

**POLITICA PUBLICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: EL CASO DE LA
POLITICA DE TIERRAS DEL ESTADO CHILENO Y EL PUEBLO
MAPUCHE.**

JOSÉ AYLWIN O.*
Mayo 2002

- Abogado, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Este trabajo fue elaborado en el marco del Programa Mapu Territorialidad del Instituto con el apoyo de la Fundación Ford. Ha sido actualizado y complementado para ser presentado como documento base para la discusión en el marco del proyecto Desarrollo Comunitario Autosostenible en una Perspectiva Comparada (CLASPO) que coordina la Universidad de Texas en Austin con el apoyo de la misma Fundación.

INTRODUCCIÓN.

En el presente artículo se intenta dar cuenta de la relación de los mapuche con sus tierras y territorios a través de la historia, desde tiempos precolombinos hasta nuestros días. En la parte inicial de este trabajo se describen las características y fundamentos de esta relación en forma previa al contacto, así como las alteraciones introducidas a ella durante el periodo colonial y el periodo republicano. Posteriormente se analizan las políticas impulsadas y leyes dictadas por el estado chileno en esta materia, incluyendo entre otras, la de radicación de los mapuche en reducciones, la de división de las tierras comunales, y la de reforma agraria y contra reforma agraria, así como sus implicancias para los mapuche.

Se explica la génesis de la ley indígena actualmente vigente (Ley No 19.253 de 1993), se analizan sus contenidos principales, en particular aquellos que dicen relación con las tierras y recursos naturales indígenas, así como las políticas impulsadas en estas materias en el territorio mapuche por el estado a través de CONADI desde entonces hasta la fecha. Se reconocen los avances de dichas políticas, y se identifican sus problemas y contradicciones.

Posteriormente se profundiza en el análisis de la demanda mapuche actual, así como de los factores que han incidido en su evolución reciente - de tierra a territorio y de participación a autonomía- , identificando entre otros factores, las frustraciones provocadas por las limitaciones del marco jurídico vigente y de la política pública de tierras indígenas, así como los avances existentes en el derecho internacional y comparado en estos ámbitos.

Finalmente se reflexiona sobre el contexto actual de la relación pueblo mapuche-estado en Chile, así como sobre los desafíos que las demandas territoriales hoy emergentes en el movimiento mapuche -con sus componentes materiales (tierra y recursos naturales) e inmateriales (autonomía, derechos políticos y culturales)- plantean para los propios mapuche y para el estado.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

No se puede tener una comprensión adecuada de la situación y problemas actuales de los mapuche en relación con las tierras y/o territorios que ocupan o reclaman sin hacer referencia al pasado. Dicha situación y problemas son consecuencia de distintos procesos verificados a lo largo del tiempo relacionados con las formas de ocupación, distribución y uso de sus tierras y/o territorios, y de los recursos naturales que hay en ellos. Los análisis históricos que se hacen sobre esta materia suelen comenzar - erróneamente a nuestro entender - con la llegada de los españoles a su territorio ancestral. Aun cuando la presencia de los españoles y de colonos europeos y chilenos que más tarde se asentaron aquí alteró - muchas veces de modo significativo - la relación de los mapuche con sus tierras, territorios y recursos naturales, es central referirse a las características y fundamentos de dicha relación en forma previa al contacto, por cuanto muchas de sus demandas actuales en la materia están enraizadas en ellos. Ello además por razones éticas que obligan a los investigadores a incorporar la visión, historia e instituciones propias de los pueblos indígenas para la comprensión de los fenómenos tanto pasados como presentes que les atañen.¹

1. 1. Período precolombino.

Antes de la llegada de españoles los mapuche ocupaban un extenso territorio emplazado entre lo que hoy es el Chile central por el norte hasta la isla grande de Chiloé por el sur.² Como consecuencia de la expansión de los inca hacia la parte norte de su territorio poco antes de la llegada de los españoles, los indígenas (mapuche picunche) debían pagar un tributo a los gobernadores incaicos que allí se establecieron. Producto de la presencia e influencia ejercida por los inca, adoptaron la agricultura y utilizaron la irrigación para el desarrollo de esta actividad (Bengoa, 1985). Es probable que en esta parte los indígenas hayan adoptado los patrones incaicos de división de las tierras, incluyendo la destinación de una parte de ella para la comunidad o *ayllu*, otra parte para el estado o la burocracia y otra para mantener el culto del sol (Villalobos, 1983).

En la parte sur de su territorio, los mapuche vivían fundamentalmente de la caza, pesca y la recolección. A pesar de practicar la horticultura en pequeña escala (plantaban papas y porotos pallares, y luego del avance incaico, maíz y quínoa), los mapuche desarrollaron técnicas que les permitían vivir de los abundantes recursos que les proporcionaban los bosques, el mar, los lagos y

¹Ver Daes, 1995.

² Los mapuche más tarde ocuparían también los territorios ubicados al oriente de dicha cordillera, llegando a extenderse hasta el océano Atlántico.

ríos allí existentes (Bengoa, 1985). Por lo mismo, su relación con la tierra no era de propiedad, sino más bien de un usufructo comunitario de los recursos en ella existentes. El ejercicio de este usufructo comunitario de la tierra y sus recursos estaba determinado por la pertenencia al *lof*, una institución de tipo patrilineal cuyo liderazgo correspondía al *lonko*, así como por su pertenencia a una *ruka*, vivienda en que habitaban las familias extensas mapuche. Los derechos y obligaciones de los miembros del *lof*, incluyendo sus derechos sobre la tierra y los recursos, estaban regulados por el *Admapu*. De acuerdo a este *Admapu*, o derecho mapuche, cada familia (extensa) tenía derecho al desarrollo de sus actividades de recolección o agricultura, a un determinado territorio de tipo familiar que pasaba de generación en generación y era ejercido en forma comunitaria. Dicho territorio no solo comprendía el derecho a la caza y recolección y a la práctica de la agricultura en pequeña escala, sino también implicaba derechos de jurisdicción del *lonko* sobre quienes habitaban en él. El *Admapu* también establecía principios de tratamiento de la tierra y los recursos, los que no debían ser destruidos y debían ser preservados para las futuras generaciones. La alianza territorial de varios *lof* daba lugar a un *rewe*, y la de varios *rewe* a un *aila rewe* (nueve *rewe*). Cada uno de estos *rewe* era autónomo política y territorialmente. La territorialidad general mapuche era identificada con el concepto *Meliwixan mapu* (los cuatro puntos cardinales), concepto que indicaba la propiedad territorial jurisdiccional global de este pueblo (Ñanculef, 1898; 1990).

1.2. Período colonial.

Los efectos de la conquista en los pueblos indígenas que habitaban el territorio actual de Chile serían diversos dependiendo de las distintas actitudes asumidas por ellos frente a los españoles. No obstante su resistencia inicial, los pueblos del norte y centro de Chile - incluyendo los aymara, atacameños y mapuche-picunche, entre otros- que habían estado sometidos al dominio incaico, terminaron por aceptar la presencia española así como la vigencia de sus instituciones en sus territorios. Al igual que a la mayor parte de los pueblos indígenas del continente americano, a ellos les sería aplicada la encomienda, la que en el caso de Chile incluyó el servicio personal en las tierras del encomendero o en minas, y la relocalización desde sus tierras originarias a los llamados pueblos de indios.³

³ Contradiendo las leyes de la Corona, que disponían que solo las tierras desocupadas podían ser objeto de asignación, la creación de ciudades en esta área derivó en la apropiación de las mejores tierras agrícolas y ganaderas de los indígenas, las que serían otorgadas a hispanos. También en contradicción con dichas leyes, muchas tierras indígenas fueron asignadas a encomenderos o adquiridas por estos. Dicha apropiación habría sido el resultado del aislamiento de la colonia, situación que determinó que en ella no se aplicaran, y en ocasiones, no se conocieran, las leyes hispanas (Gongora, 1951). La encomienda sería abolida a fines de la colonia (1791), siendo las tierras pertenecientes a indígenas reconocidas a sus ocupantes. Después de siglos de sumisión, sin embargo, solo unos cuantos indígenas recobrarían su libertad. La mayor parte de ellos, para entonces étnica y culturalmente mestizos, se vieron obligados a

En la parte sur de la colonia, en cambio, los mapuche resistirían la ocupación española. A pesar de la penetración inicial de los hispanos, del establecimiento de fuertes en su territorio y de la distribución de su población en encomiendas, para fines del siglo XVI los mapuche habían logrado su expulsión y el afianzamiento de una autonomía política y territorial sobre el espacio de la Araucanía. Tal autonomía sería reconocida a través de parlamentos celebrados periódicamente con las autoridades coloniales hasta fines de la colonia. Entre estos parlamentos destacan los de Quilin de 1641 y 1647, y el de Negrete de 1726.⁴ Como lo han afirmado algunos académicos, y más recientemente los propios mapuche, los parlamentos que tuvieron lugar durante el periodo colonial constituyen un reconocimiento del estatus independiente del pueblo mapuche y de su territorio (Araucanía).⁵ A pesar de las muchas obligaciones que los mapuche asumieran con los españoles en la mayoría de estos documentos, los parlamentos coincidían en reconocer la existencia de una frontera, el río Bío Bío, que dividía los territorios y las jurisdicciones de ambos pueblos. El parlamento de Negrete de 1726 fue claro al establecer que ninguno de los pueblos podía cruzar esta frontera sin la autorización del otro, estableciendo sanciones para castigar a aquellos que quebrantaran esta disposición. El estatus legal de los parlamentos, como ha argumentado Alamiro de Avila, uno de los pocos juristas chilenos que ha reflexionado sobre esta materia, era el de un tratado internacional entre naciones soberanas (de Avila, 1973). En años recientes este argumento ha sido apoyado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tratados Sr. Miguel Alfonso Martínez (Martínez, 1999)⁶ así como por la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam, 1998).⁷

trabajar en las haciendas, manteniendo con los hacendados la relación de subordinación que antes tuvieron con los encomenderos (Salazar, 1985).

⁴ Otros parlamentos serían celebrados en 1651, 1683, 1692, 1693 y 1694, 1716, 1726, 1738, 1746, 1756, 1760, 1764, 1771, 1774, 1784, 1787 y 1793. Los últimos parlamentos datan de 1803 y en 1816, en las postrimerías del régimen colonial (de Avila, 1973).

⁵ Para Foerster, sin embargo, mientras los mapuche entendían la política de los parlamentos como un sistema de representación entre iguales, los hispano criollos la entendían como una política que permitía la instalación de la hegemonía hispanica en el seno de la sociedad indígena (Foerster, 1996).

⁶ El Relator Especial de las Naciones Unidas Miguel A. Martínez en el Informe Final de su estudio sobre los tratados que involucran a los pueblos indígenas sostiene que los tratados suscritos entre los europeos y los pueblos indígenas eran relaciones contractuales entre naciones soberanas, con implicancias legales. Martínez se refiere en su Informe a los parlamentos celebrados entre los mapuche y los españoles durante la colonia en Chile, señalando que "...el origen, causas y desarrollo de estos instrumentos jurídicos podría compararse, prima facie y desde ciertos puntos de vista, a los de ciertos tratados indígenas en los territorios británicos y franceses de Norteamérica." (Ver Martínez, 1999).

⁷ Esta organización ha fundamentado los reclamos de autonomía política y territorial del pueblo mapuche de Chile y de Argentina en estos parlamentos, los que considera como tratados entre naciones soberanas que siguen estando vigentes (Aukiñ, Febrero 1998).

La relación con los hispanos, sin embargo, provocaría fuertes alteraciones en la sociedad mapuche y en su forma de utilización de la tierra. Además de causar en los primeros cincuenta años de contacto la muerte de dos tercios de la población indígena de la Araucanía, el contacto incidió en el cambio de sus patrones de subsistencia, convirtiendo a los mapuche en ganaderos y comerciantes. Las riquezas generadas por estas actividades, aun cuando no derivaron en la conformación de propiedad privada de la tierra entre los mapuche, posibilitó el establecimiento de ciertos dominios de los *lonkos* o caciques sobre sus territorios, sustituyéndose así en parte la tradición de uso comunal de la tierra dominante en el pasado (Bengoa, 1985; Pinto, 2000).

