

# Las organizaciones mapuches y las políticas indigenistas del Estado chileno (1970-2000)

Raúl Rupailaf

## Antecedentes sociodemográficos y socioeconómicos del pueblo mapuche

La población mayor de 14 años autodeclarada mapuche en el Censo de 1992, ascendía a 928.060 personas, lo que equivale al 9,6 % de la población total nacional y representaba el 93 por ciento de la población indígena nacional.<sup>1</sup> Estudios realizados, en el año 1997 por el CELADE, la División Social de MIDEPLAN y la Universidad de la Frontera, señalaron que, proyectando los datos del Censo de 1992 e incorporando a la población menor de 14 años, la población mapuche nacional en el año 97 era aproximadamente cercana a 1.650.000 personas.

Las cifras arrojadas por el censo modificaron substancialmente la idea que se tenía de la distribución geográfica de la población mapuche, ya que históricamente se la localizaba casi en forma exclusiva a la región de la Araucanía (IX), resultando ser la Región Metropolitana la que concentra el 44,07 por ciento de la población, seguida de la Novena con un 15,49 por ciento, mientras que el resto se distribuye en las demás regiones del país<sup>2</sup> (Ver cuadro N°1).

El hecho de que en el Censo de 1992 se haya tomado en consideración a la población indígena, es un antecedente que reviste la mayor importancia desde el punto de vista histórico, ya que los censos nacionales no consideraban esta variable, con excepción del primer Censo nacional del 28 de noviembre de 1907 donde se llevó a cabo un censo de la población mapuche, que dio como resultado la no despreciable cifra de 101.118 personas.<sup>3</sup>

---

1 Para la identificación de los indígenas, el Censo de 1992 usó el método de la autoadscripción, contemplando en ese ítem solo a la población mayor de 14 años, y ofreciendo solamente la opción entre mapuche, aimará o rapanui. Los demás pueblos o comunidades indígenas no fueron contemplados, como son los atacameños, coyas, quechuas, diaguitas, kaweshkar y Yámanas.

2 Pedro Marimám, en *Población Mapuche: Cifras y Criterios*, Centros de Estudios y Documentación Liwen, Temuco, 1984.

3 *Los mapuches, comunidades y localidades en Chile*, INE-SUR 1997.

Cuadro N° 1: Población 14 años y más, por grupo étnico y por regiones.

<i>Región</i>	<i>Pobl. Total 14 años y más</i>	<i>Mapuche</i>	<i>Aymara</i>	<i>Rapanui</i>	<i>Total Pobl. Indígena</i>
I	243.586	9.557	15.461	302	25.360
II	292.308	12.053	4.164	417	16.634
III	162.375	6.747	1.313	280	8.340
IV	358.101	18.010	2.102	849	20.961
V	1.017.873	58.945	2.981	3.344	65.270
VI	501.892	35.579	1.317	1.108	38.004
VII	599.547	32.444	1.750	705	34.899
VIII	1.241.856	125.180	3.903	1.791	130.874
IX	552.843	143.769	1.214	381	145.364
X	680.019	68.727	1.620	759	71.106
XI	55.826	3.256	136	81	3.473
XII	106.020	4.714	208	183	5.105
R.M.	3.848.121	409.079	12.308	11.648	433.035
<i>Total Nacional</i>	9.660.367	928.060	48.477	21.848	998.385

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 1992.

Cuadro N° 2: Población indígena nacional, urbana y rural 14 años y más, según pueblo.

<i>Pueblo</i>	<i>Urbano</i>	<i>%</i>	<i>Rural</i>	<i>%</i>	<i>Total País</i>
<i>Mapuche</i>	735.297	79,23	192.763	20,77	928,060
<i>Aymara</i>	39.631	81,75	8.846	18,25	48.477
<i>Rapanui</i>	20.024	91,65	1.824	8,35	21.848
<i>Total país</i>	794.952	79,63	203.433	20,37	998.385

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 1992.

Es valorable que después de 85 años de vida republicana Chile haya cuantificado a la población indígena, sin embargo hay que hacer notar los serios sesgos del Censo de 92. En primer lugar, el carácter discriminatorio de dicho instrumento al contemplar solamente a tres pueblos y excluir a los atacameños, kollas, quechuas y a los descendientes de las comunidades australes, yámanas y kawashkar, todos ellos reconocidos en la Ley 19.253, de 1993. Tampoco dicho censo incorporó en la muestra, variables o criterios de tipo sociológico como son idiomas, religión, costumbres, sistemas tradicionales, etc.<sup>4</sup>

Llama la atención en los resultados del Censo de 1992 la altísima concentración de la población mapuche en la Región Metropolitana, lo que demuestra claramente los resultados de las políticas impulsadas por el estado nacional a partir del eufemístico proceso de «Pacificación de la Araucanía» en 1883 y las posteriores leyes de radicación de 1866 que se tradujeron en usurpaciones, división y reducción sistemática de las tierras mapuches.

Lo anterior ha implicado el empobrecimiento y marginación de las comunidades mapuches y ha derivado en posteriores oleadas migratorias de dicha población a los principales centros urbanos del país, proceso iniciado en el decenio del 30, pero agudizado en los últimos treinta años como resultado de las políticas de libre mercado, de integración comercial y del ingreso de megaproyectos forestales, turísticos, mineros, hidroeléctricos y acuícolas a los territorios mapuches, pehuenches y huilliches.<sup>5</sup>

Una encuesta realizada por CERC-PARTICIPA, en el marco del trabajo de la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena de MIDEPLAN, realizada en agosto de 1999, replicó la misma pregunta del Censo de 1992. Los resultados fueron doblemente sorprendentes, puesto que el 30% de los encuestados se autoidentificó con los pueblos indígenas contemplados en el instrumento. Es decir, si en el próximo Censo del año 2002, se repitiera la misma pregunta del 92, 4,5 millones de chilenos se autodeclararían indígenas. Este resultado alarmó a las autoridades y hoy se realizan los esfuerzos para modificar la pregunta y el método de autoadscripción.

A fines de 1996, el Ministerio de Planificación y Cooperación aplicó la Sexta Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 96), representativa de los hogares del país a nivel nacional y regional. A continuación presentaremos los primeros resultados de esta encuesta en lo relativo a la población que se declaró pertenecer a uno de los ocho pueblos indígenas reconocidos en la Ley N° 19.253, es decir, mapuche, aimará, atacameño, rapanui, quechua, colla, kawashkar y yagán.

Según opiniones del grupo de especialistas de MIDEPLAN, dirigidos por el antropólogo Rodrigo Valenzuela, la Casen 96 no permite en el área indígena hacer

---

4 El Censo de 1992 incorporó la siguiente pregunta: ¿Si Ud. es chileno con cuál de las siguientes culturas se identifica? a) mapuche, b) aimará, c) rapanui, y d) ninguna de las anteriores.

