

Consejo Asesor Indígena¹

(Provincia de Río Negro, Argentina, 1985-2020)

VALERIA IÑIGO CARRERA²

Definición

El Consejo Asesor Indígena (CAI) es una organización de base del pueblo mapuche, que reúne a pobladores y comunidades asentados en la provincia de Río Negro, en su zona de meseta –denominada Línea Sur– y en la precordillerana. En su surgimiento confluyeron, por un lado, formas organizativas ya existentes de pequeños productores de mercancías agrarias orientadas a una mejor comercialización de su producción. Por otro, la incipiente reivindicación del ejercicio de una identidad diferenciada y del reconocimiento estatal de derechos específicos destinados a los pueblos indígenas. Esta articulación otorgaría su carácter distintivo a la organización que, de manera progresiva, orientaría su acción política hacia la lucha por el territorio.

¹ Recibido: mayo de 2020.

² Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa, CONICET/Universidad Nacional de Río Negro). Docente de grado en el Programa de Extensión, Investigación y Desarrollo en Comunidades Indígenas (Facultad de Filosofía y Letras, UBA). Contacto: v.inigocarrera@conicet.gov.ar.

Origen

En 1988, con la sanción de la Ley N° 2.287 Integral del Indígena, el gobierno de Río Negro reconoció la existencia del CAI. No obstante, su trayectoria organizativa había comenzado años antes sobre la base de, en primer lugar, la conformación de cooperativas agropecuarias en la Línea Sur. Ésta es una región que se define por el trazado del ferrocarril desde la costa atlántica hasta la cordillera, ocupando poco más de la mitad de la superficie provincial, con una fuerte presencia del pueblo mapuche en el marco de una baja densidad poblacional. Posee una estructura agraria de larga data que combina unas pocas estancias de gran extensión y una multitud de pequeñas unidades de producción, dedicadas ambas a la práctica de la ganadería extensiva de ovinos y caprinos.

La creación de algunas de esas cooperativas data de los años 70: ése es el caso de la Cooperativa Ganadera Indígena de Jacobacci y de las cooperativas Agrícola y Ganadera de Río Chico y Agrícola-Ganadera Peumayén de Pichi Leufu; estas dos últimas contaron con la asistencia del Centro para el Desarrollo de Comunidades (CEDEC), una organización conformada por grupos misioneros ligados a la Iglesia católica que desde 1975 desplegaba tareas de promoción con vistas a mejorar las condiciones de vida en el campo.

No obstante, el cooperativismo en la Línea Sur conoció su auge luego de una gran nevada producida en 1984, que resultó en cuantiosas pérdidas de animales. Entonces, el Obispado de Viedma lanzó, primero, la campaña “Una oveja para mi hermano” para el repoblamiento de las majadas de los pequeños productores afectados e impulsó, luego, su organización mediante la conformación de nuevas cooperativas o el fortalecimiento de las ya existentes; para ello, contó con el apoyo financiero de la organización católica alemana Misereor. Este impulso comprendía la conformación de un grupo de promotores sociales que visitarían los parajes rurales y brindarían asistencia técnica, relevando

el estado de situación y proponiendo posibles vías para mejorarla. La venta de la lana a través de las cooperativas, evitando el intercambio bajo condiciones abusivas con los intermediarios (mercachifles, bolicheros) se impuso como una de esas propuestas (Conti y Sánchez, 2020; Gutiérrez, 2001; Menni, 1996).

Pero otros problemas asomaron, entre ellos, el de la tierra, motivado por la condición general de ocupantes de tierras fiscales. Así, las cooperativas pronto se constituirían en la expresión económica de un proyecto político que no se restringiría a la obtención de mejores términos para la comercialización, sino que comenzaría a reivindicar una identidad diferenciada como modo de interpretar una trayectoria, a la vez común y particular, de despojos vinculados a la tierra (Radovich y Balazote, 1990).

