

LOS CONFLICTOS EN EL TERRITORIO MAPUCHE ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS.

JOSE AYLWIN O. Enero del 2002

RESUMEN.

En este artículo se entregan antecedentes que intentan explicar el porqué de los conflictos hoy existentes en el territorio mapuche, así como del deterioro de las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado. También nos referiremos a las distintas iniciativas impulsadas por el gobierno a objeto de enfrentar la crisis aquí descrita. Finalmente esbozaremos algunas ideas de posibles líneas de acción para abordar la situación de conflicto aquí descrita y contribuir a su superación. Nos referiremos en particular a la necesidad de promover un diálogo verdadero entre el Estado chileno, las empresas y las comunidades mapuche en conflicto a través del cual se aborden los problemas y de respuesta a las demandas de estas últimas. Del mismo modo se sugiere el inicio de un diálogo de mayores dimensiones, que involucre no tan solo al Estado, sino a la sociedad chilena en su conjunto, que permita definir las bases sobre las cuales se debe cimentar una futura convivencia entre pueblos diferenciados en el país.

INTRODUCCION.

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, bloqueos de caminos, acciones violentas en contra de bienes, etc. - en protesta por proyectos de inversión públicos o privados que hoy se emplazan o se planifican 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 políticas que estos impulsan en relación a 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 y 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 Huenschulaf 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 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 una situación incomprensible. Hace tan solo seis años atrás 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 a objeto 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 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 solo una década atrás, sea hoy cuestionada por el mundo mapuche? ¿Cómo se explica la demanda que hoy levantan los mapuche por reformas políticas y jurídicas a tan solo seis años de la aprobación de una ley que resultó de un proceso de discusión que involucró a una 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 hoy existente en el territorio mapuche son múltiples y complejos, los siguientes antecedentes deben ser tomados en consideración:

1. Restricciones de la ley indígena.

En Octubre de 1993 se promulgó la Ley No. 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, más 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, los que 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 No. 2568 y 2750 (1979), legislación elaborada sin participación indígena, en base a 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 resultantes 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 a objeto 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 objeto de revertir el proceso histórico de jibarización de sus comunidades, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades.⁽³⁾

El anteproyecto de 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 No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo -, también recogieron, en lo sustancial, las demandas indígenas antes reseñadas.⁽⁵⁾

Sin embargo, estas iniciativas no encontraron en los partidos de oposición representados en el Congreso Nacional la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. 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 (artículo 10 inciso 2 de ley indígena); 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 (artículo 25 del proyecto de ley); se modifica la composición del consejo nacional de CONADI (de acuerdo al proyecto de ley este estaría compuesto por once indígenas social, étnica 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 reglamento

(artículo 41 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 (artículos 90 a 94 proyecto de ley).

En consecuencia, la ley aprobada solo reconoció a los indígenas en esta materia el derecho a agruparse en comunidades territoriales o en asociaciones funcionales (artículos 36 y 37); el derecho de estas entidades a ser escuchadas y consideradas en su opinión por los servicios de la administración del Estado cuando estos traten materias que pudiesen afectarles (artículo 34); a ser consideradas en la administración de las áreas silvestres protegidas ubicadas en áreas de desarrollo indígena (artículo 35); y el derecho a una representación minoritaria y de elección indirecta en el consejo nacional de CONADI (artículo 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. Es más, prohíbe a las asociaciones asumir la representación de las comunidades. Todo ello obstaculizó, como veremos más adelante en este artículo, 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 (artículo 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 (artículo 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 forestales, uso de riberas, en tierras indígenas y aguas colindantes (artículo 18 del proyecto).

El énfasis de la ley en esta materia estuvo puesto 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 (artículo 12). La ley puso énfasis además en la protección jurídica de dichas tierras indígenas, disponiendo que estas no pueden ser, por regla general, enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción (artículo 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 u a otorgar estas a los indígenas y comunidades que carecen de ellas (artículos 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

de la dictación 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 esta 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 No. 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 carácter plurietnico y multicultural de la sociedad chilena por largo tiempo negado. La ratificación del Convenio 169, a cuyos contenidos nos referiremos más adelante en este artículo, habría permitido el fortalecimiento de los derechos participatorios y territoriales de los pueblos indígenas del país, entre ellos, los del pueblo mapuche.

