



Rodríguez, María Daniela

# Disputas por el territorio en un área de cordillera : tensiones, negociaciones y conflictos entre instancias gubernamentales y población indígena mediadas por el turismo



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Rodríguez, M. D. (2015). *Disputas por el territorio en un área de cordillera : tensiones, negociaciones y conflictos entre instancias gubernamentales y población indígena mediadas por el turismo*. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* 28, 145-158. Bernal, Argentina : Universidad Nacional del Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1637>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

María Daniela Rodríguez

---

# Disputas por el territorio en un área de cordillera

TENSIONES, NEGOCIACIONES Y CONFLICTOS ENTRE  
INSTANCIAS GUBERNAMENTALES Y POBLACIÓN  
INDÍGENA MEDIADAS POR EL TURISMO

---

## Introducción

Este trabajo se desarrolla en el Departamento Aluminé, provincia de Neuquén, y describe la relación entre el Estado y la comunidad mapuche Puel. Se pone el acento en tensiones, a partir de una negociación por tierras lindantes al lago Aluminé, entre autoridades de la comunidad y el gobernador de la provincia en la década de 1970, que finaliza con la venta de dichas tierras, hasta la creación del municipio de Villa Pehuenia en el año 2003, dos acontecimientos relevantes que inciden en una nueva configuración territorial.

El eje de debate entre los actores involucrados transcurre en torno a conflictos por la apropiación y uso del territorio. Nos centraremos en la incidencia que ha adquirido el turismo en un contexto de disputa territorial, tomando como principales interlocutores el Estado provincial y municipal. Por ello, se indagan las relaciones entre instancias gubernamen-

tales: entre Estado provincial y comunidad Puel, y entre el Estado municipal y dicha comunidad, mediadas por el desarrollo del turismo. Es decir, entre distintas instancias jurisdiccionales que representan al Estado.

El artículo analiza las disputas por el territorio entre la comunidad y el Estado provincial, materializadas en los conflictos suscitados a partir de la venta de tierras en la década del setenta, un conflicto por tierras en el año 1995 y la situación actual por la que atraviesan los Puel. En este marco se pone énfasis en los acontecimientos vinculados al proceso de municipalización, la constitución y situación actual del ejido urbano de Villa Pehuenia y el plan estratégico vigente de la localidad.

Finalmente, se indagan procesos de mayor organización y politización mapuche, los cuales inciden en los usos del territorio e instalan la tensión en torno a la representación política en la relación entre el Estado y la población Puel.

## Breve descripción del territorio y los sujetos protagonistas

El Departamento Aluminé está constituido por una zona rural donde se asientan en su mayoría comunidades indígenas, el pueblo de Aluminé –a pocos kilómetros de la cordillera de los Andes– y una zona recientemente urbanizada a partir de la creación de Villa Pehuenia. Con la intervención del Estado, este departamento se caracteriza históricamente por una conflictividad creciente ante el despojo violento de tierras comunitarias, el dominio y uso del territorio por parte de agentes privados y estatales (nación, provincia y municipio) y la definición de tierras de jurisdicción interestadual.

En la década de 1930 se inicia la actividad turística en la región, con la creación de la Administración de Parques Nacionales (APN). En la cordillera, un ejemplo de ello es la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi (1934) y Parque Nacional Lanín (1937). En este sentido, un proceso que configura el área de estudio es la creación de Parques Nacionales en el territorio argentino, y en territorio neuquino el Parque Nacional Lanín.

Entrado el siglo XX, con la creación del Parque Nacional Lanín se delimitó su jurisdicción (que es próxima al ejido de Villa Pehuenia en la actualidad y al territorio de la comunidad mapuche Puel) y la efectivización de la presencia estatal en la zona. La creación implicó la política

de ocupación y reparto de las tierras más fértiles. Nuevamente, esta política impactó en las comunidades mapuches directamente con el desplazamiento de sus asentamientos a zonas menos fértiles.<sup>1</sup>

La provincialización de los territorios de la Patagonia, entre ellos la provincia de Neuquén (1955),<sup>2</sup> derivó en el diseño y la ejecución de políticas públicas en consonancia con el desarrollo económico y el crecimiento poblacional. Estas políticas dieron mayor potencia y concentración económica a las áreas urbanas por sobre las rurales. En el mismo momento, los gobiernos provinciales priorizaron las actividades económicas como la minería, los hidrocarburos –gas y petróleo– y, en menor medida, la ganadería, la forestación y el turismo. Estas constituyen la matriz productiva de la provincia acentuándose cada una en diferentes zonas en relación con la potencialidad y productividad de su localización. En ese período, en el área de estudio se crea el Departamento Aluminé, configurado por tierras del ejército, tierras pertenecientes al Parque Nacional Lanín, tierras privadas y fiscales de la provincia y de las comunidades mapuches.