Y es que, de manera simultánea, esa reivindicación y, sobre su base, la demanda de derechos específicos destinados a los pueblos indígenas encontraba terreno fértil en nuestro país en un contexto signado por el reciente retorno democrático (iniciado en 1983) y por la progresiva adscripción de esos pueblos a una ciudadanía particular mediante la producción de legislación propia y la suscripción de declaraciones y convenios de carácter internacional. En este marco, el gobierno rionegrino elaboró un proyecto de ley propio para regular la situación de la población indígena de la provincia y convocó a su discusión. Para ello, propuso la conformación de un Consejo Asesor Aborigen con pobladores de los parajes, quienes se constituirían en delegados designados por el gobierno para asesorar a los legisladores que discutirían el mencionado proyecto de ley. Así, se sancionó en 1985 la Ley N° 1.968 de Creación de la Comisión de Estudio del Problema Aborigen de la Provincia de Río Negro, integrada por representantes de la Legislatura, del Poder Ejecutivo y del Consejo Asesor Aborigen; su objeto sería elaborar el diagnóstico de situación de aquel “problema” y elevar una propuesta de solución en los aspectos jurídico, económico, social, asistencial y cultural.

Pero la población mapuche impuso sus propios delegados (muchos de ellos, promotores de las cooperativas; en su mayoría, indígenas) para la conformación de un renombrado Consejo Asesor Indígena. Es decir que, convocado por el gobierno provincial, éste sería (re)apropiado por los pobladores y comunidades como otro aspecto, el político, del proceso organizativo a través de las cooperativas. Tras años de discusiones y negociaciones, seguidas por una movilización a la capital provincial (Viedma), se sancionó la Ley N° 2.287 en 1988 (Cañuqueo y Wallace, 2019; Gutiérrez, 2001; Menni, 1996; Mombello, 1991).

Carácter, estructura y lineamientos

La normativa reconoció al CAI como auténtico órgano representativo de la población indígena rionegrina, de carácter autónomo, y le atribuyó la facultad de participar en su aplicación de manera conjunta con el gobierno provincial. De ahí que el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CoDeCi), creado en 1998 como órgano de aplicación de la Ley N° 2.287, estuviera conformado por tres representantes del CAI y dos del Poder Ejecutivo provincial. Por su parte, el CAI sostuvo su composición por un cuerpo de delegados de cada paraje, que tomaría las decisiones bajo la forma de asamblea (*trawiin*), y una conducción de carácter ejecutivo. La asamblea es una instancia que, anclada en la memoria de un pasado compartido y constituida por una sucesión de momentos sedimentados en una forma propia de organización, ha sido recreada a la hora de la acción política. En contraposición, la figura de asociación civil que el CAI adoptó a mediados de los noventa mediante la gestión de una personería jurídica fue cancelada en 2010.

A lo largo de su trayectoria, el CAI ha atravesado rupturas internas y distanciamientos de otros colectivos mapuche. En 2001, dejó de pertenecer a la Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche de Río Negro (CPPM), organización que había integrado –junto con comunidades rurales y Centros Mapuche de distintas ciudades– desde su surgimiento en 1997, con vistas a definir las políticas instrumentadas por el CoDeCI. Si bien la CPPM, e incluso el CoDeCi, se propusieron coadyuvar a la regularización de la situación dominial de las tierras ocupadas por pobladores y comunidades, poco se avanzó en el cumplimiento de ese objetivo plasmado en la Ley N° 2.287; la mayor parte de la población mapuche continúa recibiendo permisos individuales de ocupación precaria a renovar periódicamente, al igual que la generalidad de los “fiscaleros” (Cañuqueo y Wallace, 2019). Por su parte, el CAI –a la par de cuestionar la legitimidad de los representantes indígenas insertos en la estructura estatal provincial (Consejo Asesor Indígena, 2005)– tomaría otros rumbos en pos de alcanzar aquel objetivo.

