



www.politicaindigena.org

LA POLÍTICA MAPUCHE DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS. LA DEMANDA DE TIERRAS Y LOS NUEVOS DESAFÍOS.

JAIME GAZMURI MUJICA

Septiembre de 2013

LOS ACUERDOS DE NUEVA IMPERIAL DE 1989

El Acta de Imperial, firmada entre el candidato presidencial de la Concertación en Diciembre de 1989, Patricio Aylwin y un nutrido y representativo elenco de dirigentes de los pueblos originarios dio origen a unos compromisos mutuos que fueron determinantes tanto en la política indígena de los Gobiernos de la Concertación como en la actitud inicial hacia ellos de la mayor parte de los dirigentes y organizaciones Mapuche. El análisis del contenido de esos compromisos, así como de los resultados de las políticas de Gobierno a que dieron origen constituye un antecedente imprescindible para entender los nuevos desafíos que enfrentarán el Gobierno y el Estado de Chile en el futuro próximo en su relación con un movimiento mapuche que ha renovado sus prácticas, sus demandas y una buena parte de sus dirigentes.

La elección del lugar del encuentro seguramente no fue fruto del azar. La Nueva Imperial fue refundada en 1882 en el lugar en que el conquistador Pedro de Valdivia había erigido un fuerte y una población en 1551, en la región con mayor concentración de población indígena que encontró en su penetración a la Araucanía, y la bautizó como La Imperial. Luego de la gran

insurrección iniciada en 1598 la ciudad fue abandonada por los españoles en 1600, junto con todas las que habían construido al sur del río Biobío. Hay quien dice que de haber triunfado los invasores la capital del nuevo Reino habría sido instalada allí. Solo alcanzaron a establecer el segundo Obispado de la nueva colonia.

José Bengoa, uno de los artífices del encuentro como representante del candidato presidencial, describe vívidamente la solemnidad del momento: “en ese sentido fue un Parlamento como aquellas grandes reuniones del tiempo de la Colonia en que el delegado del Rey se reunía solemnemente con los jefes mapuches y llegaba a acuerdos con ellos y hacían las paces”. (Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX).

Leída hoy día, es notable la concisión del Acta de Compromiso firmada en Nueva Imperial, tanto en lo que se refiere a las demandas de los pueblos, como a los compromisos asumidos por el candidato presidencial. Vale la pena transcribirla literalmente:

“Por medio de esta Acta las Organizaciones Indígenas abajo firmantes se comprometen a:

- 1.-Apoyar y defender el futuro Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia que encabezará don PATRICIO AYLWIN AZÓCAR y su gestión en pro de la recuperación democrática de Chile.
- 2.- A canalizar sus legítimas demandas de aspiraciones de justicia frente a los graves problemas que afectan a los pueblos indígenas a través de las instancias y mecanismos de participación que serán creados por el futuro gobierno de acuerdo a lo previsto en el Programa de la Concertación de la Concertación a objeto de facilitar una acción más efectiva y coordinada del Estado y las Organizaciones Indígenas que permita avanzar en la solución de dichos problemas.

Por su parte don PATRICIO AYLWIN AZÓCAR se compromete mediante esta Acta a hacer suya la demanda de los PUEBLOS INDÍGENAS DE CHILE expresada en el Programa de la Concertación, especialmente en lo referido a:

1.- El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales.

2.-La creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo, con la participación activa de los distintos PUEBLOS INDÍGENAS del país, como entidades públicas encargadas de coordinar la política indígena del Estado y de promover el desarrollo económico, social y cultural de los mismos.

3.- La creación al iniciar su gestión de Gobierno, de una Comisión Especial para los PUEBLOS INDÍGENAS con participación de profesionales de su exclusiva confianza y de representantes indígenas, como instancias encargadas de estudiar las propuestas formuladas por la organizaciones indígenas en este Encuentro, de ver su posible incorporación del Programa de Gobierno de la Concertación en la medida en que no sean incompatibles con el mismo y sean posibles de realizar en un período de cuatro años y de instar por la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Finalmente don PATRICIO AYLWIN AZÓCAR se compromete a poner todo su esfuerzo y voluntad en impulsar las iniciativas legislativas, administrativas y económicas necesarias para concretar los planes y medidas contemplados en el Programa de Gobierno de la Concertación para los Pueblos Indígenas de Chile así como aquellos que se incorporen al mismo por la Comisión antes señalada”.

La aceptación del compromiso de canalizar las legítimas demandas por la vía de los mecanismos de participación creados por el futuro Gobierno fue el que provocó las mayores discusiones entre los dirigentes indígenas, ya que significaba renunciar a la tradición del movimiento, especialmente mapuche, de reivindicar sus demandas por la vía de acciones directas de ocupación de tierras que les fueron usurpadas. Finalmente el compromiso fue acordado. Es

indispensable reconocer que, por lo menos, durante el Gobierno del Presidente Aylwin este compromiso fue cabalmente respetado por los dirigentes y las organizaciones que lo suscribieron.

De igual modo el nuevo Gobierno constituyó la Comisión Especial a los inicios de su mandato y luego envió al Congreso Nacional el proyecto de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y el que creaba la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI).

Se abría de este modo un nuevo periodo con la promesa de que el conflicto histórico entre el Estado de Chile y sus pueblos originarios, especialmente el Mapuche, encontraría los mecanismos y las políticas públicas que lo resolvieran. Esta promesa encontraba su base en el acuerdo entre la nueva coalición gobernante comprometida con la plena democratización del país y con sus compromisos asumidos con gran mayoría de las organizaciones y liderazgos de los pueblos de impulsar una política indígena mutuamente convenida.

LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CEPI)

El 17 de Mayo de 1990, a poco después de dos meses de haber asumido el mando, el Presidente Aylwin firmó el decreto que creaba la Comisión Especial de Pueblos Indígenas destinada, como quedó establecido en el artículo primero, a “asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de Gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena, y en particular, en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social, a la conservación, fortalecimiento y difusión de sus expresiones y valores culturales, y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional”. El decreto señalaba expresamente en su artículo tercero que la Comisión “deberá estudiar la conveniencia de crear un organismo público que tome a su cargo el cumplimiento de tareas de promoción y progreso de los pueblos indígenas y proponer en su caso al Presidente de la República en anteproyecto de ley respectivo”.

En el discurso que el Presidente pronunció en el acto de constitución de la Comisión, destacó la importancia que le asignaba a la tarea de proponer los contenidos de la nueva legislación indígena, un anteproyecto de ley, de manera de ingresar el nuevo cuerpo legislativo al Congreso antes del fin del año. A juicio del Presidente esa ley debería plantear “en primer lugar el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como parte de la diversidad de la sociedad chilena. Un país moderno debe reconocer las culturas que hay en su interior. La existencia de diversas culturas enriquece a la sociedad, a la Nación, a la cultura nacional. La nueva ley debe salvaguardar a estos pueblos, que son los pueblos primigenios de Chile. Debe ser una ley que fomente el desarrollo armónico y equilibrado de estos pueblos y que no propugne la asimilación, el arrasamiento de su cultura”. Nunca se había reconocido de manera tan explícita por parte de un Presidente de Chile el carácter multiétnico y pluricultural de la nación, y el interés del Estado de garantizar sus derechos y su desarrollo. Por lo menos a nivel del discurso se clausuraba más de un siglo de políticas públicas que postularon o bien su asimilación pura y simple a la nación chilena, o en el caso de los gobiernos progresistas la defensa y promoción de sus derechos como integrantes de los sectores subalternos de la sociedad, los trabajadores, los campesinos y los pobres.

La Comisión estaba formada por un Directorio y un Consejo. El primero compuesto por un Director, José Bengoa, un Subdirector, Víctor Hugo Painemal y un Secretario Técnico, Javier Huenchumilla. El Consejo se compuso de manera paritaria; diez representantes de los pueblos indígenas y otros tantos del Presidente de la República. Su relación con el Presidente de la República se establecía a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, a la sazón encabezado por Enrique Correa.

El Presidente Aylwin estableció expresamente que la Comisión se mantendría en funciones hasta la dictación de la nueva Ley Indígena y la instalación del nuevo organismo público encargado de implementar las políticas indígenas, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La Comisión se

estableció no solo como el organismo que propusiera la nueva legislación e institucionalidad indígenas, sino también se le dotó de atribuciones para la coordinación de programas, especialmente con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), orientado a los pueblos y comunidades. Se le dotó, además, de la facultad requerir a los organismos del estado todos los antecedentes necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En el acto de la firma del decreto que creaba la Comisión se anunció, asimismo, la decisión de Gobierno de la suspensión de los trámites de división de la Comunidades Indígenas que la legislación aprobada por la Dictadura militar encargaba al Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Se recogía de este modo, una fuerte reivindicación de las organizaciones indígenas del país.

EL CONGRESO NACIONAL DE TODOS PUEBLOS INDÍGENAS DE CHILE

A siete meses de la creación de la CEPI se celebró en Temuco, el 18 de Enero de 1991 el Congreso Nacional de Todos los Pueblos Indígenas de Chile, convocado para discutir y sancionar las proposiciones de las organizaciones allí representadas sobre los contenidos de la nueva ley indígena y la naturaleza y funciones de la Corporación de Desarrollo Indígena.

El Congreso estuvo precedido de un vasto proceso de discusión y debate en las comunidades indígenas en todo el país. Se realizaron más de 2.800 Asambleas en las comunidades, en las que se eligieron a más de 3.000 delegados que, a su vez, concurrieron a 15 Congresos regionales o intercomunales, que a su vez eligieron 10 delegados cada uno al evento nacional.

De esta manera el Congreso estuvo constituido por 250 delegados oficiales. A ellos se agregaron 50 delegados tradicionales, machis, lonkos y personalidades destacadas del mundo indígena. Hubo también 50 invitados de honor del mundo no indígena. Por el Gobierno intervino en su inauguración el Secretario General de Gobierno y en su clausura, el

Presidente de la República, en un acto efectuado en Gimnasio Bernardo O'Higgins de Temuco, ante un público de más de cinco mil personas.