5 Mapuche es el pueblo indígena que poblaba el territorio de lo que hoy es el centro y sur de Chile. La denominación Mapuche, viene de los términos Mapu= Tierra, Che= gente, Gente de la Tierra. Pehuenche, se refiere a los mapuches de la Cordillera o montañas de Pewen= Araucaria. Huilliches, se refiere a los mapuches del Sur, willi= Sur. Los conceptos, pehuenches, huilliches, lafquenches, picunches, puelches, responden a denominaciones de ubicación geográfica de los mapuches.

comparaciones con encuestas anteriores, ya que esta es la primera vez en la que se incorporó la pregunta sobre la pertenencia étnica. El informe en relación a la población indígena está estructurado según grupo étnico, región, sexo, jefatura del hogar y zona urbano-rural, distribución del ingreso, empleo, educación, salud, vivienda, etc. Para el presente trabajo se toman como referencia los indicadores relativos a línea de pobreza, distribución del ingreso y empleo.

Debido a la metodología utilizada (muestras zonales), se ha señalado que la Encuesta Casen 96 entrega antecedentes válidos para describir a la población indígena solo en términos socioeconómicos y no resulta posible, ni recomendable, usar sus resultados para determinar el número total de esta población. Respecto del número total de la población indígena, nos remitimos a los datos del Censo de 1992.<sup>6</sup>

Sin embargo nos parece importante destacar las diferentes metodologías utilizadas tanto por el Censo 92, como por la Encuesta Casen 96. Para cuantificar a la población indígena el Censo de 1992 formuló a la población mayor de 14 años la siguiente pregunta: «*Si usted es chileno, ¿Se considera perteneciente a algunas de las siguientes culturas?: mapuche, aymará, rapanui o ninguna de las anteriores*». Esta pregunta dio como resultado las cifras analizadas precedentemente.

En cambio, la Encuesta Casen 96 intentó determinar la pertenencia de los encuestados a algún pueblo indígena de la siguiente manera: «*En Chile la ley reconoce la existencia de 8 pueblos originarios o indígenas, ¿Pertenece Ud. a alguno de ellos?*» Las alternativas de respuestas incluían a los pueblos aymará, rapanui, quechuas, mapuche, atacameño, colla, kawashkar y yagán. A diferencia del Censo, la Casen indagó sobre un número mayor de pueblos indígenas, al mismo tiempo que se aplicó a toda la población, incluidos los menores de 14 años. Nótese además que es el primer instrumento oficial que incluye el término «pueblos», en consecuencia que la ley habla de «etnias».

En la Casen 96, la formulación de la pregunta llevaba implícita una mayor amplitud que la del Censo 92, ya que este hablaba solo de culturas y no así de pueblos indígenas. Así mismo la Casen 96 hizo mención en el encabezado de la pregunta de la ley indígena, factor de mucha importancia toda vez que es el único instrumento legal que reconoce la existencia de los indígenas de Chile. Dicho cuerpo legal define la calidad de indígena siempre y cuando reúna los requisitos siguientes: Los hijos de padre o madre indígena, que posean a lo menos un apellido indígena y los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena (Art. 2. Ley 19.253).

De esta manera, la Encuesta Casen 96 arrojó como resultado un total de 635.376 personas pertenecientes a algunos de los ocho pueblos indígenas de Chile. De ellos, 454.341 personas tenían 14 o más años, lo que significa que la Casen arrojó una estimación cercana a la mitad de la que fue registrada por el Censo del 92. Para

---

6 Según estimaciones extraoficiales realizadas por la División Social de MIDEPLAN y el proyecto CELADE-Universidad de la Frontera sobre Demografía de la Población Mapuche en Chile, nos revelan que una subvaluación de la importancia demográfica de los pueblos originarios de Chile al tomarse como referencia el dato de 928.000 personas mayores de 14 años que se autoidentificaron como indígenas en el Censo de 1992. Si se incorpora los menores de 14 años al Censo y se proyectan los datos, la población indígena del país superaría el 1.650.000 personas en la actualidad.

llegar a una determinación con exactitud del número absoluto de la población indígena, señalan los expertos, que sería conveniente realizar una muestra especial.

El presente trabajo es apenas un esbozo de la trayectoria, movilizaciones, estrategias, logros y dificultades del movimiento indígena y particularmente de las organizaciones mapuches en los últimos veinticinco años. Para ello asumimos como referentes dos aspectos centrales: a) La trayectoria y principales demandas de organizaciones mapuches y b) Las políticas del estado y de un modo preferente la legislación indigenista impulsada durante este último cuarto de siglo.

No pretendemos hacer un análisis exhaustivo de este proceso; ello obedece a un proyecto de más largo aliento que poco a poco se irá decantando, sino más bien dar cuenta de los avances y frutos de este proceso movilizador, poner en evidencia las políticas impuestas por el régimen militar, y asimismo dar cuenta de las políticas indigenistas de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, con énfasis en sus fortalezas, aciertos, debilidades y vacíos.

Desde el año 1970 a la fecha han ocurrido hechos de mucha trascendencia para el pueblo mapuche, entre los que destacan: un proyecto de integración real de la población mapuche a la sociedad nacional impulsado por el Gobierno Popular de Salvador Allende G.,<sup>7</sup> seguido de un proyecto del régimen militar, que no solo aniquiló a las organizaciones y a sus principales dirigentes, sino que impuso una política de negación y de asimilación del pueblo mapuche, frustrando las expectativas de recuperación de tierras y de desarrollo de las comunidades.<sup>8</sup>

El proceso de rearticulación social de las organizaciones mapuches durante el Gobierno Militar, (1973-1989) fue lento y no exento de dificultades, toda vez que el contexto de represión y persecución en que se desenvuelven los dirigentes obviamente no era favorable a sus aspiraciones, sin embargo este mismo contexto favoreció la creciente movilización social y obligó a las organizaciones mapuches a establecer alianzas con otros sectores sociales y políticos, que aunque con reservas e intentos hegemónicos albergaron e incorporaron las demandas de los pueblos originarios.

Fue así como el movimiento indígena se propuso y logró del conglomerado de la Concertación de Partidos por la Democracia un acuerdo político, el que al arribo de la transición democrática, se implementó parcialmente, ya que puntos centrales del acuerdo, tales como el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT no se han cumplido hasta la fecha<sup>9</sup>, cuestión que plantea la necesidad constante de replotamiento de una demanda indígena que cada vez supe-  
re etapas anteriores.

---

7 El 26 de septiembre de 1972, fue promulgada la Ley 17.729, el que previamente fue propuesto y sancionado por dos congresos mapuches (Ercilla 1969 y Temuco 1970).

8 El 28 de marzo de 1979, el Gobierno militar dictó el Decreto 2.568, que fuera modificado por el D.L. 2.750 del mismo año.

9 El 1 de diciembre de 1989, se firma el Acta de Nueva Imperial, en el que se establece, entre otros, los siguientes puntos: Crear la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, la implementación de un proyecto de Ley Indígena, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la rectificación del Convenio 169 de la OIT. Los últimos dos puntos no han sido cumplidos, debido a que las propuestas legislativas fueron rechazadas en el Parlamento.

## Una Esperanza Frustrada: La Ley 17.729 y el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI)

A pesar de que las medidas contenidas en esta normativa no se aplicaron en plenitud, resulta interesante su revisión y análisis, por cuanto refleja un cambio muy profundo con relación a las viejas concepciones políticas asimilacionistas e integracionistas impulsadas hasta ese entonces por el Estado de Chile y porque además constituye una importante fuente de inspiración, de principios, de contenidos, procedimientos y estructura para la actual legislación indígena nacional.

