política pública que ha permitido algunos avances en el reconocimiento de los derechos sobre sus tierras comunitarias – si es que se puede hablar de la existencia de una política pública en este ámbito <sup>61</sup> - habría sido posible sin la movilización y presión de los pueblos indígenas, y en este caso de los *mapuche* de Neuquen. Desde la perspectiva de la noción de interfaz que ilumina esta reflexión<sup>62</sup>, podemos afirmar que la creación del INAI en 1985, la reforma constitucional de 1994, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, así como las acciones desarrolladas por el gobierno nacional en las últimas décadas, más que responder a un plan gubernativo prediseñado, han sido una respuesta a las demandas y movilizaciones de los pueblos indígenas. Sin dicha movilización y demanda es dable sostener que tales reformas y acciones no se habrían impulsado. Siempre en el ámbito de la jurisdicción nacional, pero en el territorio provincial de Neuquen, el modelo de co-gestión del Parque Nacional Lanín con la Confederación Mapuche y las comunidades locales no se habría materializado, sin que los *mapuche* hubiesen desarrollado toda una estrategia, incluyendo talleres, movilizaciones, etc., destinadas a sensibilizar a Parques Nacionales para transformar su política de exclusión del mundo *mapuche* de su gestión. Se trata, en este último caso, de una política colaborativa que se ha ido construyendo gradualmente, en la que queda mucho por recorrer, pero de la cual se pueden aprender muchas lecciones para la construcción de la política indígena y la política pública intercultural (Perez, 2002).

---

<sup>60</sup> El proceso de consulta que se ha venido desarrollando a lo largo del 2004 con la activa participación de las organizaciones *mapuche*, incluye el trabajo en comisiones temáticas sobre tierras y territorios, biodiversidad, interculturalidad y derecho consuetudinario. Tales comisiones deben elaborar un documento base, el que luego de ser tratado en talleres regionales, deberá ser abordado en un Parlamento de los Pueblos Indígenas de Argentina.

<sup>61</sup> Las acciones impulsadas por el gobierno nacional, dispersas y muchas veces inconexas, no permiten hablar de la existencia de una política nacional coherente hacia los pueblos indígenas en Argentina. Es por ello que las organizaciones *mapuche* de Neuquen y Rio Negro en carta entregada al Presidente Kirchner en Bariloche el 2003 demandan “*ante la falta de una política de Estado hacia los pueblos indígenas*” la realización de un “*Encuentro de Pueblos Originarios que concluya con un dialogo con el Presidente de Argentina para proponer las bases de una política de Estado que es urgente definir.*” (Carta suscrita por la Coordinadora de Organizaciones Mapuche de Neuquen y la Confederación Mapuche de Neuquen entre otras). Lo mismo sostiene en el plano provincial Juan Manuel Salgado y Mariano Mancilla, abogados de la Confederación Mapuche de Neuquen, al plantear que en Neuquen no existe lo que podría llamarse “una política de tierras indígenas” del gobierno provincial (entrevista Mayo 2004).

<sup>62</sup> La esencia de la perspectiva de interfaz en políticas sociales a juicio de Long sería “*explorar cómo las discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son intermediados, perpetuados o transformados en puntos críticos de confrontación y cooperación.*” (Long, 1991: 21 en Roberts, 2001). El enfoque de interfaz permitiría, a juicio de Roberts, “*mirar con mas detalle las situaciones concretas en las que oficiales públicos y miembros de la comunidad negocian la implementación de la política.*” (Roberts, 2001: 2)

Lo mismo es posible afirmar en el caso de las políticas provinciales en materia de tierras. La acción organizada de los *mapuche* a través de la Confederación Indígena de Neuquen desde la década de los setenta, ha sido fundamental para pasar de una política de asimilación expresada en la conformación de “reservas” indígenas en tierras fiscales – acompañada de programas sociales paternalistas-, a una en que las tierras son transferidas en dominio comunitario a los *mapuche*. Si bien las autoridades provinciales neuquinas, como hemos visto, han sido renuentes a acatar los lineamientos del marco jurídico nacional de protección de derechos indígenas, la estrategia de presión *mapuche*, acompañada de la búsqueda de la intermediación del gobierno nacional, ha resultado exitosa para posibilitar algunos espacios de reconocimiento de derechos territoriales.