El objetivo principal del Congreso lo estableció claramente el dirigente Juan Queupán en el acto inaugural: “hoy estamos aquí reunidos, para discutir y enriquecer, sancionar nuestro Proyecto de Ley. Podemos decir que es nuestro porque lo hemos ido haciendo en las distintas comunidades, nosotros lo corregiremos y nosotros le entregaremos al Presidente de la República, para que cumpla con su compromiso”.

Queupán vinculó el Congreso a la lucha centenaria de su pueblo: “ el Pueblo Mapuche es un Pueblo amante de la libertad y de la justicia, estas profundas convicciones nos han mantenido de pie en las horas más amargas y tristes de nuestra historia, somos hijos de un pueblo que no acostumbra a claudicar, tres siglos de lucha incesante con el conquistador español y más de 180 con el Estado de Chile, avalan y justifican esta vocación inquebrantable por la justicia, la libertad y la autonomía que nos garanticen días mejores. No han sido escasas las ocasiones en que el Estado de Chile y el Huinca criollo han buscado diversas formas y artimañas para aniquilarnos y despojarnos de nuestras riquezas, y arrebatarlos hasta la última pulgada de tierra. No lo conseguirán, porque la madre tierra somos nosotros mismos”. Junto a la recuperación de las luchas históricas se reivindica con fuerza el papel del pueblo y las organizaciones mapuche en la oposición a la dictadura y la recuperación democrática del país, por lo que se han ganado un espacio propio en el periodo período democrático que se inicia. Se reitera la demanda de la pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT y del reconocimiento de constitucional de los pueblos indígenas. Termina la alocución del acto inaugural con el homenaje a “nuestros héroes y líderes que nos legaron esta tarea liberadora,” desde Caupolicán, Fresia y Lautaro, hasta Rosa Nahueltal, Martín Painemal y Martín Alorqueo.

El Congreso de Temuco termina aprobando un documento que establece los principales contenidos que debería incluir la nueva Ley Indígena, desarrollando sus conceptos y definiciones fundamentales. Los delegados

concurrentes expresan la convicción de que se ha asistido a un evento de la mayor significación. Lo expresan de la siguiente manera: “De manera que a la luz del carácter y significado de este gran acontecimiento, en que por primera vez se hayan reunido todos los pueblos para reflexionar, discutir y analizar el presente, pero sobretodo el futuro, necesariamente quedará marcado en las páginas de la Historia como el más alto gesto unitario alcanzado en el desarrollo organizacional y reivindicativo de los pueblos indígenas”.

En la presentación del anteproyecto de la Ley se destacan las diferencias con las legislaciones indígenas anteriores.

La primera es que se rompe con el objetivo integrador o asimilacionista de las leyes anteriores, por una afirmación de la diversidad cultural de la sociedad chilena. “se reconoce por tanto el carácter propio de los Pueblos Indígenas y el derecho que les asiste a desarrollarse según sus propios criterios, cultura y costumbre”.

La segunda es que las leyes anteriores se han referido principalmente a las tierras indígenas considerando indígenas a los que allí habitaban. Ahora se legislará sobre los Pueblos Indígenas, ya sea que sus miembros vivan en áreas rurales o habiten en las ciudades. Se legislará sobre las Comunidades Indígenas, que adquirirán personería propia, independientemente de la posesión comunitaria o individual de la tierra.

En tercer lugar se reconocerá que los pueblos indígenas han sido y son grupos discriminados por lo que se establecerá el principio de la discriminación positiva, de manera de procurar la igualdad real sobre la formal, así como la búsqueda de crecientes formas de participación en la vida social, política y económica de la sociedad chilena.

En cuarto lugar se señala que uno de los principales objetivos de la nueva legislación será ampliar y proteger las tierras indígenas, “entendiendo por tales aquellas que estos tradicionalmente ocupan y sobre los cuales tienen derechos de propiedad y posesión, ya sea en forma individual o colectiva y

que provienen de sesiones realizadas por el Estado Colonial o el Estado chileno...”.

Se incorpora, y se define el concepto de territorio indígena, “siguiendo con esto las modernas legislaciones internacionales”. Por la importancia y actualidad de este tema vale la pena transcribir literalmente la definición que en 1991 se hacía de esta figura: “Se considera que los pueblos indígenas requieren para su desarrollo de un espacio ecológico, de un medio ambiente adecuado, que es necesario cautelar. El territorio es entendido como un espacio de creación, desarrollo y vida de los pueblos indígenas que excede muchas veces las propias tierras que ellos mantienen en propiedad. Son parte del territorio: las aguas, el aire, los lagos, las riberas del mar, el suelo, el subsuelo, la flora y la fauna. Los territorios de desarrollo indígena que se establecen en esta ley son espacios donde existe propiedad indígena y propiedad no indígena, y donde se aplican planes y programas de desarrollo que tienen en cuenta las particularidades de las culturas y pueblos indígenas.

En quinto lugar se plantea la necesidad del reconocimiento, el respeto, valoración y fomento de las culturas y lenguas indígenas, y de establecer un sistema de educación cultural bilingüe en las áreas de alta concentración indígena.

Finalmente se fundamenta la necesidad de crear una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena con el objeto de impulsar el conjunto de políticas públicas necesarias para promover y garantizar los derechos de los pueblos.

Las propuestas para el proyecto de la nueva Ley Indígena se ordenan en siete Capítulos. Los resumimos:

El Capítulo I se refiere a la definición legal de indígena, tanto a nivel de las personas, como de las entidades colectivas, los Pueblos y la Comunidades Indígenas. Se señalan en la ley los principales pueblos indígenas de Chile y se establecen los mecanismos para la obtención de la personalidad jurídica de las comunidades. Se destaca la importancia de la familia y la mujer indígena.

Se establecen los criterios para la definición individual de indígena y se obliga a la CONADI a llevar un registro tanto de personas como de comunidades.

El Capítulo II está referido al reconocimiento y protección de la Tierras y Territorios indígenas. La tierras indígenas se declaran inalienables, inembargables y sus derechos imprescriptibles a perpetuidad. Se establece que la propiedad podrá ser individual o comunitaria. Se limita a cinco años su arriendo y se permite su compra o venta solo entre indígenas. Se propone el establecimiento de normas de excepción al Código de Aguas “de modo que el derecho sobre estas no sean separados del derecho sobre las tierras indígenas” y del derecho de concesión exclusiva a la exploración o explotación del subsuelo y de los recursos lacustres, fluviales y marítimos colindantes con las tierras indígenas. La ampliación de las tierras indígenas es un objetivo importante de la ley para lo que se establece un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, administrado por la CONADI. Se definen, finalmente, los Territorios de Desarrollo Indígena y las modalidades de su creación.

El Capítulo III está destinado a los temas de Cultura y Educación. La afirmación central es que las culturas indígenas son “un patrimonio histórico de la nación chilena y de los pueblos indígenas”, por lo que se les debe reconocimiento, respeto y protección. Se plantea que los idiomas indígenas serán el idioma oficial, junto al castellano en los territorios de desarrollo indígena, así como que en todo el sistema educativo se deben establecer unidades programáticas que den a conocer a todos los educandos el conocimiento de las culturas e idiomas indígenas que los capacite para valorarlas positivamente. Se plantean, asimismo, un conjunto de proposiciones para la protección de las culturas y del patrimonio histórico, el desarrollo del Arte y la Artesanía y la creación de Institutos de Cultura Indígena en las principales ciudades del país. Finalmente se postula la creación de un sistema de Educación Intercultural Bilingüe para los alumnos indígenas, que “los prepare para interactuar adecuadamente tanto en su sociedad de origen, como en su sociedad global”. Se postula la necesidad de un programa especial de becas indígenas en todos los niveles de la

enseñanza, así como otro de Hogares Estudiantiles en las principales ciudades del país.

El Capítulo IV está dedicado al Derecho Consuetudinario y Justicia. Las principales propuestas se refieren al reconocimiento del derecho consuetudinario y la costumbre, para ser aplicados progresivamente desde la comunidad, a territorios y regiones; a la incorporación del derecho consuetudinario en la justicia ordinaria, y a la creación de un Sistema Judicial Especial Indígena, para el conocimiento de causas de menor cuantía, integrado por jueces indígenas propuestos por la comunidades y territorios, elegidos por la CONADI y ratificados por el Poder Judicial.

El Capítulo V versa sobre la Participación y contiene solo dos numerales. El primero titulado “De la participación de las Comunidades y Asociaciones Indígenas en el aparato del Estado” establece que en todos los niveles de la administración del Estado y en los servicios públicos que tengan relación con asuntos indígenas se deberá asegurar la participación orgánica de la Comunidades y Asociaciones indígenas. EL mismo criterio se establece para los Gobiernos Regionales y Municipales cuyas jurisdicciones exista población indígena. El segundo se refiere a las Asociaciones Indígenas, sus derechos, objetivos y formas de constitución.

El Capítulo VI se denomina Sobre el Desarrollo Indígena, el que “debe ser asumido por en forma coordinada por los distintos agentes del Estado y comunidades indígenas, correspondiendo a la CONADI coordinar la acción del Estado en este terreno. Se propone la creación de un Fondo de Etnodesarrollo, destinado a la “realización de planes y programas de desarrollo económico, social y cultural en las comunidades”. Se establece que habrá una relación directa entre el Fondo y los Territorios de Desarrollo Indígena en la aplicación de planes y programas integrales de desarrollo que tengan en cuenta “los criterios de participación, especificidad cultural y equilibrio ecológico establecidos por esta Ley. El Fondo de Etnodesarrollo será dirigido por un departamento especial de la CONADI, con participación mayoritaria indígena y representantes de los Ministerios pertinentes”.

El último Capítulo, el VII está desinado a la Corporación de Desarrollo Indígena. Se la define como un organismo de derecho público, con rango ministerial autónomo del Estado, que se vincula con éste a través del Presidente de la Republica. Su objetivo es coordinar la acción del Estado en áreas de preservación indígena y especialmente en los Territorios de Desarrollo Indígena, con miras a “incentivar y lograr el desarrollo integral económico, social y cultural de estos pueblos y de sus comunidades y personas, a fomentar sus su identidad histórico cultural, a posibilitar para los mismos los mayores grados de bienestar y asegurar la plena vigencia de los derechos humanos colectivos e individuales que les son reconocidos por los convenios internacionales”. La CONADI será dirigida por un Consejo con representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y con participación de mayoría absoluta de los distintos pueblos indígenas del país. Será presidido por un Coordinador Nacional elegido entre sus integrantes, y ratificado por el Presidente de la República. Se establece que el Fondo de Tierras y Aguas dependerá de la CONADI, y además que esta deberá desarrollar cuatro programas principales. Estos se detallan en la proposición: de Etnodesarrollo; de Tierras y Territorios Indígenas; de Cultura y Educación Indígena y de Capacitación.