Poco tiempo después (1960), en Neuquén, el Estado provincial reconoce las comunidades mapuches y sus territorios mediante decretos,<sup>3</sup> donde otorga reservas de tierras a favor de 23 comunidades –legalmente reconocidas por el régimen de personas jurídicas de la provincia–. Esta política se facilita en el marco de la incorporación del espacio indígena a la potestad del Estado nacio-

<sup>1</sup> Las comunidades Ñorquinco, Aigo, Salazar, Currumil y Lefiman del actual Departamento Aluminé fueron reubicadas (Nievas, 2012).

<sup>2</sup> Ley del Congreso de la Nación N° 14.408/1955.

<sup>3</sup> Decretos N° 737/1964, N° 1.608/1964 y N° 1.039/1966.

nal. Según Nievas, en 2007 “en el Departamento Aluminé el 32% de la superficie es de propiedad privada, el 7% corresponde a las reservas de ley –dominio en propiedad comunitaria o con derecho de uso sin escritura–, el 13% corresponde a jurisdicción de Parques Nacionales y el 48%, a fisco provincial” (2012, p. 47). Según el Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (OD-HPI), el pueblo mapuche ocupa 40.000 hectáreas en la provincia bajo distinta condición jurídica según el titular del dominio: fiscales provinciales, tierras tituladas ilegítimamente a nombre de terceros, las que se encuentran bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales y las que administra la Corporación Interestadual Pulmarí (Nievas, 2012, p. 48).

En las últimas décadas del siglo XX, la cuestión indígena adquiere mayor presencia, a nivel regional, nacional y latinoamericano, de una manera sustancialmente diferente a lo acontecido en momentos anteriores. En el caso del pueblo mapuche, en las últimas décadas la organización política comenzó a “mostrar en la superficie” las construcciones históricas dominantes. En la década de 1980 se inician distintos procesos de movilización social, entre ellos los pueblos originarios en la organización por la defensa de sus derechos. Así se logró el reconocimiento de los pueblos indígenas en la reforma de la Constitución nacional de 1994 y en las de las constituciones provinciales. Esta lucha se considera un avance, pero a la vez se produce la institucionalización de comunidades indígenas y sus territorios en un lugar de “inferioridad” en relación con la ciudadanía nacional. No obstante, Bengoa (2009) dice que los pueblos indígenas de América Latina han eviden-

ciado una emergencia en las últimas dos décadas expresada en demandas y reclamos y nuevas identidades y expresiones étnicas. Dicho proceso colocó en otro lugar de discusión y acción la cuestión étnica en la región, y ese lugar se tradujo en una fortaleza de la categoría étnica como lugar de adscripción, enunciación y reafirmación de poblaciones indígenas. La etnicidad se convierte en un elemento importante para las adscripciones de pueblos indígenas. Este escenario influyó en la construcción de agendas públicas y de políticas en la esfera estatal.

Según el último censo, realizado en el año 2010, 955.032 personas se declaran descendientes de pueblos originarios en todo el país y conforman 368.893 hogares, es decir, el 2,4% del total de la población argentina, y el 3% del total de hogares pertenecen a los pueblos originarios (INDEC, 2012, p. 9). Sin embargo, su distribución no es uniforme en todas las provincias. Neuquén es una de las provincias con mayor cantidad de población autorreconocida indígena. Otro dato que arroja el censo 2010 proviene de la propiedad de los hogares de la población indígena, donde el 63% aproximadamente declara ser propietario de la vivienda y el terreno, aunque esta medición no incluye la cosmovisión indígena respecto a la tierra y al territorio, así como tampoco refleja la relación con la tenencia de los territorios.

En la provincia de Neuquén existen aproximadamente cincuenta comunidades mapuches. Si bien muchas de ellas están asentadas en territorios deprimidos para la actividad ganadera, hoy se encuentran en ambientes naturales propicios para el desarrollo de actividades turísticas –existentes o potenciales–. En las últimas décadas, estas características

han evidenciado la inserción de comunidades mapuches en diversas prestaciones de servicios turísticos. Según el Plan de Desarrollo Turístico de la provincia 2011-2015, el 40% de las comunidades se relacionan con el turismo.

Las comunidades mapuches en el departamento representan el 27% de la población total, de las cuales la mitad se encuentra compuesta por la familia Puel, ubicada alrededor del volcán Batea Mahuida y la angostura del lago Aluminé y Moquehue; y la otra mitad, compuesta por la familia Catalán ubicada en Lonco Luán. La comunidad Puel está integrada por “423 personas, distribuidas en 82 familias. Viven en el reciente ejido de la Municipalidad de Villa Pehuenia, construida a expensas del territorio comunitario” (Plan de Vida Pulmarí, 2006, p. 9).

Según el Plan de Vida Pulmarí, elaborado por nueve comunidades mapuches, se reconoce que el 100% de las comunidades mejoran sus ingresos a través del turismo (2006, p. 26). Por otro lado, en un trabajo de extensión universitaria se menciona que “la comunidad Puel dispone de 11.400 hectáreas [...], el 87% de la población se encuentra escolarizada en distintos niveles [...] y a partir de intervenciones del año 2004 se tiene conocimiento que dos jóvenes se encuentran estudiando en el nivel terciario y universitario” (Macchi *et al.*, 2009, pp. 4-5).