A pesar de ello, persiste en el gobierno neuquino la tendencia a mantener a los *mapuche* en una posición de subordinación jurídica y política, lo que se ve claramente expresado en su política de imposición de personería jurídica provincial. Se trataría de lo que Simmel denomina como una política de exclusión, esto es una política que no es impulsada para asegurar la igualdad de los ciudadanos, sino para mantener un tejido social que perpetua la existencia de una ciudadanía de segunda clase, en este caso indígena. (Simmel, en Roberts, 2001).

En Chile, en cambio, no ha existido un reconocimiento jurídico-político de los pueblos indígenas y de sus derechos como el que ha habido en Argentina.<sup>63</sup> El restrictivo reconocimiento que la legislación hace de sus derechos no ha obstado, sin embargo, al desarrollo por la institucionalidad pública creada para el mundo indígena (CONADI), de una política de estado más activa que en Argentina que ha tenido como prioridad las tierras de los indígenas, en particular las de los *mapuche* en la Araucanía. Dicha política, si bien adolece de muchas deficiencias que han sido señaladas en este artículo – entre ellas la individualización de las tierras *mapuche* (en contraste con el reconocimiento comunitario de las tierras *mapuche* existente en Neuquen) y la fragmentación de sus territorios ancestrales– ha permitido ciertos avances en la ampliación, regularización y el saneamiento de tierras *mapuche* en esta y otras regiones del sur del país.

La dualidad de la política estatal hacia los pueblos indígenas en Chile, y en particular hacia el pueblo *mapuche*, sin embargo, ha sido evidente. Así mientras por un lado destina recursos para la adquisición de tierras para los *mapuche*, por otro lado, promueve y aun ejecuta directamente proyectos de inversión e infraestructura que buscan expandir la economía global hacia sus territorios, sin una adecuada consulta, sin considerar los derechos sobre sus tierras o recursos naturales. La expansión forestal verificada en los últimos años en el territorio ancestral *mapuche*, es demostrativa de lo anteriormente señalado. Si bien se trata de una situación análoga a la de Neuquen donde el gobierno impone a los *mapuche* proyectos de inversión en las tierras que reclaman o les pertenecen -como el proyecto de Repsol en Loma de la Lata, la magnitud y la masividad que estos proyectos han alcanzado en la Araucanía

---

<sup>63</sup> Chile es uno de los cinco estados de la región latinoamericana que no cuenta en su Constitución Política con reconocimiento alguno de los pueblos indígenas y de sus derechos (Barie, 2003)



pareciera ser mayor. Solo las plantaciones forestales exóticas en la Araucanía alcanzan a 350 mil has. (CONAF, 2004), superficie similar o superior a la de las tierras hoy en poder de *mapuche* toda la región.

Otro ámbito en que la política pública también difiere a nuestro entender es el de la persecución que se ha hecho de las organizaciones y líderes *mapuche* involucrados en la defensa de sus derechos territoriales frente a la expansión de la economía global hacia sus territorios. Si bien en Argentina el estado y sus dispositivos han reprimido también las acciones *mapuche* de defensa de sus tierras amenazadas, dicha represión no ha alcanzado las características que ella ha tenido en Chile, en especial en la Araucanía donde se ha transformado en una política de estado. Se trata de una política que involucra a los distintos poderes del estado, y que ha resultado – como se señalara - en la persecución judicial de un número significativo de líderes *mapuche*, en la aplicación de legislación especial para combatir delitos terroristas, y en la detención y condena de muchos de ellos.

La perspectiva del interfaz también proporciona elementos de interés para la comprensión de la política del estado chileno relativa a los pueblos indígenas, y su política de tierras hacia los *mapuche*. Al igual que en Argentina, el reconocimiento – en este caso precario - de derechos indígenas en virtud de la ley de 1993, es el resultante de la presión y de la negociación indígena con el estado. Cabe recordar que las organizaciones indígenas en Chile, incluyendo las *mapuche*, al término de la movilización que desarrollaron durante el régimen militar en defensa de sus tierras (aguas en el caso aymara), suscribieron en 1989 un acuerdo con la coalición gobernante (Concertación de Partidos por la Democracia), conocido como Pacto de Nueva Imperial. En dicho acuerdo estas organizaciones se comprometieron a apoyar la transición a la democracia, en tanto que dicho conglomerado se comprometió a instar por el reconocimiento jurídico de sus derechos y a la creación de una instancia, con participación indígena, para la conducción de la política del estado hacia los pueblos indígenas.