Nos hemos detenido con algún detalle en las conclusiones de Congreso de Temuco sobre la nueva Ley, porque ellas constituyen un completo programa de las principales organizaciones indígenas del país, construido a través de un amplio debate en las comunidades, que define las principales reivindicaciones de los pueblos en un momento particularmente importante de la historia política de Chile, en el que se inicia un complejo proceso de transición desde la dictadura a la democracia. La alta representatividad del Congreso, que reúne por primera vez a todos los pueblos y a sus principales organizaciones y liderazgos, le otorgaba a sus conclusiones una robusta legitimidad frente al Estado y la sociedad chilenos.

Junto a la definición de los contenidos de la nueva Ley Indígena, formaba parte indisoluble de dicho Programa la demanda por el reconocimiento

Constitucional de los Pueblos Indígenas y por la aprobación por parte del Estado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Mediante la primera se perseguía que, por primera vez en su historia, el Estado de Chile reconociera el carácter multiétnico y pluricultural de la nación y a sus pueblos originarios, dotados de derechos colectivos. Mediante la segunda se buscaba incorporar a la legislación chilena los derechos de los pueblos indígenas consagrados en el derecho internacional.

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO Y EL ESTADO CHILENOS

En cumplimiento de los compromisos asumidos en Imperial el Gobierno del Presidente Aylwin despachó al Congreso Nacional el proyecto de nueva Ley Indígena, recogiendo una buena parte de las proposiciones aprobadas en el Congreso Indígena de Temuco a finales de 1990, la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT el 8 de Enero de 1991 y la reforma Constitucional estableciendo el reconocimiento de los pueblos indígenas ese mismo año.

Desde el nacimiento de la República ninguna de sus constituciones ha reconocido la existencia de los pueblos indígenas ni ha aceptado la multiculturalidad que de hecho existe en el país. Se ha impuesto la idea de que la nación chilena es una, dotada de una cultura e identidad nacionales a la que todos sus ciudadanos deben integrarse. El deber del Estado, de acuerdo a esta concepción es asimilar a ellas a todos los ciudadanos cualesquiera sean su origen étnicos. Respecto de los indígenas en el siglo XIX la tarea del Estado era civilizar a pueblos bárbaros, durante el siglo XX las versiones más evolucionadas del asimilacionismo planteaban la necesidad de incorporarlos a la modernización y el progreso al que aspiraba el conjunto del país. Si algún problema específico concernía a los pueblos originarios, y en especial a los mapuche como el más numeroso y organizado, era el de la condición de campesinos pobres y marginados en la que vivía la mayoría de ellos y sus comunidades. Incluso hasta bien avanzado el siglo XX los sectores más

progresistas del arco político -ya fueran revolucionarios o reformistas- incorporaban las demandas del pueblo mapuche a las del conjunto del campesinado, que a partir de la década del sesenta demandaba transformaciones de fondo en la estructura agraria, lo que dio gran impulso a la Reforma Agraria iniciada en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva y profundizada en el de Salvador Allende. Una parte significativa de la propia dirigencia mapuche compartía esa visión y se identificó con los partidos de centro e izquierda que impulsaron el proceso. Ello significó, entre otras cosas, que la reivindicación por las tierras mapuches usurpadas fuera recogida por dichos Gobiernos, particularmente por el de Allende. Hasta finales del 1972 unas 70.000 hectáreas fueron expropiadas y entregadas a las comunidades que las reivindicaban como suyas. En 1990, sin embargo, el cuadro era por completo diferente y la reivindicación por la propia identidad y sus derechos colectivos estaba en el centro de la demanda de los pueblos frente al Estado y la sociedad chilena. En torno al debate sobre el reconocimiento constitucional quedó establecida una disputa, no solo sobre los derechos de los pueblos, sino más allá de ellos sobre la definición misma de la nación. Se traba, entonces, de un asunto que competía -y compete- tanto a los indígenas como a los no indígenas. Una batalla política, pero esencialmente cultural, en la que está en juego la visión de la sociedad sobre sí misma, y su capacidad de superar una cultura excluyente y racista, que ha permeado muy profundamente a la sociedad y sus instituciones.

La reforma a la Constitución planteada por el Presidente Aylwin era simple. Establecía que “el Estado velará por una adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la nación chilena”. Desde el inicio el proyecto tuvo una férrea oposición de los partidos de derecha, que tenían una fuerte representación en la Cámara de Diputados y la mayoría del Senado. La piedra de toque era el concepto de “pueblos indígenas que integran la nación chilena”. Ello implicaba el reconocimiento del carácter multicultural y multiétnico de la sociedad y el Estado, y según sus detractores el derecho de autodeterminación, que podría incubar el riesgo fantasmal del separatismo y la división del Estado. El proyecto se votó en la Cámara de

Diputados, donde no alcanzó los altos quórum requeridos. Siguió un largo, e infructuoso, proceso de negociaciones en el intento de alcanzar alguna fórmula consensuada hasta que el proyecto finalmente fue archivado en 1997.

El debate se abrió nuevamente en 2001 mediante un nuevo proyecto. Esta vez la iniciativa la tomó un grupo de Senadores de la Concertación –Bitar, Hamilton, Silva y Viera Gallo- que tampoco llegó a buen puerto. El tema por tanto no estuvo presente en la reforma constitucional promovida por el Gobierno del Presidente Lagos. En el Gobierno de Michelle Bachelet se produjo un nuevo intento de acordar una reforma constitucional. En el Senado se llegó a proponer por parte de representante de la oposición de la época la fórmula según la cual la “Nación chilena es una, indivisible y pluriétnica”, contradictoria en sí misma, y que tuvo el rechazo unánime de todas las organizaciones indígenas. Aun cuando algunos miembros de la coalición de Gobierno consideraban de que, a pesar de todo, constituía un avance, tal iniciativa tampoco prosperó. De tal manera que, después de 24 años de los acuerdos de Nueva Imperial aún no ha sido posible que la Carta Fundamental incorpore esta demanda básica, a pesar de que cuenta con un apoyo hoy día mayoritario en la ciudadanía.

La ratificación por parte del Estado de Chile del Convenio 169 de la OIT, tuvo también un larguísimo trámite de 17 años y finalmente fue promulgada el 14 de Octubre de 2008. Los argumentos de quienes se oponían a su ratificación eran análogos a los que hemos señalado en el debate en torno al reconocimiento constitucional. Sin embargo la insistencia de las organizaciones mapuche, el apoyo de los Gobiernos y el estado de una opinión pública favorable hicieron posible la aprobación de la iniciativa. Sin embargo la plena vigencia del Convenio, y por lo tanto de los derechos que reconoce, especialmente de la participación en las decisiones de inversión y en la recepción de beneficios de la inversiones en tierras indígenas, aún no se concreta ya que el Gobierno de Sebastián Piñera aún no ha dictado el decreto definitivo.

Mejor suerte tuvo la nueva Ley Indígena. Su tramitación se inició en la Cámara de Diputados, donde se constituyó una Comisión Especial para su análisis. Aprobada en general fue objeto de múltiples reparos, lo que obligó a negociar un Acuerdo Marco entre los representantes de todos los partidos. En Noviembre de 1992 en Gobierno ingresó un nuevo texto que incluía los acuerdos alcanzados. La ley siguió su trámite en ambas Cámaras, en el que se introdujeron modificaciones, y la ley fue finalmente promulgada el 28 de Octubre de 1993.

El proyecto presentado por el Ejecutivo siguió en lo fundamental los lineamientos de la propuesta acordada en el Congreso Indígena de Temuco. Incluso los siete Títulos en que está desglosada tienen idéntica denominación que los Capítulos propuestos por el Congreso y que hemos sintetizado en un párrafo anterior. Más que el análisis del contenido de la ley, nos parece pertinente para este trabajo señalar cuáles fueron las principales propuestas del Congreso Indígena que no fueron incorporadas en la ley que finalmente se despachó.

En el Título II de la ley que se refiere al “Reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas” no se incorporó la demanda de que se estableciera la protección de los derechos de los indígenas y las comunidades sobre los recursos existentes en sus tierras. Ello incluía la necesidad de establecer normas de excepción en el Código de Aguas “de modo de que los derechos sobre estas no sean separados del derecho sobre la tierras”, y de la utilización y administración exclusiva de los recursos del suelo y el subsuelo. Se agregaba la demanda del derecho a la utilización exclusiva de los recursos lacustres, fluviales y marítimos colindantes con las tierras indígenas hasta dos kilómetros aguas adentro”. Es evidente que esta reivindicación significaba introducir modificaciones sustantivas a la legislación general sobre los derechos de agua y de concesiones mineras.

Vinculado al punto anterior la ley aprobada no introdujo el concepto de Territorios de Desarrollo Indígena, y lo sustituyó por el de Áreas de Desarrollo Indígena. La diferencia no es puramente semántica. El territorio no incluye

solamente las tierras, sino el conjunto de los recursos que están vinculados a ella.

Estas dos reivindicaciones no asumidas en la ley de 1993 están en el corazón de las demandas y conflictos que hoy día están planteados por las distintas expresiones del movimiento mapuche.

En el Título VI referido a la CONADI, la ley tampoco recoge algunas de las proposiciones planteadas por el Congreso. Ellas no se refieren fundamentalmente a sus objetivos ni atribuciones, sino a su composición y ubicación en la estructura del Estado. La proposición del Congreso Indígena era que la CONADI fuera un organismo de derecho público, con rango ministerial, autónomo, vinculado directamente con el Presidente de la República, dirigido por un Consejo integrado por representantes de los tres poderes del Estado y con mayoría absoluta de los representantes indígenas, elegidos por ellos mismos. La ley no le otorga al organismo rango ministerial, establece su supervisión por parte del Ministerio de Planificación y un Consejo integrado por un Director designado por el Presidente y ocho representantes del Gobierno y ocho de los pueblos indígenas. El Gobierno, así, detenta la mayoría.