1.3. Periodo republicano.

El tratamiento que el Chile republicano diera a los indígenas se inicia con la declaración de su igualdad jurídica con el resto de la población mediante el Decreto dictado por el Bernardo O'Higgins en 1819 (4 de marzo). En este Decreto se cuestionaba la política "inhumana" aplicada por los hispanos a los indígenas, disponiendo que en adelante debían ser llamados "ciudadanos chilenos, y libres como los demás habitantes del Estado concurriendo por si mismos a la celebración de toda clase de contratos..." (Jara, 1956). Consistente con esta política, en 1823 (10 de junio) una ley dispone que se identifiquen los pueblos de indios existentes en cada provincia, que se midan y tasen las tierras del estado, y que lo poseído por indígenas les sea reconocido en propiedad.

La igualdad contractual de los indígenas, sin embargo, resultaría perjudicial para los mapuche, cuyas tierras comenzaban a ser objeto de presión por parte de no indígenas. Es así como a mediados del siglo XIX se daba cuenta de la existencia de numerosos contratos (compraventa, arrendamiento, cesión, etc.) celebrados entre chilenos y mapuche, mediante los cuales los primeros adquirirían, a precios que no guardaban ninguna relación con su valor real o mediante fraude, vastos territorios hasta entonces en poder de los segundos. Como consecuencia de esta situación, en 1853 (14 de marzo) se dicta un Decreto en virtud del cual se pone termino a la libertad contractual de los indígenas al disponerse que la venta de sus tierras debía verificarse con autorización de autoridades de gobierno. En la práctica los contratos sobre tierras de los mapuche en el sur del país seguirían realizándose (Leiva, 1984).

El impacto mayor se produciría con la ocupación del territorio mapuche por el estado chileno y la posterior radicación de los indígenas en reducciones. Dicho proceso se inicia con la dictación por el Congreso chileno de una ley (Ley de 4 de diciembre de 1866) que, indirectamente, declara fiscales las

tierras de la Araucanía,⁸ y ordena se deslinden los terrenos poseídos por indígenas debiendo otorgárseles un título de merced sobre ellas. De acuerdo a esta ley, las tierras restantes serían vendidas por el estado en pública subasta en lotes de 500 has. y destinadas al establecimiento de colonias de nacionales y extranjeros (arts. 3 a 5).

La radicación de los indígenas a través del otorgamiento de títulos de merced solo se iniciaría en 1883, una vez que el ejército chileno ocupó militarmente el territorio mapuche. Como consecuencia de este proceso, los mapuche serían confinados en cerca de 3.000 reducciones de carácter comunal con un total aproximado de 500 mil has. de un territorio original estimado en 10 millones de has. (González, 1986). (Ver Cuadro 1)

La radicación sedentarizó a los mapuche en tierras reducidas (6.18 has. por persona) forzándolos a cambiar su economía – de ganadera a agrícola - y su cultura, a través de la escuela y la evangelización.. Los esfuerzos de los gobiernos de la época se orientaron a la colonización - primero con extranjeros y luego con nacionales - de los territorios arrebatados a los mapuche. Los remates en pública subasta permitieron la formación del latifundio en el área. A contar de 1920, una vez concluida la radicación, el estado promovería la división de las tierras mapuche en hijuelas individuales, así como su enajenación a no indígenas que las hicieran producir. Leyes especiales fueron dictadas en 1927, 1930, 1931 y 1961 para estos efectos. Entre 1931 y 1971 se dividieron 832 reducciones o comunidades mapuche de las casi 3000 existentes, dando origen al parcelamiento de las tierras mapuche en hijuelas de propiedad individual. No obstante varias de estas leyes declararon la inalienabilidad de las tierras divididas, se estima en al menos 100 mil has., un quinto del total, las tierras mapuche enajenadas a no indígenas durante este período (González, 1986; Ormeño y Osses, 1972).

La política de división de tierras indígenas tuvo su auge en el período del gobierno militar (1973-1990), época en que se dictó una legislación (Decretos Leyes 2568 y 2750 de 1979) que resultaría en la división en hijuelas individuales de la casi totalidad de las comunidades reduccionales restantes a la época. Las intención de esta legislación era acabar con el status especial de los indígenas y de sus tierras, integrándolos al régimen común del derecho nacional.⁹ Desde su aprobación en 1979 hasta el fin del

⁸ Dispone que se reputará como baldías, y por consiguiente de propiedad del estado, todas aquellas tierras sobre las cuales no se probase una posesión efectiva y continuada de un año (art. 6), prueba que los mapuche, con una ocupación no agrícola y extensiva de su territorio, no estaban en condiciones de hacer.

⁹ El artículo 1 del D.L. 2568 originalmente disponía que una vez inscritas "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse indígenas, e indígenas sus adjudicatarios."

régimen militar en 1990, alrededor de 2000 comunidades mapuche serían divididas, dando origen a alrededor de 72 mil hijuelas individuales con un total de 463 mil has. En promedio, cada hijuela entregada a los mapuche a consecuencia de la división de sus tierras tendría 6.4 has. (DASIN INDAP, 1990 en Aylwin y Castillo, 1990). Más aún, a pesar que estas leyes prohibieron la enajenación de las hijuelas resultantes de la división, en la práctica se dejó abierto su traspaso a no indígenas a través de diversos contratos, tales como arriendos por 99 años, cesión de derechos, etc., los que proliferaron en el período.

El minifundio al que dio origen la división de las tierras comunales incidió en el empobrecimiento de la población mapuche rural, lo que aceleró su migración a los centros urbanos. Este último fenómeno, verificado desde comienzos del siglo XX, quedaría claramente demostrado en el Censo de 1992, el que determinó que alrededor del 80 por ciento de la población mapuche era urbana, mientras que solo el 20 por ciento restante (192.763 personas) era rural (Instituto Nacional de Estadísticas, 1992).¹⁰

No muy diferente sería la suerte de otros pueblos indígenas en esta materia. Sus territorios serían incorporados al estado chileno a través de distintos mecanismos - anexión militar y colonización, entre otros - durante la segunda mitad del siglo XIX.¹¹

1.4. Reforma agraria.

En el contexto de los cambios políticos y sociales impulsados en Chile en la década de los sesenta e inicios de la de los setenta, un programa de reforma agraria fue desarrollado bajo las administraciones de Eduardo Frei M. (1964-1970) y Salvador Allende (1970- 1973).¹² Aunque orientada

¹⁰ La migración fue incentivada por esta legislación al establecerse una compensación monetaria para los integrantes de las comunidades que no estaban presentes en ellas al momento de la división, los que perdían su derecho a la tierra.

¹¹ Las tierras de los aymara en el norte, fueron en su mayoría consideradas fiscales, siendo sus títulos coloniales o republicanos (estos últimos emanados de Perú y Bolivia) desconocidos por el Estado chileno (González y Gunderman, 1997). Los territorios de la Isla de Pascua fueron inscritos por el Estado a su nombre en 1933, negándose a los rapa nui hasta muy recientemente sus derechos posesorios sobre la isla (Rochna, 1996). Las tierras de los pueblos del extremo austral, en particular las de quienes vivían en los sectores esteparios del continente (aonikenk o tehuelche) y de Tierra del Fuego (selknam u ona), fueron en su mayoría concedidas en el siglo XIX a inversionistas nacionales y extranjeros quienes formaron grandes haciendas dedicadas a la crianza del ganado ovino. Las acciones de exterminio impulsadas por los hacendados en contra de estos pueblos a fin de apoderarse de sus tierras se encuentran hoy documentadas (Martinic, 1992).

¹² Una ley de reforma agraria fue dictada en 1962 (No 15.020) bajo la administración de Jorge Alessandri. Dada su política de adquisición de tierras a precios de mercado, la ausencia de voluntad para aplicar la expropiación como modalidad de redistribución, y la falta de financiamiento, esta fue llamada

hacia el mundo campesino en general, la reforma tendría importantes implicancias para los mapuche en el sur del país. Su base legal se encuentra en la Ley No. 16.640 de 1966, ley que posibilitaba la expropiación de tierras que se encontraban mal explotadas, abandonadas, o que poseyeran más de 80 has. de riego básico (correspondientes a la mejor tierra del país o a su equivalencia), así como por razones sociales. En el caso de los mapuche, dicha ley fue complementada por la Ley No 17.729 de 1972 aprobada durante el gobierno de Allende. Esta ley, que por primera vez se refiere al conjunto de pueblos indígenas del país, intenta frenar el proceso divisorio de las tierras mapuche al disponer que las comunidades solo podrían dividirse por mayoría absoluta de comuneros o por razones técnicas; establece la posibilidad de restituir tierras a los indígenas utilizando para ello el mecanismo de la expropiación contemplado en la reforma agraria; y crea el Instituto de Desarrollo Indígena a fin de promover el desarrollo económico, social, cultural integral de los indígenas.

Entre 1965 y 1972 se expropiaron en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, en el territorio mapuche, un total de 584 predios con un total de 710.816 has. (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., 2000). Aunque no todos estos predios fueron expropiados a favor de comunidades mapuche, sino que también de inquilinos y trabajadores forestales no indígenas, la presión ejercida por el movimiento indígena - así como por sectores políticos que los apoyaban - a través de la ocupación de predios colindantes a comunidades mapuche, resultó en la expropiación, y posterior traspaso material a indígenas de gran cantidad de predios sobre los cuales estas tenían reivindicaciones históricas.¹³ En contraste con las 1.443 has. que a través de las leyes indígenas serían reconocidas a los mapuche a lo largo de la década de los sesenta, durante 1971 y 1972 habrían sido traspasados a mapuche a través de la reforma agraria un total de 70.000 has (Allende, 1973, en Berdichewsky, 1975).

Las tierras expropiadas fueron asignadas a mapuche, siendo luego incorporadas como unidades de producción del sector reformado. Tales unidades incluían asentamientos de reforma agraria y cooperativas campesinas constituidas de acuerdo a la ley de 1966, así como Centros de Reforma Agraria promovidos por la administración de Allende. El estado, a través de Corporación de Reforma Agraria (CORA), apoyó la tecnificación y el desarrollo productivo de las tierras restituidas, a través de programas

"reforma macetero" Algunos fundos fueron entregados a mapuche en la provincia de Arauco y Malleco a través de esta ley (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., 2000).

¹³ Acuerdos entre la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) y más tarde Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), fueron celebrados a objeto de posibilitar la transferencia de predios expropiados a comunidades mapuche que los reclamaban (Berdichewsky, 1975).

de cultivos tradicionales, ganadería y leche, así como forestación con pino radiata de tierras erosionadas y de aptitud forestal, constituyendo estas últimas un porcentaje importante de las tierras expropiadas (Molina, en Casa de la Mujer Mapuche et. al eds., 2000).

Los esfuerzos realizados durante la administración de Allende por posibilitar la recuperación de tierras de los mapuche vía reforma agraria, respondiendo así a sus reclamos históricos han sido destacados por distintos analistas (Berdichewsky, Molina, entre otros). La cantidad de tierra que les fuera entregada en un lapso tan breve de tiempo fue significativa. El apoyo otorgado al desarrollo de las comunidades en las tierras recuperadas también fue importante. Sin embargo, al analizar este periodo con la perspectiva que da el tiempo, queda claro que las acciones impulsadas por las autoridades de la época en este corto período intentaron incorporar a los mapuche a un proyecto político - en este caso socialista - basado en un análisis de clase y no en uno de tipo étnico-cultural. Tal como algunos analistas que apoyaron el proceso de la reforma agraria han reconocido, los mapuche mostraron su rechazo a las formas colectivas o cooperativas de tenencia de la tierra que fueron promovidas por el gobierno a través de dicho proceso. La voluntad de los mapuche no siempre fue respetada cuando se tomaba decisiones sobre estas importantes materias (Berglund, 1977). Consecuentemente, las políticas que el gobierno de Allende aplicó a los mapuche -de un carácter marcadamente campesinista y no indigenista - siguieron subordinadas a proyectos que no eran definidos por ellos, tal como había ocurrido a lo largo de la historia republicana.