## **Pensar la coalición entre territorio, turismo y etnicidad como desafío**

Bernardo Mançano Fernandes menciona cómo las relaciones sociales en

disputa por modelos de desarrollo estructuran la producción territorial. Asimismo, a contramano de la idea clásica de territorio sustentada en la propiedad de la tierra, Gisela Espinosa Damián (2010) cita en su trabajo “Mujeres indígenas y territorios” a Vladimir Zambrano (2002), que describe al territorio como “un espacio donde distintas fuerzas sociales y poderes legitiman y disputan sus acciones de dominio sobre él. En este sentido, el concepto territorio se libera relativamente de su fundamento convencional, la propiedad de la tierra, echando abajo la idea de que propiedad territorial y dominio son idénticos. Lo territorial, dice Zambrano, no es un asunto de propiedad sino de poder, proceso y resultado de la pugna entre territorialidades” (2010, p. 25).

Los territorios son contradictorios y se recrean todo el tiempo. Por ello el planteo de Fernandes es considerar el conflicto y las diferentes nociones acerca del territorio que tienen diversos sectores: mientras el Estado recurre al territorio como instrumento de control social, para las comunidades indígenas este adquiere otros sentidos y usos, lo que nos coloca ante un escenario (y un proceso) conflictivo. En este sentido, Fernandes resalta que “la construcción de un tipo de territorio significa, casi siempre, la destrucción de otro tipo de territorio, de modo que la mayor parte de los movimientos socioterritoriales se forman a partir de procesos de territorialización y desterritorialización” (Mançano Fernandes, 2005, p. 8, traducción propia del portugués).

Mirar el territorio en estudio como una territorialidad en disputa es concebir que este es un espacio de conflicto entre el Estado y las comunidades indí-

genas, oportunamente en conjunción con sectores privados. En el espacio se desenvuelven luchas y apropiaciones a partir de diversos usos y sentidos. Por lo tanto, las pertenencias étnicas y las transformaciones socioterritoriales también se constituyen en el territorio como un *locus* de conflicto. Los procesos de tensión se desarrollan de manera subterránea en períodos largos.

Los territorios, cargados de procesos de apropiación, dominio y resistencias, se delimitan y constituyen a partir de diversos elementos. Un elemento relevante en el área de estudio es la pertenencia étnica, en tanto “la movilidad y la ampliación de la conciencia étnica conduce a una resignificación de la comunidad de origen” (Bengoa, 2009, p. 18). De esta manera, las pertenencias étnicas se constituyen a partir de una construcción constante en el grupo étnico. La etnicidad es un rasgo dinámico y en permanente interpelación por la relación con instituciones, sujetos, culturas. La resistencia, enmarcada en palabras de Bengoa en una emergencia indígena, ha posibilitado una relación estrecha entre la cuestión étnica y el territorio. La resistencia de los pueblos indígenas está anclada en reivindicaciones territoriales y disputas con el Estado nacional, con una fuerte carga de pertenencias étnicas. En el momento actual, la cuestión étnica ha sido instalada en América Latina y también en la Patagonia. Como dice Haesbaert (2004), no se puede prescindir de la definición de un grupo o comunidad sin su contexto territorial, y esta definición logra mayor fuerza cuando el territorio tiene a la vez una potencia étnica, como es el caso de las comunidades indígenas en la Patagonia.

La etnicidad refiere a un proceso de constitución de grupos que logran combinar continuidad y transformación, influidos por cambios en los ordenamientos sociopolíticos que definen cambiantes interpelaciones e interlocutores. La etnicidad recobra relevancia por la forma en que puede vincularse con diferentes desigualdades sociales. Trpin (2004) cita a Ana María Alonso (1994), quien considera importante no dejar de observar las diferentes formas de representación y apropiación de los productos culturales y prácticas de la etnicidad, en tanto construcción fluida, pero a la vez limitada por los procesos de hegemonía y de poder de un Estado capitalista.

Las comunidades indígenas en la región patagónica, centralmente las comunidades mapuches, son sujetos históricamente subalternizados en el territorio objeto de estudio. Sin embargo, el avance en la organización política interna mapuche en la provincia de Neuquén y nuevos procesos latinoamericanos han colocado a estos actores como sujetos de la resistencia. Es decir, han adquirido un mayor “peso político” en la disputa por el territorio, en combinación con un proceso de reactivación identitaria. Según Cardoso de Oliveira (1992), la identidad como constitutiva de un grupo no puede atarse a rasgos estáticos. Por ello, la identidad indígena es un proceso dinámico, complejo, conflictivo, y por lo tanto implica relaciones desiguales –de dominación y sometimiento.

