

*Antecedentes para la comprensión de los conflictos en el territorio mapuche**

José Aylwin O.**

Introducción

En los últimos años hemos presenciado una serie de hechos que dan cuenta de la existencia de una situación de creciente conflictividad en el territorio mapuche, en la zona sur del país. Movilizaciones de agrupaciones mapuche –incluyendo marchas, huelgas de hambre, bloqueo de caminos, acciones violentas en contra de bienes, etcétera– en protesta por proyectos de inversión públicos o privados que hoy se emplazan en sus territorios ancestrales, ocupaciones de predios reclamados por las comunidades hoy en poder de no indígenas, tala de bosques y realización de siembras agrícolas en ellos, enfrentamientos entre comuneros indígenas y fuerzas policiales o guardias de seguridad, duras críticas de parte de representantes mapuche a las autoridades de gobierno así como a las políti-

* Este artículo apareció publicado en la Revista *Perspectivas*, núm. 2, vol. 3, Universidad de Chile, 2000.

** El autor es abogado, investigador del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera de Temuco.

cas que estos impulsan en relación con sus comunidades, son informados casi a diario por los medios de prensa.¹

El gobierno, en su evidente desconcierto, ha tenido una actitud vacilante frente a estos hechos. Mientras algunas autoridades han llamado al diálogo con las comunidades en conflicto, otras han propiciado la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado y dispuesto de las fuerzas policiales en contra de quienes participan de acciones calificadas como contrarias al Estado de Derecho. Las mismas autoridades han amenazado con excluir a quienes participan en ocupaciones de predios y otras acciones de hecho de los beneficios que resultan de sus políticas tales como el Fondo de Tierras de Aguas o el Fondo de Desarrollo. En el mismo contexto, el ejecutivo ha asumido un mayor control sobre la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entidad encargada de la conducción de la política indígena del Estado. Para ello reemplazó a dos directores nacionales de esta entidad –Mauricio Huenchulaf primero y Domingo Namuncura después–, así como a varios representantes gubernativos en su consejo nacional que habían manifestado reparos a proyectos de inversión en territorios indígenas.

Todos estos hechos han resultado en un creciente distanciamiento de parte importante del movimiento mapuche del Estado en general, así como de CONADI en particular, entidad en la cual muchas organizaciones de este pueblo participaron durante sus primeros años de vida.²

Es un hecho evidente que la etapa que comenzara en 1989 con la suscripción del compromiso de Nueva Imperial, documento en el que representantes de

¹ Para un análisis de estos hechos ver artículos de Vergara *et al.* (Vergara, Jorge *et al.*, “Las tierras de la 1ra. Los sucesos de Traiguén y los conflictos entre comunidades mapuche, empresas forestales y Estado”, en *Praxis*, núm. 1, 1999, págs. 112-128) y de Lavanchy (Lavanchy, Javier, “Conflicto y propuestas de autonomía mapuche”, 1999, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue)).

² El distanciamiento entre el movimiento mapuche y el Estado se manifestó en los bajos porcentajes de participación mapuche en las elecciones de representantes indígenas al Consejo Nacional de CONADI celebradas en octubre de 1999. De acuerdo con antecedentes de CONADI, el total de indígenas que sufragaron en el país alcanzó a 22,430, de los cuales 15,994 corresponden al territorio mapuche (regiones Bío Bío a Los Lagos). Ello en contraste con el total de indígenas con derecho a participar en estas elecciones, los que ascendían a 83,350 (*El Metropolitano*, 21 de noviembre de 1999). Esta cifra es también baja si se le compara con los cerca de 28 mil indígenas que habrían participado (no se especifica procedencia étnica del voto) en las elecciones de consejeros desarrolladas en 1995 (CONADI, *Pueblos Indígenas Nueva Era*, año 1, núm. 2, pág. 2).

los distintos pueblos indígenas, incluido el pueblo mapuche, acordaron con el entonces candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin, trabajar conjuntamente en democracia por el reconocimiento legal y constitucional de los derechos por ellos reivindicados, ha concluido. No obstante los esfuerzos realizados en 1999 por la administración de Frei Ruiz-Tagle para lograr acuerdos con el movimiento mapuche y restablecer la confianza quebrantada, el distanciamiento entre ambas partes se agudiza. Todo parece indicar que una nueva fase, caracterizada por el desencuentro y el enfrentamiento entre los mapuche y el Estado, se ha impuesto sin que existan indicios de que ella pueda superarse en el corto plazo.

Para muchos en el gobierno y en la sociedad chilena esta resulta ser una situación incomprensible. Hace tan sólo seis años se promulgó una ley indígena que se pensaba había establecido las bases para una nueva relación entre los indígenas del país y el Estado. Desde entonces hasta la fecha, el Estado, a través de CONADI, impulsó un conjunto de acciones y programas y destinó recursos con el fin de intentar dar respuesta a las demandas de tierra y desarrollo levantadas por el movimiento mapuche en el periodo previo a la aprobación de la ley.

Algunos factores que explican los conflictos

¿Cómo se explica entonces los conflictos hoy existentes en el territorio mapuche? ¿Cómo se explica la agudización de la crisis de relación entre el pueblo mapuche y el Estado chileno? ¿Cómo se entiende que una entidad como CONADI, de naturaleza mixta, con representación gubernamental e indígena, cuya creación fue demandada por el movimiento indígena hace tan sólo una década, sea hoy cuestionada por el mundo mapuche? ¿Cómo se explica la demanda que hoy levantan los mapuche por reformas políticas y jurídicas a tan sólo seis años de la aprobación de una ley que resultó de un proceso de discusión que involucró a parte importante de sus organizaciones y comunidades de este pueblo?

Si bien la respuesta a estas interrogantes no es fácil, por cuanto los factores que inciden en la situación existente en el territorio mapuche son

múltiples y complejos, los siguientes antecedentes deben ser tomados en consideración:

Restricciones de la ley indígena

En octubre de 1993 se promulgó la Ley núm. 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, mejor conocida como ley indígena. Dicha ley fue en gran medida el producto la demanda de los pueblos indígenas de Chile, en particular del pueblo mapuche, quienes se rearticulan y fortalecen organizativamente para hacer frente a las leyes y políticas asimilatorias que fueran impulsadas desde el Estado durante el régimen militar. En efecto, durante dicho régimen se dictaron los Decretos Leyes núms. 2568 y 2750 (1979), legislación elaborada sin participación indígena, con base en la cual se incentiva el desarrollo de un proceso divisorio que en la práctica termina con la casi totalidad de las comunidades reduccionales mapuche creadas por el Estado chileno luego de la ocupación militar de la Araucanía. Si bien dicha legislación prohibió la enajenación de las hijuelas de la división, muchas tierras mapuche fueron traspasadas a no indígenas a través de contratos fraudulentos, tales como los arriendos hasta por 99 años.

Al término del régimen autoritario, diversas organizaciones mapuche levantaron un conjunto de reivindicaciones con el fin de proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, y de exigir una nueva relación con el Estado y la sociedad chilena. Entre los ejes centrales de esta demanda cabe destacar el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural hasta entonces negada en el país, 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 fin de revertir el proceso histórico de “jibarización” de sus comunidades, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades.³

³ Es importante reconocer aquí las demandas por autonomía política y territorial que algunas entidades mapuche, tales como la organización Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam) y el Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen planteaban ya a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa (ver Marimán, José, “Movimiento mapuche y propuestas de autonomías en la década

El anteproyecto de la ley indígena elaborado por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas creada en 1990 por el primer gobierno de la Concertación, se basó, en lo central, en estas reivindicaciones.⁴ Las tres iniciativas que el ejecutivo envió al Congreso Nacional en 1991 para su análisis —el proyecto de ley y el de reforma constitucional relativos a los pueblos indígenas, y el proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo—, también recogieron, en lo sustancial, las demandas indígenas antes reseñadas.⁵

Sin embargo, estas iniciativas no encontraron la acogida que las organizaciones indígenas esperaban entre los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional. El proyecto de ley indígena fue aprobado en el parlamento con importantes modificaciones que debilitaron considerablemente el reconocimiento de las demandas indígenas.