Esta ley comienza a ser discutida por las organizaciones indígenas en 1966. Se llega a un Primer Congreso Mapuche en Ercilla en 1969, en el cual se decide la modificación de la legislación indígena y se nombra una comisión que comienza a discutir un borrador. En diciembre de 1970, se reúne el Segundo Congreso Mapuche al que asistieron unas cuarenta organizaciones para aprobar un borrador de proyecto, el que se le entrega al entonces elegido Presidente de la República, Salvador Allende. El proyecto fue despachado al Parlamento por el Ejecutivo el 19 de mayo de 1971.

Una serie de aspectos importantes de este borrador van a ser modificados en el parlamento, donde la discusión duró más de un año. Las modificaciones principales que introduce la derecha política del momento, están relacionadas con las atribuciones y procedimientos para la recuperación de tierras indígenas. Esta ley se ubica en el contexto de la Reforma Agraria, por lo tanto, se trataba de buscar la fórmula para que los indígenas también se beneficiaran del proceso de reforma en curso.

Los objetivos que se pretendían lograr con el proyecto de ley enviado al congreso eran los siguientes:

- «La recuperación, aumento y protección de todas las tierras indígenas».
- «Sustituir el sistema de minifundio (...) en las tierras indígenas por otro más moderno y organizado para elevar el nivel económico de los indígenas».
- «Lograr la integración del indígena a la comunidad nacional para su pleno desarrollo».
- «Unificar y centralizar la labor del Estado para lograr los fines de la nueva política indigenista».<sup>10</sup>

El congreso de la época no entendió el proyecto de la misma manera y mediante la mayoría de los parlamentarios de derecha, aprobó e impulsó una ley que no cumplía plenamente con los objetivos y finalidades anteriormente enumeradas. A pesar de ello, la ley aprobada constituía un gran avance respecto de la legislación que históricamente se había venido dictando en Chile desde el siglo diecinueve.

Dicha Ley fue promulgada el 26 de septiembre de 1972, cuyas características generales se resumen en las siguientes:

*Participación indígena:* es la primera vez en la historia legislativa del país que una Ley Indígena cuenta con la participación de las organizaciones indígenas, particularmente mapuches en su elaboración y en la formulación y control de las políticas

10 Comentario de la Ley 17.729, *Boletín informativo del IDI*, 1972.

públicas a ser desarrolladas. Dicha participación se expresaba ya en los congresos señalados y en la composición mixta del Consejo Superior del IDI, integrado por representantes de gobierno y dirigentes mapuches. Tanto la Dirección Ejecutiva, como el Consejo Superior del organismo funcionaban en la ciudad de Temuco.

*Reconocimiento de los indígenas:* es la primera ley que reconoce a los indígenas y no solo regula sus tierras como había sido tradicional en las antiguas legislaciones. Las estimaciones de la época daban cuenta de:

- 450.000 mapuches rurales, radicados en territorios de Arauco, Bío-Bío, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno y Llanquihue.
- 200.000 mapuches en zonas urbanas, principalmente Santiago, Concepción y Temuco.
- 60.000 huilliches, onas, yaganes y alacalufes desde Valdivia a los canales australes
- 60.000 quechuas y aymaras en el Norte Grande, principalmente en el altiplano limítrofe de Chile con Perú y Bolivia.
- 20.000 changos, atacameños y diaguitas en la zona costera del Norte Grande y Norte Chico, y
- 1.200 Rapanui de Isla de Pascua.<sup>11</sup>

*Definición de la Calidad de Indígenas:* por primera vez se incorpora un criterio sociológico en la definición de la calidad de indígena, naturalmente junto con invocar derechos de tierras indígenas. Así los criterios se resumen en los siguientes:

- Invocar derechos que emanen de un título de merced y otros otorgados por el estado en conformidad a la ley;
- Invocar derechos declarado por sentencia judicial de división de una comunidad y
- *«Que habitando en cualquier lugar del territorio nacional, forme parte de un grupo que se exprese habitualmente en un idioma aborigen y se distinga de la generalidad de los habitantes de la República por conservar sistemas de vida, normas de convivencia, costumbres, formas de trabajo o religión, provenientes de los grupos autóctonos del país».*<sup>12</sup>

*Crea el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI):* se transformó la Dirección de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Tierras y Colonización, en el IDI, el que se relacionaba con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura.

Se pretendía recuperar para los campesinos mapuches todas las tierras comprendidas en los títulos de merced o títulos gratuitos de dominio concedidos a indígenas de conformidad a diferentes leyes, siendo la primera de ellas de fecha 4 de diciembre de 1866. Los mecanismos que contemplaba la ley eran:

### Restitución

El Consejo Superior podía acordar la restitución parcial o total de las tierras que se encontraban ocupadas por personas no indígenas, en los siguientes casos:

11 Estimaciones realizadas por el IDI en *Boletín Informativo*, Temuco, 1972.

12 Art. 3° N° 3, Ley 17.729 de 1972.

- Cuando el particular carecía de todo título sobre los terrenos.
- Cuando el particular tenía títulos, pero eran nulos (ilegales) y con ellos no podía, en consecuencia, acreditar dominio sobre los mismos, y
- Cuando la posesión del ocupante emanare de títulos otorgados con infracción a la ley 17.729.

## Expropiaciones

El proyecto de ley enviado por el gobierno proponía, en el caso de que no pudiera aplicarse los mecanismos de restitución, usar el de la expropiación a fin de recuperar las tierras usurpadas. Sin embargo, el congreso rechazó esta idea al eliminar la disposición que declaraba expropiables las tierras indígenas que por cualquier causa se encontraran ocupadas por personas no indígenas. Por tanto, el párrafo IV del Título Primero de la ley no tenía aplicación práctica.

## Compra directa

La Ley 17.729 facultaba al Instituto para adquirir tierras con el objeto de asignarlas a los indígenas; al mismo tiempo el Instituto podía realizar una serie de contratos, tales como compraventas, permutas, donaciones, etc. Como se puede apreciar, esto tiene similitud con las actuales disposiciones de la Ley 19.253.

## Transferencia del Fisco y la CORA

Se facultaba a la Corporación de la Reforma Agraria y al Presidente de la República para transferir tierras al Instituto con el objeto de que sean asignadas a los indígenas. El mecanismo de la transferencia del Fisco a la CONADI ha sido recogido también por la actual ley.

## Aumento de las Tierras Indígenas

Junto a las medidas ya señaladas, la Ley 17.729 contenía otros mecanismos para aumentar las tierras indígenas, como por ejemplo:

### La caducidad o término de los derechos de los comuneros ausentes

El término de los derechos de un ausente se producían cuando el comunero no vivía o no trabajaba las tierras de su comunidad por un período de un año, o cuando por el mismo período de tiempo el comunero se hubiese incorporado a una unidad del área agrícola reformada. Declarada la ausencia por el Instituto, las tierras que le pertenecían pasaban a aumentar la de los comuneros que vivían y trabajaban en la reducción. El principio que regía era el de «la tierra para quienes la trabajan». El ausente no era excluido pura y simplemente, sino que su derecho a la comunidad podía ser indemnizado y el pago podía ser en cuotas CORVI para adquirir, construir o ampliar una vivienda, o en dinero efectivo si así el ausente lo prefiriera. Como todos sabemos, este procedimiento fue simplificado, en desmedro de los ausentes, y aplicado en plenitud por el D.L. 2.568 de 1979 y que tantos conflictos han causado a los comuneros ausentes.