Fue este acuerdo el que derivó en la creación de la CONADI como espacio de co-gestión de la política indígena, y más tarde inspiró la política más relevante del estado hacia los pueblos indígenas, esto es la política de tierras hacia los *mapuche* en el sur del país. Tal acuerdo fue respetado en sus primeros años, período en que la dirección de esta entidad estuvo en manos de personas *mapuche* ligadas al movimiento. Sin embargo, al producirse conflictos entre la política sectorial impulsada por CONADI en base a la ley indígena y aquella que favorecía la expansión de la economía global hacia los territorios indígenas, a fines de los noventa (1997), el gobierno tomó el control de esta entidad, dejando desde entonces de ser una instancia de co-gestión de la política indígena para convertirse en un órgano controlado por el ejecutivo.<sup>64</sup>

Desde entonces a la fecha el movimiento *mapuche* se ha venido reestructurando a partir de sus espacios territoriales ancestrales en forma autónoma del estado. Ha sido

---

<sup>64</sup> Ello al pasar el gobierno desde entonces a controlar el Consejo Nacional de CONADI, órgano superior conformado por 8 representantes indígenas y 8 de gobierno, mediante la designación de un Director Nacional (voto dirimente) de su confianza .

este movimiento territorial el que ha desarrollado una estrategia de movilización y presión a objeto de resistir los proyectos de inversión impulsados desde el estado en sus comunidades, y de recuperar las tierras que les han sido usurpadas por particulares – muchas veces con el aval del estado- desde la ocupación de la Araucanía a la fecha.

Tal estrategia, aunque cuestionada y reprimida desde los distintos poderes del estado, ha marcado la política pública indígena en los últimos años. En materia de tierras, aunque las autoridades han desincentivado la movilización *mapuche* al amenazar a quienes ocupen predios en conflicto con marginarlos de los programas de adquisición de tierras de CONADI, en la práctica, dicha movilización resulta un precedente fundamental al momento de definir las prioridades en la compra de un predio u otro. Por otro lado, ha sido dicha movilización la que ha llevado al estado a impulsar programas de desarrollo indígena para comunidades *mapuche* (Programa Orígenes, con recursos del BID y del estado a contar de 2001)<sup>65</sup> y a dar vida a la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato entre 2001 y 2004 a cuyo informe final y propuestas nos refiriéramos con anterioridad.

Es importante señalar que muchas organizaciones *mapuche*, sin embargo, han cuestionado dichas iniciativas constitutivas de una nueva política pública hacia ellos, señalando que más que orientadas a construir en forma colaborativa nuevas formas de relación intercultural basadas en el reconocimiento de sus derechos colectivos, han estado orientadas a desmovilizar y a cooptar a sus comunidades, valiéndose para ello de sus urgentes necesidades materiales. También han cuestionado el concepto de desarrollo detrás del Programa Orígenes. De acuerdo a estas críticas podríamos caracterizar algunas de las políticas públicas impulsadas por el estado chileno en los últimos años, luego del distanciamiento del movimiento *mapuche* de CONADI, tal como aquella que derivó en la implementación del Programa Orígenes, como políticas de exclusión destinadas a mantener la situación de subordinación *mapuche* al proyecto modernizador más que a posibilitar el nuevo trato que se ha pregonado. (Simmel, en Roberts, 2001).

En síntesis, si bien las políticas del estado chileno post dictadura emergieron de procesos de diálogo y negociación con los pueblos indígenas y el pueblo *mapuche*, dicho proceso se ha visto interrumpido por cuanto los *mapuche* han constatado que sus intereses no constituyen una prioridad en la agenda del estado. Desde entonces el conflicto entre los *mapuche* y el estado ha primado por sobre la colaboración. Dicho conflicto, sin embargo, ya sea por estrategia de cooptación o como respuesta a las demandas de sus organizaciones, ha continuado siendo hasta la fecha determinante en la definición de la política pública, en particular de la política relativa a las tierras de los *mapuche*.