En materia de derechos participatorios, se debilitó la comunidad indígena en la ley al permitirse la constitución de hasta tres comunidades indígenas legales en una comunidad territorial o cultural antigua (art. 10 inciso 2); se eliminó el impedimento de trasladar a los indígenas de sus tierras, así como la necesidad de consultar a la comunidad cuando dicho traslado, en forma excepcional, se verificase (art. 25 del proyecto de ley); se modifica la composición del consejo nacional de CONADI (de acuerdo con el proyecto de ley, este estaría compuesto por once indígenas social, ética y territorialmente representativos de los pueblos indígenas del país, cautelándose su autonomía) estableciéndose que dicho consejo estaría compuesto por un total de ocho indígenas designados, a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas, por el Presidente de la República de conformidad a un regla-

post dictadura”, 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue). Estas últimas demandas, sin embargo, parecían en aquel entonces minoritarias frente a aquellas planteadas por el conjunto de organizaciones mapuche entonces existentes a cuyos contenidos nos hemos referido.

⁴ CEPI estaba integrada por representantes tanto del gobierno como de los distintos pueblos indígenas del país, incluido el pueblo mapuche. Los contenidos del anteproyecto elaborado por esta entidad fueron luego debatidos en reuniones en comunidades indígenas y acordados en el Congreso Nacional del Pueblos Indígenas celebrado en Temuco en 1991 (ver Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago, 1991).

⁵ El ejecutivo introdujo algunas limitaciones al anteproyecto de ley indígena elaborado por CEPI, en particular en materia de reconocimiento de la territorialidad indígena y de derechos indígenas sobre recursos del suelo y subsuelo.

mento (art. 41 de la ley indígena), y se eliminan íntegramente las disposiciones del proyecto de ley que creaban la figura de los jueces de paz indígenas encargados de impartir justicia de menor cuantía al interior de la comunidad, quienes serían propuestos por cada comunidad en terna a la Corte de Apelaciones respectiva para su nombramiento (arts. 90 a 94, proyecto de ley).

En consecuencia, la ley aprobada sólo reconoció a los indígenas, en esta materia, el derecho a agruparse en comunidades territoriales o en asociaciones funcionales (arts. 36 y 37); el derecho de estas entidades a ser escuchadas y consideradas en opinión por los servicios de la administración del Estado cuando estos traten materias que pudiesen afectarles (art. 34); a ser consideradas en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en áreas de desarrollo indígena (art. 35), y el derecho a una representación minoritaria y de elección indirecta en el consejo nacional de CONADI (art. 41). Se trata en esencia de una participación de carácter consultivo puesto a que la ley dejó, en última instancia, la resolución de los asuntos indígenas en manos de CONADI, entidad cuyo consejo nacional controla el gobierno, así como en manos de los servicios de la administración del Estado. La ley tampoco permite niveles mayores de asociatividad indígena al no contemplar la posibilidad de constituir federaciones de asociaciones o comunidades indígenas. En más, prohíbe a las asociaciones asumir la representación de las comunidades. Todo ello obstaculizó, como veremos más adelante, la efectividad del derecho a la participación indígena reconocido en la ley.

En materia de derecho a la tierra, el Congreso Nacional aumentó el plazo de duración de los contratos de arrendamiento de tierras indígenas de dos a cinco años (art. 13 inciso 4 de la ley); autorizó en el mismo artículo la permuta de tierras indígenas por tierras no indígenas, y eliminó la obligación de CONADI de escuchar a la comunidad antes de autorizar la enajenación de tierras indígenas cuyos titulares sean personas naturales (art. 13 b del proyecto). Más grave aún, el Congreso eliminó 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 fores-

tales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes (art. 18 del proyecto).

El énfasis de la ley en esta materia estuvo entonces en el reconocimiento de las tierras indígenas, esto es, aquellas que las personas o comunidades indígenas ocupan en propiedad o posesión provenientes de títulos reconocidos por el Estado desde 1823 hasta la fecha de su aprobación, así como aquellas que sean inscritas en el registro de tierras indígenas o declaradas como tales a futuro por los tribunales de justicia (art. 12). La ley puso énfasis además en la protección jurídica de dichas tierras indígenas, disponiendo que no pueden ser, por regla general, enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción (art. 13). Finalmente la ley estableció un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas como mecanismo destinado a dar solución a los problemas de tierras que afectan a los indígenas y a otorgar éstas a los indígenas y comunidades que carecen de ellas (arts. 20 a 22). A través de estas disposiciones se intentó frenar el proceso de pérdida de tierras indígenas verificado en el territorio mapuche bajo el régimen militar. También se promovió la ampliación de las tierras indígenas, las que a la fecha del dictamen de la ley eran absolutamente insuficientes para garantizar el desarrollo material y cultural de los mapuche rurales.⁶ Sin embargo, una de las mayores falencias de la ley es que no dio protección a los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras o sectores colindantes, recursos que resultan fundamentales para el desarrollo material y cultural de sus comunidades.

Cabe recordar además que los proyectos destinados a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, así como a la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) relativo a los derechos de estos pueblos, tampoco encontraron la acogida esperada en el parlamento. La aprobación del proyecto de reforma constitucional, aunque de carácter más que nada simbólico, habría permitido reafirmar el ca-

⁶ Se estima que en 1973, luego de la recuperación de algunas tierras reclamadas por los mapuche a través del proceso de reforma agraria, el patrimonio territorial de este pueblo sumaba 590 mil hectáreas. En 1990, al retornar el país a la democracia, dicho patrimonio había descendido a 300 mil hectáreas. Toledo, Víctor *et al.*, “Pueblos Mapuche y Sustentabilidad Democrática”, en Programa Chile Sustentable (ed.), *Por un Chile sustentable. Propuesta ciudadana para el cambio*, Lom Editores, Santiago, 1999, pág. 371.

rácter pluriétnico y multicultural de la sociedad chilena por largo tiempo negado. La ratificación del Convenio 169, a cuyos contenidos nos referiremos posteriormente, habría permitido el fortalecimiento de los derechos participatorios y territoriales de los pueblos indígenas del país, entre ellos, los del pueblo mapuche.

*Limitaciones y contradicciones
de la política indígena del Estado*

La ley indígena estableció en su artículo 1 inciso 3 el deber de la sociedad en general y del Estado en particular de “respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.” A la CONADI, como organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de los indígenas (art. 39), ha correspondiendo el rol principal en la ejecución de la política pública indígena y en el impulso de programas destinados a materializar los derechos que la ley reconoce a los indígenas y sus comunidades.

No obstante los problemas de diversa índole que afectaron la puesta en marcha de CONADI,⁷ es justo reconocer aquí los esfuerzos desarrollados por esta entidad, con el apoyo inicial de una buena parte del movimiento indígena, a fin de poner en marcha un conjunto de políticas y programas que permitiesen la materialización práctica de los derechos reconocidos a los indígenas en la ley. Entre las principales acciones impulsadas por CONADI, en coordinación con otros organismos del Estado, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la ley indígena en el territorio mapuche, esto es en las regiones del Bío Bío, Araucanía y Los Lagos, cabe destacar las siguientes:

⁷ Las dificultades para la conformación del equipo profesional y técnico idóneo para asumir las tareas que la ley le asignó, la distancia de su Dirección Nacional, ubicada en Temuco, de los centros de poder político, económico y administrativo del país, las pugnas político partidistas existentes en su interior, son hechos que obstaculizaron la efectividad de la acción de CONADI durante sus primeros años de funcionamiento.

— La destinación, a través de distintos planes y programas, incluyendo los trasposos de tierras fiscales, y los programas de adquisición de predios en conflicto y de subsidios del Fondo de Tierras y Aguas de CONADI, de alrededor de 75,000 hectáreas de tierra para individuos y comunidades mapuche entre 1994 y 1997.⁸

— El apoyo a través del Fondo de Desarrollo de CONADI a la ejecución de iniciativas de desarrollo económico, social y cultural indígena.⁹

— La constitución de tres áreas de desarrollo indígena (ADI), dos de ellas en el territorio mapuche (Alto Bío Bío y Lago Budi) y la destinación de recursos para su puesta en marcha.¹⁰

Sin embargo, no puede dejar de constataarse que los recursos han sido destinados a CONADI por el Estado para el cumplimiento de sus tareas han sido absolutamente insuficientes para hacer frente a las múltiples y urgentes necesidades de los distintos pueblos indígenas del país, en particular el

⁸ Antecedentes relativos al territorio mapuche extraídos de memorias anuales e informes de gestión de la Dirección Nacional de CONADI correspondientes a 1994-1996 y de Informe del Departamento de Tierras y Aguas de la misma dirección sobre el Fondo de Tierras y Aguas 1994-1997 (documento de trabajo CONADI, 1997). De conformidad a MIDEPLAN, durante el periodo comprendido entre 1994-1998 se habían recuperado un total de 106,525 hectáreas, de las cuales 21,784 estarían en proceso de traspaso a indígenas. El número de indígenas beneficiado alcanzaría a 97,177. No se especifica, sin embargo, la procedencia étnica de los beneficiarios (documento de trabajo de MIDEPLAN, 1999).