Existen, por cierto, otras propuestas que la ley no incluyó, entre ellas la de crear una Universidad Indígena en el Título referido a Cultura, y la instituir la figura de “jueces de paz” en la comunidades, pero las señaladas nos parecen las más importantes.

Así y todo, es importante señalar que la aprobación de la nueva ley indígena fue asumida como un avance considerable por todas las organizaciones y liderazgos indígenas que tan decisivamente habían contribuido a su concreción.

UN NUEVO CICLO. LA RUPTURA DEL PACTO.

No cabe duda de que la aprobación de la nueva Ley Indígena marca el inicio de un nuevo ciclo en la relación entre el Estado de Chile y los pueblos originarios en general, y el pueblo Mapuche en particular. La ruptura con todas las formulaciones de las políticas anteriores del pasado es que por primera vez en la historia republicana se reconoce el carácter multicultural y multiétnico del Estado de Chile, y en que este asume el compromiso de proteger los derechos de los pueblos y desarrollar su identidad cultural. Otro elemento de novedad es que el organismo público encargado de coordinar la política indígena -la CONADI- tuviera en su máxima instancia de dirección una significativa presencia de dirigentes indígenas elegidos democráticamente.

Se inició de este modo una política en la cual la cuestión de la demanda por la recuperación de las tierras usurpadas y su ampliación ocupó un lugar central, pero no único. Se logró, además, focalizar políticas sociales para disminuir las significativas brechas de los niveles de pobreza e indigencia de la población mapuche respecto de la no mapuche, especialmente, en los sectores rurales; iniciar programas interculturales en salud y educación; y a través del Programa Orígenes desarrollar políticas específicas para el desarrollo productivo en las tierras mapuche, ya fueran recuperadas u originadas en el proceso de reducción realizado entre 1883 y 1929. Una de las políticas más exitosas ha sido la de becas para estudiantes mapuches en todos los niveles de la enseñanza y de todo el país y el establecimiento de hogares mapuche para los estudiantes de la educación superior en las ciudades de mayor concentración estudiantil. Tal política ha permitido, entre otras cosas, la emergencia de nuevas generaciones de jóvenes calificados profesionalmente, que mantienen su identidad cultural y enriquecen notablemente la densidad de las reivindicaciones y propuestas de las más diversas organizaciones. Durante los últimos años se ha asistido a la génesis de una intelectualidad mapuche en el campo de la literatura y el arte, las ciencias sociales y la historia, que está llamada a ampliar los horizontes de la cultura nacional. Las políticas públicas también han debido hacerse cargo del hecho de que hoy día la mayoría de la población mapuche es urbana, y que esta, a su vez, habita mayoritariamente en ciudades del centro y el norte del

país, la que sin perjuicio de mantener apoyar las reivindicaciones sobre tierras y territorios, plantean nuevas demandas desde su condición de indígenas urbanos. No es el propósito de este trabajo realizar una evaluación de las políticas mapuche específicas de las últimas dos décadas.

Lo que queremos destacar ahora es que durante el Gobierno de Frei se fue produciendo un distanciamiento entre este y los movimientos y dirigentes que habían concurrido al Acuerdo de Nueva Imperial, y que estaban representados en el Consejo de la CONADI. Múltiples fueron las razones de tal distanciamiento, pero sin duda el conflicto más emblemático fue el desatado por la decisión del Gobierno de apoyar un proyecto hidroeléctrico en el Alto Bío-Bío -la Central Ralco- que implicaba desplazar a comunidades pehuenches que habían ocupado el área desde tiempo inmemorial. La resistencia de muchas familias Pehuenches a abandonar sus tierras fue inicialmente muy intensa, así como la movilización de amplios sectores de opinión pública y de prácticamente todas las organizaciones mapuche. ENDESA, la empresa multinacional propietaria del proyecto, inició un arduo proceso de negociación con las comunidades y familias que debían ser desplazadas y el Gobierno aprobó en la Comisión Nacional del Medio Ambiente la autorización ambiental requerida. La autorización del desplazamiento necesitaba el acuerdo de la CONADI. Los ocho representantes indígenas del organismo se oponían al proyecto de Ralco y resolvieron votar en contra la autorización al desplazamiento de las comunidades Pehuenches. El Director Nacional, Domingo Namuncura, designado por el Presidente de la República y de origen mapuche, adoptó idéntica posición, lo que amenazaba con la inviabilidad jurídica de llevar adelante el proyecto. En tal circunstancia el Gobierno forzó la renuncia del Director Nacional. Su reemplazante permitió obtener la aprobación del Consejo con el voto favorable de todos los representantes del Ejecutivo. La fractura del Consejo de la CONADI entre la representación indígena y la gubernamental en un episodio de indudable importancia respecto del valor de los derechos indígenas sobre sus territorios, sin duda, constituye un hito muy importante en el proceso prolongado que ha llevado a esta institución a

perder el liderazgo que tuvo en sus inicios como instancia de representación de los intereses indígenas y al mismo tiempo como brazo ejecutor principal de las políticas públicas referidas a ellos. Desde 1997 se añadieron al episodio de Ralco, otros y nuevos enfrentamientos, esta vez principalmente entre comunidades de la provincia de Malleco y empresas forestales del sector, que no solo ocuparon tierras demandadas por las comunidades, sino que devastaron los equilibrios ecológicos con la implantación discriminada del monocultivo del pino insigne. El primero de Diciembre de 1997 se produjo la quema de tres camiones en Lumaco de propiedad de la empresa Forestal Arauco. Durante el año siguiente y todos los subsiguientes acciones de este tipo se repitieron con ritmo irregular, pero de manera sistemática. Había surgido un nuevo tipo de conflictos y nuevos actores y organizaciones mapuche, cuya característica central era su desconfianza radical en los procedimientos institucionales para resolver sus demandas, las que a su vez ponían cada vez más la cuestión de la autonomía y el control territorial en la primera línea de las reivindicaciones. Las nuevas organizaciones coexistían con aquellas que habían protagonizado los acuerdos de Nueva Imperial, y con muchos dirigentes que mantenían el diálogo con el Gobierno y demandaban rectificaciones. Pero puede afirmarse que ya a comienzos de los años 2000, lo que podemos denominar el “espíritu de Nueva Imperial” ya estaba roto: la idea de un pacto entre el Estado y la mayoría de las organizaciones del pueblo mapuche, para resolver por vías institucionales y con un instrumento que fuera a la vez representativo de los pueblos y brazo ejecutivo del Gobierno, las demandas postergadas de los pueblos originarios.

La posterior radicalización de las movilizaciones de una parte de las organizaciones mapuche, que se hace particularmente intensa en la provincia de Malleco, y la respuesta crecientemente policial a ellas, más la desacertada opción del Gobierno de recurrir la Ley Antiterrorista en 2006, no hacen sino reforzar la idea de que el ciclo iniciado con el advenimiento de la democracia está definitivamente agotado. A esta misma conclusión ya había llegado el propio Gobierno a las alturas de 2008.

Los dos Gobiernos posteriores al de Eduardo Frei -tanto el de Ricardo Lagos como el de Michelle Bachelet, conscientes de la ruptura del diálogo con una parte significativa del mundo mapuche intentaron desarrollar iniciativas orientadas a reconstruir un clima de entendimiento y acuerdos amplios. En la medida que estos esfuerzos no incluyeron cambios importantes en la política indígena, que recogieran las nuevas demandas, no lograron, en general, sus objetivos.

LA COMISIÓN SOBRE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

El 18 de Enero de 2001 el Presidente Ricardo Lagos mediante el Decreto Supremo 19 constituyó la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, encabezada por el ex Presidente Patricio Aylwin e integrada por otras 24 personalidades, que incluía dirigentes y académicos pertenecientes a los pueblos originarios. El artículo 1 del Decreto 19 establece los objetivos de la recientemente creada Comisión, “destinada a asesorar al Presidente de la República, en el conocimiento de la visión de nuestros pueblos indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de estado, que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios. La Comisión realizó un arduo trabajo a través de diversas subcomisiones, y luego de 18 sesiones plenarias entregó su informe final el 28 de Octubre de 2003. El mismo fue reeditado y distribuido masivamente por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas en 2008, durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet.

El extenso informe está dividido en dos partes. La primera se refiere a la “Historia de los Pueblos Indígenas de Chile y su relación con el Estado”. La

segunda incluye las “Propuestas y recomendaciones para un nuevo trato entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad chilena”. El Informe fue aprobado por la mayoría de los Comisionados constando la opinión de minoría de Felipe Larraín Bascuñan. Por su parte los Comisionados Aucán Huilcamán Paillamán, Galvarino Reimán Huilcamán y José Llanccapán Calfucura, si bien concurrieron a la aprobación del Informe, entregaron un conjunto de posiciones y recomendaciones que no es contenidas en este, y que fueron agregadas como opiniones suyas en el texto entregado al Presidente y el país.

El Informe constituye el primer intento del Estado chileno de reconstruir una historia de su relación con cada uno y el conjunto de los pueblos originarios que habitaron el territorio antes de la conquista española, y que quedaron sujetos a su soberanía luego de su total ocupación durante los finales del siglo XIX, que tome en cuenta también el punto de vista de los sometidos. Se realiza, de este modo, un valioso y, en general, logrado esfuerzo de reescribir la historia de cada uno de los pueblos originarios y su relación con el Estado de Chile. El cuadro que emerge es radicalmente distinto al de la historiografía tradicional chilena y, sin perjuicio de las críticas que ha recibido, constituye un aporte para una comprensión más equilibrada de la historia nacional.

Son igualmente relevantes las propuestas y recomendaciones contenidas en la Segunda Parte.

Se establecen los fundamentos según los cuales debe construirse el Nuevo Trato. Se afirma, entre otras consideraciones, que “la ceguera frente a la diferencia” condujo a la negación de la identidad y de la existencia de los Pueblos Indígenas y que “sobre la base de reconocer esa historia, es necesario admitir que el Estado y la sociedad chilena están en deuda con los pueblos Indígenas que forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena”. Consecuentemente ello supone la definición y puesta en vigencia de un estatuto jurídico especial para los pueblos.