Cabe reflexionar, por último en torno a los factores que inciden en los diferentes niveles de reconocimiento de derecho de los *mapuche* existentes en un contexto u otro, así

---

<sup>65</sup> Programa que cuenta con un financiamiento de US \$ 133 millones, 80 de los cuales son aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo, orientado al desarrollo productivo, organizacional, en salud y educación para los distintos pueblos indígenas del país.

como en aquellos que explican las diferencias en las políticas públicas que se les han sido aplicadas y en sus resultados

El mayor grado relativo de reconocimiento jurídico y político de derechos indígenas en Argentina, al menos por parte del gobierno nacional, podría encontrar su explicación en múltiples factores. Uno de ellos está relacionado con los importantes grados de cohesión logrados por el movimiento *mapuche* en Neuquén. En efecto, a pesar de la existencia de divergencias y conflictos en su interior, los *mapuche* de Neuquén han logrado conformar instancias que les han dado representación y voz colectiva como pueblo desde los años 70 (primero la Confederación Indígenas de Neuquén, más tarde la Confederación *Mapuche* Neuquina y posteriormente la Coordinadora de Organizaciones *Mapuche* de Neuquén, la que agrupa a la Confederación y a la organización *Newen Mapu*). Ello en contraposición a los *mapuche* en la Araucanía y en Chile en general, cuyas organizaciones hasta un pasado no muy lejano se vieron fragmentadas por agentes externos (partidos políticos e iglesias entre otros), así como por disputas de liderazgo internas. Si bien se trata de una realidad que hoy está siendo enfrentada a través de diversos esfuerzos, como el de la Coordinación de Identidades Territoriales y Organizaciones Mapuche,<sup>66</sup> los *mapuche* siguen a la fecha sin contar con una voz colectiva unificada en su relación con el estado, lo que claramente disminuye su capacidad de presión y negociación frente a él y a sus políticas.

Otro factor que debe ser tomado en consideración para explicar los procesos verificados en ambos contextos dice relación con la naturaleza de los estados en que viven los *mapuche*. Así mientras Argentina es un estado federal en que las provincias tienen una importante autonomía política y legislativa, y en alguna medida financiera, Chile es un estado unitario con fuertes grados de centralización en la toma de decisiones. A diferencia de las provincias argentinas, que cuentan con un gobierno y parlamento electo localmente, las regiones son dependientes del gobierno central hasta en el nombramiento de sus máximas autoridades. Neuquén posiblemente no sea el mejor ejemplo de un espacio territorial que ha asumido su multiculturalidad, y que por esa vía desarrolla una política de reconocimiento de derechos indígenas. Sin embargo, en el contexto de un estado federal, los *mapuche* allí han sabido sacar provecho de la existencia de una doble jurisdicción – nacional y provincial – en sus territorios, buscando alianzas en el primer nivel para generar cambios en su favor.

Los *mapuche* en Chile no solo se ven afectados por el centralismo del estado – la ubicación de la sede nacional de CONADI en Temuco no obsta a su dependencia total de las decisiones del gobierno en Santiago –, sino que además son víctimas, junto a otros sectores marginados de la sociedad chilena – como los desempleados, los trabajadores –, del sistema político institucional post-dictatorial que no les permite

---

<sup>66</sup> La Coordinación aglutina a las denominadas identidades territoriales *mapuche* (*Nagche*, *lafkenche*, *huenteche*, *huilliche*, entre otras) así como a organizaciones urbanas. Desde su creación el 2001 ha intentado dinamizar el rol político mapuche y sus reivindicaciones a nivel nacional. En lo local, en tanto, las identidades han mantenido una diversidad de estrategias para enfrentar las realidades también diversas en que viven. Así se pueden identificar entre ellas identidades que intentan apropiarse de los espacios territoriales definidos por la administración del estado (municipios) para poder controlar desde allí los procesos de desarrollo de sus comunidades, así como otras que optan por caminos más autónomos – menos institucionales – para trabajar por el mismo objetivo.

representación en las instancias de toma de decisión, y donde sus derechos no tienen posibilidad real de encontrar acogida. Esto último en razón del sistema electoral binominal que hasta la fecha rige en el país, y de los elevados quorum requeridos para la introducción de reformas constitucionales necesarias para tales efectos. Ello explica el rechazo por el Congreso de la reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, así como la postergación de la ratificación del Convenio 169 de la OIT por más de una década.