⁹ Dicho Fondo se ha orientado a financiar iniciativas de infraestructura productiva, fomento productivo y desarrollo local indígena, entre otras, tanto en áreas rurales como urbanas en que habita la población mapuche. De acuerdo con MIDEPLAN, el Fondo habría beneficiado entre 1994 y 1998 a un total de 8,535 familias indígenas con un total de 40,148 personas (no se especifica procedencia étnica) (documento de trabajo MIDEPLAN, 1999). Además, ha apoyado el desarrollo de programas de fomento cultural tales como la educación intercultural bilingüe y de difusión de la cultura indígena (CONADI), *Informe de Gestión* 1994-1996, Temuco, 1997, pág. 32-34.

¹⁰ El gobierno anunció en 1999 la creación de dos ADI más, una de ellas en el Lago Lleu-Lleu, región del Bío Bío. Sin embargo, éstas aún no han sido creadas. Por otro lado, si bien los recursos asignados o por asignar para la puesta en marcha de estas áreas destinadas a focalizar la acción del Estado “en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades” (art. 26 ley indígena) son importantes (de conformidad al plan trienal de inversión elaborado por la Subdirección de MIDEPLAN se considera la destinación de \$8,290,375 para el ADI de Alto Bío Bío, y de \$30,815,347 para el ADI Lago Budi (en miles de pesos) (Subsecretaría MIDEPLAN, “Balance del trabajo realizado por la Subsecretaría de MIDEPLAN en Torno a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI)”, documento de trabajo septiembre 1999), muchos de estos recursos corresponden a fondos preexistentes de los distintos organismos públicos y privados con presencia en dichas áreas. Finalmente estas ADI no han considerado la participación indígena en su interior como ha sido reclamado legítimamente por las organizaciones mapuche existentes en ellas.

pueblo mapuche. En materia de desarrollo, el presupuesto del Fondo de Desarrollo Indígena administrado por CONADI, cuyos fondos sólo se han incrementado mínimamente desde su constitución a la fecha (de M\$1,100,000 en 1994 a M\$ 1,872,602 en 1999),¹¹ no ha permitido hacer frente a la situación de pobreza que, de acuerdo con todos los estudios existentes, siguen caracterizando a la población mapuche.¹² En materia de tierras indígenas, si bien el presupuesto asignado por el Estado al Fondo de Tierras y Agua de CONADI se incrementó de M\$2,108,000 en 1994 a M\$8,150,000 en 1999,¹³ estos fondos han estado lejos de permitir la recuperación de cerca de 300 mil hectáreas de las cuales los mapuche fueron privados durante el régimen militar. La precariedad de los recursos asignados por el Estado de CONADI se hace más evidente si se considera que la población indígena del país, con un total cercano al millón de personas mayores de 14 años a 1992, representa alrededor de 10% de la población total del país.¹⁴

Otra situación que debe ser constatada aquí es la contradicción que ha existido entre los deberes que la ley asigna al Estado en relación con los indígenas y sus comunidades, las acciones impulsadas en los últimos años por la propia CONADI a fin de promover la ampliación de las tierras indígenas y el desarrollo económico y social mapuche, y el respaldo que la administración del presidente Frei Ruiz-Tagle ha dado a la expansión de proyectos de inversión no indígenas en el territorio histórico de este pueblo. En efecto, a pesar de las obligaciones que el artículo 1 inciso 3 de la ley establece para el Estado, el gobierno, en forma consistente con su política económica y su objetivo de insertar a Chile en los mercados internacionales, no sólo ha permitido, sino que ha promovido las inversiones productivas o de infraes-

¹¹ Antecedentes MIDEPLAN, 1999.

¹² De acuerdo con un estudio de la División Social de MIDEPLAN basado en los resultados de la encuesta CASEN 1996, 38.4% de la población mapuche es definida como pobre, siendo 11.7% de ellos indígena. Valenzuela, Rodrigo, *Situación de los pueblos indígenas en Chile*, División Social MIDEPLAN, apuntes de trabajo núm. 1, enero de 1998 (inédito).

¹³ Antecedentes MIDEPLAN, 1999.

¹⁴ 998,385 personas mayores de catorce años declararon pertenecer a un grupo étnico indígena en 1992, del total de 9,660,367 del mismo grupo etario a nivel nacional (Censo de Población y Vivienda, Chile, 1992). Los recursos asignados por el Estado a atender las necesidades de este importante sector de la población contrastan con aquellos destinados —directa o indirectamente— a otros sectores minoritarios de la población, tales como el sector empresarial o el sector militar.

estructura, tanto públicas como privadas, en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

En el caso del territorio mapuche, ello ha significado que a 1996 existiera un total de 1,357 concesiones mineras constituidas (o en trámite de serlo) por empresas mineras nacionales o extranjeras, 144 de las cuales se encontraban especialmente en tierras de comunidades mapuche o huilliche; que a la misma fecha se hubiese otorgado a particulares no indígenas un número significativo de concesiones de acuicultura en los lagos Calafquen, Pellaifa, en las costas de Carahue, Tolten, Valdivia y Chiloé en aguas colindantes a comunidades mapuche; y que para entonces se hubiese otorgado aproximadamente 75% de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales disponibles en el mismo espacio territorial, derechos de los cuales sólo 2% está en manos mapuche.¹⁵ La apropiación por no indígenas de recursos mineros, de las aguas y de otros naturales que se encuentran en tierras indígenas o tierras colindantes a ellas ha sido amparada por cuerpos jurídicos tales como el Código de Aguas, el Código Minero, la Ley de Pesca y la propia Constitución Política del Estado, las que permiten al Estado el otorgamiento de concesiones de explotación o uso de dichos recursos a particulares que los soliciten, aun cuando ellos no tengan vinculación alguna con las tierras en que tales recursos se encuentran.

Por otra parte, las políticas impulsadas por las autoridades con base en el marco jurídico preexistente a la recuperación de la democracia, han contribuido además a la enorme expansión de la industria forestal en la zona sur del país con grave impacto para los mapuche y su medio ambiente.¹⁶ La magnitud de la expansión forestal en el territorio mapuche es tal, que se

¹⁵ Antecedentes contenidos en Toledo, Víctor, "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras", en *Anuario Liwen*, núm. 4, junio de 1997, pág. 42.

¹⁶ La principal herramienta legislativa utilizada para fomentar la expansión forestal privada en el país ha sido el Decreto Ley núm. 701 de 1974. Dicho Decreto Ley, cuya vigencia se prolongó por 20 años, y que durante la administración de Frei se renovó, con algunas variaciones, por quince años más, libera de impuestos y subsidia directamente las plantaciones forestales, devolviendo al propietario 75% de su costo, además de los costos de manejo y administración. Debido a este subsidio, que ha beneficiado a las grandes empresas, las plantaciones forestales en el país subieron de 2000 mil hectáreas en 1974 a 2.1 millones de hectáreas en 1996. Larrain, Sara y Víctor Menotti, "Implicancias de la globalización económica sobre la biodiversidad y los bosques de Chile", en Hoffmann, Adriana de, *La tragedia del bosque chileno*, Santiago, Antártica Quebecor, 1988, pág. 332.

estima que las empresas dedicadas a este rubro, de propiedad tanto nacional como extranjera,¹⁷ poseen un total aproximado de un millón y medio de hectáreas entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos.¹⁸ Sólo una empresa, forestal Mininco, poseería un total de 350 mil hectáreas de tierras destinadas a la forestación con especies exóticas, la mayor parte de ellas en el territorio mapuche,¹⁹ en contraste con las aproximadamente 500 mil hectáreas de tierras que fueron reconocidas a los mapuche por el Estado a través de los títulos de merced.