La Comisión recomienda el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y lo que es particularmente relevante, establece que derechos colectivos deben ser consagrados constitucionalmente. Se detallan los principales contenidos de los derechos colectivos agrupados en tres esferas: derechos políticos, territoriales y culturales. No es el lugar de analizar en detalle este amplio abanico de propuestas, pero sí de subrayar que en materia constitucional van mucho más allá de los acuerdos y las demandas que se habían expresado catorce años antes en los Acuerdos de Nueva Imperial.

A pesar de la importancia cultural, política y simbólica del Informe, la mayoría de sus recomendaciones no se llevaron a la práctica, y en especial el reconocimiento constitucional de los pueblos y el de sus derechos colectivos. La política indígena en general, y mapuche en particular, siguió el derrotero de las anteriores, inspiradas en la Ley Indígena de 1994.

RE-CONOCER PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD: EL INTENTO DE UN NUEVO DISEÑO.

Durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, prosiguieron las movilizaciones de los sectores más radicalizados del movimiento mapuche. El Ministerio del Interior resolvió apoyar la aplicación de la ley antiterrorista contra los dirigentes acusados de acciones violentas, lo que no hizo sino agravar las cosas, tendió a convertir en una cuestión policial un conflicto de naturaleza esencialmente social y político y provocó un conjunto muy significativo de denuncias de excesos y abusos policiales contra las comunidades de las áreas en conflicto. Numerosos dirigentes fueron sometidos a procesos judiciales y condenados a prisión, generando nuevas movilizaciones y extensas huelgas de hambre, que exigían la revisión de los procesos y la liberación de los dirigentes. Surgió la reivindicación de los derechos y de la libertad de los presos políticos mapuche.

Desde el punto de vista político la Presidenta designó en Enero de 2008 un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas con el cometido de evaluar la política seguida hasta entonces y proponer las rectificaciones necesarias. El Comisionado -Rodrigo Egaña- dirigió un amplio trabajo de revisión y crítica de las políticas en curso y de las rectificaciones consideradas indispensables. Todo ello se plasmó en el documento “Re-Conocer, pacto social por la multiculturalidad”. Es útil transcribir literalmente las afirmaciones realizadas en dicha propuesta:

“Si bien las obras del Gobierno de Michelle Bachelet y de todos los Gobiernos de la Concertación significan avances sustanciales para el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas y para su plena incorporación a la sociedad en igualdad de condiciones, se constata que continúa habiendo profundas críticas al accionar estatal. El pacto de 1989 entre el Estado y los indígenas está agotado, y la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis.

Los indígenas sostienen que su problemática no ha sido asumida en forma integral. Esas demandas no satisfechas llevan a conflictos, muchos de ellos violentos, y a ver al Gobierno solamente desde la perspectiva “policial”. Finalmente, la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni vela por la inclusión e integración plena de los pueblos indígenas

Este es el marco que permite identificar los principales desafíos y los objetivos que deben ser alcanzados en el futuro: el pleno cumplimiento de los compromisos gubernamentales; y la creación de un esquema de gobernabilidad que genere las condiciones necesarias para la construcción del Pacto Social por la Multiculturalidad.

Para ello se ha elaborado un Plan de Acción que se estructura en torno a tres áreas: a) Sistema Político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo Integral de los pueblos; y c) Multiculturalidad y diversidad.”

Lo fundamental de la evaluación realizada por el Gobierno a esas alturas es que el acuerdo sustantivo conseguido entre el Estado y los pueblos indígenas en Nueva Imperial en 1989 se había roto y que la institucionalidad pública creada en la Ley Indígena de 1993 estaba agotada. De allí la afirmación de la necesidad de construir un nuevo Pacto y la formulación de un plan de acción

de Gobierno para el resto de su mandato, que sin duda era imposible de ejecutar en el plazo de menos de dos años que le restaban.

Son numerosas las proposiciones que significan cambios sustantivos de las políticas precedentes. Solo tres nos interesa recalcar aquí.

Una es la constatación de las limitaciones de la política territorial. En las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) ha faltado una “mirada global que combine elementos inmatrimales (agua, recursos naturales, biodiversidad) y elementos inmatrimales (cultura, instituciones, etc.).

La segunda es la importancia que se otorga a la Política Indígena Urbana, atendido el hecho que el 70% de la población tiene esa condición. En el plano institucional el Gobierno alcanzó a despachar el proyecto de ley que crea un Ministerio de Asuntos Indígenas, que no ha sido aprobado por el Gobierno, encargado de dirigir y coordinar las políticas indígenas que deben ser realizadas por todas los organismos públicos.

En un plano más concreto se comprometió la entrega de tierras a 115 comunidades priorizadas por la CONADI y el estudio y resolución de las solicitudes de restitución de tierras de otras 308. Esta tarea le correspondió implementarla en 2009 a José Antonio Vieragallo designado como coordinador de las políticas indígenas.

EL GOBIERNO DE PIÑERA: PRODUCTIVISMO PARA CAMPESINOS POBRES Y EMPRENDEDORES.

Las propuestas de rectificación realizadas en Re-Conocer fueron totalmente descontinuadas durante el Gobierno del Presidente Piñera. A pesar de que el Estado chileno, y ningún Gobierno, puede negar los avances realizados en veinte años en la consideración de la cuestión indígena como un asunto vinculado a la identidad, los derechos colectivos y la necesaria reparación de

los pueblos originarios y menos desconocer los compromisos asumidos con la aprobación del Convenio 169 de la OIT, la política del Gobierno de Piñera ha estado fuertemente determinada por la visión más tradicional.

Según esta, el principal problema que aqueja al pueblo mapuche es su condición de pobreza y atraso material, y las políticas públicas deben orientarse básicamente a superar esta condición. Ello significa implementar un conjunto de programas e iniciativas que potencien las capacidades productivas de los campesinos y emprendedores mapuche.

Si se analizan las medidas y programas incluidos en el Plan Araucanía de 2010 del nuevo Gobierno esta orientación se hace evidente. El Plan contempla: un programa de riego, otro de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), uno de Desarrollo de Inversiones (PDI) con el objetivo de poner en producción las tierras mapuche. Se propone el fomento de alianzas productivas y el establecimiento de Garantías para sus inversiones.

En materia de participación el Gobierno, a través de MIDEPLAN ha convocado a una mesa de diálogo para concordar los contenidos del Reglamento según el cual se aplicarán las obligaciones del Convenio 169, que ha sido severamente cuestionada por numerosas organizaciones. Todavía rige un Reglamento provisorio aprobado por el Gobierno anterior.

Desde el punto de vista de las demandas mapuche no resueltas, tanto las históricas como las nuevas, los últimos cuatro años no registran ningún avance de significación.

TIERRAS Y TERRITORIOS

El artículo 1 de la nueva Ley Indígena de 1993 establece que para los pueblos originarios “la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura”. Se reconoce de esta manera que la cuestión de la tierra y, por añadidura de los territorios, está en el corazón de las reivindicaciones de los pueblos y de toda política del Estado que aspire a resolverlas.

Durante todo el siglo XX e inicios del XXI la reivindicación de las comunidades y organizaciones mapuche estuvo orientada a la recuperación de las tierras que les asignó el estado de Chile una vez culminada la ocupación militar de los territorios comprendidos entre los ríos Bío-Bío y Toltén en 1881, una vez derrotada la última insurrección ese mismo año en Temuco.

El llamado proceso de Radicación indígena se realizó desde 1883 hasta 1930, de acuerdo a una ley aprobada en 1866, antes de la ocupación total de aquellos territorios. Consistió básicamente en la concesión de Mercedes de Tierras a los Lonkos y sus comunidades, reduciendo dramáticamente las tierras que habían ocupado ancestralmente, en las que a partir del siglo XVIII se desarrollaron una economía crecientemente ganadera, que se extendió a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, proceso conocido como la araucanización de las Pampas. Las comunidades fueron así confinadas a las tierras vecinas a los lugares que habitaban. Se destruyó de esta manera una próspera economía basada en la ganadería extensiva, una variada agricultura básicamente de subsistencia, la recolección y la pesca y un activo comercio transfronterizo en las dos vertientes de los Andes, que según todos los testimonios de la época sustentaba a una sociedad que vivía en una relativa abundancia material y que se autogobernaba. El proceso de “reducción” no solo significó la sumisión política, sino también una inmensa pérdida patrimonial en tierras y ganados, que condenó al pueblo mapuche a la pobreza y lo obligó a convertirse en agricultor, con escasa dotación de tierras, sin tradición de tal, ni recursos productivos.

El proceso de ocupación territorial, y sus consecuencias, tuvo características específicas según los distintos pueblos -mapuche, huilliches y huilliches de Chiloé- que mencionamos sumariamente.

En el territorio propiamente mapuche -y también de los pehuenches de la cordillera- comprendidos entre el Bío- Bío y el Toltén, luego de la Independencia la relación entre el pueblo mapuche y el nuevo Estado básicamente siguió el marco establecido en el periodo colonial luego del Parlamento de Quilín en el siglo XVII. Los mapuche reconocían la soberanía del Rey y permitían el ingreso al territorio de evangelizadores, y a cambio mantenían plena autonomía territorial y eran gobernados por sus autoridades de acuerdo a sus leyes y costumbres. A periodos de paz se sucedían incursiones españolas y levantamientos indígenas, seguidos por nuevos Parlamentos, el último de los cuales se realizó en Negrete en 1803, pocos años antes del inicio de las guerras de la Independencia. Una vez que esta se consolidó, los Gobiernos de O'Higgins y Freire intentaron restablecer la política de los Parlamentos. De hecho, en Enero de 1825 se realizó en Tapihue, localidad cercana a Yumbel, un Parlamento en el cual el Coronel Pedro Barnechea por el Gobierno de Chile y el Lonko Francisco Marihuán, en representación de la delegación de los Butalmapus firmaron un Tratado de Paz, luego de los años de confrontación durante la guerra de la Independencia, en la que la mayoría de los mapuche lucharon junto a los realistas. En 33 artículos se establecen detalladamente las bases de la relación entre las partes. Como durante la Colonia, los mapuche reconocen la soberanía de la República, y esta la autonomía del pueblo mapuche. El artículo 19 es explícito al señalar que el "Bio-Bio es la línea divisoria entre estos dos nuevos aliados hermanos".