Finalmente, la realidad diferente que viven los *mapuche* en ambos contextos podría estar relacionada a factores culturales que determinan mayor o menor receptividad y respaldo de sus demandas por parte de las sociedades mayoritarias de los estados en que viven. Como hipótesis planteamos aquí que la sociedad argentina, siendo una sociedad que mayoritariamente se identifica así misma como “blanca” y “europea”, parece no tener los temores de la sociedad chilena, que se sabe mayoritariamente mestiza, para reconocer la diversidad cultural que existe en su interior. A los temores de esta última para asumir tal diversidad se suma, en el caso de la Araucanía, el temor que en ella infunde la conciencia de la demografía *mapuche* – que constituye un tercio de la población total regional- y más recientemente, la forma discriminatoria en que los *mapuche* son caracterizados (terroristas, violentistas, etc) a través de los medios de comunicación en el contexto de los conflictos territoriales que hoy se verifican en la región. Esta última es planteada, al menos, como una hipótesis para la discusión.

## BIBLIOGRAFÍA.

Aylwin, José y Eduardo Castillo, *Legislación sobre Indígenas en Chile a Través de la Historia*, Comisión Chilena Derechos Humanos, Santiago, 1990.

Aukiñ Wallmapu Ngulam, "Conferencia sobre parlamentos y tratados mapuche" en *Aukin*, febrero de 1998.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Chile. Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (CH-0164) Propuesta de Préstamo*, 2001, disponible en [www.idb.org](http://www.idb.org).

Barie, Cletus, *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América latina: un panorama*, 2 ed. , Genesis, La Paz, 2003)

Bengoa, José, *Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX)*, Sur, Santiago, 1985

de Avila, Alamiro, "Régimen jurídico de la guerra de Arauco" en *III congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Instituto Internacional de Estudios Jurídico, Madrid, 1973.

Briones, Claudia y Morita Carrasco, *Pacta Sunt Servanda. Capitulaciones, convenios y tratados con indígenas en pampa y Patagonia (Argentina 1742-1878)*, Palabra Gráfica Ed. (IWGIA), Buenos Aires, 2000.

Canet, Viviana, *Nuevo marco jurídico de los derechos de los pueblos indígenas argentinos*, 2000, inedito.

Carrasco, Morita, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Palabra Gráfica Ed. (IWGIA), Buenos Aires, 2000.

-----, "El movimiento indígena anterior a la reforma constitucional y su organización en el Programa de Participación de Pueblos Indígenas", 2002, en [www.utexas.edu/cola/lilias](http://www.utexas.edu/cola/lilias)

Carrasco, Morita y Claudia Briones, *"La tierra que nos quitaron" Reclamos indígenas en Argentina*, IWGIA, Argentina, 1996.

Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., *Pueblo mapuche: Desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*, Ediciones Escaparate, Concepción, 2000.

Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago, 1991

Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas, 2003*, disponible en <http://www.gobierno.cl/verdadhistorica/indice.html>

Coordinadora de Organizaciones Mapuche de Neuquen et. al, *Carta a Presidente Kirchner*, Bariloche, 2003.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Chile), *Estadísticas Fondo de Tierras y Aguas Indígenas* (inedito), CONADI, 2003.

-----, *Estadísticas Distribución Presupuestaria Año 2003 de los Fondos y Programas de CONADI* (Res. Ex. N1185 de 31-10-2003)

-----, *Inscripción de tierras indígenas área sur* (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2003)

Dirección Provincial de Tierras de Neuquen (Ministerio de Producción y Turismo), *Agrupaciones Indígenas*, 2004, inedito.

Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), *Informe alternativo sobre el cumplimiento del estado argentino a las obligaciones asumidas por la ratificación del Convenio Número 169 de la OIT relativo a pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 2003, en [www.endepa.org](http://www.endepa.org)

Fundación Instituto Indígena, *Programa de Seguimiento y Evaluación de Subsidios de Tierras años 1995-1996 (informe de avance)*, 1996.