Una importante cantidad de las tierras hoy poseídas por las empresas forestales son reclamadas por las comunidades. Sólo en la provincia de Arauco se estima en alrededor de 60 mil las hectáreas poseídas por las empresas forestales en conflicto con comunidades mapuche.²⁰ Dichas demandas se fundamentan en el hecho de haber pertenecido éstas a los territorios jurisdiccionales de los longko o caciques antiguos en el periodo pre reduccional, o de haber sido incluidas dentro de los títulos de merced otorgados por el Estado y haber sido luego apropiadas por particulares en virtud de las leyes divisorias vigentes entre la década del veinte y la del noventa, o haber sido ocupadas por sus comunidades (y muchas veces forestadas con apoyo estatal) durante el periodo de la reforma agraria, y luego haberlas perdido durante el proceso de contrarreforma agraria bajo el régimen militar.²¹

Cabe señalar que las prácticas forestales de estas empresas, las que hasta ahora han estado basadas en la destrucción del bosque nativo para la explo-

¹⁷ Las ventajas tributarias, las menores exigencias ambientales y el bajo precio de la mano de obra han favorecido la inversión extranjera en este rubro. Entre los capitales extranjeros hoy existentes en esta industria se encuentran aquellos procedentes de Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Holanda y Suecia, los que se han asociado con capitales nacionales dedicados al mismo rubro. Catalán L. Rodrigo y Ruperto Ramos A., *Pueblo mapuche, bosque nativo y plantaciones forestales. Las causas subyacentes de la deforestación del sur de Chile*, Ediciones Universidad Católica de Temuco, Temuco, 1999, págs. 52-53.

¹⁸ *El Mercurio*, 15 de enero de 1999.

¹⁹ *La Época*, 1 de marzo de 1998.

²⁰ A ellas se suman 10 mil hectáreas reivindicadas por las comunidades mapuche de Lumaco, provincia de Malleco, 3 mil hectáreas reivindicadas en la zona de San Juan de la Costa, provincia de Osorno, y en una cantidad indeterminada de hectáreas las reclamadas por comunidades huilliches de Chiloé. En Naguil, Víctor, "Conflictos en el territorio mapuche, intereses, derechos y soluciones políticas en juego", en *Liwen*, núm. 5, 1999, pág. 18.

²¹ Aywin, José y Martín Correa, "Tierras indígenas de Malleco: Antecedentes histórico legislativos y estudios de comunidades", en Instituto de Estudios Indígenas (ed.), *Tierra, territorio y desarrollo indígena*, UFRO, Temuco, 1995, págs. 55-66.

tación de astillas y en la tala rasa para la plantación de especies de rápido crecimiento (*Pinus radiata* y *Eucalyptus globulus*),²² han generado enormes impactos ambientales, entre ellos la erosión del suelo, la degradación y disminución de las fuentes de agua, la significativa reducción de la flora y fauna a la cual la cultura mapuche ha estado relacionada desde hace mucho tiempo, todo lo cual ha incidido en el empobrecimiento material y cultural de las comunidades mapuche y en la migración de sus integrantes hacia los centros urbanos.²³ No es de extrañar entonces que muchas de las movilizaciones y demandas mapuche en defensa de su derecho a la tierra y a un desarrollo compatible con su ambiente y cultura se hayan centrado en las industrias forestales que hoy los rodean.

A esta situación, por último, debe agregarse la de los proyectos de inversión en infraestructura caminera o energética impulsados desde el Estado y/o el sector privado en los últimos años en el mismo territorio. Un ejemplo de ellos es la denominada carretera de la Costa, cuya construcción, desde la región del Bío Bío hasta la región de Los Lagos ha sido promovida por el Ministerio de Obras Públicas. Dicha carretera cruza áreas densamente habitadas por población mapuche, tales como el lago Budi en el territorio mapuche lafquenche y San Juan de la Costa en el territorio mapuche huilliche, afectando a un número significativo de sus comunidades. Es el caso también de la ampliación de la ruta 5 sur, también promovida por el Estado, proyecto que a la altura de las comunas de Temuco y Padre las Casas (By pass de Temuco) cruza por tierras de comunidades mapuche.²⁴ Otro caso de público conocimiento es el del proyecto central hidroeléctrica Ralco que la empresa ENDESA ha propuesto en el Alto Bío Bío, obra que de construirse significaría el desplazamiento de aproximadamente 100 familias (500 personas), en su mayoría mapuche pehuenche, de las tierras en que han vivido desde tiempos inmemoriales y que han sido reconocidas como tierras indígenas por el Estado.²⁵

²² Larraín, Sara y Víctor Menotti, *op. cit.*, pág. 332.

²³ Vergara, Jorge *et al.*, *op. cit.*, pág. 124.

²⁴ Naguil, Víctor, *op. cit.*, pág. 19.

²⁵ Para un análisis de este conflicto y de sus importantes implicancias en la relación entre el pueblo mapuche y el Estado se sugiere ver Morales, Roberto *et al.*, *Ralco modernidad o etnocidio en el territorio mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco, 1998; Domingo Namuncura, *Ralco: ¿represa o pobreza?*, Ed. Lom, Santiago, 1999.

Debe observarse que estos proyectos se han estado materializando no sólo enfrentando la crítica del movimiento mapuche,²⁶ sino también transgrediendo derechos que la propia legislación indígena vigente reconoce. En efecto, la materialización de los proyectos hidroeléctricos y carreteros se ha hecho vulnerando la protección que el artículo 13 inciso primero de la ley indígena otorga a las tierras indígenas “por exigirlo el interés nacional”.²⁷ Por otra parte, los derechos participatorios que la ley reconoce a los indígenas tampoco han sido respetados. La opinión de las comunidades directamente afectadas por estos proyectos no ha sido considerada por los servicios de la administración del estado como ordena el artículo 34 de la ley indígena,²⁸ en tanto que la participación de los indígenas en CONADI ha perdido la fuerza que antes tuviera. Finalmente, el deber que la ley establece al Estado de velar por el desarrollo de los indígenas y sus culturas tampoco ha sido respetado. Los impactos adversos, tanto económicos como culturales, que las inversiones públicas y privadas han tenido en las comunidades mapuche son significativos.²⁹ Lejos de beneficiar a dichas comunidades, como señalan muchas veces los empresarios privados, las estadísticas sociales demuestran que, en los sectores en que dichas inversiones se efectúan, la migración no disminuye,

²⁶ El Congreso Nacional Mapuche celebrado en 1997 condenó estos “megaproyectos” por sus negativas implicancias socioculturales y ambientales en comunidades señalando: “Mas allá de los impactos ambientales, la discusión está en los riesgos de pérdida de tierras, en el desarraigo de la comunidad. En la desconfianza frente a las compensaciones e indemnizaciones, en fin, en la justicia que debe existir en el trato hacia los mapuche”. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, Conclusiones, Temuco, noviembre 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

²⁷ En el caso de la central hidroeléctrica Ralco, por ejemplo, el consejo nacional de CONADI procedió a autorizar en 1999 la constitución de servidumbres y contratos de permuta sobre tierras de propiedad de familias pehuenche para permitir la ejecución de este proyecto. Cabe señalar que dichas permutas habían sido rechazadas por la propia CONADI con autoridad con base en el artículo 13 inciso 2 de la ley indígena, el que prohíbe el gravamen de las tierras indígenas cuando éste comprende la casa-habitación y el terreno necesario para la subsistencia.

²⁸ La opinión contraria de la casi unanimidad de los integrantes de las comunidades afectadas por el proyecto Ralco fue manifestada en carta dirigida a la directora nacional de CONAMA en 1996. La opinión crítica de los integrantes de las comunidades afectadas por el By Pass fue hecha pública por el Comité de Defensa contra el By Pass de Temuco a las autoridades regionales y nacionales. Dichas opiniones no fueron consideradas por las autoridades respectivas.

²⁹ Los representantes mapuche en el Congreso Nacional de este pueblo señalaban respecto a dichos impactos: “Estamos empeñados igual que todos en el desarrollo del país, pero esto no debe ser a costa del territorio y la cultura mapuche, porque la marginalidad, la postergación económica, la discriminación que estigmatiza, la inequidad, atentan directamente contra nuestra supervivencia e identidad”, Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *op. cit.*

sino por el contrario, se incrementa, y que la situación de pobreza de la población se mantiene.³⁰

Evolución de la demanda mapuche

Durante la última década se ha profundizado en el mundo el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas, el cual se ha intensificado en el contexto del creciente cuestionamiento que hoy se hace de los llamados “Estados-nacionales”,³¹ la mayor parte de los cuales no da cuenta de la diversidad étnica y cultural existente en su interior.³² Los pueblos indígenas, cuya población mundial ha sido estimada en 300 millones,³³ se han organizado progresivamente –tanto a nivel nacional como internacional– en defensa de sus intereses, reclamando, entre otros derechos, el reconocimiento de su carácter de pueblos, la protección y control de sus tierras y recursos naturales tradicionales, el derecho a participar en las decisiones que les afectan y/o a gobernarse a sí mismos de acuerdo con sus leyes e instituciones propias, el derecho a mantener y desarrollar sus lenguas, culturas y religiones propias, así como el derecho a desarrollarse de acuerdo con sus propias cosmovisiones y culturas.