La decisión del Estado de Chile de ejercer su plena soberanía sobre los territorios mapuche data de 1866, año en el que se establece por ley que todos los terrenos al sur del río Bio-Bío son de propiedad fiscal. Este objetivo se consiguió finalmente con la total ocupación militar del territorio en 1881. Su finalidad declarada fue incorporar esos vastos y ricos espacios a la economía nacional mediante la colonización de chilenos y extranjeros, y "civilizar" a las poblaciones indígenas mediante su asimilación cultural y jurídica. Simbólicamente, el proceso culminó en 1883 con la ocupación de

Villarrica, donde se descubrieron las ruinas de la ciudad que había sido arrasada en la gran insurrección mapuche de 1598, casi tres siglos antes.

La penetración española y chilena en los territorios de los mapuche huilliche había comenzado con bastante anterioridad. De hecho la ciudad de Valdivia fue reconstruida ya en 1650. El propósito de establecer comunicación terrestre entre el enclave valdiviano y la isla de Chiloé estableció una constante presión sobre los territorios habitados por los huilliche. En 1789 se produce la ocupación de Osorno, y en 1793, luego de una sublevación huilliche que es derrotada, se firma el Tratado de Paz de Las Canoas o de Rehue, mediante el cual se permitió la cesión de las tierras desde la confluencia de los ríos Rehue y Damas hasta la cordillera para el establecimiento de colonos españoles o criollos. Ya instalada la República entre, 1824 y 1832, se conceden los llamados Títulos de Comisario a las comunidades, particularmente de la costa. La colonización alemana de la región iniciada en 1850 implicó una nueva presión sobre las tierras ocupadas por los huilliches y la inscripción por particulares -con la complicidad de las autoridades judiciales- de numerosas tierras en las que habitaban ancestralmente. Muchas de ellas siguieron materialmente en manos de sus propietarios históricos, lo que ha originado interminables litigios judiciales, muchos de los cuales siguen hasta hoy día.

En Chiloé luego de la conquista española los huilliches fueron sometidos, a semejanza de los pueblos mapuche picunches de la zona central de Chile, al régimen de encomiendas. Luego de un levantamiento general indígena tal régimen fue abolido en 1793 y principalmente en el sur de la Isla Grande se les concedieron los denominados Títulos de Realengo. Los también llamados Potreros de Realengo reconocidos por la Corona se estima que comprendieron unas 60.000 hectáreas en el Sur de la Isla Grande. En 1826 en el Tratado de Tantauco, que puso fin a la dominación española, firmado por los Generales Quintanilla y Freire, a la sazón Director Supremo de la República, se estipuló taxativamente que se respetarían todos los bienes y propiedades de los habitantes de la zona. Ellos incluían, ciertamente, las

tierras cedidas a los huilliche mediante los Títulos de Realengo. Sin embargo en 1896, mediante un Decreto Supremo se traspasaron unas 100.000 hectáreas a un particular para que realizara un programa de colonización. Dichas tierras fueron inscritas en 1900 y comprendían las tres cuartas partes del Departamento de Castro. Una parte significativa de ellas correspondía a tierras concedidas a las comunidades huilliches en el periodo colonial, cuya validez fue reconocida en por el Estado de Chile en el Tratado de Tantauco. Las reivindicaciones de tierras del pueblo huilliche de Chiloé tienen su origen fundamentalmente en esta apropiación indebida del Estado de Chile, desconociendo compromisos formalmente adquiridos por este.

Los procesos de radicación de las comunidades y de reducción de sus tierras siguieron el mismo procedimiento tanto en los territorios mapuche como huilliche. (Exceptuando a los de Chiloé). En la bibliografía existe una diferencia, aunque no sustancial, respecto tanto de la cantidad de tierras como de personas y comunidades a las que les fueron asignadas. Las cifras que presentamos en el siguiente cuadro constituyen la referencia más utilizada.

Cuadro Nº1
Proceso de Radicación (1884-1929).
Títulos, superficie y personas por Provincia

Provincia	Nº TM	%	Superficie	%	Personas	%	Has/pers	% territorio total provincia
Arauco	77	2,6	9.700,59	1,9	2.477	3,0	3,92	1,79
Biobío	6	0,2	16.667,00	3,3	804	1,0	20,73	1,11
Malleco	280	9,6	80.900,75	15,8	9.455	11,4	8,56	6,03
Cautín	2.038	69,8	326.795,31	64,0	61.798	74,8	5,29	17,72
Valdivia	477	16,4	70.852,32	13,9	7.091	8,6	9,99	3,85

Osorno	40	1,4	5.470,70	1,1	1.004	1,2	5,45	0,59
Total	2.918	100,0	510.386,67	100,0	82.629	100,0	6,18	6,39

Fuente: José Aylwin. Martín Correa. “Tierras Indígenas de Malleco: Antecedentes Histórico Legislativos y Estudio de Comunidades”. p. 58. (Informe Verdad Histórica y Nuevo Trato. IVHNT)

El territorio Mapuche corresponde al de las Provincias de Arauco, Bío-bío, Malleco y Cautín. (También incluye a los pehuenches de la cordillera). Se entregaron allí Mercedes de Tierra por 486.769 hectáreas, el 85% del total, a 74.534 personas, el 90.2% del total. En el territorio huilliche, en cambio se entregaron 76.322 hectáreas, el 15% del total a 8.095 personas, que representan el 9.8% del total de personas o familias radicadas.

Uno de los argumentos más socorridos de las clases dirigentes de la época para justificar la necesidad de la ocupación militar y la colonización de la Araucanía fue el que se trataba de un territorio casi despoblado, en el que subsistían pequeñas cantidades de indígenas semibárbaros. Grande fue la sorpresa de los resultados del primer Censo de la población mapuche realizado en 1907 por los padres Capuchinos. Este arrojó una cantidad de 101.118 personas en todo el territorio hasta la Provincia de Osorno. Tal cantidad muy seguramente subestimó la real pues según los propios Capuchinos, estos no pudieron alcanzar todas las áreas habitadas. De todo ello se deduce que un porcentaje de la población mapuche no recibió Mercedes de Tierra. Es el caso entre otras, de muchas comunidades huilliches principalmente de San Juan de la Costa.

La usurpación de las tierras entregadas por el Estado a las comunidades indígenas se realizó utilizando un conjunto de argucias legales contando con la complicidad de los Jueces de Indios supuestamente encargados de velar por la integridad de sus propiedades. Facilitaron la usurpación las sucesivas leyes, que desde 1927 a 1972, permitieron la división de las tierras cedidas a las comunidades en hijuelas familiares. En no pocos casos se utilizó simplemente la violencia y el despojo, legalizando posteriormente las tierras mal habidas.

No ha sido posible, hasta ahora, construir un catastro de las tierras usurpadas hasta la aprobación de la nueva Ley Indígena, y por lo tanto una medición de la magnitud del despojo. Solo existen diversas estimaciones y algunos estudios más acuciosos a nivel local. En 1970 los especialistas del Instituto de Documento preparado a solicitud del Programa de Política Indígena de la Fundación Felipe Herrera.

Desarrollo Indígena calculaban las tierras usurpadas en unas 100.000 hectáreas. Durante el Gobierno del Presidente Allende y en medio del intenso proceso de Reforma Agraria que se llevaba a cabo se expropiaron 68.381 hectáreas (GIA; 1987) reclamadas por comunidades mapuches y traspasadas a ellas. Sin embargo luego del Golpe Militar de 1973 la mayor parte de esas tierras volvieron a manos de sus anteriores detentadores. En el Informe sobre Verdad Histórica y Nuevo Trato (IVHNT) se realiza una estimación de unas 150.000 hectáreas usurpadas. En ese mismo informe se presenta un estudio actual sobre 413 Títulos de Merced de las Provincias de Malleco y Cautín. Según este, de todas de tierras inicialmente asignadas se han perdido 26.459 hectáreas, lo que equivale a un 31.6% del total. Sobre una muestra como esta, que representa un 14% de todas las Mercedes y el 16% de las tierras otorgadas no puede proyectarse una cifra global. En todo caso la estimación de entre 100.000 y 150.000 hectáreas de tierras mapuches y huilliches usurpadas, a la luz de esta muestra, no parece desproporcionada. La política de restitución y ampliación implementada a partir de 1993 operó fundamentalmente a través de dos mecanismos, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas establecido en la nueva ley y el traspaso de tierras fiscales a personas y/o comunidades. Simultáneamente se desarrolló un programa de saneamiento de títulos. El artículo 20 de la ley Indígena establece que los objetivos de tal Fondo será subsidiar la adquisición de tierras para comunidades o personas cuando estas sean insuficientes (Fondo A) y para adquirir tierras originadas en Títulos de Merced o de Comisario u otras formas de sesión por parte del Estado, ya sea que existan transacciones judiciales o extrajudiciales respecto de ellas (Fondo B), es decir de tierras usurpadas. El Fondo también puede destinarse a la constitución regularización o compra de derechos de agua.

Las tierras adquiridas mediante el Fondo de Tierras y Aguas desde su constitución hasta 2012 se detallan en el Cuadro 2. El valor de las adquisiciones está expresado en Unidades de Fomento, con la finalidad de facilitar su actualización.

Cuadro N2
Total de tierras adquiridas Fondo (1994-2012)
Territorios Mapuche, Huilliche, Huilliche Chilote

	Personas	Has	UF
Total Territorios	12.159	137.944	9.084.531

Fuente: Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI.

www.conadi.cl

Se trata, sin duda, del mayor esfuerzo realizado por el Estado de Chile para restituir y ampliar las tierras en dominio mapuche, con un promedio anual de adquisición de 7.663 hectáreas. Desde el punto de vista financiero el esfuerzo ha significado un costo total de aproximadamente 420 millones de dólares, es decir de un promedio de poco más de 23 millones de dólares anuales.