La lucha por la tierra y el territorio

La tierra se constituyó en el eje de acción política del CAI desde sus inicios; es que, en tanto condición material de producción, se revela central para quienes desarrollan su vida social en el campo. Más aún, considerando que, en Patagonia, los pueblos indígenas fueron despojados de sus territorios durante el curso histórico del proceso nacional de acumulación de capital. Las campañas de ocupación militar (1878-1885) conllevaron muerte, abandono forzoso de anteriores formas de vida, confinamiento, desmembramientos familiares, incorporación como mano de obra en agroindustrias y borramientos de identidad (Pérez y Delrio, 2019). Pero implicaron, en esencia, la apropiación de enor-

mes extensiones de tierras y su concentración en propiedad –con vistas a la ampliación de las fronteras productivas y la consolidación del modelo agro-exportador (Bandieri, 2018)– y el progresivo arrinconamiento y reasentamiento de la población en tierras marginales, de reducido tamaño, escasa productividad y difícil acceso. Es éste el antecedente de pobladores y comunidades de Río Negro, que desde entonces han sido objeto de distintos mecanismos de despojo territorial (uso de la violencia directa, corrimiento nocturno de alambrados, endeudamiento) y han visto reproducida su situación de tenencia precaria.

Sobre esta base, la lucha por la tierra reconoce distintos momentos significativos en la trayectoria de la organización. Uno de ellos fue su intervención, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, en la relocalización compulsiva de los pobladores de la reserva indígena Pilquiniyeu del Limay por la inundación de las tierras sobre las que detentaban un usufructo vitalicio, producto de la construcción de la represa hidroeléctrica Piedra del Águila. Entonces, el CAI articuló institucionalmente durante el desarrollo de las acciones referidas a la relocalización, denunció los atrasos e incumplimientos de las obras prometidas, conformó las instancias de participación previstas e incentivó la producción de otras propias (Francioni y Poggiere, 1996).

Hacia fines de los noventa, tres factores se aunaron para dar forma a una nueva etapa. Primero, se produjo una amplia movilización indígena en América Latina –vinculada, en parte, al rechazo a la conmemoración de los 500 años del inicio de la conquista– que, en Argentina, cristalizó en la renovada configuración de formas de acción y conciencia políticas. Segundo, se consolidó un marco normativo específico para los pueblos indígenas. En él, se destacan la consagración de su preexistencia étnica y cultural a la presencia estatal en el territorio y su reconocimiento como sujeto de derecho colectivo (ambas nociones están contenidas en la reforma constitucional de 1994). Además, su denominación

como pueblos y la definición de la totalidad del hábitat que ocupan y/o utilizan como territorio (ambos conceptos son aportados por el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por ley en 1992). Tercero, se intensificó el despliegue de los capitales concentrados sobre los territorios de esos mismos pueblos, que –de la mano de políticas neoliberales– mostraron su carácter expansivo, configurando contextos de creciente conflictividad.

En ese marco, y ante el incumplimiento estatal de las disposiciones contenidas en la legislación sancionada y la falta de respuesta institucional a los reclamos seguidos por vía administrativa, se multiplicaron las recuperaciones de tierras protagonizadas por el CAI. Muchas comunidades y *lof* (ambos, sujetos colectivos fundados en relaciones de carácter familiar y territorial, no necesariamente idénticos) han vuelto a ocupar los territorios de los que habían sido desplazados y que reivindican como propios. Estas acciones directas han ido de la mano, por otro lado, de la negativa a aceptar los lineamientos vinculados al reconocimiento estatal como requisito para acceder a la adjudicación de la tierra en propiedad (Consejo Asesor Indígena, 2019).

Para 2009, el CAI había recuperado –o acompañado en la recuperación de– cerca de 160.000 ha próximas a Ingeniero Jacobacci, Maquinchao, El Bolsón (Aranda, 2009). En 2000 se produjo la primera recuperación, del *lof* Casiano Epugmer, de 8.000 ha en el paraje Quetrequile que habían sido usurpadas por un comerciante local devenido terrateniente. Asumiéndose como legitimados activos de los derechos contenidos en la Ley N° 2.287, a la vez se reclamó por vía administrativa y judicial al Estado provincial que reconociera el territorio tradicional del *lof* (Kosovsky, 2015). De ahí en más, se sucedieron varias recuperaciones, entre ellas, las de los *lof* Antual Albornoz (Laguna Carrilafquen Grande, 2002), Villar Cayumán (Quili Bandera, 2003), Pedraza Melivillo (Laguna Carrilafquen Chica, 2004), Ponce Luenigo (Laguna Carrilafquen Grande, 2006), Lleiful Cayumil

(Laguna El Unco, 2007), Sayhueque (Colituro, 2007), Paillicheo Huaiquilcán (Bajo El Caín, 2008) y las de las comunidades Quintupuray y José Manuel Pichún (Cuesta del Ternero, 2008 y 2009).