Una de las nuevas tendencias dentro de los tipos de turismo que se presentan en la región refiere a vincular el turismo con el mundo indígena, denominado en ciertos ámbitos como “turismo in-

dígena” o “etnoturismo”. Este turismo es modelado por transformaciones en los turistas y residentes, entre ellas se pueden mencionar: que los turistas ya no tienden a ir siempre a los mismos lugares; la división entre temporada alta y baja es cada vez más difusa; se afianzan mercados turísticos extremadamente segmentados; entre otros. Según Elías, en este contexto “surgieron nuevas modalidades de turismo [...] entre ellas el turismo indígena” (2004, p. 3). Según el autor, este fenómeno de apertura de ciertas comunidades al desarrollo del turismo simboliza que:

el turismo indígena es representado a partir de estrategias retóricas que resaltan ciertos rasgos de su identidad, creando de esta manera una imagen de autenticidad, que momifica sus prácticas y representaciones, y que es utilizada para reafirmar el capital simbólico dado por su condición de aborígen, y con el cual se destacan y legitiman dentro del campo (Elías, 2004, p. 2).

Esta expresión, como forma novedosa sincrética del turismo alternativo en el territorio de estudio, se apropia de la categoría *etnicidad* y le otorga un valor simbólico, donde tanto la relación entre la comunidad mapuche y el Estado como hacia el interior de la comunidad, mediadas por esta forma de turismo, se modifican. Para MacCannell (1988, p. 223), una de las principales tendencias del turismo es fomentar “la restauración, la conservación y la recreación ficticia de los atributos étnicos” de ciertos grupos. Las identidades étnicas surgidas en respuesta son clasificadas por MacCannell como “etnicidad reconstruida”, que el autor define

como formas de etnicidad representadas para el momento de tiempo libre de otro grupo étnico.

Es oportuno indicar que la inserción del turismo en el pueblo indígena se desenvuelve de manera compleja a partir de la heterogeneidad y especificidad de la relación entre el turismo y el pueblo indígena como grupo étnico. En los territorios se han constituido procesos sociopolíticos e históricos particulares que han atravesado al pueblo indígena, vinculados a la construcción del Estado nacional y los estados provinciales.

## **Historizando la conflictividad y la disputa territorial en las últimas décadas**

Desde una perspectiva histórica, la relación con el Estado provincial ha mutado por situaciones particulares de cada comunidad en el territorio, en función de las dinámicas propias de la organización política mapuche, así como la variación de representantes de la organización mapuche y los interlocutores gubernamentales en diferentes períodos.

Las relaciones vinculadas al territorio se pueden caracterizar por conflicto, negociación y acuerdos políticos. El Estado provincial aparece como el interlocutor constante en todos los relatos, aunque han existido momentos históricos de mayor y menor tensión. En un primer momento, con la provincialización del territorio (1955) se abrió un espacio de negociación entre el primer gobierno provincial y las autoridades mapuches. Años más tarde,

particularmente en lo que respecta a la comunidad Puel, con la cesión de tierras a orillas del lago Aluminé –actual Villa Pehuenia–. Posteriormente, la avanzada por parte del Estado sobre áreas de veranada e internada de las comunidades mapuches de la zona en el año 1995 produjo un importante reclamo de varias comunidades a través de diversas formas y estrategias. Y por último, con la municipalización del ejido de Villa Pehuenia se consolidó un espacio novedoso de relaciones entre comunidad y municipio.

Estos cuatro momentos se presentan como puntos neurálgicos de tensión, mediados por acuerdos políticos y conflictos. Cabe resaltar que los conflictos que sucedieron en algunos casos no solo fueron de las comunidades con el Estado provincial o municipal, también se expresaron conflictos vinculados a la tierra con actores privados como concesionarios de emprendimientos. Y también sucedieron conflictos hacia el interior de la comunidad. En el caso de los Puel, estos acontecimientos desencadenaron problemas en la comunidad, algunos entre familias, otros entre “grupos” asentados cerca en el mismo territorio, desde la Comisión Directiva hacia algunas familias de la comunidad, y entre representantes/autoridades y la comunidad en general.

La cesión del perilago, en la década del setenta, resultó un intercambio por una porción de hectáreas en Plottier –ejido municipal de la provincia de Neuquén–. Este intercambio ha sido motivo de conflicto por varias razones: en un inicio, por la imposibilidad de utilizar esta tierra, pero principalmente por la irregularidad con la que manejó el Estado

estas hectáreas. En el último tiempo, esta porción de tierra fue producto de la especulación inmobiliaria que se desarrolla en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén en manos del municipio. Ante este nuevo conflicto con el Estado, la comunidad Puel aplica herramientas que apuntaron a mediatizar el caso y denunciar la situación a través de la justicia, a partir de evidenciar el decreto firmado por el gobernador Felipe Sapag en el cual consta la titularidad de la tierra en el Alto Valle.

Finalmente, el suceso culminó con la modificación del instrumento legal donde consta que la comunidad pasa a tener la tenencia de la tierra nuevamente. De todas formas, el conflicto por la negociación del perilago del lago Aluminé –donde hoy se asienta Villa Pehuenia– parece no estar cerrado, porque emerge con el conflicto de la municipalización.