## Asignación de tierras expropiadas por CORA

La ley obligaba a la Corporación de la Reforma Agraria a reservar, para asignar a campesinos indígenas o a comunidades indígenas, un porcentaje de las tierras que haya expropiado y que en el futuro expropie entre las provincias de Bío-Bío y Llanquihue.

## Protección de las tierras indígenas

Es necesario aclarar que la ley en cuestión, solo protegía a las tierras indígenas que se mantenían en comunidad y no así a las hijuelas o lotes resultantes de la división de comunidades. Esas últimas quedaban sometidas al régimen del derecho común. Esta fue una modificación impuesta por el congreso, ya que el proyecto original sí protegía a las tierras divididas.

## Enajenación

La regla general es que las tierras de la comunidad y las acciones y derechos sobre ellas no se podían enajenar. Sin embargo las excepciones eran las siguientes:

- Se podían enajenar a cualquier título, los terrenos indígenas necesarios para fines educacionales, religiosos, deportivos o sociales.
- Se podían grabar en favor del Banco del Estado, de la CORFO, de la CORA, de INDAP o de otras en que el estado tuviere aporte mayoritario.
- Las acciones y derechos en la comunidad solo podían enajenarse en favor de otro miembro de la comunidad, siempre que viviera y trabajare en ella, o en favor de cooperativas campesinas.

## El arriendo y la mediería

Para la celebración de contratos de arrendamiento, mediería o aparcería la ley exigía que la contraparte debía ser indígena de la misma comunidad o de otra, indígena dueño de una hijuela singular o ser miembro de una cooperativa o asentamiento, por un período máximo de 5 años.

## Autorizaciones

Para todos estos actos de enajenación, el comunero debía tener la autorización del Instituto.

## Sucesión del indígena

Con el objeto de heredar al indígena que vivía en una comunidad, en sus tierras y demás bienes que señala la ley, se exigía a los herederos el requisito de vivir y trabajar en tierras indígenas al momento de fallecer el causante. Si ninguno de los indígenas llamados a heredar cumplía con este requisito, toda la herencia pasaba a la comunidad, o a la cooperativa si la hubiere o, a falta de estas, al fisco.

## Subasta judicial de tierras y bienes indígenas

En el evento de que el indígena hubiere perdido algún juicio y el tribunal ordenare

rematar sus tierras o bienes, la ley señalaba que en dichos remates solo podían participar postores indígenas, siempre y cuando trabajen personalmente tierras indígenas, como también las cooperativas campesinas.

### Inembargabilidad de las tierras indígenas

La Ley 17.729 protegía tanto las tierras mapuches de la comunidad como algunos bienes y créditos que son considerados indispensables para la actividad económica. No obstante, dicha protección quedaba sin efecto cuando el mapuche se obligaba mediante contratos con los organismos del estado que ya se han citado precedentemente. Eran inembargables las tierras, las casas y galpones, los árboles, las siembras y cosechas, los aperos, animales y demás elementos de trabajo destinados por el dueño al uso o cultivo de terrenos indígenas, hasta el monto de un sueldo vital anual de un empleado particular.

La ley contemplaba para estos efectos, las siguientes medidas:

- Aumento y protección de las tierras indígenas en la forma que ya se ha señalado.
- Posibilidades de transformación paulatina y voluntaria de las comunidades indígenas en unidades orgánicas de producción (cooperativas).
- Asistencia técnica, jurídica y administrativa por parte del Instituto.
- Asistencia crediticia y social otorgada por el Instituto y otros órganos del Estado.
- Realización de proyectos y estudios técnicos financiados por el Instituto o mediante convenios con organismos públicos y privados para el desarrollo integral del pueblo mapuche.
- Participación de los propios campesinos mapuches en la formulación de las políticas, planes y programas, tanto en su ejecución como en su control.

Una de las ocupaciones principales del Instituto era definir lo que habría de entenderse por desarrollo cultural, poniendo énfasis en la preservación de las formas culturales propias. Aun cuando las facultades del Instituto en este campo son bastante amplias, la ley señalaba algunas normas precisas, entre las cuales destacan:

- El IDI debía promover la educación profesional y técnica de los indígenas.
- El Ministerio de Educación debía destinar anualmente los fondos necesarios para la realización de un programa intensivo de educación de alumnos indígenas en todos los niveles de la enseñanza.
- La Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos debía construir en convenio con el IDI internados y hogares estudiantiles indígenas.
- El IDI debía destinar recursos económicos para financiar centros de formación de adultos y escuelas de prácticos agrícolas, técnicos y oficios en general.
- El IDI debía promover el desarrollo de la artesanía indígena.
- Las universidades del país debían reservar anualmente un número determinado de matrículas para estudiantes indígenas, según normas especiales de ingreso.
- El Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), debía destinar anualmente un porcentaje no inferior al 10 % de sus recursos a la realización de programas especiales orientados a la promoción, capacitación y adiestramiento de los indígenas.

La Ley 17.729 suprimió los Juzgados de Letras de Indios que, por un período de más de cuarenta años, no solamente no defendieron las causas indígenas, sino que

fueron instrumentos para oprimir y marginar a los mapuches. A partir de la promulgación de esta ley todas las causas y asuntos relacionados con las comunidades y que se refieran a su explotación, uso y goce serían conocidos por los Juzgados de Letras de Mayor Cuantía del Departamento donde se encuentra la comunidad. El procedimiento era en única instancia, con una duración de treinta días, y sujeto a las siguientes normas:

- La demanda se presentaba verbalmente o por escrito. En el primer caso se levantaba un acta en los formularios que para este efecto proporcionaba el Instituto.
- La contestación de la demanda se haría en igual forma.
- El Juzgado requeriría informe al Instituto y al Cuerpo de Carabineros de Chile.
- El informe del Instituto debía contener todos los antecedentes necesarios para fallar la causa, incluyendo los documentos, la prueba de testigos y la opinión de la asamblea de los comuneros, comité de disciplina u organización de la comunidad.
- Con estos antecedentes el Juez de la Causa falla sin más trámite.
- Los indígenas estaban exentos de impuestos, papel sellado, etc., en todos los asuntos judiciales y administrativos, debiendo ser defendidos gratuitamente por el IDI en los juicios en que la parte contraria no sea indígena.
- El Director Ejecutivo del IDI pasaba a ser miembro del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, lo que permitía una mayor vinculación entre ambos servicios del Estado.
- Se establecía un Archivo General de Asuntos Indígenas conforme a las normas que debía dictar el Presidente de la República.
- Las comunidades indígenas estaban exentas de contribuciones fiscales.
- Las asignaciones y transferencias que se efectuaren por el IDI estaban exentas de tasas y derechos notariales y de Conservador de Bienes Raíces, así como las transferencias entre indígenas.
- Para llenar cargos en los servicios del sector público, a desempeñarse en las zonas en que viven indígenas, se asignaría a estos un puntaje especial, conforme a reglamento que a tal efecto dictaría el Presidente de la República.

Una de las modificaciones administrativas fue la transformación de la Dirección de Asuntos Indígenas, –servicio centralizado, limitado, dependiente del Ministerio de Tierras y Colonización– en el Instituto de Desarrollo Indígena (IDI), organismo autónomo, descentralizado, y que se relacionaba con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura.