González, Héctor. "Propiedad Comunitaria o Individual. Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche" 2 *Nutram* 1, 1986.

Hernandez, Isabel, *Autonomía o Ciudadanía Incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, CEPAL-Pehuen, Santiago, 2003.

Leiva, Arturo, *El Primer Avance a la Araucania, Angol 1862*, Universidad de la Frontera, Temuco, 1984

Martínez, Miguel, *Estudio sobre los Tratados, Convenios y Otros Acuerdos Constructivos entre los Estados y las Poblaciones Indígenas (Informe Final)*, Naciones Unidas, Consejo Económico Social, E/CN.4/Sub.2/1999/20 22 de junio de 1999.

Mases, Hugo Enrique, *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910)*, Prometeo, Buenos Aires, 2002.

MIDEPLAN, *Política Indígena del Gobierno de Chile*, abril 2003, inédito.

Mombello, Laura, *Evolución de la política indigenista en Argentina en la década de los noventa*, Neuquen, 2002, en [www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo/index.html](http://www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo/index.html)

Ñanculef, Juan, "El concepto territorial en el pueblo mapuche" en *Nutram*, No 4 de 1989, p. 5-9.

-----, "La filosofía e ideología mapuches", en *Nutram*, No 4 de 1990, p. 9- 16.

Perez, Alicia, *Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: El Comité de Gestión del Co- Manejo con "determinación" Mapuche, Informe de Investigación*, Claspo, 2003, en [www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo/index.html](http://www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo/index.html)

Programa de Derechos Indígenas (IEI UFRO), *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*, Santiago, Lom Editores, 2003.

Roberts, Bryan, *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz*, Traducido por Díaz , Paloma y Rafael Nieto) 2001, en [www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo/index.html](http://www.utexas.edu/cola/lilias/centers/claspo/index.html)

Salgado, Juan Manuel y Mariano Mancilla, "Acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del gobierno provincial en 2003 en autos "Confederación Indígena del Neuquen c/ Poder Ejecutivo Provincial s/ Acción de inconstitucionalidad", inedito.

Stavenhagen, Rodolfo, (Relator Especial ONU), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Misión a Chile*, ONU Consejo Economico Social, E/CN.4/2004/80 Add.3, 17 de noviembre de 2003

Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, *Evaluación en Profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI*, 2001, inedito.

Universidad Nacional del Comahue y Asamblea por los Derechos Humanos (Proyecto Especial de Investigación y Extensión), *Defensa y reivindicación de tierras indígenas*, Neuquen, 1996

Varela, Gladis y Luz Maria Font, "La erradicación indígena y el nuevo poblamiento en el noroeste neuquino" en Pinto, Jorge ed., *Araucanía y Pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*, Ediciones UFRO, Temuco, 1996, p. 210-211.

## CUADROS

### CUADRO 1

#### PROCESO DE RADICACION *MAPUCHE* (1884-1929)

	Número reservas	%	Superficie	%	Personas	%	Has/per s.	% del territorio total
<b>ARAUCO</b>	77	2,6	9.700,59	1,9	2.477	3,0	3,92	1,79
<b>BIO-BIO</b>	6	0,2	16.667,00	3,3	804	1,0	20,73	1,11
<b>MALLECO</b>	280	9,6	80.900,75	15,8	9.455	11,4	8,56	6,03
<b>CAUTÍN</b>	2.038	69,8	326.795,31	64,0	61.798	74,8	5,29	17,72
<b>VALDIVIA</b>	477	16,4	70.852,32	13,9	7.091	8,6	9,99	3,85
<b>OSORNO</b>	40	1,4	5.470,70	1,1	1.004	1,2	5,45	0,59
<b>TOTAL</b>	<b>2.918</b>	<b>100,0</b>	<b>510.386,67</b>	<b>100,0</b>	<b>82.629</b>	<b>100,0</b>	<b>6,18</b>	<b>6,39</b>

Fuente: González, 1986.