Otro problema de la reforma agraria impulsada bajo el gobierno de Allende estuvo relacionado con la demora en la titulación a campesinos e indígenas de las tierras expropiadas. Dado que a la fecha del golpe de estado que llevo a la instauración del régimen militar encabezado por Pinochet (1973-1990) gran parte de las tierras expropiadas en ese período no habían sido tituladas a nombre de los beneficiarios de la reforma agraria, ellas serían privatizadas mediante un proceso de regularización de la propiedad, también conocido como “contra reforma agraria”. Este proceso consistió en la parcelación de tierras, las que eran entregadas a campesinos, la devolución parcial o total de los predios expropiados a sus antiguos propietarios o la revocación de la expropiación, o el remate de tierras de aptitud forestal. En el caso de estos últimos predios, la Corporación de Reforma Agraria mantuvo en su poder 415.053 has. en las provincias de Arauco Malleco y Cautín. Dichas tierras serían más tarde traspasadas a la Corporación Nacional Forestal, CONAF, la que habría rematado gran parte de ellas a empresas forestales a precios ínfimos (Molina, 2000). Esta situación explica, en parte importante, como veremos más adelante, los

conflictos que actualmente tienen las comunidades mapuche con las empresas forestales presentes en su territorio ancestral.

2. LEY No 19.253 de 1993.

2.1. Génesis y contenidos.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en forma coincidente con el ocaso del régimen militar, los mapuche – junto a otros pueblos indígenas de Chile - levantaron un conjunto de demandas a objeto de proteger sus derechos amenazados, en particular el derecho a la tierra, y de establecer una nueva relación con el estado. Entre los ejes centrales de esta demanda destaca 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 poner fin al proceso histórico de jibarización de sus comunidades y permitir la ampliación de sus tierras, y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades (CEPI, 1991).

Luego del término del régimen militar de Pinochet, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)¹⁴ entonces creada (1990) elaboró un anteproyecto de reforma legal y constitucional sobre la materia. En base a las propuestas de CEPI, el ejecutivo envió tres iniciativas al Congreso Nacional en 1991 para su estudio; un proyecto de ley y otro de reforma constitucional relativos a los pueblos indígenas, y un proyecto para la ratificación del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Parte importante de las demandas indígenas antes reseñadas estaban contenidas en dichas propuestas legislativas.¹⁵ Como es sabido, tales 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 en 1993 (Ley No 19.253 de octubre de 1993 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas) con importantes modificaciones que debilitaron sus contenidos.

¹⁴ CEPI estaba integrada por representantes tanto de gobierno como de los distintos pueblos indígenas del país, incluido el pueblo mapuche. Los contenidos del anteproyecto elaborado por esta entidad fueron luego debatidos en reuniones en comunidades indígenas y acordados en el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas celebrado en Temuco en 1991 (ver Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago, 1991).

¹⁵ Cabe señalar que en materia de tierras, el ejecutivo introdujo algunas limitaciones al anteproyecto de ley indígena elaborado por CEPI, en particular en el reconocimiento de la territorialidad indígena y en materia de derechos indígenas sobre recursos del suelo y subsuelo.

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 acogida en el parlamento, y siguen sin ser aprobados hasta la fecha. La aprobación del proyecto de reforma constitucional, aunque de carácter simbólico,¹⁶ habría permitido reafirmar el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad chilena por largo tiempo negado. La ratificación del Convenio 169, habría permitido el fortalecimiento de los derechos participatorios y territoriales de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de expansión de la inversión hacia las áreas indígenas verificado en Chile en la última década.

Entre los elementos centrales de la ley indígena aprobada en 1993 cabe destacar el reconocimiento de los indígenas, de sus distintas etnias¹⁷ y comunidades, así como del deber de la sociedad y del estado de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas y sus culturas, y proteger sus tierras, adoptando medidas para tal efecto (art. 1); el reconocimiento de sus tierras ancestrales, su protección jurídica y el establecimiento de un fondo especial - el fondo de tierras y aguas - para proveer su ampliación (arts. 12 a 22); la creación de un fondo de desarrollo indígena destinado a financiar programas orientados al desarrollo de los indígenas y de sus comunidades (arts. 23 a 25); el establecimiento de las "áreas de desarrollo indígena" como espacios territoriales para la focalización de la acción pública a favor del "desarrollo armónico" de los indígenas y de sus comunidades (arts. 26-27); el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas y la promoción de programas de educación intercultural bilingüe en áreas indígenas (arts. 28-33); la promoción de la participación indígena a través del derecho reconocido a sus organizaciones a ser escuchados y considerados en su opinión al tratarse materias que les atañen (art. 34) y al contemplarse la participación de representantes electos por sus comunidades y asociaciones en el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI),¹⁸ órgano encargado de la conducción de la política indígena del estado (art. 38 a 42); el reconocimiento de la costumbre indígena hecha valer en juicio entre indígenas, siempre que no sea incompatible con la

¹⁶ El proyecto de reforma constitucional agregaba al art. 1 de la Constitución chilena; "El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena."

¹⁷ Como es sabido, la ley no reconoció a los indígenas el carácter de pueblos que los indígenas reclamaban.

¹⁸ De acuerdo al proyecto de ley, el Consejo Nacional de CONADI estaría compuesto por once indígenas representativos de los distintos pueblos indígenas del país. La ley aprobada dispone que los consejeros indígenas serán ocho (al igual que los de gobierno), siendo designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas (art. 41)

Constitución Política, así como de un procedimiento especial en los juicios sobre tierras en que se encuentre involucrado un indígena, contemplándose la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos de tierras (arts. 54-57).

En materia de tierras, la ley intenta poner término al proceso divisorio de las comunidades reduccionales mapuche impulsado a contar de la década de 1920 con graves consecuencias - desposeimiento, migración, pobreza - para quienes las integraban. Pretende además posibilitar el reconocimiento de los derechos que los indígenas tienen sobre las tierras que históricamente han ocupado y poseen, así como a establecer su protección, impidiendo que estas sean enajenadas y traspasadas a no indígenas como había ocurrido en el pasado. Finalmente, abre posibilidades para la ampliación de las tierras de los indígenas, las que como antes señaláramos eran claramente insuficientes para garantizar la subsistencia cultural y material de las comunidades, abriéndose a modalidades de mercado (adquisición de predios vía subsidio o en casos de conflicto) y al traspaso de tierras fiscales para estos efectos.

Recuadro

Síntesis de principales disposiciones de la Ley 19.253 de 1993 relativas a las tierras (y aguas) indígenas:

- Reconoce que para las denominadas etnias indígenas, la tierra es el fundamento principal de su existencia y cultura, y establece entre uno de los deberes del estado y la sociedad en general proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (art.1);
- Identifica las tierras indígenas, incorporando en esta categoría las que provienen de toda clase de títulos emanados del Estado, aquellas que por ocupación histórica sean inscritas a futuro en el registro de tierras creado por la ley, las que sean declaradas a futuro como pertenecientes a comunidades indígenas, y las que los indígenas y sus comunidades reciban a futuro a título gratuito del estado (art. 12);
- Otorga protección jurídica a dichas tierras indígenas, que pueden ser de propiedad individual o colectiva, al disponer que estarán exentas del pago de contribuciones. La ley establece además que, "por exigirlo el interés nacional", las tierras indígenas no podrán ser enajenadas, embargadas ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia (art.13). Tampoco podrán ser arrendadas en el caso de las tierras de comunidades, y solo por un plazo no superior a cinco años en el caso de las tierras de propiedad individual. Además, solo podrán permutarse

por tierras de no indígenas de similar valor, con la autorización de la CONADI, las que se considerarán tierras indígenas. La CONADI abrirá y mantendrá un registro de tierras indígenas, en el que se inscribirán las tierras de que trata el artículo 12 (art. 15). En cuanto a la división de las tierras comunitarias provenientes de títulos de merced, la ley establece que se requerirá de solicitud formal al juez competente de la mayoría absoluta de los titulares de derechos hereditarios en ella (art. 16), y que las tierras resultantes de la división de comunidades, serán indivisibles, aún en el caso de sucesión por causa de muerte (art. 17);

- Establece como mecanismo para proveer la ampliación de las tierras indígenas el Fondo de Tierras y Aguas. En lo sustancial, establece dicho Fondo, el que será administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, con el objeto de: a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente; b) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas; y c) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (art. 20). Los recursos de este Fondo estarán compuestos por aquellos que anualmente disponga la ley de presupuesto con este objeto, además de aquellos provenientes de la cooperación internacional, aportes de particulares, organismos públicos y privados, devoluciones contempladas en el artículo 22 de esta ley, las rentas que devenguen los bienes del estado, así como por las tierras, predios o propiedades que reciba del estado (art. 21). Las tierras no indígenas y aguas adquiridas con este fondo, no podrán ser enajenadas a por 25 años desde su inscripción (art. 23);

- Dispone, finalmente, que a CONADI corresponderá velar por la protección de las tierras indígenas a través de los mecanismos que establece la ley y posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas a través del Fondo respectivo; así como asumir, cuando se le solicite, la defensa de indígenas y sus comunidades en conflictos de tierras y aguas, y ejercer funciones de conciliación y arbitraje (art. 39).

A diferencia de la legislación dictada en el pasado en Chile en relación a indígenas, esta es una ley aplicable a los distintos pueblos (o etnias en este caso) indígenas del país, intentando dar protección y reconocimiento de tierras (y aguas) indígenas para pueblos cuyas tierras no habían sido objeto de reconocimiento o regulación jurídica. Sobre el particular se debe señalar que la ley cuenta con un conjunto de disposiciones relativas a cada pueblo o

comunidad indígena y su realidad específica de tierras y aguas u otros recursos.

No obstante los avances que esta legislación introduce, ella resulta insuficiente en relación a las demandas que en materia de tierras y recursos naturales fueron planteadas por el movimiento mapuche al momento de la discusión de la ley. También resulta insuficiente en relación a las normas que sobre la materia están incluidas en el Convenio 169 de la OIT. El concepto de territorialidad indígena, que en el anteproyecto de ley se intentó timidamente incorporar a través de la figura de las áreas de desarrollo indígena, no fue incluido en la ley aprobada debido a los temores de fragmentación del estado que, al igual que en otros países, provoca en los sectores más conservadores. Así la ley indígena aprobada por el Congreso modificó en sus artículos 26 y 27 la redacción del artículo 24 del anteproyecto de ley en que se establecía que las áreas de desarrollo indígenas eran "áreas inseparables con su existencia y desarrollo" y otorgaba a CONADI la facultad de señalar criterios de planes, programas y proyectos a realizarse en ellas, así como expresar su opinión desfavorable a tales proyectos. El derecho de los indígenas a no ser trasladado de sus tierras, y a ser consultados antes de que dicho traslado excepcionalmente se verificara, tampoco fue respetado al eliminarse en el Congreso el artículo 25 del anteproyecto que lo establecía. Finalmente, los derechos de los indígenas sobre sus recursos naturales no fueron reconocidos al eliminarse en el Congreso la disposición (art. 18 anteproyecto) 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.

2.2. Reglamentos.

Para la puesta en marcha de la ley en materia de tierras indígenas, se han aprobado dos reglamentos que deben ser señalados aquí: El reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas (Decreto Supremo No 395 de 24 de noviembre de 1993), y el reglamento sobre funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas (Decreto Supremo No 150 de 30 de marzo de 1994). De particular importancia es el primero de ellos, el que a pesar de los planes existentes para su reforma, ha regulado la operatividad del fondo de tierras y aguas desde su entrada en vigencia hasta la fecha. En su artículo 2 y sigts. se regula la operación de los subsidios de tierras, subsidio que es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios, sin cargo de restitución, que deberá ser destinado a la adquisición de tierras. Podrán postular al subsidio las personas y comunidades indígenas, o una parte de esta, cuando la superficie de tierras de que dispongan sea insuficiente. Entre

los criterios que CONADI debe considerar para la selección de los beneficiarios se incluyen el ahorro previo, la situación socioeconómica de los postulantes y el grupo familiar. En el caso de las comunidades, se considerará además como factores la antigüedad y el número de asociados. Corresponde al Director Nacional resolver sobre el monto y los beneficiarios de cada subsidio (art.2). La CONADI pagará directamente el subsidio al vendedor, el que deberá acreditar la venta y las inscripciones respectivas (art.4). En el mismo reglamento se establecieron los criterios y procedimientos para la adquisición por CONADI de predios en conflicto. Entre estos criterios se señalan, el número de personas o comunidades involucradas, la gravedad de la situación social producida, y la antigüedad del problema (art. 5).