En su mayoría, los entrevistados dan cuenta de que estos conflictos predefinieron a la población Puel en su relación con el Estado. Se construye un vínculo ambivalente y desigual con el Estado provincial. Dicha relación implicó una subordinación, porque las condiciones de la cesión de tierras a cambio de otras tierras de producción de pastaje cercanas al Alto Valle no fueron claras, poniendo a la luz una historia respecto del Poder Ejecutivo de la provincia y las comunidades mapuches.

Hoy los referentes manifiestan que no fue un cambio favorable para la población. Una de las principales críticas respecto a ese intercambio fue el modo en que se desempeñó la autoridad mapuche, dada la inexistencia de instancias de consulta mediante asamblea o reunión para tomar dicha decisión.

## La interpelación al Estado municipal como nuevo actor político y territorial

La creación del municipio como nuevo actor político-institucional y territorial engendra una nueva conflictividad, en tanto el proceso de municipalización constituye un punto en tensión; íntimamente relacionado con el punto anterior, el proceso de construcción del ejido municipal. Juntos componen otros frentes de conflictividad.

Respecto a la creación y al proceso de municipalización, según el intendente de la localidad, la creación del municipio se concreta por la organización de un conjunto de personas que ven la necesidad y posibilidad de plantear la municipalización en el año 2003, en el marco de la campaña provincial a gobernador evaluado como un contexto favorable. Este proceso hace que las comunidades mapuches del área entren en un conflicto permanente con la nueva municipalidad. Según las comunidades Puel, Catalán y Plácido Puel, esta medida se tomó sin un consentimiento previo de las comunidades, preestableciendo un consenso y contabilizando a aquellas para acceder al número mínimo necesario (500 personas) para la constitución de un municipio en la provincia de Neuquén. No obstante, para el municipio el dato fue tomado del último censo nacional realizado hasta ese momento.

En este sentido, lo expresado manifiesta una falta de reconocimiento de las comunidades mapuches como poblaciones preexistentes en el área y como actores políticos, y al mismo tiempo este proceso contuvo una insuficiente participación de la comu-

nidad local y centralmente del pueblo indígena. El proceso fue más complejo porque coexistieron posiciones encontradas entre los integrantes de la comunidad, dado que el grupo fundamentó lo beneficioso de tener un municipio “adentro” de la comunidad.

La villa se consolida con la creación del municipio; este se convierte en el principal actor político, jurídico y territorial en la zona, configurando el área y el nuevo ejido municipal. Este actor influye en las políticas que se delinearán, entre ellas, las políticas turísticas.

El municipio se encuentra en un período inicial en cuanto a su funcionamiento, en un proceso de organización y consolidación incipiente por parte del sector público local y de cada una de las áreas que lo componen.

El proyecto de Villa Pehuenia constituyó diversos intereses, uno de ellos, mencionado por entrevistados, es el valor rentístico y especulativo que adquirió la tierra, administrada por la municipalidad. Así, la municipalización y construcción del ejido urbano interpeló, una vez más, a la comunidad Puel. Ahora es el Estado municipal quien define su ejido en territorio mapuche.

El conflicto no solo es con el grupo que fomenta y adhiere a la municipalización, sino con el Estado provincial, que cede los títulos y aprueba el proyecto. Aquí se expresa una nueva invasión al territorio mapuche y un despojo por parte del Estado que se hace presente.

Cuando se forma la municipalidad, integrantes de comunidades participaron en listas para las elecciones comunales; y entre aquellas resultó ganadora la lista que llevó como intendente a un representante del partido provincial Movimiento Popular

Neuquino. Sin embargo, a mitad de la gestión municipal (2005-2006), las relaciones políticas entre los integrantes de la comunidad Puel que apoyan la presentación y el intendente empiezan a “agrietarse”. Por esta situación, en ese momento este grupo toma distancia con la conducción municipal. Este distanciamiento se genera por dos situaciones que confrontan a los Puel con el municipio. Por un lado, diferencias entre este y un grupo de la comunidad que en un primer momento apoyó la municipalización, vinculadas a malversación de fondos por parte de los funcionarios municipales y al modo en que se tomaban decisiones (una de las críticas se basó en la no contemplación de las voces de algunos de los concejales). Por otro lado, las diferencias se acentuaron cuando comenzó a evidenciarse un crecimiento urbano que contrajo superposiciones de actividades –turística y productiva– y nuevas infraestructuras en Villa Pehuenia. A partir de este momento, el sector de la comunidad cercana al gobierno municipal en sus inicios comienza un proceso de denuncia sobre la municipalización a través de diversos mecanismos.

Este conflicto continúa con la apertura del caso de la municipalización en la justicia de la provincia. Se trata de una denuncia judicial donde se manifiesta que la ley de creación de Villa Pehuenia es inconstitucional, lo que derivó en un juicio. En este acto, el intendente salió a defender la constitu-

cionalidad en el Tribunal Superior de Justicia. En relación con ello, el intendente de aquel momento mencionó los fundamentos que manifestaba un sector mapuche respecto a la falta de una consulta previa a partir del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>4</sup> La resolución fue favorable para el municipio.