Por la importancia que dicho organismo tenía para las aspiraciones de las organizaciones y comunidades indígenas, destacamos sus finalidades:

- «Promover el desarrollo social, económico, educacional y cultural de los indígenas y
- Promover la integración de los indígenas a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres».<sup>13</sup>

Las funciones y atribuciones del IDI se resumen en las siguientes:

- Formular y llevar a cabo una política de desarrollo integral de la población indígena.

13 Art. 34°. Ley 17.729 de 1972.

- Desarrollar labores de asistencia legal, técnica y administrativa a las comunidades indígenas.
- Planificar las expropiaciones y ejecutar las restricciones y asignaciones de tierras a que se refiere la ley.
- Adquirir tierras, a cualquier título, con el objeto de asignarlas a los indígenas.
- Celebrar convenios con distintos organismos para realizar estudios técnicos relacionados con el desarrollo integral del pueblo indígena.
- Financiar y ejecutar los proyectos agrícola, industrial, artesanal, mejoramiento de condiciones sanitarias, etc., a objeto de cumplir sus finalidades.
- Otorgar ayuda y asistencia técnica, económica, y social a los indígenas.
- Representar a los indígenas en todos los asuntos, conflictos o problemas de carácter judicial y extrajudicial en que una de las partes sea indígena.

Para cumplir con su misión, el IDI estaba estructurado y organizado con un Consejo Superior y una Dirección Ejecutiva. Su organigrama era de carácter funcional-territorial, con distribución por zonas y resguardando la participación de los campesinos.

En efecto, el Consejo Superior estaba integrado por dieciseis miembros de los cuales nueve representaban al Gobierno y siete a los campesinos mapuches; Consejo que tenía por objeto la conducción y control superior del Instituto.

Las funciones y atribuciones del Consejo se resumen en las siguientes:

- Formular las políticas generales que deba cumplir el organismo.
- Aprobar los presupuestos.
- Fijar las plantas de personal, sus remuneraciones, y encasillar a los funcionarios.
- Revisar y aprobar los balances financieros y memorias de actividades.
- Autorizar al Director Ejecutivo para que realice ciertos actos, como contratar préstamos o asistencia financiera, comprar, gravar y enajenar bienes raíces.
- Disponer la restitución de los terrenos usurpados a las comunidades.
- Otorgar subvenciones a instituciones para investigación y fomento al desarrollo integral de los indígenas y
- Ejercer todas las funciones que la ley u otras le encomienden.

La Ley 17.729 vista y analizada en el contexto histórico nacional y latinoamericano, constituía un avance significativo en el tratamiento de la problemática indígena. En la década del setenta se desarrollaba un proceso de retirada de las políticas asimilacionistas, proponiendo en cambio la integración de los indígenas a las sociedades nacionales. Chile, con dicha normativa, se ponía a la vanguardia de las políticas indígenas a nivel latinoamericano.

Sin embargo, esta ley no pasó mas allá de ser «un veranito de San Juan», una luz de esperanza acariciada por las comunidades. Dichas esperanzas fueron frustradas por el golpe militar del 11 de septiembre de 1973. Es decir, las medidas contenidas en dicha normativa no se aplicaron o estaban recién en proceso de aplicación. El período que va desde la promulgación de dicha ley al golpe militar no superó los once meses.

## **De vuelta a la asimilación**

Con el golpe militar de 1973 el Estado de Chile, en materias de políticas y legislación indigenistas, sufre un serio retroceso. Es decir, se vuelve sobre la huella de la asimilación e integración coercitiva de los indígenas, a la sociedad nacional de principios de la República; lo que se manifiesta en políticas que en la formalidad propiciaban la igualdad ante la ley, pero que en la práctica se tradujo en la división y liquidación de las comunidades y la desintegración social y cultural del pueblo mapuche.

Mediante la aplicación de la Ley 16.640, sobre reforma agraria y la Ley 17.729, los mapuches habían recuperado tierras ancestrales, sin embargo la dictadura militar impulsó un agresivo proceso de contrarreforma agraria revocando los acuerdos expropiatorios y devolviendo las tierras recuperadas por las comunidades mapuches a los latifundistas que antaño se hicieron de estas mediante el fraude, el engaño y las usurpaciones.

Más que derogar la Ley 17.729, el régimen militar se preocupó de suprimir al Instituto de Desarrollo Indígena y sus programas, y buscó el aniquilamiento y descabezamiento de las organizaciones indígenas, ejecutando, encarcelando y exiliando a sus principales y más comprometidos dirigentes.

La nómina de dirigentes mapuches ejecutados, desaparecidos y torturados es desconocida, y muchos de estos casos, por temor de los familiares, por discriminación o por olvido, no han sido denunciados hasta nuestros días y por cierto, no se contabilizan en los informes de los organismos de derechos humanos.

El tema de las violaciones de derechos humanos, las ejecuciones, desapariciones y torturas de que fueron objeto los dirigentes del pueblo mapuche, salvo escasas excepciones, no ha sido abordado por las organizaciones de derechos humanos, el gobierno y las propias organizaciones mapuches contemporáneas. La impunidad y el olvido en que han quedado estas violaciones constituyen una herida sin cerrar y que por cierto no podrá cicatrizar mientras no se conozca la verdad y se haga justicia. Esta es, por tanto, una tarea pendiente respecto de la cual el movimiento indígena y el gobierno actual deben hacerse cargo, sobre todo hoy cuando se habla de crear una Comisión de Verdad y Dignidad Histórica.

El pueblo chileno tuvo que sufrir una experiencia traumática, como fue el golpe militar de 1973, para que se diera cuenta de lo que implica la violación de sus derechos fundamentales. Sin embargo, «si hubiera que efectuar un recuento histórico de las violaciones de los derechos humanos, se debería iniciar antes del período republicano (...) Es necesario destacar que, desde la llegada de los españoles a principios del siglo XVI (1541) hasta épocas recientes, se han sucedido graves agresiones contra los pueblos originarios».<sup>14</sup> Es por ello que hoy se habla del golpe militar de 1973, como uno más de los tantos golpes que han afectado al pueblo mapuche. El eufemismo denominado «pacificación de la Araucanía» de 1881-1883, no puede catalogarse de otra manera que como un duro y profundo golpe militar por parte del Estado chileno, en contra del pueblo-nación mapuche.

---

14 Elías Padilla Ballesteros, *La Memoria y el Olvido*, Ediciones Orígenes, Santiago, 2000.

De las cuarenta organizaciones mapuches que existían hacia fines del año 1972 y que en diversos niveles representaban al pueblo mapuche, nada se supo de ellas ni de sus dirigentes después del golpe militar de 1973, desapareciendo por completo el movimiento indígena nacional, corriendo la misma suerte que el movimiento social y popular chileno en general.

Hubo un período de seis años que en Chile no se aplicó legislación ni política pública alguna en materias indígenas, pues con la supresión del IDI, la Ley 17.729 no tenía aplicación práctica, a pesar de estar vigente. Dicho período abarca desde septiembre de 1973 a marzo de 1979, fecha en que el gobierno militar promulga el Decreto de Ley 2.568.

La esencia de la política indigenista del régimen militar, se expresaba bajo el formal principio de la igualdad entre todos los habitantes de la República tal como lo consagra el artículo primero de la Constitución. Bajo esta premisa se consideró que no era necesario una política específica por considerarla una segregación para un grupo de chilenos que aparentemente tenían los mismos derechos que el resto.