2.3. Política pública de tierras indígenas; avances y contradicciones.

Ha correspondido a CONADI, a través de su Departamento de Tierras y Aguas, impulsar las acciones destinadas a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 19.253 sobre protección y ampliación de tierras. En materia de protección de tierras, desde la apertura del Registro de Tierras Indígenas en 1995 hasta fines de 2000, se habían inscrito en dicho Registro un total de 54.389 hijuelas con un total de 294.112 has. en el territorio mapuche (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2001).¹⁹ La inscripción en este Registro de una superficie aún inferior a la mitad del total que, de acuerdo a la información oficial, sería actualmente de propiedad de los mapuche, permite a sus titulares la acreditación de su carácter de tierras indígenas, y por consiguiente, asegurar la aplicación de los derechos (exención del pago de contribuciones) y de las restricciones (inalienabilidad, inembargabilidad, entre otras) que la ley establece para estas.

En materia de ampliación de tierras, las acciones de CONADI se han centrado en el traspaso de tierras fiscales a indígenas, la adquisición de predios en conflicto y en el programa de subsidio de tierras para individuos y comunidades indígenas.²⁰ En base a un convenio suscrito por CONADI con el Ministerio de Bienes Nacionales en 1994, al año 2000 han sido transferidos a la primera entidad, para su posterior traspaso a indígenas, un total de 112.146,01 has. beneficiando a un total de 3.484 familias indígenas. De ellas, sin embargo, alrededor de 20 mil has. aún seguiría en poder de CONADI,

¹⁹ Las tierras indígenas inscritas en este Registro en otras partes del país ascenderían a solo 5 mil has. (CONADI, 2001).

²⁰ El reglamento No. 395 de 24 de noviembre de 1994 establece los criterios y procedimientos para la operatorio del subsidio. Dicho subsidio, al cual pueden postular todas las personas y comunidades indígenas, es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios. Entre los criterios para su asignación destacan el ahorro previo del postulante, su situación económica social y el grupo familiar. La adquisición de los predios en conflicto se hace por el Consejo Nacional de CONADI en base a criterios establecidos en el mismo reglamento.

estando la titulación a indígenas pendiente (CONADI, 2000). Del total de tierras fiscales traspasada a indígenas, o en vías de serlo, 105.981 has. corresponde a tierras ubicadas en las regiones del Bío Bío, Araucanía y Los Lagos, en el territorio mapuche. Por lo mismo, sus beneficiarios serían mayoritariamente de origen mapuche, los que por su situación demográfica y social tienen mayores necesidades de tierra.²¹

En cuanto a los predios adquiridos por CONADI para dar solución a las demandas más urgentes de tierra de los indígenas, y en particular a las situaciones de conflicto de tierras (art. 20 letra b Ley 19.253), antecedentes de la misma entidad indican que a la misma fecha estos alcanzaban una superficie total de 31.203,74 has. beneficiando a un total de 2.906 familias indígenas. De estas, un total de 31.166 has. beneficiaban a un total de 2.861 familias mapuche en las regiones de Bío Bío, Araucanía y Los Lagos en el sur del país. La inversión realizada por CONADI para estos efectos alcanzaba a \$ 22.186.705.229. Finalmente, a través del programa de subsidios de tierras indígenas de CONADI (art. 20 letra a Ley 19.253), se adquirieron un total de 7.760,78 has. beneficiando a un total de 688 familias indígenas en el país, en su gran mayoría mapuche. La inversión realizada por CONADI en este programa ascendió a \$ 7.509.266.623 (CONADI, 2001).

A lo anterior cabe agregar lo realizado por CONADI, en forma conjunta con el Ministerio de Bienes Nacionales, en materia de regularización y saneamiento de tierras indígenas. Se estima que al año 2000 las tierras cuya propiedad había sido regularizada por esta vía ascendían a 19.247,28 has. beneficiando a 1.541 familias. De ellas, 13.314 has. beneficiaron a 1.011 familias mapuche, en tanto que el resto benefició a familias aymara y atacameñas en el norte del país (CONADI, 2001).

En síntesis, entre 1994 y el 2000 se habrían incorporado en el país al patrimonio indígena, o estarían en vías de incorporarse, a través de estos programas públicos, un total de 170.357,81 has., beneficiando a 8.619 familias indígenas (CONADI, 2001). En su gran mayoría, ellas están destinadas a personas o comunidades mapuche (ver Cuadro 2)

Otra línea de acción desarrollada por CONADI en cooperación con la Dirección General de Aguas²² que debe ser señalada, es aquella orientada a la adquisición de derechos de agua, así como al saneamiento de derechos de

²¹ Según el Censo de 1992, la población mapuche mayor de 14 años alcanzaba a 928 mil. Si se considera los menores de 14 dicha población alcanzaba a 1.3 millones (Censo de Población y Vivienda, 1992). Se estima en 230 mil la población mapuche rural que vive en comunidades o localidades homogéneas (Bengoa, 2000)

²² En 1997 se habría suscrito un Convenio entre ambas entidades para la regularización de los derechos de aguas de los indígenas.

agua ancestrales en favor de individuos y comunidades indígenas. De acuerdo a antecedentes de la Unidad de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI, a través del programa de saneamiento de derechos de agua entre 1995 y el 2000 se solicitaron en el sur del país un total de 19.724 litros por segundo en beneficio de 17.816 familias mapuche, estando su inscripción aún pendiente (CONADI, 2001).²³

Se debe valorar la acción desarrollada por CONADI y otros entes públicos desde la dictación de la ley indígena en 1993 con el objeto de revertir la tendencia histórica a la disminución de las tierras indígenas. En el caso de los mapuche, que por razones históricas y demográficas constituyen los principales destinatarios de la política de tierras de CONADI, dicha acción habría permitido incrementar de un modo significativo la cabida de las tierras que les fueran reconocidas por el estado luego de la ocupación de su territorio ancestral a fines del siglo XIX, dando acceso a la tierra, y seguridad jurídica en su tenencia, a una cantidad significativa de familias que, a raíz de los fenómenos históricos antes descritos, carecían de ella.

Las múltiples deficiencias de la política pública en esta materia, sin embargo, deben ser subrayadas. Al igual que en los otros países analizados en este estudio, los recursos destinados por el estado al Fondo de Tierras y Aguas de CONADI a objeto de posibilitar la adquisición de tierras indígenas a través del mercado han sido insuficientes en relación a las necesidades y demandas de tierras existentes, en especial, en el área mapuche. En efecto, aún cuando el presupuesto de dicho Fondo se habría incrementado en casi cuatro veces en los últimos años - de \$ 2.108 millones en 1994 a \$ 8.150 millones en 1999- (MIDEPLAN, 1999), los recursos existentes solo han permitido adquirir a través del mercado una cantidad inferior a 40 mil has. de tierra en el mismo período. Ello en contraste con las 150.000 has. que la administración del Presidente Lagos ha señalado se deben adquirir en el sexenio 2000-2006 para satisfacer las necesidades de tierra de los indígenas.

Esta situación es preocupante si se considera que existe un agotamiento de tierras fiscales, en particular en la zona sur del país con las cuales satisfacer las necesidades de tierras de los indígenas. Dicha situación resulta aún más preocupante al constatar el incremento verificado en los últimos años en el valor de mercado de las tierras adquiridas por CONADI a través del Fondo de Tierras. De acuerdo a antecedentes de la propia CONADI, el valor de la hectárea de tierra adquirida en el mercado por esta entidad en la región de

²³ Ver Conadi, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, *Informe de Gestión 1994-2000*, Junio 2001. Los derechos de agua solicitados por mapuche en la región de la Araucanía a través del Fondo de Tierras y Aguas entre 1995 y el 2000 ascenderían a 12.996,7 litros por segundo, de los cuales 10.075 estarían en tramitación (Antecedentes de CONADI en Díaz y Elgueta, 2001).

la Araucanía entre 1994 y 1998 se habría triplicado (CONADI, 1999). Para el año 2000 el valor de una hectárea pagado por CONADI en la misma región habría subido en casi siete veces en relación a 1994 según antecedentes del Departamento de Tierras y Aguas de esta entidad.²⁴

Otros de los problemas detectados en la política de tierras indígenas dicen relación con la mala calidad de las tierras adquiridas por CONADI, muchas de las cuales carecen de potencial productivo, tienen problemas topográficos, de calidad de suelos o de deslindes; con la falta de apoyo técnico y productivo para las familias beneficiadas con su adquisición, situación que denota una falta de coordinación entre el Fondo de Tierras y Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI; así como con la arbitrariedad y falta de transparencia en las adquisiciones de tierras, muchas de las cuales han estado relacionadas con la capacidad de presión de las organizaciones indígenas más que con las necesidades reales que tienen quienes las componen de acceder a la tierra. (CONADI, 1999). Esta situación reviste la mayor gravedad, puesto a que luego de varios años de implementación, ha quedado en evidencia que el traspaso o adquisición de tierras para indígenas no asegura, por sí solo, sin el acompañamiento de programas de desarrollo productivo, la solución de los problemas de marginalidad y pobreza que afectan a quienes constituyen los beneficiarios de esta política pública.

Más grave aún resulta el hecho que, a pesar de la protección establecida en el artículo 13 de la ley 19.253 de 1993 (inalienabilidad, inembargabilidad, etc.), los derechos de los indígenas sobre sus tierras han seguido siendo vulnerados en virtud de diversos proyectos de inversión públicos y privados, tales como centrales hidroeléctricas, carreteras, proyectos forestales, etc..²⁵ Muchas de estas iniciativas han sido impulsados en los últimos años con el apoyo del gobierno chileno, aún en contra de la voluntad original de los indígenas, resultando en su desplazamiento hacia las ciudades o relocalización hacia otras tierras. Es el caso, por ejemplo, de la central hidroeléctrica Ralco, la que está siendo construida en tierras indígenas de los mapuche-pehuenche. De concluirse este proyecto, forzaría a la relocalización de 500 personas de sus tierras ancestrales actualmente amparadas por la ley. Es el caso también de las inversiones forestales realizadas en las últimas décadas con el apoyo del estado en tierras

²⁴ El valor de la ha. adquirida por el Fondo de Tierras y Aguas habría subido de \$228.183 en 1994 a \$ 706.545 en 1998. (CONADI, 1999). Para el año 2000 se estaba pagando por la misma ha. \$ 1.4 millones (entrevista a representantes de Dept. de Tierras y Aguas, CONADI, Temuco, enero 2001).

²⁵ Entre estos proyectos de inversión figuran la construcción por el Estado de la carretera de la Costa atravesando territorio mapuche lafkenche y mapuche huilliche, la ampliación de la Ruta 5 sur, proyecto que a la altura de Temuco (by pass de Temuco) atraviesa comunidades mapuche huenteche, y la central hidroeléctrica Ralco, iniciativa privada que afecta tierras indígenas de los mapuche pehuenche.

reclamadas por los indígenas y/o en tierras aledañas.²⁶ Se estima que las empresas forestales tanto nacionales como extranjeras poseen hoy alrededor de 1.5 millones de has. entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos, esto es tres veces el territorio reconocido por el estado a los mapuche. Dada la naturaleza de la actividad forestal, la que no requiere de la contratación de gran cantidad de mano de obra para su desarrollo, los impactos económicos, sociales, culturales que dichas empresas han provocado en comunidades mapuche son significativos. Ello además de los impactos ambientales (pérdida de biodiversidad, erosión, desecamiento de aguas, entre otros) que la sustitución de bosques naturales por plantaciones de especies exóticas de rápido crecimiento (*Pinus radiata* y *Eucaliptus globulus*) ha provocado en las tierras indígenas. No es de extrañar que sea esta actividad la que mayor resistencia ha provocado en las organizaciones mapuche, las que en los últimos años han venido demandando, tanto a través de planteamientos públicos,²⁷ como a través de acciones directas - tales como ocupaciones de predios forestales, bloqueo de caminos, etc.- el retiro de tales empresas de su territorio ancestral.