Los problemas devenidos de la institucionalización del territorio a partir de una nueva jurisdicción, control y uso impactaron en la comunidad. Concretamente, se manifestaron en inconvenientes entre la comisión directiva de ese momento e integrantes de la comunidad, y entre familias de los Puel. Sin embargo, a la vez que subyace el conflicto territorial con el municipio, la construcción del parque de nieve funciona como “atenuador” de la relación tensa y conflictiva entre el Estado y la comunidad mapuche. Desde este lugar, funcionarios públicos resaltan el rol “integrador” del emprendimiento turístico, a partir de su relación socioeconómica con los diversos servicios y comercios que se presentan en la villa vinculados a la actividad, lo que ha coadyuvado a un crecimiento urbanístico de la localidad.

Los relatos demuestran que, a mayores procesos de institucionalización, mayor es el avance de despojo sobre la autonomía del territorio a partir de la delimitación de un ejido urbano y de controles territoriales. Conjuntamente, se acrecientan los conflictos entre el pueblo mapuche y el Estado provincial.

<sup>4</sup> El Convenio 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas. El espíritu de la consulta y la participación constituyen la piedra angular del Convenio, sobre la cual se basan todas sus disposiciones. La norma exige que los pueblos sean consultados en relación con los temas que los afectan.

Las estrategias de la población Puel y el Estado han sido diversas de acuerdo a momentos históricos y procesos políticos particulares que han configurado coyunturas puntuales.

## **La creación y rol del Consejo Zonal Pehuenche en un contexto actual**

El Consejo Zonal es una experiencia que desde hace varios años nuclea a las comunidades mapuches de la zona. Los consejos zonales se distribuyen en el territorio de la provincia de Neuquén, y en conjunto forman la Confederación Mapuche de Neuquén. El Consejo Zonal Pehuenche es una herramienta política que discute y toma decisiones con propuestas, proyectos y ejes de acción de las comunidades. Los representantes del Consejo cumplen un papel central a la hora de debatir con las autoridades gubernamentales.

Esta herramienta ha modificado las relaciones y usos que se hacen de la representación política. Y a la vez, es un marco de acción y resguardo ante un hecho conflictivo que vivieron varias comunidades en el año 2009, entre ellas la comunidad Puel. Este consistió en el intento por parte del gobierno provincial de intentar disolver la Corporación Interestadual Pulmarí, aunque no hay que desconocer el contexto político regional de cruces y tensiones entre el partido provincial y las agencias nacionales. Un conflicto por áreas de veranada en el territorio de la Corporación Pulmarí tuvo su máximo desarrollo en el año 2009, y su punto más álgido en el invierno y primavera del año indicado. El diálogo se

canalizó a través del Consejo Zonal Pehuenche. Es decir que este actor se ha convertido en un espacio importante para la concentración de poder en la disputa por el territorio y para la organización mapuche hacia el interior del departamento.

También se ha dicho que representantes del Estado provincial y municipal les confieren un valor a determinadas personas de la comunidad Puel. Esto es, existen acuerdos políticos pero se reconocen voluntades e intencionalidades desde el Estado hacia algunas personas en forma puntual. Los estados provincial y municipal seleccionan a sujetos pertenecientes a la comunidad para generar acuerdos y proyectos en territorio mapuche, desconociendo sus instituciones y organizaciones formales. Esta situación genera, por un lado, una falta de reconocimiento a la autoridad de la comunidad y, por otro, varios conflictos en su interior.

En este sentido, los últimos años han estado atravesados por un proceso de mayor organización que implicó diferencias en los modos de tomar decisiones. Este proceso se asienta en la constitución de nuevas herramientas políticas, como el Consejo Zonal Pehuenche, que adquiere otra dimensión en la discusión y la construcción de acuerdos entre comunidades mapuches, el Estado provincial y los municipios de Villa Pehuenia y Aluminé.

La organización deviene de un proceso de politización en el pueblo mapuche y llevó a algunos cambios en la forma de dirimir sus reclamos y demandas, como así también en la manera de concebir el uso de la representación política frente a sectores gubernamentales, empresariales, pobladores

no mapuches y agencias internacionales mediadas por organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, se manifiesta con mayor énfasis en la relación política con el Estado provincial y la Corporación Interestadual Pulmarí.

Según los relatos de algunos entrevistados, el vínculo en términos políticos varió en dos sentidos. Por un lado, existen voluntades por parte del Estado en generar lazos políticos de manera aislada con cada comunidad, desconociendo la organización del pueblo mapuche así como la constitución de organizaciones políticas intermedias que nuclean comunidades mapuches de una misma zona –por ejemplo, los consejos zonales– y el proceso de mayor grado de consolidación de la Confederación Mapuche neuquina. Esta modalidad del gobierno provincial desconoce o deja sin valor formas de organización que unifican problemáticas, reclamos, demandas, reivindicaciones y luchas. A la vez que les otorgan más peso a un conjunto de comunidades.