Los objetivos planteados por dicha política se resumen en lo siguiente:

- «Lograr la plena integración de la raza mapuche a la nación chilena». Esto representa el propósito declarado de la política de Pinochet, sin embargo el propósito oculto no era otro que la asimilación total de los indígenas. Es decir, en el ideario político del régimen de Pinochet los indígenas no existían. Eramos «todos chilenos».
- En el ámbito social, el objeto era «desarrollar una política agresiva para erradicar la marginalidad del pueblo mapuche», es decir, se reconocía un problema latente, cual era el de la pobreza y marginalidad y por tanto la estrategia era la de focalización de recursos, mediante planes y programas subsidiarios.
- Finalmente otro propósito declarado era «promover el pleno acceso a la propiedad individual mediante la entrega de títulos de dominio a los mapuches»<sup>15</sup>

Se pensaba que con el acceso a la propiedad privada sobre la tierra, los mapuches elevaban su status social y que ello le permitía presentarse en la sociedad sin ninguna traba para exigir sus derechos como cualquiera de los habitantes de la comunidad nacional.

El razonamiento de que la privatización de las tierras y el acceso al mercado era condición esencial para superar la marginalidad y la pobreza nunca estuvo más lejos de la realidad, pues con ello no solo se consolidaba un proceso injusto sino que se legitimaba la desintegración cultural del pueblo mapuche. La tierra era ahora para quien tenga los medios para hacerla producir y además sea capaz de competir. El que no entraba en este razonamiento simplemente «no era viable» y por tanto quedaba al margen de dicho proceso.

Se impulsó un abierto proceso de división de las tierras comunales y liquidación de las comunidades indígenas. Mediante este proceso se legitimaba la propiedad privada. Es decir, físicamente se despedazaba la tierra constituyendo sobre ella hijuelas individualizadas, desapareciendo con ello no solo la propiedad colectiva sino que

<sup>15</sup> *El pueblo mapuche: presente y pasado de una raza*, Instituto Geográfico Militar, Santiago, 1989.

el efecto más inmediato era la desintegración de la comunidad social y cultural tradicional, base de la identidad del pueblo mapuche.

Se vuelve a legislar solamente sobre las tierras, particularmente mapuches, ignorando por completo la existencia de otros pueblos en el país, y ámbitos tan importantes como la educación y la preservación identitaria. Desaparecen de la legislación las medidas de reconocimiento sociológico y étnico de los mapuches. De ahí en más somos simplemente chilenos.

Se suprime el Instituto de Desarrollo Indígena, cuyas funciones son traspasadas a un pequeño Departamento de Asuntos Indígenas (DASIN) del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), quien procede a dividir y liquidar las comunidades.

Al ser suprimido el IDI, se suprimen también los programas especiales para los indígenas tales como educación, cultura y desarrollo. Dichos programas pasaban ahora a ser ejecutados por los demás organismos sectoriales del Estado, sin ninguna contemplación a la diversidad étnica y cultural.

Con la división de las tierras, estas se incorporan definitivamente al régimen de propiedad privada y por tanto disponibles para la especulación y el mercado. Existía una medida de protección muy precaria, como fue la prohibición de ventas por un período de veinte años a partir de la división, pero que fue fácilmente burlada por los arriendos a 99 años.

Se simplificó el derecho de ausente. Si bien es cierto el principio de la indemnización permaneció, de manera similar a lo planteado por la Ley 17.729, dichos derechos no fueron pagados a los comuneros que por distintas razones no se encontraban en la comunidad en el momento de la división y liquidación de la comunidad. Mediante este procedimiento fueron miles los mapuches desheredados legalmente de su comunidad, generando además un serio conflicto social entre los propios comuneros y consolidando la migración campo-ciudad. A veinte años de aplicada esta medida, no se ha logrado solucionar el tema.

Se pretende por decreto eliminar a la población indígena, en la medida que el artículo 1º del D.L. 2.568 establecía que «las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños y adjudicatarios».<sup>16</sup> Este principio jurídico, es diáfano en su orientación y ahorra cualquier comentario al respecto. El Ministro de Agricultura de la época señalaba «la nueva ley implica un nuevo enfoque: en Chile no hay indígenas, son todos chilenos».<sup>17</sup> El D.L. 2.568 fue modificado por el D.L. 2.750 de 1979, pero sus principios y orientaciones siguieron tal cual.

El resultado más evidente de esta legislación es que entre los años 1979 y 1988 se dividieron 2.918 comunidades mapuches dando lugar a la creación de 73.444 hijuelas con un total de 519.257 hectáreas.<sup>18</sup> Siendo el promedio de Has. asignadas a cada hijuela, en la VIII, Región de 20,97; En la IX de 5,89 y en la X de 12,80, alcanzando el promedio en las tres regiones a 7,07 Has.

16 Decreto de Ley 2.568 de 1979, Art. 1.

17 *Diario Austral*, 23 de Agosto 1978

18 DASIN, en *El Pueblo Mapuche, presente y futuro de una raza*, op. cit.

### Cuadros relativos al proceso de división y liquidación de las comunidades mapuches.

Cuadro de Reservas y superficie de Títulos de Merced otorgados entre los años 1884 y 1929.

Región	Nº de Reservas	Superficie (ha)
VIII	83	26.367,59
IX	2.317	407.799,06
X	518	76.601,13
Total	2.918	510.767,78

Fuente: DASIN

Cuadro resumen de títulos individuales entregados según región y año.

Año	VIII	IX	X	Total
1979	3	713	448	1.214
1980	1.165	7.310	1.575	10.050
1981	-	8.808	1.215	10.023
1982	28	8.810	1.200	10.038
1983	108	8.902	1.006	10.016
1984	122	8.993	889	10.004
1985	25	9.470	508	10.003
1986	83	5.616	561	6.255
1987	192	2.821	97	3.110
1988	332	1.941	458	2.731
	2.058	63.426	7.957	73.444

Fuente: DASIN

Cuadro resumen de superficie (ha) asignadas en los títulos individuales por región en el proceso de división y liquidación de comunidades entre los años 1979 y 1988.

Región	VIII	IX	X	Total
	43.156	374.196,33	101.904,94	519.257,46

Fuente: DASIN



El proceso de división y liquidación de comunidades mapuches se desarrolló con todo el respaldo institucional posible y con una rapidez sin precedentes. Haciendo una comparación con el proceso de división del DFL 4.111 de 1931 podemos afirmar que hasta la década del 70, es decir en casi cuarenta años, de un total de 2.918 títulos de Merced, se habían dividido solo 852 comunidades. Es decir, en cuarenta años la división alcanzó solo al 29,20% del total de reservas asignadas.<sup>19</sup> En cambio, en el gobierno militar, en un período menor de diez años se dividieron y liquidaron el 100% de las comunidades restantes.

Este compulsivo proceso tiene al menos dos explicaciones. La primera de orden estratégico, político y administrativo, es decir, la ley establecía claramente la división y liquidación de las comunidades como un medio para asimilar a la población mapuche. Para ello el procedimiento legal se simplificó de tal manera que bastaba solamente que un comunero solicitara la división y esta se aplicaba. En contraste con las antiguas normas que ponían como requisito mínimo un tercio de la comunidad (DFL 4.111 de 1931) o el acuerdo de la mayoría de los comuneros para hacer efectiva la división (Ley 17.729 de 1972).