En 2009, el CAI promovió, en el ámbito judicial, una demanda que involucra a once comunidades y *lof* contra el Estado provincial, con el objeto de que se declare su omisión de: reconocer, total y definitivamente, el territorio que tradicionalmente ocupan; constituir la Comisión prevista en la Ley N° 2.287 para investigar las irregularidades dominiales y/o administrativas que representen despojos de ese territorio; otorgarles tierras aptas y suficientes; desalojar en forma preventiva a intrusos u ocupantes irregulares denunciados. El propósito último es que se declare la nulidad de los actos administrativos que avalaron el despojo y se ordene su reparación integral mediante la restitución de tierras y su entrega bajo títulos de propiedad comunitaria (Kosovsky, 2015). Más de diez años después, la demanda sigue en curso, al igual que los despojos (Consejo Asesor Indígena, 2020).

Reflexiones

La articulación entre la condición general como trabajador y una condición étnica particular resulta evidente en la trayectoria del CAI: “Desde nuestra identidad, no más hambre ni miseria, a recuperar las tierras” (Consejo Asesor Indígena, 2004) fue una consigna sostenida durante muchos años. Además, aquella articulación se muestra específica de esta trayectoria en relación con el curso seguido por otras organizaciones de pueblos indígenas, en tanto el sujeto social de las demandas es explícitamente amplio: los derechos contenidos en las legislaciones, en particular en la Ley N° 2.287, no alcanzan sólo a “los mapuche que se reconocan y reafirmen su identidad, estén integrados en alguna

comunidad o dispersos en los parajes y ciudades”, sino también a “los campesinos pobres no mapuche” (Consejo Asesor Indígena, 2000). Sobre la base del reconocimiento, en la propia práctica y memoria social, de una existencia común, los reclamos fundados en aquella articulación parecieron primar por sobre los reclamos sedimentados sólo en una identidad diferencial en la agenda de la organización (Kropff, 2005; Radovich, 1992; Valverde, 2005). Incluso, el CAI ha articulado a nivel nacional y regional con organizaciones que nuclean a otros sujetos sociales con los que la condición compartida es la de trabajador: formó parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC-Vía Campesina), una instancia creada que reúne movimientos campesinos, de trabajadores/as, indígenas y afrodescendientes de Latinoamérica bajo el lema “Unidos en defensa de la vida, la tierra, el trabajo y la producción” (Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, 1994).

Con los años, las formas de acción política del CAI se han fundado en un repliegue de la conciencia política sobre la especificidad de la condición étnica. Con particular énfasis desde la década de 2000, la lucha por la tierra devino lucha por el *Wallmapu* (territorio ancestral), aludiendo a una apropiación del espacio tanto material como simbólica –ambas, dimensiones de carácter colectivo–.

Este recorrido expresa la necesidad de leer la trayectoria del CAI en el marco de procesos de carácter más general y alcance más global. De manera notable a partir de fines de los 70, la tendencia a la universalidad nacional con que se reproducía el obrero deja lugar a una creciente diferenciación con base en su calificación que es, también, una diferenciación de ciudadanía –en tanto expresión formalmente plena del sujeto político en la organización capitalista de la producción social– al interior de la clase obrera (Iñigo Carrera, 2008). De ahí que, desde los años 80, asistimos al reconocimiento de una multitud de diferencias culturales dentro de cada ámbito nacional –en ellas aparecen

obliteradas las desigualdades propias de la forma capitalista de organización social– y a la promoción, sobre su base, de derechos por sectores de población (Piqueras, 2004). Son, éstas, claves indispensables para aquella lectura.