Por otro lado, en lo que respecta a relaciones políticas y económicas específicas del Estado con la comunidad Puel, los entrevistados aluden a una visible intención de agentes estatales en establecer acuerdos por fuera de la organización política que nuclea a la comunidad. Concretamente, con la Comisión Directiva. En oposición a los acuerdos entre representantes del Estado y la comunidad que ocurrían décadas atrás, varios agentes estatales buscan el contacto y el acuerdo en forma direccionada y de manera discrecional con algunas familias. Estos grupos son seleccionados en función de determinados proyectos, intereses y localización geográfica, entre otros.

## Reflexiones finales: el turismo en un territorio disputado

El Municipio de Villa Pehuenia tiene un bajo presupuesto, por ello mantiene una dependencia económica de los ingresos del Estado provincial –coparticipación– y la recaudación de dinero por impuestos que abonan los ciudadanos –impuesto inmobiliario y patente automotor–. La gestión municipal se caracterizó por la venta de lotes para la construcción de edificios de entidades públicas y privadas, la licitación del servicio público de transporte, entre otros servicios, y una variabilidad en el organigrama municipal. El municipio, de tercera categoría, cuenta con escasos recursos, y en este sentido mantiene un presupuesto dependiente para grandes inversiones de la renegociación de concesiones petroleras.

La municipalización se vincula con un previo interés estatal por “explotar turísticamente” la zona, a partir de una definición del perfil productivo para la región. De la misma forma, el municipio mantiene un vínculo estrecho con la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Neuquén y con un sector de la comunidad mapuche Puel. Los alojamientos turísticos y los negocios vinculados indirectamente al turismo han crecido de manera notable. Por ejemplo, dentro del conjunto de servicios que ofrece Villa Pehuenia, el servicio hotelero refleja un aumento creciente de la actividad.

Es decir que el municipio, a través de políticas conjuntas con el Estado provincial, impulsa el desarrollo de la actividad mediante nuevas inversiones turísticas y la promoción de la zona. Esto demuestra que tanto la oferta como la

demanda han aumentado en la última década, sincrónicamente con una inversión privada de camas en los últimos años. No obstante, el municipio mantiene irresueltos los conflictos territoriales mencionados anteriormente referidos al ejido municipal con la población indígena. En este sentido, el turismo visibiliza y más aun complejiza, tensiones que persisten de décadas y generaciones anteriores y que tienen como base el dominio y uso del territorio.

Asimismo, en las situaciones de conflicto y negociación permanente entre el municipio y la comunidad Puel, el turismo ha funcionado como mediador y como garante de un marco de diálogo permanente al inicio de las temporadas. Dicho funcionamiento resulta en parte de que el emprendimiento requiere de la coordinación con la Cámara de Comercio, los hoteleros, los agenceros, la Dirección de Turismo municipal, entre otros actores. Coordinaciones que acontecen desde el horario de apertura y cierre del parque, el precio de pases y la ropa de esquí hasta posibles promociones.

La localidad turística funciona como enclave del modelo de desarrollo turístico provincial, como territorio donde existen fuerzas exógenas que intentan aplacar conflictos a partir de inserciones y financiamientos de proyectos turísticos en la región. Desde este lugar, la villa se vende como “postal” de una relación exitosa entre Estado y comunidades originarias.

En definitiva, este territorio mantiene una conflictividad permanente porque aún se dirime entre un municipio en el territorio de la comunidad, o una comunidad mapuche que ha quedado jurisdiccionalmente “adentro” de un municipio.

Esta situación no implica un territorio y un pueblo integrados al Municipio de Villa Pehuenia. Esto manifiesta la disputa por la dominación del territorio, lo que conlleva la lucha por el acceso, los tipos, los modos de uso y, finalmente, los modelos de desarrollo y utilización de los recursos que el territorio contiene.

La expresión de estas políticas engloba la disputa de los grupos étnicos en su proceso de constitución como “objetos étnicos” en los términos que expone Cardoso de Oliveira (1992) en el texto de Longa (2012). La autora expresa que uno de los mecanismos creados por los estados nacionales consiste en forjar subjetividades constituyéndose en objetos étnicos. Sin embargo, los conflictos por la tierra y el territorio en la cordillera están presentes y visibilizados.

De esta manera, la organización y la resistencia también vienen de la mano del turismo a partir de su apropiación en los últimos años. Las tensiones sobre los distintos modelos de desarrollo están dadas porque existe diversidad en la población. Díaz y Villarreal (2008) expresan que en la tensión entre igualdad y diferencia se juega la pulseada política entre el reconocimiento y la redistribución. Los autores consideran la primera una demanda obtenida por la resistencia y los protagonismos de las comunidades indígenas en las últimas décadas. No obstante, la redistribución es una deuda pendiente en lo que refiere a la habilitación a participar en la toma de decisiones y los beneficios.