Diversos foros internacionales han avanzado hacia el reconocimiento de algunos de estos derechos en la última década. Es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entidad que en su Convenio 169 de 1989, el único instrumento jurídico internacional obligatorio específicamente referido a los pueblos indígenas, reconoció a estos pueblos su carácter de

³⁰ Estas tendencias son constatadas en estudios realizados por José Bengoa en un número importante de comunidades rurales mapuche de las regiones del Bío Bío, Araucanía y Los Lagos en 1995 y 1996. Bengoa, José, *Los Mapuche. Comunidades y localidades en Chile*, INE-SUR, Santiago, 1997.

³¹ Un interesante análisis de la génesis de los Estados nacionales en Europa en los siglos XVIII y XIX, y posteriormente en América Latina, así como del cuestionamiento que los pueblos indígenas hoy hacen de ellos es realizado por Héctor Díaz Polanco en su libro *Autonomía regional. La autodeterminación de los Pueblos Indios*, Siglo XXI, México, 1991, págs. 15-26.

³² De acuerdo con Kymlicka, casi no existen hoy en el mundo Estados que no estén compuestos por una diversidad de grupos étnicos, culturas y lenguas. Los aproximadamente 200 Estados independientes existentes a fines de los ochenta albergaban a 5,000 grupos étnicos diferenciados divididos en 600 grupos lingüísticos. Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship. A liberal Theory of Minority Rights*, Carleton Press, Oxford, 1988, pág. 1.

³³ Lerner, Natan, *Griup Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1990, pág. 100.

tales,³⁴ así como su derecho a participar en la definición de sus propios asuntos,³⁵ y a algunos grados de autogobierno al interior de los Estados.³⁶ El mismo Convenio reconoce a estos pueblos derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 14.1).³⁷ 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).

Es el caso también de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, los cuales en años recientes han avanzado en la redacción de declaraciones de derechos en las que se reconoce a los pueblos indígenas importantes derechos políticos, territoriales y culturales. Es así como en 1994 la Sub Comisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la primera entidad adoptó el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, y en 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la última entidad aprobó un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ambos proyectos profundizan en el reconocimiento y protección de los derechos políticos de los indígenas al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación de su condición o *status* político y de su desarrollo económico,

³⁴ No obstante, su artículo 1 inciso 3 limita el sentido de esta denominación al afirmar que “la utilización del término pueblos no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

³⁵ Dispone que los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (art. 6.1), y “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente... a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones efectivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (art. 6.2).

³⁶ Establece que los pueblos indígenas tendrán “el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo..., y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (art. 7.1), y el derecho de “conservar sus costumbres e instituciones propias...” (art. 8.3).

³⁷ Dispone que los gobiernos deberán tomar medidas para salvaguardar su derecho “a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (art. 14.1), así como para “determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (art. 14.2).

social y cultural (art. 3. PDONU y art. XV PDOEA). Dichos proyectos reconocen como forma concreta de ejercer la libre determinación, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (art. 31 PDONU y art. XV.1 PDOEA).³⁸ Ello además de reconocer a los indígenas derechos sobre sus tierras, territorios, así como sobre los recursos naturales que en ellos se encuentran, en términos similares al Convenio 169 de la OIT. Aunque tan sólo se trate de proyectos de declaraciones aún no aprobados, ellos, al igual que el Convenio 169 de la OIT, han tenido fuerte impacto en los ordenamientos jurídicos y políticas internas de los Estados en los últimos años. Países como Canadá, Colombia, Dinamarca, Nicaragua, Noruega y Panamá, entre otros, reconocen hoy derechos de autonomía y territorialidad de los pueblos indígenas.³⁹

Los pueblos indígenas de Chile no han estado ajenos a estos procesos. Sus representantes han participado en forma activa durante la última década en los foros internacionales donde se debaten sus derechos. Han conocido, además, de las experiencias hoy existentes en distintas latitudes en esta

³⁸ Entre las materias sobre las cuales los pueblos indígenas pueden ejercer estos derechos, dichos proyectos identifican la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de las tierras y recursos, el medio ambiente, el acceso a las personas que no son miembros a su territorio y los medios de financiar estas funciones autónomas. Es importante subrayar que ambos proyectos están reconociendo a los pueblos indígenas lo que en teoría política se conoce como libre-determinación interna, la que en contraposición a la llamada libre-determinación externa, no pone en peligro la integridad física de los Estados, al no permitir su derecho a la independencia o secesión. Para un análisis de las distintas dimensiones del derecho a la libre-determinación se sugiere ver Stavenhagen, Rodolfo, "Human Rights and Peoples Rights-The Question of Minorities" en *Interculture*, núm. 103, vol. XXII, núm. 2, 1989, págs. 14-15.

³⁹ De particular interés en esta materia es el caso de Canadá, país donde la población indígena (estimada en 800 mil personas) representa tan sólo 2.7% de la población total. Producto de la presión indígena, el gobierno federal de ese país reconoció en 1995 el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, manifestando su interés en llegar a acuerdos que permitan a estos pueblos el ejercicio de poderes legislativos y administrativos en una amplia gama de materias, excluyendo solo aquellas relacionadas con la soberanía, defensa, política monetaria, relaciones externas de Canadá y el derecho criminal sustantivo. Con base en esta política, ya los lineamientos establecidos por las cortes de ese país, se han suscrito desde la década de los sesenta una serie de tratados entre los gobiernos (federales y provinciales) y diversos pueblos indígenas en que se han reconocido a estos últimos derechos de propiedad y uso (caza, pesca, entre otros) en importantes áreas reivindicadas por ellos, derechos de administración compartida sobre extensas áreas de tierras fiscales y parques, así como derechos de autogobierno que les permiten el manejo de sus asuntos internos. Finalmente, se ha verificado un proceso de traspaso a los indígenas de los recursos públicos destinados a su desarrollo económico y cultural. A 1997 más de 80% de los recursos del Ministerio de Asuntos Indígenas de ese país eran administrados por los indígenas.

materia. Este conocimiento ha influido fuertemente en el discurso de sus organizaciones, explicando, al menos en parte, el crecimiento énfasis que las organizaciones mapuche ponen hoy en la demanda por autonomía, por asumir el control de sus propios asuntos en los espacios territoriales en que viven o reclaman.

Así, a las demandas orientadas al reconocimiento de la autonomía y de la territorialidad del pueblo mapuche que desde hace alrededor de una década vienen planteando el Congreso de Todas las Tierras y Liwen en este sentido,⁴⁰ se han ido sumando en los últimos años las de muchas otras organizaciones mapuche hoy desencantadas con el Estado y con la posibilidad de obtener respuesta a sus demandas y aspiraciones más sentidas a través de los mecanismos creados por la ley indígena. El propio Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, en reunión celebrada en 1997 con participación de gran cantidad de representantes de este pueblo –muchos de los cuales hasta entonces estaban vinculados a CONADI–, junto con criticar la política indigenista del Estado por no permitir “la equidad ni la participación”, propuso la autonomía como “eje de articulación del nuevo diálogo que impulsa el pueblo mapuche en su relación con el Estado y la sociedad chilena...”⁴¹ El mismo Congreso incorporó el concepto de territorialidad indígena antes ausente en el discurso de muchas de las organizaciones participantes, exigiendo su reconocimiento y protección.⁴² Finalmente, en materia de desarrollo, propone la reforma de las ADI, de modo de que éstas se constitu-

⁴⁰ El Centro Liwen reafirmó recientemente la vigencia de estas demandas al afirmar: “Así, el tema del territorio, la autonomía y la autodeterminación siguen siendo contenidos centrales y pendientes...”(Naguil, Víctor, *Liwen*, núm. 5, 1999, pág. 7). Lo mismo hace el Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam) en una reciente ponencia presentada ante la Cámara de Diputados titulada “Los derechos de los pueblos indígenas. Un desafío para la democracia”, en Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, *Jornada Temática “Los derechos de los pueblos indígenas. Un desafío para la democracia”*, Santiago, 12 de julio, 1999.

⁴¹ Como propuesta concreta para lograr dicha autonomía plantea la creación de una serie de un Parlamento Mapuche, con representación de autoridades tradicionales mapuche de distintas regiones (desde Bío Bío a Los Lagos), de un Tribunal Mapuche, y de una Unión Comunal de Organizaciones Mapuche. El Congreso sugirió además la constitución de un padrón electoral mapuche con este fin. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, noviembre de 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue), págs. 3-4.