2. 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 (artículo 39), ha correspondido 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 de justicia reconocer aquí los esfuerzos desarrollados por esta entidad, con el apoyo inicial de una buena parte del movimiento indígena, a objeto 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, a objeto 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:

- La destinación, a través de distintos planes y programas, incluyendo los traspasos 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 constatarse que los recursos que 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 pueblo mapuche. En materia de desarrollo, el presupuesto del Fondo de Desarrollo Indígena administrado por CONADI, cuyos fondos solo 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 a 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 Aguas 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 que los mapuche fueron privados durante el régimen militar. La precariedad de los recursos asignados por el Estado a 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 del 10 por ciento 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 objeto 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 solo ha permitido, sino que ha promovido las inversiones productivas o de infraestructura, 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 específicamente 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 el 75 por ciento de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales disponibles en el mismo espacio territorial, derechos de los cuales solo el dos por ciento 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, aún cuando ellos no tengan vinculación alguna con las tierras en que tales recursos se encuentran.

Por otra parte, las políticas impulsadas por las autoridades en base al 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 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⁾ Solo 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. Solo en la provincia de Arauco se estima en alrededor de 60 mil las hectáreas hoy poseídas por las empresas forestales en conflicto con comunidades mapuche.⁽²⁰⁾ Dichas demandas se fundamentan en el hecho de haber estas pertenecido 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 contra reforma 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 exportación 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 flor y fauna a la cual la cultura mapuche ha estado relacionada desde antiguo, 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 ello 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⁾

Debe observarse que estos proyectos se han estado materializando no solo enfrentando la crítica del movimiento mapuche,⁽²⁶⁾ sino también trasgrediendo 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, sino por el contrario, se incrementa, y que la situación de pobreza de la población se mantiene.⁽³⁰⁾

3. Evolución de la demanda mapuche.

Durante la última década se ha profundizado en el mundo el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas. Dicho debate 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 a 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, entidad que en su Convenio No. 169 de 1989, el único instrumento jurídico internacional obligatorio específicamente referido a los pueblos indígenas, reconoció a estos pueblos su carácter de 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 que 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 estatus político y de su desarrollo económico, 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 solo se trate de proyectos de declaraciones aun no aprobados, ellos, al igual que el Convenio 169 de la OIT, han tenido un 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 materia. Este conocimiento ha influido fuertemente en el discurso de sus organizaciones, explicando, al menos en parte, el creciente 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 Consejo 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, 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 estas se constituyan 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 ser destacada 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 que 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 a la demanda que estas 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 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 entidad - 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 una Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena a objeto 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⁾ 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 No. 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 período 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 solo 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 mapuche como forma para enfrentar sus demandas,⁽⁵²⁾ los agentes policiales dependientes del Estado han incrementado los niveles de represión que ejercen en contra de mapuche involucrados en ocupaciones de tierras u otras acciones de hecho en los últimos meses.⁽⁵³⁾ Ello es consistente la estrategia de mano dura que ha sido exigida al gobierno por el empresariado - en particular por la Corporación de la Madera - a objeto de garantizar el Estado de Derecho, el que a juicio de estos sectores estaría 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 esta en juego no es solo 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 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 solo 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 propuesta no solo por diversos sectores del pueblo mapuche,⁽⁵⁷⁾ sino también por colegios profesionales⁽⁵⁸⁾ 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 verificado 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:

1. Superación de los conflictos entre proyectos de inversión y comunidades mapuche.

La magnitud alcanzada por los conflictos a que hemos hecho referencia en este artículo es tal, que estos no tan solo 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 intenta realizar en ellos.⁽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 otras - así como para el logro de acuerdos que permitan abordar y superar los conflictos hoy 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 solo a familias o a comunidades afectadas directamente 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. Solo de esta manera se posibilitará la representación colectiva de los intereses indígenas y evitará 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 en los que 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 - aún 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 al que antes se hiciera referencia. 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, Nueva Zelandia, 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.

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.

2. 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 decían 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 a la tradición legalista de nuestro país, 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 solo mediante el reconocimiento nominal del carácter pluriétnico o multicultural de la población en la ley o aún 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 que se definan a 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 defina por los mismos actores las transformaciones de carácter políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales que deben ser introducidas para permitir el desarrollo material y cultural de los pueblos indígenas.

Dicha reflexión y acuerdos también deben estar inspirados 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⁾

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 rechazan este diálogo 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 dichos sectores la modernidad y la globalización solo tuviesen dimensiones económicas, y no dimensiones éticas 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 en este artículo. Si persistimos como sociedad en esta actitud de negación de la diversidad existente en nuestro país, sino 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; cuándo 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⁾

Temuco, enero del 2000.

** El autor es abogado, investigador del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera de Temuco. Artículo publicado en Revista Perspectivas (Universidad de Chile), Vol 3. No 2, 2000.*



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com> (Además: <http://www.archivochile.cl> y <http://www.archivochile.org>).

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com y ceme@archivochile.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).