En ese contexto, nuevas actividades como el turismo adquieren un rol simbólico y material. Este proceso genera una conflictividad por la apropiación de la tierra y también se hace presente el modelo de acumulación que pone

en disputa el territorio y el ambiente. El modo de acumulación vinculado a la apropiación de la tierra y los recursos naturales mencionado por Harvey (2005) se presenta de manera disímil en los territorios. Este nuevo momento se asienta sobre un modelo extractivista, y se vislumbra en varias provincias cordilleranas de la Argentina. Neuquén no escaparía a esta tendencia, evidenciando una matriz económica productiva en disputa signada por los hidrocarburos y fundamentada en mayores posibilidades de fuentes de trabajo. Otras actividades como el turismo, que se presentan con menos impactos en el territorio, son impulsadas desde el Estado pero también desde comunidades como alternativa a actividades extractivistas. Aunque esta “alternativa” generalmente profundiza los conflictos ya existentes o camufla la desigualdad social, étnica y económica. La actividad necesita como base para su desarrollo los recursos naturales y culturales que

se encuentran en los territorios, y a partir de aquí su uso dependerá de quién controle ese territorio y cómo.

Como aporte a un debate profundo que atraviesa la relación Estado-pueblo originario, es importante pensar si en los últimos años de democracia hay un reconocimiento de los indígenas en el Estado nacional y el Estado provincial neuquino. Si bien este interrogante requiere de mayor análisis, la experiencia en la comunidad Puel muestra la presencia de un proceso dicotómico. Por un lado, hay un reconocimiento del pueblo mapuche y, por otro, escenarios de apropiación de “lo mapuche” en un marco de institucionalización que en ocasiones ha concebido un reconocimiento, aunque sin presencia indígena. Asimismo, el reconocimiento de los pueblos indígenas se ha dado de manera diferente en las provincias de la Argentina.

(Recibido el 4 de mayo de 2015.)

(Evaluado el 15 de mayo de 2015.)

## Referencias bibliográficas

- Bengoa, J. (2009), “¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?”, *Cuadernos de Antropología Social*, N° 29, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, pp. 7-22.
- Cardoso de Oliveira, C. (1992), *Etnicidad y estructura social*, México, CIESAS.
- Consejo Zonal Pewence (2006), “Informe Plan de Vida Pulmari. Comunidades Mapuches Puel, Lofce, Lefiman, Currumil, Aigo, Hiengueihual, Wiñoy Tayiñ Rakizuam, Ñorkinko y Catalán”, Neuquén, Aluminé.
- Díaz, R. y J. Villarreal (2008), “La participación y la interculturalidad como condición de posibilidad para el desarrollo”, en Heras, A. y D. Burin (eds.), *Trabajo, desarrollo, diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*, Buenos Aires, CICCUS.
- Elías, P. (2004), “Turismo indígena: la representación del turismo indígena según las comunidades vinculadas al campo turístico”, Seminario “Comunicación y movilidad. Relaciones entre viajes, traslados y nuevas tecnologías de la información”, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Espinosa Damián, G. (2010), "Mujeres indígenas y territorios", en Rodríguez Wallenius, C. et al. (coords.), *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*, México, UAM Unidad Xochimilco.
- Haesbaert, R. (2004), *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" a multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Harvey, D. (2005), "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión", *Socialist Register*, Buenos Aires, CLACSO.
- INDEC (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- (2012), *Gacetilla de Prensa del Instituto Nacional de Estadística y Censos*.
- Longa, F. (2012), *Territorio y territorialidades producidos en escenarios de movilidad forzada: los Wayuu frente a las dinámicas expropiatorias de la minería transnacional*, Actas del Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012, Santiago de Chile.
- MacCannell, D. (1988), "Turismo e identidad cultural", en Todorov, T. et al., *Cruce de culturas y mestizaje cultural*, Barcelona, Júcar.
- Mançano Fernandes, B. (2005), "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais", *Revista OSAL*, 16 de abril.
- Macchi, P. et al. (2009), "Estrategias de manejo e innovación tecnológica para la sustentabilidad ambiental en territorio de comunidades mapuche", Programa de Voluntariado Universitario, SPU.
- Nievas, G. (2012), "Diferenciación social: estrategias de reproducción social en la comunidad Puel", tesis de maestría en Sociología Rural Latinoamericana, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue.
- Trpin, V. (2004), "Trabajo final para Antropología Cultural. Curso de posgrado", maestría en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones.

---

## **Autora**

**María Daniela Rodríguez** es licenciada en Turismo y magíster en Ciencias Sociales (orientación Sociología) de la Universidad Nacional de Quilmes. Se desempeña como asistente de docencia en el área Teoría del Turismo y la Recreación en la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue y es integrante del proyecto de investigación "Procesos de configuración territorial en el desarrollo recreativo-turístico del Corredor de los Lagos" de la misma institución

---

## **Cómo citar este artículo**

Rodríguez, M. D., "Disputas por el territorio en un área de cordillera. Tensiones, negociaciones y conflictos entre instancias gubernamentales y población indígena mediadas por el turismo", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 7, N° 28, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2015, pp. 145-158, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/-revista-de-ciencias-sociales-n-28.php>>.