La materialización de estos proyectos en territorio mapuche, con el aval de las autoridades, deja en evidencia la contradicción existente entre la política de protección y ampliación de las tierras indígenas impulsada por el estado en base a la ley de 1993 y la política de fomento a las inversiones productivas o de infraestructura hoy vigente en el país. Lamentablemente para los intereses indígenas, como regla general, esta última política ha terminado por imponerse a la primera en situaciones de conflicto entre ambas.

Vinculado a lo anterior, en los últimos años se ha producido un proceso de apropiación por no indígenas de recursos mineros, aguas, recursos pesqueros y otros recursos naturales que se encuentran en tierras indígenas o en tierras o aguas colindantes a ellas. Es así como se estima que para 1996 existían 1.357 concesiones mineras nacionales y extranjeras constituidas (o en trámite de serlo) entre las regiones del Bío Bío y Los Lagos en territorio ancestral mapuche, de las cuales 144 se encontraban en tierras de comunidades pertenecientes a este pueblo. A la misma fecha se había otorgado a particulares no indígenas un número significativo de concesiones de acuicultura en lagos, ríos y mar en aguas colindantes a comunidades

²⁶ La expansión forestal privada en territorio mapuche ha sido en gran medida posible gracias al subsidio estatal a la forestación establecido en el Decreto Ley 701 de 1974. La vigencia de esta normativa fue renovada por 15 años más bajo la administración del Presidente Frei. Este Decreto Ley libera de impuestos y subsidia directamente las plantaciones forestales al devolver al propietario el 75 por ciento de su costo, además de los costos de manejo y administración.

²⁷ Ver Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, Temuco, Chile, noviembre 15-17 de 1997. Disponible en Internet en www.xs4all/⁹rehue.

mapuche. Para ese año también se habían otorgado en el mismo espacio territorial el 75 por ciento de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales disponibles. De estos derechos, solo el 2 por ciento estaba en poder de los mapuche (Toledo, 1997). La apropiación por no indígenas de estos recursos naturales se encuentra amparada por la Constitución Política de 1980, y otros cuerpos jurídicos tales como el Código de Aguas, el Código Minero y la Ley de Pesca. Debe recordarse que los intentos de resguardar los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras o aguas a través del reconocimiento de un derecho preferente para obtener su concesión por parte del estado, fueron frustrados por el Congreso Nacional en el debate del anteproyecto de ley indígena. Esta situación, en el contexto de la crisis de la agricultura campesina tradicional que hoy existe en Chile a raíz de las políticas de apertura al comercio exterior y globalización, viene a limitar seriamente las potencialidades económicas de las tierras indígenas, afectando las posibilidades de desarrollo material de las familias que viven en ellas.²⁸

Otro problema que debe ser señalado dice relación con la demora en la constitución de las áreas de desarrollo indígena (ADI) establecidas en el artículo 26 de la ley indígena.²⁹ Aún cuando en los últimos dos o tres años, luego de la situación de conflicto creada en el territorio mapuche, el Gobierno ha comenzado a destinar mayores recursos a las ADI, estas siguen siendo hasta la fecha áreas de focalización de la acción del Estado en relación con el mundo indígena, sin que la participación de los indígenas y sus comunidades haya sido considerada en su interior. Vinculado a esta figura legal, otro problema que debe ser señalado aquí dice relación con el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la ley indígena que establece que los organismo del estado deben considerar la participación de los indígenas al interior de las áreas silvestres protegidas que se encuentren en las ADI, así como regular los derechos de uso que corresponden a las comunidades. Un estudio reciente constata que 9 de las 93 áreas silvestres protegidas existentes en el país, con una superficie de 799 mil has. que afectan a 10.600 habitantes, se encuentran actual o potencialmente en ADIs. No obstante lo anterior, hasta la fecha no se han puesto en marcha iniciativas o mecanismos que posibiliten la participación indígena en la gestión de dichas áreas o que regulen el uso de recursos que en ellos se encuentran como lo dispone la ley. Tal participación permitiría enfrentar los numerosos conflictos que hoy existen entre las

²⁸ Para un análisis de los impactos de las políticas de modernización económica en la agricultura tradicional campesina e indígena en el país ver Bengoa, "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en *Perspectivas* Vol 3, No 2, 2000, p. 331-366.

²⁹ Hasta la fecha se han constituido tres áreas de desarrollo en el territorio mapuche (Alto Bío Bío y Lago Budi en 1997 y Lleu Lleu en el 2001).

comunidades indígenas y las áreas protegidas, conflictos entre los que se encuentra la presión indígena por el uso de recursos naturales y culturales en ellas existentes, la presión por regularización de tierras en su interior, y la falta de confianza hacia los organismos que las administran (Valenzuela y Contreras, en Castro y Albó orgs., 2000).

Los problemas y limitaciones de la política de tierras indígenas antes reseñados son graves si se consideran los niveles de pobreza en que hoy se encuentra la población indígena en general, y la población indígena rural en particular. Los resultados de una encuesta oficial realizada en 1996 (CASEN, 1996) demuestran que el 35.6 por ciento de la población indígena en Chile vive en condición de pobreza; que el 25 por ciento de la población indígena vivía en condiciones de pobreza no indigente, en tanto que el 10.6 por ciento vivía en condiciones de pobreza indigente. Tales niveles de pobreza contrastan con los de la población no indígena, que según la misma encuesta solo alcanzaban al 17.1 por ciento de pobres no indigentes y al 5.5 por ciento de pobres indigentes (Valenzuela, en Grupo de Trabajo Interministerial). La misma encuesta demuestra que los niveles de empleo, remuneración, acceso a educación, salud, agua potable, entre otros, eran, en todos los casos, inferiores para la población indígena que para la población no indígena del país. La situación de pobreza en comunidades indígenas rurales también ha sido constatada por diversos estudios. Un estudio realizado en comunidades mapuche rurales señala que, a consecuencia de la consolidación de un esquema productivo de subsistencia basado en el cultivo de productos agrícolas para el autoconsumo (trigo, papa, maíz, leguminosas, hortaliza y ganadería menor), se estima que el 72 por ciento de las familias que allí habitaban vive bajo la línea de pobreza (Bengoa, 2000). Esta situación, junto a otros fenómenos, explica la continuidad de los procesos de migración mapuche campo-ciudad (Censo de Población y Vivienda, 1992), tendencia que se evidencia además en el envejecimiento y a la masculinización de la población residente en comunidades mapuche rurales.³⁰

Lo anterior, junto a los procesos de inversión públicos y privados en tierras de propiedad o reclamadas por mapuche, explica la situación de alta conflictividad hoy existente en el sur del país. Lamentablemente, no se vislumbra una pronta solución a un conflicto que involucra a una gran cantidad de comunidades rurales pertenecientes a este pueblo y a empresas nacionales o extranjeras y organismo públicos presentes en el área. Ello en razón de la falta de voluntad de los partidos de oposición para dar aprobación

³⁰ La edad promedio en comunidades mapuche rurales se habría elevado entre 1982 y 1995 de 28.9 a 35.5 años. La población femenina en las comunidades habría disminuido del 45 por ciento en 1982 al 38 por ciento en 1995, en tanto que la del hombre se habría elevado de 55 por ciento en 1982 a 62 por ciento en 1995 (Bengoa, 1997). Este último fenómeno se debería a las posibilidades de empleo doméstico de las mujeres indígenas en áreas urbanas.

en el Congreso Nacional al proyecto de reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas, y en particular, al proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la OIT,³¹ iniciativas cuya aprobación permitiría una mayor protección a los derechos de los indígenas sobre sus tierras y territorios, así como a su derecho a participar en la definición de su propio desarrollo.

3. LA EVOLUCION DE LA DEMANDA MAPUCHE: DE TIERRA A TERRITORIO.

Uno de los fenómenos perceptibles en la última década en el sur del país ha sido la evolución experimentada tanto en las características del movimiento mapuche como en los contenidos de su demanda.

Dos hechos explican esta evolución. El primero de ellos dice relación con la incapacidad de la normativa vigente (Ley No 19.253 de 1993) y de la política pública impulsada a la fecha para dar protección a los derechos que los mapuche reivindican, en el contexto económico vigente. En efecto, la tierra por sí sola, sino va acompañada de derechos sobre los recursos naturales, así como de derechos que aseguren grados mayores de participación y/o control indígena de los procesos económicos sociales y culturales que en ellas se verifican, no asegura hoy las posibilidades del desarrollo material y cultural que los mapuche legítimamente reclaman para sí. Ello en especial teniendo en cuenta la crisis de la economía campesina mapuche existente en la actualidad en el marco de las transformaciones agrícolas experimentadas con la apertura de los mercados, y de los impactos que sobre las tierras y recursos naturales indígenas están teniendo los proyectos de inversión a los que anteriormente nos referíamos (Mc Fall comp., 2001).

El segundo de ellos es el conocimiento, que gracias a los procesos de conexión global,³² han adquirido los mapuche y otros pueblos indígenas de Chile de los procesos que hoy ocurren a nivel internacional (aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), proceso de discusión sobre proyectos de declaración derechos indígenas en

³¹ Esta última iniciativa, aún cuando fue aprobado el 2000 por la Cámara de Diputados, tiene pocas posibilidades de ser aprobada en el Senado debido al quórum de cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio establecido para su aprobación por el Tribunal Constitucional en agosto de 2000.

³² La globalización, lejos de tener exclusivamente implicancias económicas, como algunos sectores en Chile quisieran, ha permitido la difusión, el conocimiento de procesos de transformación social y cultural, de procesos de reforma de los estados, contribuyendo a la profundización de los derechos humanos de muchos sectores hasta ahora oprimidos, entre ellos los pueblos indígenas (Schoolte, en Kofman y Youngs ed, 1996; y Hirst y Thompon, 1995).

ONU y OEA, etc.) y comparado (Nicaragua, México, Colombia y Canadá, entre otros estados) donde crecientemente se reconocen y protegen los derechos territoriales de los indígenas, así como los derechos de participación, autonomía o cogestión inherentes a ellos.

A consecuencia de estos fenómenos, las organizaciones mapuche de carácter nacional que habían jugado un rol central en la defensa de los intereses de su pueblo bajo el régimen militar, como Ad Mapu, los Centros Culturales Mapuche y otras nacidas en el contexto de la recuperación democrática (Nehuen Mapu, Lautaro Ñi Ayllarewe, Calfulican, etc.), van siendo gradualmente reemplazadas por organizaciones de carácter territorial, tales como Identidad Lafkenche en Arauco, la Coordinadora Arauco Malleco, la Asociación Ñankuqueo de Lumaco, la Asociación Comunal Pewenche de Lonquimay, la Asociación Poyenhue de Villarrica, entre otras, que emergen en la última década.³³ A diferencia de las anteriores, cuyos vínculos con partidos políticos o instituciones de la sociedad chilena eran fuertes, estas últimas organizaciones se articulan sobre una base territorial y se definen como independientes del estado y las instituciones de la sociedad chilena. En forma coincidente con la forma de organización territorial emergente.

Como consecuencia de los mismos fenómenos, la demanda mapuche que en los ochenta estuvo centrada fundamentalmente en la participación en el estado y en la protección y ampliación de sus tierras,³⁴ para fines de los noventa se había transformado en una demanda orientada al reconocimiento de la territorialidad mapuche hasta hoy negada en el país. Junto a la demanda por territorio, emerge otra demanda estrechamente relacionada, que dice relación con el derecho a un desarrollo político, económico y cultural autónomo al interior de dichos territorios. Ello no resulta casual, sino es consecuencia de la naturaleza de las demandas territoriales de los pueblos indígenas, las que además de tener componentes materiales como la tierra y los recursos naturales, tienen también componentes inmateriales de carácter político y simbólico. Tal como señala la Relatora Especial de Naciones Unidas Erica-Irene Daes en su estudio sobre el derecho a la tierra:

Uno de los aspectos importantes de la afirmación de los derechos indígenas a la tierra es permitir que éstos controlen sus tierras, territorios y recursos mediante sus propias instituciones. Aunque se

³³ Una excepción en este sentido es el Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam), que con un carácter nacional, mantiene su vigencia como organización mapuche hasta la fecha. No obstante su carácter nacional, desarrolla un trabajo a nivel de los distintos espacios territoriales mapuche y sus planteamientos son similares a los de las organizaciones territoriales mapuche emergidas en los últimos años.