En segundo lugar, las franquicias de orden económico y productivo ofrecidas por el gobierno. Es decir, la división de la tierra era condición *sine qua non* para tener acceso al crédito, a los subsidios de la vivienda rural y la promesa de que con ello se estaría superando la condición de pobreza y discriminación de que era objeto la población mapuche rural.

El resultado más evidente de tales políticas es que la población mapuche no solo perdió la propiedad comunitaria de sus tierras sino que se fraccionó socialmente y abrió paso a la desintegración cultural como pueblo. Los niveles de pobreza, de desempleo y al aumento de la migración fueron la consecuencia más inmediata. A pesar de la propaganda de desarrollo y bienestar anunciadas por el gobierno militar, la Región de la Araucanía registraba en esos años los niveles de pobreza más altos del país con un 29,3% de indigencia y un 30,3 de pobres no indigentes. Es decir, un 60% de la población regional se encontraba bajo la línea de pobreza dura.<sup>20</sup>

Como queda demostrado en el preámbulo, los niveles de pobreza en la población mapuche o indígena son siempre más altos que la media nacional y/o regional; ello nos lleva a proyectar un nivel de pobreza dura en la Región de la Araucanía superior al 70% en el período analizado.

Como una manera de hacer efectiva la doctrina de seguridad nacional y el control ideológico y político en el pueblo mapuche, el régimen militar procedió a intervenir al interior de las comunidades. Para ello se creó en 1977 el denominado Consejo Regional Indígena (CRI) de la IX Región, órgano asesor de la Intendencia Regional.

Las funciones públicas desarrolladas por este organismo eran:

- Asesorar al Intendente Regional en todo lo relativo a los problemas del pueblo mapuche.

---

19 Eduardo Castillo V, *Ley y Antropología*, Santiago, 1988

20 MIDEPLAN. *Encuesta Nacional de Caracterización Económica (CASEN) 1987*.

- Prestar asesoría al pequeño agricultor mapuche en lo relativo a vivienda, salud, educación y agricultura.<sup>21</sup>

No obstante, haciendo un análisis más exhaustivo del contexto histórico, se demostrará que el verdadero objetivo de dicho organismo no era otro que el control político e ideológico de las comunidades mapuches. Los directivos de este consejo eran mapuches designados por el Gobierno Interior, es decir por el Intendente. Como se recordará, los Intendentes eran, o generales de ejército de dependencia jerárquica del General Pinochet o civiles de su absoluta confianza.

Los recursos con los cuales operaba el Consejo, las funciones que desempeñaba, la metodología de intervención, estaban estrechamente ligadas con el propósito y finalidad del gobierno militar. Estos cumplieron una función fundamental en la aplicación de la ley de división y liquidación y fueron los portavoces del gobierno al interior de las comunidades. Sus actividades fueron altamente eficaces, lo que quedó demostrado en los resultados de la aplicación del D.L.2.568 y del plebiscito de 1988, en que la opción oficialista arrasó en las comunidades mapuches.

En el ejercicio de sus derechos ciudadanos, históricamente los mapuches adscriben a tendencias políticas tradicionales, es decir de izquierda, de centro y un porcentaje de la población mapuche se adscribe a proyectos políticos conservadores o de derecha. Los proyectos políticos del parlamentario Venancio Coñuepan, o del líder Manuel Aburto Panguilef de la década del 40 del siglo XIX, son el mejor ejemplo de ello.

No obstante, ello no implica necesariamente que el pueblo mapuche haya suscrito el proyecto político del régimen militar. Desde este punto de vista, los abultados resultados del plebiscito de 1988, se deben más bien a las políticas de coerción y control ejercido por el régimen al interior de las comunidades y a la falta de transparencia y de información objetiva acerca de dicho proceso.

Ello tampoco descarta el hecho de que el régimen militar tuvo cierta ascendencia en las comunidades. Un ejemplo claro de ello es el hecho de que en febrero de 1989 un grupo de mapuches pertenecientes a los Consejos Regionales condecoraban a Pinochet como Futa Lonko (Gran Autoridad), es decir le entregaban la máxima conducción del Pueblo Mapuche.<sup>22</sup>

En este proceso de división y liquidación de comunidades se le entregaba el título de propiedad a quienes estaban en posesión de las tierras y todos aquellos que por razones de trabajo, de estudio u otros, se encontraban fuera de la comunidad, no fueron considerados. Ello representa el proceso de desalojo más masivo que se

21 *El Pueblo Mapuche: presente y futuro de una raza*, op. cit.

22 Un diploma entregado a Pinochet el 20 de febrero de 1989, en la comunidad de «Pihuichen» a la letra rezaba «La Junta General de Loncos y Caciques de Nueva Imperial y de las 30 comunas de la IX Región de la Araucanía, acordó nombrar a S.E., el Presidente de la República Capitán General Augusto Pinochet Ugarte "Ulmen F'ta Lonco" es decir, su Jefe Máximo, Conductor y Guía, por haberse preocupado desde el inicio de su mandato presidencial, que el Pueblo Mapuche, recuperara su dignidad y recibiera los beneficios sociales y la propiedad de su tierra que históricamente le fue negada». El documento fue firmado por la Junta General de Loncos y Caciques de Nueva Imperial y de las comunas de IX Región, representados por Antonio Coñuepan A., Manuel Lincoqueo L. y Juan Millapán C.

haya producido en contra de los mapuches, se consolida así el proceso de la migración y como veremos mas adelante desde allí se consolida el surgimiento del sujeto social denominado hoy el mapuche urbano, migrante o *warriache*.<sup>23</sup>

Sin embargo el daño más profundo e irreversible se produce en el ámbito de la cultura, de la tradición y del derecho indígena o consuetudinario o el *Ad mapu*.<sup>24</sup> Se acabó no solo con la propiedad colectiva, sino que se aniquila el sistema tradicional de reparto de tierras entre las familias mapuches y con ello el sistema de parentesco y la prolongación de los linajes. Antes de la división de las tierras lo más común era que una familia mapuche tuviera propiedades compartidas o colectivas en mas de una comunidad. Es decir, una familia podía llegar a tener hasta cuatro derechos en cuatro comunidades distintas, producto de las herencias de padre y madre e inclusive de abuelos maternos y abuelos paternos. Hoy día, la propiedad se remite estrictamente a la individualizada en el título de dominio.

Al ser reducida la propiedad al nivel del individuo, los sistemas comunitarios de producción, de intercambio de bienes, de trabajo, pierden validez y son inoperantes. Es decir, hasta antes de la división, los medios de producción, incluida la propiedad de la tierra, eran considerados patrimonio de toda la comunidad y lo que allí sucedía en términos de dinámicas locales era compartido por todos. Así un *rukātūn* (construcción de la casa), la construcción de un camino, de un puente, las siembras, las cosechas eran de interés comunitario; hoy son de interés estrictamente personal, cuando mucho familiar. El que necesita ayuda debe pagarla, si no tiene como pagar, debe arreglárselas solo. La tierra para el que sea capaz, para el que tenga los medios y se haga competitivo.