⁴² Al respecto el Congreso afirma: La tenencia de la tierra es la base del pueblo mapuche, como asimismo el uso de las aguas de los ríos, de los lagos y del mar. Aun cuando la mitad de la población está en zonas urbanas la referencia ideológica cultural es la tierra y el territorio mapuche ancestral”. *Ibidem*, pág. 3.

yan en espacios de autogestión y de participación indígena, y de protección del territorio frente a proyectos que perjudican el medio ambiente.⁴³

Otra propuesta, en la misma línea, que merece destacarse es la elaborada recientemente por la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco. Esta organización se basa en los conceptos de “Pueblo, Nación originaria, control territorial, desarrollo endógeno, autonomía y libre determinación” para proponer la creación de los “Espacios Territoriales de Patrimonio Lafkenche.” Estos últimos son entendidos como áreas de “protección y conservación de los espacios naturales y culturales” que las comunidades aún poseen en las distintas comunas de la provincia, e incluyen tanto las tierras como “sus recursos suelo y subsuelo y espacios naturales, de la misma manera que los espacios ribereños y costa que poseemos...” La misma entidad propone que estos espacios sean administrados por una Asamblea Territorial, la cual estará integrada por un conjunto de consejeros territoriales y presidida por un Coordinador Territorial electo por sufragio universal por todas las comunidades de la provincia. Finalmente propone el reconocimiento de dicha institucionalidad, y de su Coordinador como autoridad política con derecho a voz y voto en las instancias de participación en el poder comunal, provincial, regional y nacional.⁴⁴ El valor de esta propuesta reside en que se trata, en opinión de este autor, del primer documento de una organización territorial mapuche que contiene una propuesta acabada para hacer viable el derecho a la territorialidad y a la autonomía reclamado por este pueblo.

En síntesis, si bien se debe reconocer que las demandas hoy formuladas por las organizaciones mapuche siguen difiriendo entre sí, a veces sustancialmente, no puede desconocerse que hay una evolución significativa en relación con la demanda que éstas formularan a finales de la década de los ochenta al concluir el régimen militar. De una demanda centrada en el derecho de los mapuche a la tierra y a la participación dentro del aparato del Estado en la resolución de sus asuntos, se ha pasado a una demanda

⁴³ *Ibidem*, pág. 10.

⁴⁴ Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, VIII Región, Chile, “De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales”, Tirúa 1999, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

centrada en el reconocimiento de la territorialidad indígena hasta hoy negada en el país, así como del derecho a un desarrollo político y cultural autónomo al interior de dichos territorios.⁴⁵ Esta evolución ayuda a entender el cuestionamiento que el movimiento mapuche hace hoy a la participación indígena en CONADI, espacio que en última instancia responde al gobierno, y no a los indígenas que integran su consejo nacional, como ha quedado demostrado en los últimos años. El carácter mixto o bipartito de esta ciudad –con representación de gobierno y de indígenas– que parecía tener cierta lógica al momento del debate de la ley indígena, no se compatibiliza con las demandas hoy emergentes en el movimiento mapuche.⁴⁶

La estrategia del gobierno frente a los conflictos

En una estrategia orientada a hacer frente al creciente cuadro de conflictividad existente en el territorio mapuche y a recuperar la confianza perdida de este pueblo y sus comunidades, durante 1999 el gobierno impulsó diversas iniciativas. A la constitución de un Comisión Asesora en Temas del Desarrollo Indígena a fin de que elaborase una propuesta destinada a elevar la calidad de vida de los indígenas,⁴⁷ se sumó la convocatoria a las organizaciones mapuche a suscribir el denominado Pacto por el Respeto Ciudadano a través del cual se pretendía que “... la paz, el respeto y la celebración de la diversidad erradiquen la ignorancia, la violencia y la discriminación”.⁴⁸

⁴⁵ De acuerdo con el antropólogo de la Universidad de Chile, Rolf Foerster, las demandas mapuche hoy en gestación se escapan al ámbito de lo étnico para desplazarse al escenario de lo etnonacional. Foerster, Rilf, “¿Movimiento étnico o movimiento etnonacional mapuche?”, en *Revista de Crítica Cultural* 52/53, núm. 18, 1999.

⁴⁶ Es importante señalar que en la legislación comparada no se encuentran otras agencias públicas como CONADI que incentiven la participación indígena al interior del aparato de Estado. La tendencia hoy dominante en esta materia es que los Estados tengan su institucionalidad propia en materia indígena, sea esta un ministerio, una oficina o una corporación, desde la cual impulsan su política hacia los pueblos indígenas y dialogan con ellos, y que los pueblos indígenas tengan sus organizaciones autónomas desde las cuales formulan sus demandas y negocian con el Estado.

⁴⁷ Decreto Supremo núm. 122 de MIDEPLAN de mayo de 1999.

⁴⁸ Suscrito por el Presidente Frei y las organizaciones mapuche en La Moneda el 5 de agosto de 1999.

Con ocasión de la suscripción de este Pacto, el presidente Frei se comprometió a impulsar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT cuya aprobación por el Congreso Nacional está pendiente desde 1991. Anunció además una serie de medidas destinadas a promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas, en particular del pueblo mapuche. Entre estas medidas destacaba la entrega de 140 mil millones de pesos para solucionar las demandas de las comunidades indígenas del país durante el periodo comprendido entre el segundo semestre de 1999 y el año 2002.⁴⁹ Finalmente, el gobierno impulsó la realización de una ronda de consultas en comunidades mapuche, a través de los denominados diálogos comunales, con el objeto de recabar antecedentes para una mejor comprensión y sistematización de la demanda indígena.⁵⁰

A pesar de las medidas anunciadas por el gobierno, muchas de las cuales aún no se concretan,⁵¹ los conflictos en el territorio mapuche no sólo se han mantenido sino que, según todas las informaciones disponibles y observaciones de terreno, se han agudizado desde entonces hasta la fecha. Ello no es de extrañar, puesto a que los problemas que afectan a las comunidades mapuche –falta de tierra, pobreza, migración, entre otros– siguen siendo los mismos. Además, el gobierno mantiene inalterado su apoyo a proyectos de inversión que vulneran los derechos participatorios y territoriales que los indígenas reclaman. Más aún, a pesar del énfasis que algunas autoridades de gobierno han puesto en el diálogo con las comunidades mapuches como forma para enfrentar sus

⁴⁹ Dichos foros se canalizarían a través de los ministerios de Agricultura, Salud, MIDEPLAN, Educación, Obras Públicas y Vivienda y serían destinados a infraestructura y servicios, desarrollo productivo, cultura, identidad, salud y vivienda (*La Tercera*, 6 de agosto de 1999). Se trata, según todos los analistas, de una suma de los recursos públicos destinados a indígenas, y no de recursos nuevos.

⁵⁰ De acuerdo con los resultados que arrojó esta consulta en la región de la Araucanía, 40% de la demanda mapuche se concentró en infraestructura y servicios, 32% en aspectos económicos productivos, 15% en aspectos sociopolíticos, 12% en tierra y sólo 1% en materia cultural. MIDEPLAN, Documento de Trabajo Comisión Indígena, 1999. Sorprende la escasa relevancia que de acuerdo con estas estadísticas tiene la demanda mapuche por la tierra.

⁵¹ Es el caso de los proyectos de reforma constitucional y para la ratificación del Convenio 169, los que siguen sin ser aprobados hasta la fecha y que, con la actual composición del Congreso Nacional, es difícil que lleguen a serlo. Más aún, el primer proyecto tiene un carácter puramente simbólico, que en poco o nada alteraría la situación en que hoy viven los mapuche, puesto a que no establece derechos concretos en favor de los indígenas.

demandas,⁵² los agentes policiales dependientes del Estado han incrementado los niveles de represión que ejercen en contra de mapuches involucrados en ocupaciones de tierras u otras acciones de hecho en los últimos meses.⁵³ Ello es consistente con la estrategia de mano dura que ha sido exigida al gobierno por el empresariado —en particular por la Corporación de la Madera— a fin de garantizar el Estado de Derecho, el que a juicio de estos sectores estarían siendo gravemente amenazado por acciones de “terrorismo rural” en que estarían involucrados los mapuche.⁵⁴

La necesidad de un nuevo enfoque para abordar las relaciones pueblo mapuche-Estado

La magnitud alcanzada por el conflicto entre el pueblo mapuche y el Estado chileno así como con las empresas presentes en su territorio, nos obliga a mirar la temática aquí abordada con un nuevo enfoque. Debemos admitir que lo que está en juego no es sólo un problema de pobreza, de sectores económica o socialmente desprotegidos que deben ser integrados en los mercados laborales para convertirlos en sectores “viables” como ha propuesto el sector empresarial del país.⁵⁵ Se trata más bien de la situación de sectores étnica y

⁵² En contraste con la actitud asumida por el Ministro del Interior en esta materia, el diálogo con comunidades mapuche con conflicto ha sido propiciado en varias oportunidades a través de los medios de comunicación por el Ministro de MIDEPLAN, German Quintana y Rodrigo González, Director Nacional de CONADI.