**CUADRO 2**

SITUACIÓN DE TIERRAS AGRUPACIONES INDÍGENAS DE NEUQUEN						
N°	NOMBRE	N° HABITANTES	AÑO PERSONERÍA JURÍDICA PROVINCIAL	TIERRAS (has.) INVERNADAS (i) VERANADAS (v)	ESCRITURA	CONFLICTOS
1	Aigo	700	1990	2.719 i+v	Pendiente	-----
2	Ancatrúz	350	-----	20.776 i+v	1999	-----
3	Antñir	170	-----	2.498 300 i+v	2001	Linderos
4	Antipan	50	1999	7.499 i+v	Pendiente	Explotación Minera
5	Atreuco	500	-----	4.721 i	1995 i	Particulares +Parques Nacionales
				Reserva Indeterminada v	Pendiente v	
6	Calfucura	150	Nacional; Provincial Pendiente	16.243 i+v	Pendiente	-----
7	Catalán	280	-----	4.195 i+v	1995	Corporación Pulmari
				7.780 i+v	Pendiente	
8	Cayulef	180	1990	8.388 i+v	2003	Estancia Catan Lil
9	Cayupan	150	-----	32.849 i+v	1995	Privados
10	Carrumil	130	-----	2.803 i+v	1995	Ususrpación por Terceros
11	Cheuquel	190	1995	25.031 i	Pendiente	Mensura, Minería
				2.942 v		
12	Chiuquillhuin	230	-----	5.144 i	1995	Parque Nacional Lanín
				Sin determinar	Pendiente	
13	Felipin	240	-----	19.177 i	1995 i	Propiedad de Terceros
				2.601 i	Pendiente i	
				Sin determinar v	----- i	
14	Gramajo	170	-----	29.578 i+v	Pendiente	Ampliación a Tierras Fiscales
15	Huayquillan	400	1993	15.897 i	2001 i	Ampliación Requerida
				3.484 v	2002 v	
16	Kilapi	290	1990	11.823 i	Escriturada sin señalar fecha	Invasión fiscales
				2.000 aprox. v	Pendiente	Linderos
17	Linares	600 aprox.	-----	7.487 i+v	1995	-----
18	Manqui	250 aprox.	-----	2.642 i+v	Pendiente	Mensura
19	Marifil	90 aprox.	-----	7.700 i+v	Pendiente	Particulares
20	Mellao Morales	220 aprox.	1995	32.113 i	2003	Fiscaleros
				Sin determinar v	Pendiente	
21	Millain Currical	190 aprox.	1990	15.265 i	Pendiente	Ampliación
				11.829 v	1998	-----

22	Millaqueo	150 aprox.	-----	9.618 i+v	Pendiente	Minería
				25.000 i+v	Pendiente (Escritura de compra de provincia 1999) i+v	
23	Namuncura	330 aprox.	-----	1.997 i+v	Pendiente	Invación estancia
24	Painefilu	550 aprox.	-----	9.717 i+v	1995	-----
25	Painemil	30 familias	-----	4.397 i+v	Escritura sin Fecha	Linderos; Ampliación requerida
				190 i+v	1996	
26	Paineo	220	-----	29.405 i+v	1995	-----
27	Puel	170	1990	2.510 *	1992	Reclamo tierras cedidas a la Provincia.
				12.131 *	1998	
				25 *	Pendiente	
28	Quinchao	270	1990	8.478 i	Pendiente	Exclusión de miembros de la Agrupación
				4.874	2001	
29	Rams	100	-----	5.332 i+v	Pendiente i+v	Ocupantes y Linderos
30	Zapata	140	1999	8.207 i+v	Pendiente i+v	Error de mensura, ocupación fiscaleros
31	Zúñiga	130	-----	16.259 i+v	Pendiente i+v	-----
<b>SUB TOTAL</b>		<b>7.740</b>		<b>443.624</b>		

\*No especifica si son tierras de invernada o veranada.