Es interesante analizar el total de tierras adquiridas por el Fondo en los tres territorios mapuches que hemos distinguido en este análisis. Los siguientes tres cuadros dan cuenta de ello:

Cuadro 3

Territorio Mapuche . Total Tierras adquiridas por el Fondo 1994-2012

Región	Personas	Has	UF
Mapuche	9.503	107.789	7.694.556

Fuente: Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI.

www.conadi.cl

Cuadro 4

Territorio huilliche. Total tierras adquiridas por el Fondo 1994-2012

Región	Personas	Has	UF
Huilliche	1532	30.037	1.527.145

Fuente: Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI.

www.conadi.cl

Cuadro 5

Territorio Huilliche de Chiloé. Total de tierras adquiridas por el Fondo 1994-2012

REGIÓN	N familias/Individuos	adquiridas	UF 31 dic c/año
Territorio Hulliche Chilote	8	118	14.166

Fuente: Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI. www.conadi.cl

Se observa que del total de tierras adquiridas por el Fondo (sumados los Fondos A y B) el 78% de ellas corresponden al territorio mapuche y solo el

22% al huilliche, es decir un porcentaje algo mayor al que les correspondió en el proceso de radicación. En el caso de los huilliches de Chiloé prácticamente no se adquirieron tierra, apenas 118 hectáreas para 8 personas o familias.

Es útil también analizar la distribución de las adquisiciones de tierras según las provincias. Para ello hemos registrado solo las adquiridas por el Fondo B, no solo porque es el mayor, sino principalmente porque es el destinado a la compra de tierras que se considera fueron usurpadas. El Cuadro 6 registra las tierras adquiridas de este modo según provincias en el territorio mapuche.

Cuadro 6

Tierras adquiridas territorio mapuche Fondo B. Por provincias 1994-2012

Provincias	N familias/Individuos	hectáreas adquiridas	UF 31 dic c/año
Arauco	868	5.112	573.474
Bio Bio	480	19.363	339.037
Cautín	2.090	17.355	2.119.048
Malleco	4.949	54.147	4.662.996
Totales	8.387	95.977	7.694.556

Fuente: Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI.

www.conadi.cl

Lo que destaca en esta distribución es que el 56% de la superficie adquirida corresponde a comunidades y personas de la Provincia de Malleco. En el proceso de radicación se otorgaron a esta Provincia solo el 11.4% de total de las tierras. Contrasta esta situación con la de la Provincia de Cautín, en la cual se adquirieron el 18% de las tierras financiadas con el Fondo B durante el periodo analizado, y en la cual se distribuyó el 64% del total de las tierras otorgadas en Mercedes durante el proceso de radicación. La explicación de este fenómeno puede deberse a que en la primera Provincia el proceso de usurpación de tierras fue particularmente intenso, sumado al hecho de que las movilizaciones indígenas durante el periodo democrático han sido persistentes. El Cuadro 7 registra la distribución por Provincias de las tierras en el territorio huilliche.

**Cuadro 7 Tierras adquiridas territorio mapuche huilliche Fondo B. Por
Provincia.
1994-2012**

Provincias	N familias/Individuos	adquiridas	UF 31 diciembre c/año
Llanquihue	3	60	4.198
Osorno	291	14.033	209.154
Ranco	63	978	86.560
Valdivia	895	11.545	1.002.328
Total	1252	26.616	1.302.242

Fuente: Registros de fondos de tierra y aguas de CONADI.
www.conadi.cl

Las adquisiciones en la Provincia de Osorno constituyen el 52% del total. Según el registro de tierras asignadas por Provincias en el proceso de radicación (Cuadro 1) Osorno aparece con 5.470 hectáreas. El Fondo ha adquirido allí 14.033 hectáreas. La explicación de porqué aparecen más tierras adquiridas durante 1994-2012 que las asignadas durante la radicación, debe buscarse en que la recuperación de tierras durante el periodo democrático no solo se refiere a las concedidas en los Títulos de Merced, sino también a las correspondientes a otros títulos concedidos antes de 1884. En la Provincia de Valdivia (que en el periodo de radicación comprendía la actual provincia de Ranco) la situación es distinta: mediante el Fondo B se han adquirido 12.523 hectáreas, y durante la Radicación de otorgaron títulos por 70.852.

No han sido, sin embargo, las adquisiciones del Fondo de Tierras la única vía para la ampliación de las tierras de las comunidades y familias mapuche. Los otros mecanismos han sido el traspaso de tierras de dominio fiscal y el saneamiento de títulos sobre tierras adjudicadas y/u ocupadas por mapuche. La información disponible no es muy precisa al respecto. En todo caso según información de MIDEPLAN entre 1990 y 2009 han sido traspasadas y/o

saneadas 122.492 hectáreas, de las cuales 53.403 corresponden a lo que hemos denominado territorio mapuche y 69.099 al territorio huilliche.

La intervención total registrada, por lo tanto, de recuperación, ampliación y saneamiento de los títulos de las tierras mapuche por parte del Estado chileno entre 1990 y 2012 alcanza a unas 260.000 hectáreas.

No existe, desgraciadamente, un registro unificado y al día del total de tierras mapuche. La información oficial disponible es la consignada en la Memoria presentada por el Gobierno de Chile a la Organización Internacional del Trabajo en 2010. Según esta, las tierras inscritas en el Registro Público en 2010, correspondientes a la región centro sur -que incluye los territorios mapuche- alcanza a las 863.619 hectáreas. A ellas habría que agregar las tierras adquiridas y traspasadas durante 2013. La tierras actualmente en manos de comunidades y familias mapuche equivale a una superficie significativamente mayor que la adjudicada en el proceso de Radicación.

LA DEMANDA PENDIENTE: TIERRAS Y AGUA

Cualquier política de tierras a futuro tendrá que hacerse cargo -en una primera instancia- dos demandas fundamentales. La primera tiene que ver con la demanda de aguas de riego. Sin perjuicio de que el Fondo de Tierras establecido en la Ley indígena permite la adquisición de derechos de agua, estas han sido particularmente limitados durante el periodo de aplicación de la nueva ley. Ello tiene que ver básicamente con el Código de Aguas vigente en el país que desvinculó los derechos de agua de su uso, por lo que las tierras que se recuperan no están asociadas a la disponibilidad de aguas de riego. En las actuales condiciones la necesidad de disponer de riego es una condición cada vez más necesarias para el desarrollo de una agricultura sustentable en los territorios mapuche.

La segunda es la demanda de recuperación de tierras que no ha sido satisfecha. Existe un estudio que da cuenta exhaustivamente de ella en todo el territorio mapuche y huilliche, con la excepción de la Provincia de Osorno. Fue encargado por el Gobierno de la Presidenta Bachelet al Centro de Ciencias Ambientales EULA de la Universidad de Concepción, y publicado en 2010.

Dicho estudio clasifica la demanda en cinco categorías o tipos. Ellos son:

- **Tipo A.** Tierras que tienen origen en Títulos de Merced entregados entre 1884 y 1929. Divididas por de acuerdo a las leyes: D.L. N° 4.11 (1931); Ley N° 14.511 (1961); Ley N° 17.729 (1972).
- **Tipo B.** Tierras transferidas a familias y comunidades durante el proceso de reforma agraria (Parcelas CORA) y enajenadas por el proceso de contra reforma agraria.
- **Tipo C.** Tierras enajenadas provenientes de cesiones y asignaciones hechas por el Estado, transferidas debido a resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales. (Comunidades no radicadas).
- **Tipo D.** Tierras demandadas ocupadas antiguamente por comunidades o población indígena.
- **Tipo E.** Demandas de ampliación de familias microfundistas.

En el cuadro 8 aparece el total de superficie demandada, agrupada según los tipos de demandas descritas.

Cuadro 8.
Superficie Total demandada según tipo de demanda

Tipo demanda	Superficie total demandada (ha)	% respecto a total de tierras demandas
Tipo A	9.824,8	6
Tipo B	23.396,2	14,2
Tipo C	-----	-----
Tipo D	46.812	28,4
Tipo E	85.085,3	51,5
Total	165.118,5	100

Fuente: Centro de Ciencias Ambientales EULA. Universidad de Concepción 2010.

Es interesante el análisis del tipo de demanda de tierras luego de casi dos décadas de aplicación de la política establecida en la ley Indígena de 1994. Más de la mitad de las tierras demandadas se originan en familias propietarias de minifundios que aspiran a ampliar la dotación de tierras de que disponen (Tipo E: 51%). Solo un 6% corresponden a reclamos por tierras originadas en los Títulos de Merced generados en los procesos de Radicación de 1880 y 1928, lo que sugiere que la mayor parte de las tierras usurpadas que tuvieron ese origen ya fueron restituidas (Tipo A).

Mayor es el porcentaje de demandas por tierras transferidas en el proceso de Reforma Agraria, principalmente durante el Gobierno de Allende como ya hemos visto, y luego devueltas a los propietarios expropiados en dicho proceso (Tipo B 14.2%). Significativa es la demanda de tierras del Tipo D -un 28.4%- es decir sobre tierras que han sido ocupadas desde antiguo por comunidades o familias mapuche y que sobre las cuales no tienen dominio, ya sea material o legal.

Si establecemos la relación entre la demanda de tierras y el tipo de Fondo que legalmente podría financiar su adquisición, vemos que la situación a futuro variará significativamente respecto de periodo 1994-2012. De las 137.944 hectáreas adquiridas en ese lapso el 88% lo fue por el Fondo B, es decir el que está orientado fundamentalmente a la restitución, y solo el 12% por Fondo A, cuyo objetivo es la ampliación de tierras indígenas. La situación de la demanda pendiente según el Fondo de podría financiarla, y por provincias, se señala en el Cuadro 9.

Cuadro 9

Superficie Total demandada. Por Provincias y Tipo de Fondo.