⁵³ La creciente violencia de la acción policial en contra de comuneros mapuche ha sido denunciada en repetidas oportunidades en el último tiempo. Varias detenciones sin orden judicial y un caso de tortura ejercida en contra de un comunero mapuche por Carabineros de Padre Las Casas fueron denunciados recientemente en Temuco. Ajjarewe Wenteche de Xuf Xuf, Declaración Pública, 16 de diciembre de 1999.

⁵⁴ Cabe recordar que la Corporación de la Madera CORMA, ha exigido al gobierno en reiteradas oportunidades la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado ante los hechos ocurridos en el territorio mapuche. A juicio de esta entidad las acciones impulsadas por mapuches en la zona sur del país “...han llevado al sector forestal a vivir un peligroso clima de violencia injustificada, donde se está faltando al Estado de Derecho y afectando gravemente a las personas y al derecho de propiedad...” Declaración de Mesa Directiva de Corma, “Terrorismo rural contra empresas forestales”, en CORMA, núm. 267, abril, 1999, pág. 8.

⁵⁵ Este es claramente el enfoque de CORMA, entidad que ha manifestado su convicción de que “el problema de los mapuche está radicado en su extrema pobreza y en la falta de educación y capacitación para poder enfrentar el mundo actual”. La superación de este problema, según CORMA, es una responsabilidad que corresponde al Estado y no al sector privado. Corma, “Ley de Seguridad Interior para Autores de Incidentes Solicitó la Corma”, en CORMA, núm. 267, abril, 1999, pág. 7.

culturalmente diferenciados, por largo tiempo negados por la sociedad chilena, y su ordenamiento jurídico; de comunidades arrinconadas en su propio territorio en virtud de una política de Estado y de la acción de particulares que se beneficiaron de dicha política. Debemos reconocer, consecuentemente, que existe de parte de la sociedad chilena y del Estado una deuda histórica para con los mapuche que aún no ha sido saldada.

En forma consistente con este enfoque, se deben impulsar nuevas estrategias, diferentes a las hasta ahora desarrolladas, para abordar los conflictos que han emergido en el territorio mapuche. Contrariamente a lo que sostienen algunos sectores en el sentido de que estos conflictos sólo se solucionarían aplicando mano dura, las experiencias existentes en otros contextos nos demuestran que no es sino a través del diálogo y del entendimiento –basado en el reconocimiento y respeto del otro, de su historia, su cultura y derechos– que se podrá avanzar en su superación.⁵⁶

La necesidad de abrir caminos de solución a estos conflictos a través del diálogo ha sido propuesto no sólo por diversos sectores del pueblo mapuche,⁵⁷ sino también por colegios profesionales⁵⁸ y la iglesia católica.⁵⁹ A pesar de la aceptación formal que estos planteamientos han tenido en el gobierno y en el sector empresarial,⁶⁰ el diálogo hasta ahora verifica-

⁵⁶ Si concordamos con Rolf Foerster en el sentido de que la demanda mapuche se ubica crecientemente en el plano de las demandas etnonacionales –rechazando la hipótesis del empresariado al caracterizar las acciones de las comunidades mapuche en conflicto como acciones meramente delictivas–, entonces es aplicable a este caso lo que señala Max M. Kampelman, Vice Director del Instituto para la Paz de Estados Unidos, al referirse a las tensiones entre minorías y Estados: “aquellos estados que no consideran la noción de negociación deben frecuentemente enfrentarse a la violenta y prolongada oposición de las minorías involucradas”. De acuerdo con el mismo autor, “la flexibilidad y la negociación son los pilares fundamentales para resolver las diferencias étnicas...” Max M. Kampelman, “Foreword”, en Ruth Lapidoth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington D.C., Instituto para la Paz de Estados Unidos, 1996, págs. IX-X (trad. del autor).

⁵⁷ Al respecto, cabe destacar lo señalado por las organizaciones Identidad Mapuche Lafquenche de Arauco en su reciente propuesta: “Esperamos que con esta iniciativa que estamos impulsando se instale en Chile un diálogo constructivo que apunte a una solución global y de fondo de nuestra existencia en el territorio nacional, de lo contrario, estamos seguros que los conflictos no se terminarán, seguirán agudizándose”. Identidad Mapuche Lafquenche de la Provincia de Arauco, *op. cit.*, pág. 23.

⁵⁸ Colegio de Antropólogos de Chile A. G., Declaración Pública, Valdivia, 13 de mayo de 1999.

⁵⁹ Ver declaración de Conferencia Episcopal, “Resolvemos los conflictos con los pueblos indígenas”, Punta de Tralca, 7 de mayo de 1999.

⁶⁰ La CORMA acogió formalmente el llamado al diálogo hecho por el gobierno para buscar acuerdos frente a los problemas planteados en el territorio mapuche, CORMA, “Terrorismo rural contra empresas forestales”, *op. cit.*, pág. 8.

do parece no haber tenido la profundidad suficiente como para hacer posible acuerdos que permitan enfrentar los múltiples problemas que hoy afectan a los mapuche y a sus comunidades. Es por ello que parece de importancia detallar algunos ámbitos en los cuales dicho diálogo se hace urgente, así como las materias específicas que deberían ser abordadas a través de él:

Superación de los conflictos entre proyectos de inversión y comunidades mapuche

La magnitud alcanzada por los conflictos a que hemos hecho referencia es tal, que éstos no sólo han afectado seriamente la convivencia pacífica y democrática en el territorio mapuche, sino también han puesto en peligro la viabilidad misma de los proyectos de inversión que hoy se intentan realizar.⁶¹ A pesar de lo anterior, no han existido a la fecha espacios significativos para el encuentro de los sectores en disputa –los mapuche, el Estado, las empresas forestales u otros–, así como para el logro de acuerdos que permitan abordar y superar los conflictos existentes entre ellos.

Se hace urgente la creación de instancias tales como comisiones, mesas de trabajo u otras, con la participación de representantes legítimos de las organizaciones mapuche, las empresas presentes en sus territorios, además del gobierno, que permitan el diálogo entre ellas. A diferencia de lo ocurrido hasta la fecha, en que las escasas iniciativas de este tipo que han existido han involucrado sólo a familias o a comunidades afectadas discretamente por proyectos de inversión,⁶² debe privilegiarse el diálogo y la negociación con organizaciones indígenas de carácter territorial, tales como las asociaciones comunales o las coordinadoras mapuche. Sólo de esta manera se posibilitará la representación colectiva de los intereses indígenas y evitará

⁶¹ La propia CORMA en sus documentos reconoce que el clima de violencia registrado en el último tiempo en esta zona puede ocasionar graves perjuicios económicos para el sector maderero. Personeros de la misma entidad aseguran que las inversiones en el territorio mapuche han disminuido a causa de los conflictos con comunidades indígenas (*El Sur*, 15 de noviembre de 1999).

⁶² En el caso del proyecto hidroeléctrico Ralco, por ejemplo, la empresa ENDESA optó por negociar acuerdos de permuta de tierras con cada familia pehuenche afectada en forma separada. No se consideró la comunidad como instancia colectiva para la negociación de dichas permutas u otras formas de compensación por la relocalización. Menos aún se consideró al Centro Mapuche Pehuenche del Alto Bío Bío, entidad que agrupa a las siete comunidades pehuenche de la zona, para estos efectos.

la manipulación de sus demandas. La incorporación de estas organizaciones mayores, además, es la única forma de garantizar que los acuerdos obtenidos a través de estas instancias tengan impacto real, y no aislado, en los territorios donde los conflictos se han dado.