Bibliografía

- Aranda, D. (2009, 12 de octubre). Volver a la tierra. *Página/12*. Recuperado de [t.ly/Vv57](https://www.pagina12.com.ar/12)
- Bandieri, S. (2018). Políticas de distribución de la tierra pública en la Patagonia. Leyes y prácticas (1876-1930). En Blanco, G. (Ed.), *La tierra pública en la Patagonia. Normas, usos, actores sociales y tramas relacionales* (pp. 27-60). Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones.
- Cañuqueo, L. y Wallace, J. (2019). La tierra pública en Río Negro: marco jurídico, discordancias y desafíos en torno a su administración. En Kropff, L., Pérez, P., Cañuqueo, L. y Wallace, J. (Comps.), *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 233-270). Viedma, Argentina: UNRN.
- Consejo Asesor Indígena (2000, 27 de agosto). *Comunicado de prensa*. Río Negro, Argentina.
- Consejo Asesor Indígena (2004). Llamada al traun en Que-
trequile. *Wiñilfe*. Puelmapu.
- Consejo Asesor Indígena (2005, 12 de abril). *Comunicado sobre el Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas*. Puelmapu.
- Consejo Asesor Indígena (2019, 5 de septiembre). *Defender el territorio es proteger la vida*. Puelmapu.
- Consejo Asesor Indígena (2020, 10 de mayo). *El despojo del territorio es política de Estado*. Puelmapu.
- Conti, S. y Sánchez, S. (2020). Cuando organizar el trabajo es organizar la comunidad. Cooperativismo rural en la estepa de Río Negro. En de Arce, A. y Salomón, A.

- (Comps.), *Una mirada histórica al bienestar rural argentino. Debates y propuestas de análisis* (pp. 203-228). Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (1994, 25 de febrero). *Declaración del I Congreso Latinoamericano de Organizaciones del Campo*. Lima, Perú.
- Francioni, M. del C. y Poggiese, H. (1996). *Relocalización de la comunidad indígena Pilquiniyeu del Limay. Articulación institucional y planificación participativa de nuevos asentamientos para la población mapuche de la provincia de Río Negro, alcanzada por la represa Piedra del Águila*. Viedma-Buenos Aires: FLACSO.
- Gutiérrez, P. (2001). La lucha por la tierra en Río Negro: el Consejo Asesor Indígena. En Giarracca, N. (Ed.), *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (pp. 289-310). Buenos Aires, Argentina: Alianza Editorial.
- Iñigo Carrera, J. (2008). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- Kosovsky, F. (2015). Hacia la propiedad comunitaria indígena en Río Negro. En Kosovsky, F. y Ivanoff, S. (Eds.), *Dossier Propiedad Comunitaria Indígena* (pp. 175-224). Comodoro Rivadavia, Argentina: EDUPA.
- Kropff, L. (2005). Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas. En Dávalos, P. (Comp.), *Pueblos indígenas, estado y democracia* (pp. 103-132). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Menni, A. M. (1996). La sanción de la ley Integral del Indígena. El Consejo Asesor Indígena de Río Negro. En Falaschi, C. (Dir.), *Informe final. Proyecto Especial de Investigación y Extensión UNC-APDH. Defensa y Reivindicación de Tierras Indígenas* (pp. 58-61 y 87-91). Neuquén, Argentina.

- Mombello, L. (1991). *El juego de identidades en la arena política. Análisis textual y contextual de la ley Integral del Indígena de la provincia de Río Negro*. Tesis de Licenciatura, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Pérez, P. y Delrio, W. (2019). Cambios y continuidades en las (des)territorializaciones estatales en Río Negro (1878-1955). En Kropff, L., Pérez, P., Cañuqueo, L. y Wallace, J. (Comps.), *La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 31-69). Viedma, Argentina: UNRN.
- Piqueras Infante, A. (2004). Sobre culturas e identidades en la mundialización capitalista. *Acta Sociológica*, 41/42, 135-171.
- Radovich, J. C. (1992). Política indígena y movimientos étnicos: el caso mapuche. *Cuadernos de Antropología*, 4, 47-65.
- Radovich, J. C. y Balazote, A. (1990). Mercachifles y cooperativas: un análisis del intercambio. *RUNA. Archivos para las Ciencias del Hombre*, 19(1), 135-146.
- Valverde, S. (2005). La historia de las organizaciones etno-políticas del pueblo mapuche. *Revista de Historia*, 10, 167-184.