³⁴ Debe reconocerse, sin embargo, que a fines de los ochenta algunas organizaciones mapuche, como Liwen y el Consejo de Todas las tierras, ya esbozaban las demandas autonómicas y territoriales hoy asumidas por el conjunto del movimiento mapuche.

afirmen los derechos a la tierra, los territorios o los recursos, a menudo no se da a los indígenas la posibilidad de ejercer la libre determinación interna en forma de control y de adopción de decisiones en el ámbito del desarrollo, el uso de los recursos y las medidas de gestión y conservación. (Erica-Irena Daes, 1999).

En un intento por aclarar los contenidos de la demanda de los pueblos indígenas por territorialidad, Zuñiga sostiene que esta contiene dos dimensiones:

La primera dimensión - el espacio - se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales. La segunda dimensión se expresa, por una parte, en el reclamo por el control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural gracias a los cuales se asegura la reproducción y continuidad material y cultural del grupo en cuestión, y de otra parte, en el reclamo de que tales procesos estén regidos y se lleven a cabo según la normatividad propia de los pueblos indígenas (Zuñiga, 1998).

La nueva orientación de las demandas mapuche se manifiesta ya en las resoluciones del Congreso Nacional del Pueblo Mapuche celebrado en 1997 con participación de las organizaciones territoriales emergentes. Dicho Congreso incorporó el concepto de territorialidad indígena hasta entonces ausente, exigiendo su reconocimiento y protección.³⁵ En materia de desarrollo, propone que las ADI se constituyan en espacios de autogestión y de participación indígena, y de protección del territorio frente a proyectos que perjudican el medio ambiente.³⁶ El mismo Congreso 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..."³⁷

En una perspectiva similar el Consejo de Todas las Tierras exige del estado "...el derecho a la restitución de tierras y territorios, uso y aprovechamiento

³⁵ Al respecto el Congreso afirma:

La tenencia de la tierras es la base del pueblo mapuche, como asimismo el uso de las aguas de los ríos, de los lagos y del mar. Aún cuando la mitad de la población está en zonas urbanas la referencia ideológica cultural es la tierra y el territorio mapuche ancestral. Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, Noviembre de 1997, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Como propuesta concreta para lograr dicha autonomía plantea la creación de una serie de un Parlamento Mapuche, con representación de autoridades tradicionales mapuche de distintas regiones (desde Bío Bío a Los lagos), de un Tribunal Mapuche, y de una Unión Comunal de Organizaciones Mapuche. El Congreso sugirió además la constitución de un padrón electoral mapuche con este fin. (*Ibidem*).

de los recursos naturales del suelo y subsuelo...”, derecho que deben quedar incluidos en una reforma a la Constitución. Reconociendo los distintos componentes de la demanda territorial, fundamenta el derecho al territorio y los recursos del suelo y subsuelo en dos principios: “uno de orden cultural y el otro desde un principio que sustenta las actividades inherentes a los Pueblos Indígenas en el marco del desarrollo e implementación de su estrategia, en un proceso gradual de la autodeterminación.”³⁸

En la misma línea, la organización Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco en su propuesta de 1999 propone, en base a los conceptos de "Pueblo, Nación originaria, control territorial, desarrollo endógeno, autonomía y libre-determinación", 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.³⁹ Se trata posiblemente de la propuesta más acabada hasta ahora formulada por los mapuche para hacer operativo el derecho a la territorialidad y a la autonomía que reclaman.

En un comunicado público emitido en 1999 la Coordinadora Arauco-Malleco explica el sentido de su estrategia de recuperación territorial al sostener;

Señalamos que el único logro político real y a largo plazo es el reconocimiento de la existencia de la NACIÓN MAPUCHE y la devolución de espacios territoriales necesarios para el desarrollo de nuestro pueblo...(Nuestra) estrategia tiene como eje central la recuperación de predios que hoy día se encuentran en disputa principalmente con empresas forestales y que son considerados por nuestras comunidades como espacios sagrados para la sobre vivencia y la reproducción de nuestra cultura (comunicado Público,

³⁸ Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam), "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Un Desafío para la Democracia" en Cámara de Diputados, 1999.

³⁹ Identidad Mapuche Lafkenche de Arauco, 1999.

Coordinadora Mapuche de Comunidades en Conflicto Arauco - Malleco, Junio de 1999).

La Asociación Ñankuqueo de Lumaco, finalmente, ha desarrollado no tan solo una demanda, sino también una práctica de fortalecimiento territorial que incluye dimensiones económicas, políticas y culturales. La importancia del territorio no solo como espacio físico sino también como espacio político es resaltada por Alfonso Reiman, su presidente, al señalar: “Si decimos que somos un Pueblo o Nación, pienso que todo pueblo debe conservar su territorio, y hoy lo que tenemos son porciones de tierra, pero no control de un espacio territorial.” (Reiman, 1999). La dimensión económica del territorio, así como la necesidad de que los mapuche logren una autonomía en este plano en sus respectivos territorios es uno de los énfasis de Ñankuqueo⁴⁰.

Esta evolución del movimiento y la demanda mapuche en el último decenio explica el distanciamiento que hoy existe entre las organizaciones mapuche emergentes y el estado, en particular con CONADI. 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 autonómicas hoy dominantes al interior del movimiento mapuche.⁴¹ Esta evolución explica también el por qué de la resistencia mapuche a la expansión de la inversión hacia sus espacios ancestrales, expansión que además de provocar los impactos sociales y ambientales antes señalados, es visualizada como una amenaza a la reconstrucción territorial en la que están empeñadas muchas de sus organizaciones.

4. LOS DESAFIOS ACTUALES.

- Las posturas y estrategias de los actores involucrados.

Al momento de concluir este análisis se hace más profunda la crisis de relación entre el movimiento mapuche, el estado y los actores económicos no indígenas al sur del Bío Bío. El primero ha centrado su acción en la defensa de sus tierras hoy amenazadas, tales como las tierras pehuenche del Alto Bío

⁴⁰ Al respecto Reiman señala: “Hoy no basta con llegar con un discurso bonito...sino que se tienen que hacer cosas concretas. A mi juicio eso significa autonomía. Basta de seguir mendigando. Si nos relacionamos con otros pueblos, nos vamos a vincular en términos comerciales y diplomáticos...” (Reiman, 1999).

⁴¹ En la legislación comparada no se encuentran otras agencias públicas como CONADI que incentiven la participación indígena al interior del aparato del Estado. La tendencia hoy dominante en esta materia es que los Estados tengan su institucionalidad propia en materia indígena, sea esta un ministerio, una oficina o una corporación, desde la cual impulsan su política hacia los pueblos indígenas y dialogan con ellos, y que los pueblos indígenas tengan sus organizaciones autónomas desde las cuales formulan sus demandas y negocian con el Estado.

Bió en la que se esta construyendo la central Ralco o las tierras nagche y lafkenche afectadas por las plantaciones de bosques exóticos a manos de empresas forestales. Junto a dichas acciones, el movimiento mapuche ha puesto énfasis en la recuperación de tierras que reclaman les pertenecen y consideran les han sido usurpadas.⁴² Es así como en forma regular comunidades mapuche, con el apoyo de las organizaciones territoriales hoy emergentes, desarrollan acciones de ocupación de las tierras que reivindican a lo largo de todo su territorio ancestral. Dichas acciones, además de llamar la atención de la opinión pública sobre su situación de carencia o insuficiencia de tierra, tienen como objetivo central comprometer la intervención del estado, de modo de que este - a través del Fondo de Tierras Indígenas de CONADI u otra instancia pública – adquiera las tierras que reclaman y luego les traspase su propiedad. Es importante señalar además, que muchas de estas acciones han sido duramente reprimidas por Carabineros y efectivos de seguridad pública, así como por guardias privados, siendo los participantes en ellos así como sus líderes detenidos y procesados a requerimiento de las autoridades, razón por la cual Chile ha sido objeto de numerosas denuncias internacionales por la violación de los derechos indígenas.⁴³

El estado por su parte, ha carecido de una política definida en esta materia. Por una parte, las autoridades han dado apoyo a la expansión de la inversión privada en áreas indígenas, aun en contradicción con el mandato legislativo de dar protección a las tierras indígenas. Por otro, las instancias encargadas de la política indígena han actuado fundamentalmente en respuesta a las acciones de recuperación de tierras llevadas a cabo por los mapuche. En efecto, aunque inicialmente el Consejo Nacional de CONADI había acordado que no se comprarían predios que hubiesen sido ocupados, como una forma de evitar la presión en la adopción de decisiones en relación a ellos, en los últimos años dicha decisión no ha sido respetada. Por el contrario, la ocupación de los predios demandados se ha convertido, en la practica, en un requisito fundamental para su adquisición por parte de CONADI.⁴⁴ En forma paralela a la acción de CONADI, MIDEPLAN, también intentando responder a acciones de movilización mapuche para la

⁴² Para los mapuche el concepto de tierras “usurpadas” incluye tanto aquellas que materialmente ocupaban o utilizaban de alguna manera antes de la ocupación de su territorio por el ejercito chileno, y no les fueron reconocidas en los títulos de merced otorgados por el estado; aquellas que siendo parte de dichos títulos fueron traspasadas más tarde a manos de no indígenas en virtud de las leyes divisorias (1927-1993); y aquellas que les fueron entregadas en el proceso de reforma agraria (1966-1973) y posteriormente fueron devueltas a sus propietarios o quedaron en manos del estado siendo vendidas a empresas forestales en virtud de la contra reforma agraria verificada bajo el régimen militar.

⁴³ Entre otras instancias que han condenado al gobierno chileno por esta actitud represiva en contra de los mapuche cabe destacar el Parlamento Europeo, El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, y el Dept. de Estado de Estados Unidos.

⁴⁴ Esta situación, que puede ser constatada en numerosos casos de conflicto de tierras hoy existentes en el sur, ha provocado fuertes críticas de sectores latifundistas que acusan al estado de premiar con su política de tierras la ocupación de sus predios.

recuperación de sus tierras, ha suscrito en forma directa con organizaciones mapuche compromisos para la adquisición de tierras a favor de comunidades en áreas de conflicto, compromisos cuya materialización se encuentra en gran medida pendiente.⁴⁵ Una de las consecuencias más evidentes de la política pública en esta materia, ha sido la generación de expectativas en el mundo mapuche que el estado no podrá, en un plazo razonable, cumplir. En efecto, el ex Director Nacional de CONADI, Edgardo Lienlaf, reconoció que en la actualidad hay 124 solicitudes de compra o regularización de tierras por un total aproximado de 170.000 has hechas a esta entidad.⁴⁶ Se trata de una cantidad de tierras que difícilmente el estado podrá disponer para los mapuche, tomando en cuenta los precios que cobran por ellas sus actuales propietarios, los precarios recursos asignados para estos efectos a CONADI, así como el agotamiento de tierras fiscales en las áreas de conflicto. Más recientemente el Presidente Lagos ha hecho un llamando al dialogo, advirtiendo que debe respetarse el estado de derecho y que su gobierno actuará con dureza frente a hechos de violencia en que estén involucrados mapuche. Además, ha anunciado una serie de medidas que incluyen el nombramiento de un nuevo Director Nacional de la CONADI, el nombramiento de un coordinador ejecutivo de políticas y programas indígenas⁴⁷, la reposición de la reforma constitucional sobre la materia, la destinación de 130 millones de dólares para desarrollo indígena⁴⁸- medida ya anunciada meses atrás- y la redefinición de los criterios del Fondo de Tierras Indígenas excluyendo a aquellos que ocupen predios como beneficiarios de dicho programa.⁴⁹

Los sectores no indígenas (empresarios agrícolas y forestales y sus aliados políticos) hoy en conflicto con el movimiento mapuche, por su parte, amparados en los derechos propietarios que han adquirido sobre tierras, aguas y bosques en base a la legislación estatal antes referida, han iniciado una ofensiva publicitaria tendiente a criminalizar la acción de las organizaciones mapuche en reclamo de sus tierras y recursos.⁵⁰ Para la Sociedad Nacional de Agricultura las acciones de los mapuche son de

⁴⁵ Compromisos contraídos por la Ministra Alejandra Krauss en el año 2000 con la Asociación Ñancuqueo de Lumaco y con la Coordinadora Arauco Malleco (Victor Ancalaf) en el año 2001. Tales acuerdos han sido objeto de críticas al interior de la propia CONADI, por cuanto ellos responderían a la presión de las organizaciones beneficiarias y no respetarían los criterios del Fondo de Tierras Indígena para la adquisición de predios.