Por otro lado, si se quiere lograr una solución efectiva a los conflictos surgidos en el territorio mapuche con los proyectos de inversión aquí referidos, es conveniente tener presente los lineamientos internacionales que –aun cuando no han sido acogidos en la legislación chilena– han sido establecidos en años recientes en materia de derechos indígenas. De particular relevancia son los criterios sobre derechos territoriales indígenas contenidos en el Convenio 169 de la OIT antes referido; de importancia también son los criterios establecidos por el Banco Mundial para proyectos que afectan pueblos indígenas. Dicha entidad, además de insistir en que los proyectos de desarrollo no deben impactar negativamente a los pueblos indígenas y sus culturas, plantea la necesidad de que ellos puedan beneficiarse material y culturalmente con su ejecución.⁶³

Para enfrentar los conflictos que aquí se han analizado es conveniente, además, tener presente las experiencias desarrolladas en otras latitudes en esta materia. Países como Canadá y Nueva Zelanda, entre otros, tienen una larga historia de resolución de conflictos derivados de reivindicaciones territoriales indígenas a través del diálogo y la negociación.⁶⁴ Sin perjuicio de las particularidades de cada contexto, no podemos desaprovechar estas experiencias comparadas, las que podrían dar luces para abordar los conflictos territoriales hoy vigentes en el sur del país. Podrían además, sin necesidad de reformas legislativas, abrir las puertas al reconocimiento, al menos en los casos específicos de que se trate, de derechos económicos, territoriales y culturales hoy negados a los indígenas en Chile.

⁶³ Punto 6 de la Directriz Operacional 4.20 del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas (1991).

⁶⁴ Es de interés mencionar aquí el caso de Columbia Británica, Canadá, provincia donde se ha constituido una comisión tripartita (British Columbia Treaty Commission) con participación del gobierno federal, el gobierno provincial y de alrededor de 50 primeras naciones organizadas colectivamente (First Nations Summit). En esta Comisión se están analizando y resolviendo caso a caso mediante el diálogo entre las partes temas tales como la propiedad y otros derechos que los indígenas reclaman sobre tierras y recursos naturales hoy en poder del gobierno o de empresas.

De conformidad con las orientaciones que entregan los instrumentos internacionales y las experiencias comparadas aquí comentadas, los diálogos que se desarrollen para abordar los conflictos en el territorio mapuche, si quieren ser fructíferos, deben asumir temáticas hasta ahora no incorporadas. Temas tales como los derechos históricos de los indígenas sobre las tierras y territorios que reclaman, los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en ellos, la compensación por los impactos ambientales y culturales que los proyectos de inversión generan en comunidades, la sustentabilidad futura de dichos proyectos, la participación de las comunidades indígenas en los beneficios materiales que ellos generan, deben estar presentes en estas conversaciones como han planteado algunas organizaciones mapuche.

Definición de las bases de una futura relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado chileno

A lo largo de la historia republicana la sociedad chilena ha negado la diversidad étnica y cultural existente en el país. La historiografía tradicional impuso la visión de que la nuestra era una sociedad homogénea resultante de la fusión del europeo y de los indígenas, pero con un claro predominio de los primeros y de su cultura. Las escasas menciones que se hacían de los indígenas tenían relación con su pasado, y no con su presente. En forma consistente con ello, los indígenas eran vistos como “poblaciones” aisladas, habitantes empobrecidos de sectores rurales que debían ser asimilados y/o integrados a la cultura chilena y al desarrollo del país.

Dichas ideas, prevalecientes hasta hace poco, fueron fuertemente cuestionadas por el censo de población de 1992, cuyos resultados demostraron la importancia demográfica de los pueblos indígenas en Chile. A pesar de la realidad mostrada por dicho censo, la actitud asumida por el gobierno y los empresarios frente a los hechos ocurridos en los últimos años en el territorio mapuche da cuenta de la incapacidad que aún tienen importantes sectores de la sociedad chilena para aceptar –más allá del discurso– la diversidad étnica que existe en el país, así como para comprender sus implicancias políticas y culturales.⁶⁵

De acuerdo con la tradición legalista de Chile, se ha puesto énfasis en la reforma del ordenamiento jurídico como mecanismo para enfrentar los conflictos surgidos en el territorio mapuche. Sin embargo, los problemas de relación entre el pueblo mapuche y el Estado y sociedad chilena no se resolverán sólo mediante el reconocimiento nominal del carácter pluriétnico o multicultural de la población en la ley o aun en la Constitución Política del Estado, por importante que ello parezca. Es hora de que se analice y se llegue a acuerdos sobre las implicancias que tiene la importante presencia de los pueblos indígenas en Chile. Es necesario avanzar en la construcción de acuerdos –con la participación de los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado chileno– en los cuales se definan las bases de una futura convivencia interétnica en Chile, el tipo de derechos políticos, territoriales y culturales que les corresponden a estos pueblos. Es necesario que se definan por los mismos actores, las transformaciones de carácter político, administrativo, económico, social y cultural que deben introducirse para permitir el desarrollo material y cultural de los pueblos indígenas.

Dicha reflexión y acuerdos también deben inspirarse por los lineamientos que en esta materia han sido definidos en los últimos años por foros internacionales como la OIT, la ONU y la OEA, y tener presente también las ricas experiencias de otros países en el mismo ámbito. De particular interés resulta la experiencia de México, país donde luego del alzamiento indígena verificado en 1994 en el estado de Chiapas, se han logrado importantes acuerdos entre el gobierno federal y los pueblos indígenas tendientes a la adecuación del Estado a la realidad pluriétnica y multicultural de ese país.⁶⁶

⁶⁵ Tal como señala el Colegio de Antropólogos a este respecto: “Nuestro país ha permanecido insensible frente a los movimientos que, en las últimas dos décadas, se han encaminado lentamente a demandas de carácter etnonacional. Sin embargo, la dinámica interna de estos pueblos y el contexto internacional son propicios para el despliegue de un nuevo escenario. La transformación de los pueblos indígenas en sujeto de derecho nos hará respetar nuestro país como una comunidad plurinacional”. Colegio de Antropólogos, Declaración Pública, 13 de mayo de 1999.

⁶⁶ De conformidad con los términos del Acuerdo de San Andrés, el gobierno federal y el EZLN se comprometieron en 1996 a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, entre otras, las siguientes propuestas conjuntas acordadas:

1. Impulsar una profunda transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que satisfaga sus demandas de justicia.

Lamentablemente, muchos en Chile aún se niegan a este urgente diálogo con los pueblos indígenas. Un diálogo que permita reencontrarnos como país en nuestra diversidad étnica y cultural. Curiosamente, quienes dialogan son los mismos sectores que promocionan a Chile en el exterior como un país moderno, democrático, en sintonía con las tendencias globales. Pareciera ser que para ellos la modernidad y la globalización sólo tuviesen dimensiones económicas, y no dimensiones étnicas y culturales.⁶⁷

Entre los múltiples desafíos que la globalización nos plantea está la aceptación del valor universal de los derechos humanos hoy reconocidos internacionalmente, entre los cuales se encuentran los derechos tanto individuales como colectivos de los pueblos indígenas a los que nos hemos referido. Si persistimos como sociedad en esta actitud de negación de la diversidad existente en nuestro país, si no nos abrimos al reconocimiento de los derechos políticos, territoriales y culturales que, de conformidad a las tendencias hoy imperantes en el mundo, corresponden a los pueblos indígenas, no podemos lamentarnos de los conflictos que dicha actitud genere a futuro.

Tal como nos señala el poeta Elicura Chihuailaf en su reciente *Recado Confidencial a los Chilenos*:

En un momento en que el interés universal por la cultura alcanza especial relieve en el nuevo “desarrollo” que se busca; cuando se denuncia la creciente uniformación cultural, ¿cómo ignorar las reivindicaciones de los pueblos indígenas en general y mapuche en particular, cuyo eje es la tierra y la cultura? Está diciendo mi hermano de Arauco.⁶⁸

2. Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía. Documento del Acuerdo de San Andrés, México, 18 de enero de 1996, disponible en internet (<http://spin.com.mx/~floresu/FZLN/diálogo/acuerdos.htm>).

⁶⁷ Diversos autores han reflexionado sobre la estrecha relación que existe entre el proceso de globalización verificado en la última década y los progresos experimentados en el mismo tiempo en el establecimiento de sistemas políticos democráticos, en el proceso de desarme, en el incremento de la conciencia ambiental, en el reconocimiento de los derechos de los grupos hasta ahora subordinados, en el respeto por la diversidad étnica y cultural. Ver. J. A. Schoolte, “Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization”, en Kofman, E. y G. Youngs (eds.), *Globalization: Theory and Practice*, Londres, 1996, pág. 53 y ss, y Hirst P. y G. Thompson, “Globalization and the Future of the Nation State”, *Econ and Society* (1995) 24:3 pág. 408 y ss.

⁶⁸ Elicura Chihuailaf, *Recado confidencial a los chilenos*, Santiago, Lom, 1999, pág. 206.