Provincias	Fondo A		Fondo B		Total
	Superficie (ha)	%Superficie Total	Superficie (ha)	%Superficie	

Documento preparado a solicitud del Programa de Política Indígena de la Fundación Felipe Herrera.

				total	
Arauco	564,8	0,7	43.821	54,8	44.386
Malleco	20.848,4	24,5	20.898,8	26,1	41.747,2
Cautín	57.848,4	67,9	9.553,1	11,9	67.360,8
Valdivia	5.864,4	6,9	5.760,1	7,2	11.624,5
Total	85.085,3	100	80.033	100	165.118,5

Fuente: Centro de Ciencias Ambientales EULA. Universidad de Concepción.2010

Como se ha señalado poco más de la mitad de la demanda declarada se orienta a la ampliación de tierras (Fondo A). En la distribución de la demanda por Provincias lo más destacable son los fuertes requerimientos en la provincia de Arauco por la restitución de tierras (el 54.8% del total del Fondo B) y de la Cautín por la ampliación de ellas por parte de familias o comunidades ya propietarias (67.9% del total del Fondo A).

En síntesis podemos concluir que la demanda expresada por tierra de los pueblos Mapuches al año 2010 consiste en una 80.000 hectáreas de tierras que se consideran fueron usurpadas y/u ocupadas por familias o comunidades sin poseer los títulos de dominio y una superficie un tanto mayor, de unas 85.000 hectáreas para ampliar tierras que se consideran insuficientes, mayormente en la provincia de Cautín. A estas cifras habría que agregar la demanda pendiente de la provincia de Osorno, que el estudio de la Universidad de Concepción no incluyó. Asimismo la situación de los huilliches de Chiloé que tiene características muy particulares.

Una estimación muy preliminar del costo financiero que demandaría la satisfacción de la demanda expresada, tomando como referencia las adquisiciones realizadas por el Fondo hasta 2012, arrojaría una cifra del orden de los 240 millones de dólares para la restitución de tierras, y de 255 millones de la misma moneda para la ampliación de tierras.

La solución del problema del agua no es solamente una cuestión financiera, sino requiere como condición previa una modificación del actual marco jurídico, al menos para las regiones con presencia mapuche.

NUEVOS ACTORES. NUEVAS DEMANDAS. VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍO.

El nuevo Gobierno que asuma la conducción del país en Marzo de 2014 enfrentará, en materia de política indígena en general y mapuche en particular, una situación casi idéntica a la que se diagnosticaba en 2008 por parte del Gobierno de la Presidenta Bachelet. El acuerdo de 1989 entre los pueblos indígenas y el Estado, que fue el marco en el que se desarrollaron las políticas durante más de veinte años se han roto y la institucionalidad a que dio origen está en crisis.

Pero como el tiempo no transcurre en vano: a los viejos problemas cuya resolución ha quedado pendiente, se han venido agregando nuevas demandas y nuevos actores.

Por tanto la necesidad de generar un nuevo Acuerdo entre el Estado y los pueblos originarios deberá realizarse en condiciones muy diversas a las de 24 años atrás.

Han surgido en estos años nuevas organizaciones mapuche (Coordinadora Arauco Malleco, Alianza Territorial Mapuche y otras) que se suman a las tradicionales (como Admapu o el Consejo de todas las Tierras) y a la variada y activa red de organizaciones de carácter más local. Por su parte la organización de los mapuche urbanos crece en número y densidad. Se ha generado en estos años una creciente intelectualidad mapuche que interviene tanto en el debate histórico como en las propuestas de futuro. En

2007 se inscribió en el Registro Electoral el primer partido político mapuche, el Wallmapuwen, definido como nacionalista, democrático, laico y autonomista. Este amplio movimiento no ha desarrollado instancias permanentes de coordinación.

Lo esencial de las nuevas demandas se orienta a la reivindicación de los derechos territoriales y al debate más amplio sobre autonomía, autogobierno y participación política en las instituciones del Estado chileno. Sobre estos temas se han ido articulando desde el mundo mapuche un conjunto diversificado de propuestas. José Marimán, destacado intelectual, en su libro “Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI”, publicado en 2012, realiza un exhaustivo análisis de las corrientes de pensamiento y las propuestas que han surgido en estos años sobre este tema.

A pesar de que, como lo hemos señalado anteriormente, ya en el Informe de la Comisión sobre Verdad Histórica una recomendación central era la necesidad de establecer un nuevo marco jurídico para definir la relación entre el Estado y los pueblos originarios, ni los Gobiernos, el Parlamento o los Partidos han realizado un debate ni construido propuestas que enfrenten de manera global y coherente estas cuestiones. Son temas, sin duda, complejos de resolver. Por ejemplo, establecer derechos colectivos territoriales sobre los recursos naturales supone cambios sustantivos en el estatuto jurídico actual sobre las aguas, el subsuelo y los bordes marítimos y lacustres por lo menos. Sobre autonomía y autogobierno el debate es aún muy incipiente. Pareciera más fácil alcanzar acuerdos en materia de participación política en las actuales instituciones: Parlamento, Consejos regionales y municipales. Asimismo la creación de un ministerio encargado de la implementación de las políticas indígenas parece tener un amplio consenso. Así y todo, la cuestión del futuro marco jurídico e institucional será un elemento central de cualquier diálogo y Acuerdo del futuro. En un terreno más coyuntural la revisión de la política policial seguida en los últimos años, y la situación de los

dirigentes enjuiciados y condenados por la aplicación de la ley antiterrorista serán asuntos insoslayables.

Junto a los temas de la nueva agenda estarán presentes los de la antigua. Como siempre, la cuestión de la restitución de las tierras usurpadas ocupará un lugar central. A esta habrá que agregar una política de desarrollo sustentable y compatible con la cultura mapuche, la implementación de sistemas educativos y de salud multiculturales, el fomento de la lengua y el cuidado del patrimonio cultural. En todas estas áreas no se partirá de cero. Hay un conjunto de experiencias acumuladas sobre las cuales construir las políticas más adecuadas y efectivas.

Quizás el mayor problema para reabrir el diálogo y avanzar en la búsqueda de un Acuerdo sustantivo es el abismo de desconfianza que se ha creado entre una parte significativa del mundo mapuche y las instituciones del Estado, incluyendo el sistema de partidos políticos.

La cuestión de los presos políticos mapuche será un tema importante e la nueva agenda. Son numerosas y fundadas las denuncias de los abusos procesales en que han incurrido fiscalías y juzgados, así como la impropiedad de aplicar la ley antiterrorista. Pero más allá de ellas, el fondo de la cuestión es que el Estado ha tendido a tratar las movilizaciones indígenas como un problema de orden público recurriendo a la agresión policial y el abuso judicial contra personas y comunidades, cuando se trata de un fenómeno esencialmente social y político que tiene profundas raíces históricas. La deuda histórica del Estado y la sociedad con el pueblo mapuche no se resolverá con la represión. La recuperación de la confianza y el restablecimiento del diálogo tampoco. Como señala la experiencia histórica corresponderá al Gobierno tomar la iniciativa en el camino de la reconstrucción de las confianzas mutuas indispensables para cambiar el rumbo de la relación. La calidad del diálogo dependerá de la consistencia de sus propuestas programáticas y de la prioridad que le asigne a la política indígena.

Pero todo diálogo requiere interlocutores. Estos son hoy día múltiples. También la experiencia histórica indica que cuando el movimiento mapuche ha logrado articular sus demandas en plataformas comunes y liderazgos reconocidos ha logrado avanzar en su causa.

Se ha generado en el país una opinión mayoritaria en el sentido de que abre un nuevo ciclo político una vez concluida la larga transición democrática. Este, para ser tal, debería incluir un nuevo acuerdo entre el Estado y sus pueblos originarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Acta de Compromiso. Acuerdo de Nueva Imperial. 1 de Abril de 2012.
- José Bengoa. Historia de un conflicto. El estado y los mapuche en el siglo XX. Planeta.1999.
Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX.
- Pablo Briceño González. Informe Final N°4. Consultoría sistematización de experiencias chilenas exitosas de desarrollo indígena auto gestionadas. Mideplan. Diciembre 2008.
- Cámara de Diputados. Boletín N° 514-01-1. Informe Comisión Especial para el estudio de la legislación referida a los pueblos indígenas.
- Candidatura presidencial Claudio Orrego. Propuesta para un Chile plurinacional. Marzo 2013
- Carlos Calderón Azocar: Informe Producto Final. Consultoría Propuesta general de intervención para el desarrollo económico productivo indígena. Mideplan. Noviembre 2008.
- Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile, organizado por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas. (CEPI). Temuco. 1991.
- Rodrigo Egaña. Hacia una agenda de política indígena. Mayo 2013.
- Fundación Felipe Herrera- Política Indígena. Elementos básicos para una política indígena mapuche de cara al nuevo ciclo.
- Informe del Relator Especial sobre la situación de Derechos Humanos y las libertades de los indígenas. Rodolfo Stavenhagen. Naciones Unidas. 2003
- Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Primera edición. Octubre 2008.
- Ley Indígena 19.235. 5 de Octubre 1993.
- Ley 20.249. Espacio costero de los pueblos originarios. 31 de Enero 2008.
- José A. Marimán. Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI. LOM. 2012

- Memoria presentada por el Gobierno de Chile a la Organización Internacional del Trabajo. Periodo 15 de Septiembre de 2009 al 15 de Septiembre de 2010.
- Mideplan. Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Elaboración de una propuesta preliminar sobre principios normativos y distinciones conceptuales y metodológicas para el diseño e implementación del código de conducta responsable para en tierras y aguas indígenas. Marzo 2009
- Monde Diplomatique. Varios autores. Rebelión el Wallmapu. Resistencia del pueblo Nación Mapuche. 2013.
- Presidencia de la República. Re-Conocer. Pacto social por la multiculturalidad. 1 de Abril 2012.
- Presidencia de la República. Mensaje con el que se inicia el proyecto de ley que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y la Agencia de Desarrollo indígena. 29 de Septiembre 2009.
- Propuesta de Organizaciones Territoriales mapuche al Estado de Chile. Waj Mapu. 2006.
- Proyecto Actualización demanda y oferta de tierras, aguas y riego para indígenas. Informe final. Centro de Estudios Ambientales EULA- Chile. Universidad de Concepción. Enero 2010.
- Alejandro Saavedra Peláez. Los Mapuche en la sociedad chilena actual. Universidad Austral de Chile- LOM. 2002.
- José Antonio VieraGallo, Ministro Coordinador de la Política Indígena. Carta a las Autoridades tradicionales y Representantes de los pueblos indígenas de Chile. 9 de Marzo. 2010.