⁴⁶ Entrevista a Edgardo Lienlaf, *El Mercurio*, 3 de marzo de 2002, D 19.

⁴⁷ Nombramientos que recayeran en el abogado mapuche Aroldo Cayún y en el Sub Secretario de MIDEPLAN Jaime Andrade respectivamente.

⁴⁸ Proyecto MIDEPLAN-BID.

⁴⁹ Anuncios efectuados por el Presidente Lagos con fecha 19 de marzo de 2002.

⁵⁰ Campaña liderada por el diario El Mercurio y otros pertenecientes a su cadena, como el Austral de Temuco, durante el mes de marzo de 2002.

carácter terrorista y ponen en peligro el estado de derecho, la propiedad privada y la inversión. A diferencia de otros agricultores más “duros” que han decidido hacer justicia por sí mismos formando para tales efectos un grupo paramilitar que lleva el nombre de Hernan Trizano,⁵¹ la SNA reconoce que ellos no son los encargados de velar por el orden público, exigiendo por tanto la intervención del estado. El Instituto Libertad y Desarrollo, además de criticar la política de gobierno, la que favorecería las tomas ilegales de tierra y la corrupción, plantea que la solución a este problema consecuencia de la pobreza mapuche, pasa por asegurar el respeto a la propiedad privada y un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo. Similar es la postura de los representantes de las empresas forestales, así como de ENDESA, los que han hecho valer todo su poder político y publicitario para denunciar la acción “terrorista” de los mapuche y cuestionar la debilidad del accionar del gobierno frente a ella.

-Los desafíos.

Sin desmerecer la legitimidad de la demanda mapuche por tierra, la que encuentran su fundamento último en la propia acción del estado que, con la ocupación militar de la Araucanía, arrebató gran parte de sus tierras ancestrales, y que más tarde con su legislación, legitimó la usurpación de las mismas por parte de no indígenas, cabe reflexionar en torno a estrategia hasta hoy desarrollada por el movimiento mapuche a la luz de las demandas territoriales y autonómicas que hoy prevalecen en el.

En primer lugar, no existe un planteamiento claro en el movimiento mapuche sobre cuáles son las tierras que reclaman para su pueblo. Los planteamientos existentes sobre la materia son diversos; para algunos la demanda se centra en las llamadas tierras en conflicto (Congreso Nacional Mapuche, 1997) o en disputa (Coordinadora Arauco Malleco, 1999), sin especificar claramente cuáles son ellas⁵²; para otros se centra en la restitución de “...las tierras que nos han usurpado a causa de leyes y políticas del Estado, tanto aquellas declaradas fiscales, como las que han sido tomadas por particulares y más recientemente por empresas forestales trasnacionales y nacionales...” (Aukiñ Wallmapu Ngulam, 1997). Más recientemente, el abogado mapuche José Lincoqueo ha esgrimido ante los tribunales los parlamentos celebrados por los mapuche como fundamento para la restitución de cualquier tierra ubicada al sur del Bío Bío. La falta de precisión en la definición de las tierras reivindicadas por los mapuche contrasta con los avances logrados en esta

⁵¹ Trizano fue un italiano que participó en la persecución de indígenas luego de la ocupación de la Araucanía por el ejército chileno.

⁵² La Coordinadora Arauco Malleco agrega que se trata de tierras en disputa, principalmente con empresas forestales, y que son consideradas “como espacios sagrados para la sobrevivencia y la reproducción de nuestra cultura” (1999).

materia en otros contextos, tanto en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, entre otros) como en Norteamérica (Canadá y México) donde los pueblos indígenas han desarrollado importantes trabajos histórico-culturales y cartográficos, basados en conocimientos tradicionales y/o en antecedentes jurídicos, destinados a identificar las tierras y territorios que reclaman para sí, sean estos basados en ocupación ancestral, títulos coloniales o estatales, o en su importancia cultural o económica.⁵³

Más allá de la indudable justicia de las reivindicaciones de tierra mapuche, la definición de las tierras a restituir por parte del movimiento resulta crucial. Ello por razones políticas, por cuanto si tales tierras no están hoy en poder de los mapuche, se requiere negociar su restitución con otros actores (estado, particulares, empresas), para lo cual la certeza de lo reivindicado parece un paso esencial. Ello además por el carácter del poblamiento actual del espacio territorial en que hoy viven los mapuche, el que, a diferencia de otros espacios territoriales hoy reivindicados por los pueblos indígenas, tales como la Amazonía en América del Sur o el Ártico en América del Norte, donde los pueblos indígenas constituyen el porcentaje mayoritario de la población, constituye un espacio compartido, en que los mapuche son una minoría demográfica en comparación con otros sectores de la población.⁵⁴ Y en un espacio de estas características, la recuperación territorial mapuche resulta compleja, no tan solo desde el punto de vista político, teniendo presente el poder de los intereses económicos presentes en el área, sino también desde el punto de vista de los derechos de la población campesina no indígena, también pobre, que se ha asentado en áreas rurales en virtud de las políticas públicas de los últimos ciento cincuenta años.

Lo anterior deja en evidencia la necesidad de avanzar en la definición del espacio territorial reclamado, ya sea que este incluya las tierras y recursos considerados por los mapuche como usurpados, o aquellos que resulten claves para reforzar una territorialidad desarticulada, o los que resulten necesarios para la sustentación material y cultural de los mapuche como pueblo. También parece fundamental la elaboración de propuestas en relación a la futura forma de utilización de dichas tierras y recursos, de modo de asegurar en ellas un desarrollo cultural y ambientalmente sostenible, y que su traspaso no genere, como ha sucedido en los últimos años en un contexto

⁵³ Un ejemplo de estos trabajos de identificación de tierras y territorios indígenas es el desarrollado por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Martínez, ed, 2000). Otros ejemplo es el desarrollado por los pueblos indígenas de Columbia Británica, Canadá, en el proceso de negociación de acuerdos territoriales desarrollado en los últimos años en el marco del British Columbia Treaty Process (ver Wa y Uukw, 1989-1992).

⁵⁴ En la Araucanía, que es la región con el mayor porcentaje de población indígena, los mapuche constituyen solo una cuarta parte de la población total de acuerdo al Censo de 1992.

de depresión de la agricultura tradicional, nuevas formas de dependencia con el estado.

En segundo lugar, no obstante la importancia que han adquirido en el movimiento mapuche las demandas por el ejercicio de derechos colectivos de carácter político en los espacios territoriales en que viven sus comunidades, son muy pocos los avances que se han podido lograr en este contenido inmaterial de la territorialidad indígena. Es evidente que en el país existe un sistema político y administrativo, así como una discriminación cultural, que en nada favorece el ejercicio de estos derechos por parte de los mapuche y otros pueblos indígenas. Los resultados del proceso electoral municipal del año 2000, y más recientemente, de la elección parlamentaria del 2001, dejan en evidencia que bajo el marco jurídico constitucional actual, no hay cabida para una representación política mapuche, ni siquiera en su espacio territorial ancestral o en los sectores en que su población es mayoritaria.⁵⁵ También es efectivo que la legislación indígena vigente deja pocas posibilidades para el ejercicio de derechos políticos por parte de los pueblos indígenas. Aquellas disposiciones de la ley que les reconocen derechos participatorios, no han sido respetadas por el estado como ha quedado en evidencia en los proyectos de inversión hoy en ejecución en territorios indígenas. Sin embargo, también puede observarse en la práctica que la construcción de espacios de autonomía política territorial, objetivo que forma parte del discurso de las organizaciones mapuche hoy emergentes, no ha constituido, en general, una prioridad en el accionar de dichas organizaciones. En efecto, el movimiento, en su esfuerzo por recuperar el territorio material, ha postergado muchas otras tareas, como aquellas orientada al logro de una soberanía alimentaria y al desarrollo económico autónomo, al fortalecimiento cultural en ámbitos tales como la salud y la educación, la recuperación y puesta en vigencia de *Ad mapu* o derecho mapuche como sistema normativo de regulación de relaciones internas y de resolución de conflictos, que son fundamentales para llegar a tener un cierto control sobre los espacios territoriales hoy reivindicados.⁵⁶

Esta situación también contrasta con aquella existente en otras latitudes, incluido América Latina, donde los esfuerzos de los pueblos indígenas, además de la protección y ampliación territorial, han estado orientados de un modo central en los últimos años en la conquista de derechos políticos en los

⁵⁵ De alrededor de un centenar de candidatos mapuche en las elecciones municipales del 2000, solo tres resultaron electos como Alcaldes. Ninguno de los candidatos mapuche en las últimas elecciones parlamentarias resultó electo.

⁵⁶ Cabe reconocer aquí, por cierto, algunas excepciones a esta tendencia, como los esfuerzos desarrollados por algunas entidades territoriales en el ámbito del desarrollo económico autónomo (Asociación Ñancuqueo de Lumako, de la salud intercultural (Maquehue), o del fortalecimiento y puesta en vigencia del *Ad Mapu* (Aijarewe de Xuf Xuf).

territorios en que viven. Tal como señala Iturralde , antropólogo ecuatoriano, en un reciente análisis sobre las demandas territoriales indígenas en la región:

...los movimientos indígenas vuelven a plantear la reivindicación del territorio, cada vez con un énfasis más claro en el sentido político y simbólico que este ha tenido o ha adquirido para su cultura. Tal como se puede apreciar en las demandas y movilizaciones recientes de los pueblos indígenas de Bolivia, Chile, Ecuador y México entre otros, sus plataformas incluyen el tema territorial como un elemento de la demanda de autonomía, de la misma manera que incluyen temas relacionados con el ejercicio de la autoridad propia, la supremacía de los usos y costumbres locales sobre las leyes nacionales y la posibilidad de resolver sus asuntos conforme a sus propios sistemas de administración de justicia. (Iturralde, 2001)

La experiencia de los pueblos indígenas en países tales como Colombia, Nicaragua, Panamá y México, sin mencionar países como Canadá y Groenlandia (Dinamarca), donde estos ejercen grados crecientes de autonomía en diferentes ámbitos (político, cultural , económico, jurídico, etc) sin duda puede servir para la reflexión de las organizaciones mapuche en sus esfuerzos por lograr la territorialidad que hoy exigen del estado chileno. La definición del tipo de derechos políticos a ser ejercidos por los mapuche en sus actuales espacios territoriales, teniendo en cuenta sus características demográficas actuales, constituye uno de los desafíos importantes a ser abordado por sus organizaciones.

Para el estado los desafíos hoy que se presentan en su relación con los pueblos indígenas, y con el pueblo mapuche en particular, no son menores. Por de pronto aparece como urgente la redefinición de la política de tierras indígenas por este aplicada hasta la fecha. Las autoridades deben en primer termino resolver la evidente contradicción que significa el desarrollo de una política orientada a hacer posible la ampliación de las tierras mapuche y en forma paralela avalar y/o promover proyectos de inversión privados o públicos que vulneran la protección que la ley ha otorgado a dichas tierras. En relación a los conflictos creados por estos proyectos, el desafío consiste no tan solo en hacer llamamientos al dialogo, sino también en generar las condiciones e impulsar las instancias para que ese dialogo sea posible, al menos en las situaciones de conflicto más apremiantes. En la caso de la central Ralco, por ejemplo, porque no aceptar la suspensión del proyecto, hasta que las partes involucradas resuelvan los temas económico- sociales, ambientales y culturales de desencuentro. En el caso de los proyectos forestales, por que no crear instancias integradas por empresas forestales, comunidades mapuche y autoridades de gobierno central y regional que

puedan dialogar sobre los derechos de las partes involucradas, las formas de resolución de las demandas territoriales mapuche, las modalidades de participación de las comunidades en los beneficios la actividad forestal.