### Continuación

AGRUPACIONES INDÍGENAS NO RECONOCIDAS						
N°	NOMBRE	N° HABITANTES	AÑO PERSONERÍA JURÍDICA PROVINCIAL	TIERRAS (has.) INVERNADAS (i) VERANADAS (v)	ESCRITURA	CONFLICTOS
32	Cherqui (Kaxipayin)	25 familias *	-----	3.998	Pendiente	Solicitan tierras pertenecientes a MEGA.
33	Hiengheihual	60	-----	1.481	Pendiente	-----
34	Newen Che	-----	En trámite	-----	Pendiente	-----
35	Ñorquinco	28 familias *	-----	6.870 i+v	Pendiente	Reclaman tierras Pulmari
36	Ragñ Co	23 familias *	-----	-----	Pendiente	-----
37	Gelay Co	38 familias *	Personería nacional no provincial	-----	-----	Tierras demandadas han sido otorgadas a integrantes de la comunidad
38	Wiñoy Folil	31 familias *	-----	-----	-----	-----
39	Lonco Purran	27 familias *	-----	Sin determinar	-----	Gob. Provincial por concesión petrolera.
40	Lefiman	25 familias *	-----	Sin determinar	-----	Parque Nacional
41	Placido Puel	11 familias *	-----	Sin determinar	-----	Urbanización Villa Pehuenia
42	Canicul	60 hab.	-----	Sin determinar	-----	Parque Nacional
<b>SUB TOTAL</b>		<b>1.160 *</b>		<b>12.349</b>		

\* Para calculo número de habitantes se considera promedio de cinco integrantes por grupo familiar.

**Continuación**

AGRUPACIONES INDÍGENAS QUE OCUPAN TIERRAS EN PARQUES NACIONALES						
N°	NOMBRE	N° HABITANTES	AÑO PERSONERÍA JURÍDICA PROVINCIAL	TIERRAS (has.) INVERNADAS (i) VERANADAS (v)	ESCRITURA	CONFLICTOS
43	Raquitue	12 hab.	-----	23 has.	-----	Conflictos con Parques Nacionales y °particulares
				2.908 has.		
				469 has.		
44	Cayun	25 familias *	1989	1.078	-----	-----
45	Curruhuinca	170 hab.	1986	5.987	1994	-----
				100	Pendiente transferencia	Parque Nacional
46	Vera	25 familias *	1991	352	Pendiente	Transferencia tierras nacionales y municipales
SUB TOTAL		432 *		10.917		

\* Para calculo número de habitantes se considera promedio de cinco integrantes por grupo familiar.

<b>TOTAL</b>	9.332			466.890		
--------------	-------	--	--	---------	--	--

**Fuente:** Cuadro elaborado por el autor en base a información de la Dirección Provincial de Tierras, Ministerio de Producción y Turismo, Provincia de Neuquen, Argentina, 2004 (inédito)

### CUADRO 3

#### TIERRAS ADQUIRIDAS, TRASPASADAS Y/O REGULARIZADAS POR EL ESTADO CHILENO EN EL ESPACIO TERRITORIAL *MAPUCHE* 1994-2002

Programa	Inversión (\$)	Hectáreas	Familias
Subsidio (art.20 a)	11.147.881.039	10.073	972*
Compra (art. 20 b)	33.814.298.727	40.901	3.645
Traspaso t. fiscales	155.244.000	83.286	1.513
Regularización	83.377.000	39.016	2.184
<b>Total</b>	<b>45.200.800.766</b>	<b>173.276</b>	<b>8.314</b>

**Fuente:** Elaboración del Programa de Derechos Indígenas en base a estadísticas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, CONADI, mayo 2003.

\* Las estadísticas de CONADI sobre el Programa de subsidio solo llegan al 2001. Según MIDEPLAN , el 2002 se adquirieron a través de este Programa 3.500 has. adicionales para 330 familias *mapuche* (MIDEPLAN, 2003)

### CUADRO 4

#### TIERRAS ADQUIRIDAS, TRASPASADAS Y/O REGULARIZADAS POR EL ESTADO CHILENO EN LA ARAUCANÍA 1994-2001

Programa	Hectáreas	Familias
Subsidio (art.20 a)	6.082	575
Compra (art. 20 b)	24.268	2.679
Traspaso t. fiscales	32.126	555
Regularización	16.778	1.239
<b>Total</b>	<b>79.254</b>	<b>5.048</b>

**Fuente:** Elaboración autores en base a estadísticas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, CONADI, 2003.