Por otro lado, más que seguir a la zaga de una estrategia que es definida por el movimiento mapuche con sus recuperaciones de tierra, como actualmente ocurre, prometiendo la adquisición o transferencia de tierras a mapuche sin saber para que y sin contar con los recursos que le permitan apoyar la permanencia de las comunidades beneficiarias en las tierras que le son asignadas, el estado debe elaborar una política de tierras que identifique objetivos a alcanzar en el mediano y largo plazo, e impulsar acciones de corto plazo que sean consistentes con tales objetivos. El diseño de tal política supone, sin embargo, la creación de instancias de trabajo conjunto con las organizaciones territoriales mapuche, a fin de determinar las tierras, así como los recursos naturales que hay en ellas, cuya propiedad debe ser traspasada a los mapuche, así como los recursos financieros que se requieren para ello .

No obstante las complejidades antes subrayadas, el mayor desafío para el estado chileno, sin embargo, no esta su capacidad de respuesta a las demandas de tierra de los mapuche, sino más bien en su capacidad para comprender y aceptar los componentes inmateriales de la demanda territorial mapuche, demanda que como vimos, esta asociada a la creación de espacios o instancias que permitan la participación y/o control de sus comunidades, dependiendo de las condiciones, en la gestión de los procesos políticos, económicos , culturales que en ellos ocurran. Dicha demanda obliga, al igual que como ha ocurrido en otras partes de América Latina y del mundo, a introducir importantes transformaciones jurídicas y políticas con el objeto de dar cabida a la territorialidad indígena hasta ahora negada. Se trata de una demanda difícil de asumir para un estado como el chileno, cuya tradición centralista ha obstaculizado a lo largo de su historia la descentralización territorial del poder, y cuya tradición cultural, al menos la de sus elites, le ha impedido aceptar la diversidad étnico-cultural existente en su interior. Tal tradición explica porque Chile, ha diferencia de la mayor parte de los países de América Latina, se mantiene sin reconocer el carácter multiétnico y multicultural de la sociedad, y se opone a la ratificación del Convenio 169 de la OIT. La misma tradición explica el rechazo a iniciativas como la presentada en 1999 al Congreso Nacional por el Diputado Francisco Huenchumilla intentando el reconocimiento de los derechos políticos indígenas a través de la creación de un parlamento indígena y de la representación proporcional indígena de acuerdo a su población en el Congreso Nacional, en los concejos regionales y en los gobiernos comunales.

Finalmente, para los empresarios agrícolas y forestales presentes en el territorio mapuche, los desafíos dicen relación con la revisión de las posturas que hasta ahora han sostenido frente a este conflicto de larga data. No basta con esgrimir títulos de propiedad a sabiendas que tales títulos se constituyeron en base a una historia de despojo de los mapuche. No basta con argumentar el respeto al estado de derecho cuando los chilenos no hemos respetado a los mapuche en sus derechos más esenciales. Si son consecuentes con su postura en favor de la globalización, deben observar a sus pares en otras latitudes y aprender de ellos que, por razones éticas y también económicas, se han abierto a nuevas formas de relación con pueblos indígenas pasando de la confrontación a la colaboración.

La creación de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato por el gobierno a comienzos del 2001 parece una iniciativa importante para abordar las demandas de tierra y territorio de los mapuche aquí analizadas. Su trabajo, en la medida en que considere la perspectiva mapuche, puede ayudar a iluminar el camino a seguir hacia el futuro para dar respuesta a los numerosos desafíos que tales demandas plantean, contribuyendo además a definir las bases sobre las cuales se debe cimentar una nueva relación entre los pueblos indígenas y el estado. Sin embargo, ni el gobierno, ni las organizaciones mapuche, ni los sectores empresariales presentes en el espacio territorial mapuche, pueden esperar a que dicha Comisión concluya su trabajo para asumir los desafíos que aquí se han identificado. Si no lo hacen en forma urgente, es muy posible que la situación de conflictividad hoy existente en el sur del país siga en aumento, con un costo social, en particular para los mapuche, enorme. Esperamos que los antecedentes entregados, así como las reflexiones realizadas en este artículo, puedan constituir un aporte para los actores involucrados en esta temática para poder avanzar en su resolución.

BIBLIOGRAFÍA.

Aukiñ Wallmapu Ngulam, "Conferencia sobre parlamentos y tratados mapuche" en *Aukin*, febrero de 1998.

Assies, Willem et al. eds., *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 1999.

Aylwin, José, *Materializaciones y conflictos. Aplicación de la ley indígena en el territorio mapuche (1994-1997)*, Universidad de la Frontera, Temuco, 2000.

-----, *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: Un estudio de casos*, en publicación por CEPAL, Santiago, 2001.

Aylwin, José y Eduardo Castillo, *Legislación sobre Indígenas en Chile a Través de la Historia*, Comisión Chilena Derechos Humanos, Santiago, 1990.

Bello, Alvaro y Marta Rangel (Comisión Económica para América Latina), *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 2000.

Bengoa, José, *Historia del Pueblo Mapuche (Siglo XIX y XX)*, Sur, Santiago, 1985.

-----, *Los Mapuches. Comunidades y Localidades en Chile* Instituto Nacional de Estadísticas y Sur, Santiago, 1997.

-----, "Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión" en *Perspectivas*, Vol 3, No 2, 2000.

Berdichewsky, Bernardo, *The Araucanian Indian in Chile*, IWGIA, Copenhagen, 1975.

Berglund, Stafffan, *The National Integration of Mapuche Ethnical Minority in Chile*, Almquist and Wiksell International, Estocolmo, 1977.

Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, *Jornada Temática "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Desafíos para la Democracia"*, Santiago, 12 Julio 1999.

Casa de la Mujer Mapuche et al. eds., *Pueblo mapuche: Desarrollo y autogestión. Análisis y perspectivas en una sociedad pluricultural*, Ediciones Escaparate, Concepción, 2000.

Castro, Milka y Xavier Albó coords, *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos del Tercer Milenio* (XII Congreso Internacional, marzo de 2000, Arica Chile) Vol. 2, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

Comisión Especial de Pueblos Indígenas, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Editorial Interamericana, Santiago, 1991

Congreso Nacional del Pueblo Mapuche, *Conclusiones*, Temuco, Chile, noviembre 15-17 de 1997. Disponible en Internet en www.xs4all/⁹rehue.

Coordinadora Mapuche de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, *Comunicado Publico*, Traiguen junio de 1999.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Chile), *La política de tierras de la CONADI*, 1999.

-----, *Cuadros sobre tierras y aguas indígenas*, 2000 (antecedentes inéditos proporcionados por Departamento de Tierras y Aguas Dirección Nacional CONADI).

-----, *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Informe de gestión 1995-2000*, 2001 (inédito).

-----, *Inscripción de tierras indígenas área sur* (Registro de Tierras Indígenas, CONADI, 2000)

Daes, Erica-Irene, *Protección del patrimonio de los pueblos indígenas. Informe Final* (UN Doc E/CN.4/Sub.2/1995/26).

-----, *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*, Segundo Informe, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1999/18)

de Avila, Alamiro, "Régimen jurídico de la guerra de Arauco" en *III congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Internacional de Estudios Jurídico, 1973.

Díaz, Miguel y Raúl Elgueta, "La protección y uso de las aguas entre los mapuches de la región de la Araucanía de Chile. Problemas y perspectivas para el desarrollo indígena" (artículo inédito presentado al Tercer Encuentro de las Aguas, Santiago de Chile, 24 a 26 de octubre de 2001).

Foerster, Rolf, *Jesuitas y mapuches 1593-1767*, Santiago, Ed. Universitaria, 1996.

Góngora, Mario, *El estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570*, Univ. De Chile, Santiago, 1951.

González, Héctor. "Propiedad Comunitaria o Individual. Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche" 2 *Nutram* 1, 1986.

Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas (Chile), *Informe final*, Mideplan, Santiago, 2000.

Hirst P. y G. Thompson, "Globalization and the Future of the Nation State", *Econ. and Society* (1995) 24

Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, VIII Región, Chile, "De la Deuda Histórica Nacional al Reconocimiento de Nuestros Derechos Territoriales", Tirúa 1999, disponible en internet (www.xs4all.nl/~rehue).

Instituto Nacional de Estadísticas (Chile), *Censo de Población y Vivienda. Chile 1992*, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, 1992.

Iturralde, Diego, *Tierras y territorios indígenas. Discriminación, inequidad y exclusión*. Documento del UNRISD presentado a la Conferencia Mundial Contra el Racismo, Durban, septiembre 2001.

Jara, Alvaro comp., *Legislación Indígena de Chile*, Instituto Indigenista Interamericano, Ciudad de México, 1956.

Kofman, E. y G. Youngs, eds., *Globalization: Theory and practice*, Londres, Printer, 1996.

Leiva, Arturo, *El Primer Avance a la Araucanía, Angol 1862*, Universidad de la Frontera, Temuco, 1984.

Martínez, José, ed., *Atlas territorios Indígenas de Bolivia*, Cidob, Santa Cruz, 2000

Martínez, Miguel, *Estudio sobre los Tratados, Convenios y Otros Acuerdos Constructivos entre los Estados y las Poblaciones Indígenas (Informe Final)*, Naciones Unidas, Consejo Económico Social, E/CN.4/Sub.2/1999/20 22 de junio de 1999.

Martinić, Mateo, *Historia de la región Magallánica*, Universidad de Magallanes, Punta Arenas, 1992.

Mc Fall, Sara ed., *Territorio mapuche y expansión forestal*, Instituto de Estudios Indígenas UFRO, Temuco, 2001.

Ñanculef, Juan, "El concepto territorial en el pueblo mapuche" en *Nutram*, No 4 de 1989, p. 5-9.

-----, "La filosofía e ideología mapuches", en *Nutram*, No 4 de 1990, p. 9-16.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 1989*.

Ormeño, Hugo y Jorge Osses, "Nueva legislación sobre indígenas en Chile" en *Cuadernos de la Realidad Nacional* No 15, 1972.

Pinto, Jorge, *De la Inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche*, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 2000.

Reiman, Alfonso, "Solo tenemos porciones de tierra, pero no control de un espacio territorial...", Entrevista a Alfonso Reiman Huilcamán, *Liwen*, 1999.

Rochna, Susana. *La Propiedad de la Tierra en la Isla de Pascua*, CONADI, Santiago, 1996.

Salazar, Gabriel, *Labradores, peones y proletarios*, Sur Ediciones, Santiago, 1985.

- Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México, México, D. F., 1988.
- Toledo, Victor, "Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras" en *Anuario Liwen* No 4, Junio de 1997, p. 36-79.
- Universidad de la Frontera et. al.. *Condiciones de Vida de los Pueblos Indígenas. Estudio Realizado en Reducciones Mapuche Seleccionadas IX Región, Chile*, Santiago, UFRO, CELADE, 1991.
- , *Población Mapuche. Tabulaciones Especiales*, Universidad de la Frontera, Temuco, 1998.
- Villalobos, Sergio, *Historia del Pueblo Chileno* vols. 1 y 2, 2da ed., Zig-Zag y Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1983.
- Wa, Gisday y Delgam Uukw, *The spirit in the land* , Gabriola BC, Reflections, 1989-1992.
- Zuñiga, Gerardo, "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina" en *Nueva Sociedad*, No 153, enero-febrero 1998, p. 141-155.

CUADROS

Cuadro 1

Proceso de radicación mapuche (1884-1929)

	Número reservas	%	Superficie	%	Personas	%	Has/per s.	% del territorio total
ARAUCO	77	2,6	9.700,59	1,9	2.477	3,0	3,92	1,79
BIO-BIO	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: González, Héctor, "Propiedad comunitaria o individual. Las leyes indígenas y el pueblo mapuche" en *Nutram*, Año II, No 3, 1986, p. 7.

Cuadro 2

TIERRAS INCORPORADAS AL PATRIMONIO INDIGENA 1994-2000

Programa	Has.	Familias
Subsidio (art. 20 letra a)	7.760,78	688
Subsidio (art. 20 letra b) (predios en conflicto)	31.203,74	2.906
Traspaso de predios fiscales	112.146,01*	3.484
Saneamiento propiedad indígena	19.247,28	1.541
TOTAL	170.357,81	8.619

*Alrededor de 20 mil has. tienen aún tramites pendientes para su traspaso a indígenas.

Fuente: CONADI, Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, *Informe de Gestión 1994-2000*, 2001 (inedito), con comentario y adecuaciones del autor.