Lo que estoy señalando no ha sido aún materia de estudios de los científicos sociales, salvo escasas excepciones. El impacto que tales políticas han tenido fue mucho más eficaz y profundo que las propias políticas de integración impulsadas por largos años en el país. Es la asimilación en toda su expresión. Es decir, estamos frente a un verdadero proceso de etnocidio. Se condena a muerte cultural a un pueblo, atacando sus principales instituciones sociales y culturales, en este caso atacando la estructura de la propiedad colectiva de la tierra y sustituyéndola por la individual e individualizada; individual desde el punto valórico, e individualizada desde el punto de vista jurídico.

Muchas comunidades perdieron sus sitios sagrados y ceremoniales, pues estos sitios se convirtieron en patrimonio de un solo individuo y ya nunca más fueron patrimonio de la comunidad. En la mayoría de los casos los *Nguillatúe* (campo ceremonial) o *Palitúe* (campo deportivo), fueron enajenados mediante el arriendo a 99 años. En otros casos se resignificaron nuevos espacios ceremoniales, pero también fueron muchas las comunidades que a partir de ese proceso no realizaron más su *Nguillatūn*, máxima ceremonia religiosa mapuche.

---

23 Dicese hoy para designar en mapudungun a los mapuches residentes en las ciudades. *Warria= ciudad; che=gente*.

24 Conjunto de normas y costumbres jurídicas y sociales mapuches transmitidas de generación en generación. Incluye la administración de justicia.

## La lucha por el reconocimiento

La dictación del D.L. 2.568, la división y liquidación de las comunidades, sumado a las políticas de aniquilamiento, la constante negación por parte de las autoridades, el abandono y marginalidad de las comunidades, la ausencia de políticas y programas de desarrollo, los niveles de pobreza históricos, etc., provocaron la reacción de las comunidades mapuches, las que con el apoyo de la Iglesia Católica y de organismos de Derechos Humanos, desde fines de la década del setenta logran crear la primera organización posdictadura, la que encabezó la lucha por el reconocimiento y la defensa de los derechos y libertades fundamentales del Pueblo Mapuche.

En septiembre de 1979 se organizan los Centros Culturales Mapuches (CCM), que en su declaración de principios señalaba: «...existe un vacío de dirección, de auténtica representatividad que guíe, oriente, defienda, planifique el desarrollo y la prosperidad del mapuche. Por lo tanto, llamamos a todos los mapuches a unirse en un solo movimiento que recoja las esperanzas, aspiraciones, inquietudes y decisiones de nuestro pueblo, manteniendo y perfeccionando lo que es nuestra razón de ser-mapuches, gente de la tierra».<sup>25</sup>

A pesar de los intentos de control y la persecución política impuesta por el gobierno militar y la constante disputa con el oficialismo, esta organización se extendió rápidamente por el territorio mapuche constituyendo bases a nivel nacional. Su orientación era de profunda vocación de libertad, pluralismo y democracia. Sin distinción de ideologías, credos y partidos, el llamado era a formar «un solo movimiento».

Los CCM formaban nuevos cuadros dirigenciales fortaleciendo un proyecto sociopolítico que pretendía ir más allá de las reivindicaciones coyunturales o contestatarias al gobierno militar. Surgen así los primeros congresos nacionales del pueblo mapuche, pos dictadura, los que se desarrollaban en la clandestinidad, en dependencias de la Iglesia y bajo su alero.

Orientados por las Conferencia de Medellín y Puebla, los Obispos de Chile, en su Carta Pastoral de 1979 y de 1983, se pronunciaron oficialmente sobre la situación del pueblo mapuche. Coinciden con el llamado a la unidad, organización y participación que hacían los CCM y comprometían su respaldo y guía pastoral.

Naturalmente, en la medida en que la organización sumaba nuevos actores sumaba también posturas políticas distintas, razón por la cual el proceso de reorganización no estuvo exento de divisiones y crisis propias de un proceso social como el que estamos relatando.

El proceso de organización se replicó en otras regiones, como por ejemplo la región huilliche, teniendo allí sus propias características, ya que los huilliches en vez de crear organizaciones de carácter gremial, como era la estructura jurídica de los CCM se optaba por recuperar la organización tradicional histórica, es decir el cacicazgo. La promoción a la organización de los huilliches se inicia bajo el alero del Obispado de Osorno y fue encabezada por jóvenes huilliches procedentes de

---

25 Estanislao Gacitúa, *Nüttram*, año VIII, N° 28 de 1992, p.30.

las comunidades de San Juan de la Costa que fueron apoyados por la Fundación Radio Escuela para el Desarrollo Rural FREDER. En un periodo de tres años se logró reconstituir la Junta de Caciques de la Butahuillimapu. Ya en el año 1983, la General de Caciques, realizaba sus primeros congresos regionales en la Butahuillimapu (Grandes tierras del sur).<sup>26</sup>

A menudo llegaban a la región huilliche dirigentes políticos nacionales, procedentes de Temuco, tanto de los propios CCM, posteriormente de Ad mapu, de Nehuen Mapu, etc., con el objeto de formar bases regionales; se encontraron siempre con el empeño de los huilliches de tener su propia representación mediante los caciques. Estas negociaciones no siempre estuvieron exentas de contradicciones, puesto que al intento hegemónico de los mapuches de Temuco, los mapuches huilliches de Osorno a Chiloé establecían sus propias líneas de acción, y para ponerse a la altura de las circunstancias, los cacicatos de la región se coordinaban mediante la Junta General de Caciques.

Los caciques levantan su propia demanda regional huilliche y se la plantean directamente al gobierno militar, mediante los documentos conclusivos de sus congresos regionales llamados memoriales. Los memoriales de la época son entregados directamente al propio Pinochet y el trato es de Junta General de Caciques a Junta General de Gobierno. Naturalmente, dicha estrategia no concordaba con la que planteaban los dirigentes políticos mapuches de la IX región.

En el Memorial de 1983, junto con plantear los problemas, sociales, económicos y culturales de los huilliches, los caciques plantean abiertamente la necesidad de un reconocimiento especial a su investidura de autoridades tradicionales *«solicitamos: reconózcase a los caciques del Butahuillimapu, como los Jefes del Pueblo Mapuche Huilliche, que además de ser gobernantes de sus jurisdicciones, cumplan también responsabilidades como representantes de su organización perenne que se mantiene aún hoy, desde tiempos inmemoriales, fuera de todo tipo de corrientes ideológicas y políticas»*.<sup>27</sup>

Esta es sin duda la diferencia fundamental de la estrategia mapuche huilliche con las organizaciones mapuches de la IX región. Mientras la primera busca obtener un reconocimiento oficial a su representación y jurisdicción, las organizaciones mapuches se lanzan en lucha frontal contra el régimen de Pinochet. De todas las organizaciones nacionales mapuches, la única que logró consolidar base, solo en Osorno, fue la asociación Gremial Nehuen Mapu, seguramente porque su planteamiento era más conciliador con el discurso de los caciques que el de las demás organizaciones.

Tanto caciques huilliches como dirigentes mapuches coincidían en el diagnóstico de la situación del pueblo mapuche, y con el correr de los años las diferencias fueron superadas y los caciques huilliches ganaron un importante espacio en la organización mapuche nacional, cuestión que en los procesos anteriores a 1973 no

---

26 La Junta de Caciques de la Región del Butahuillimapu es una organización territorial tradicional del pueblo huilliche, que agrupa a cacicatos de las provincias de Valdivia, Osorno y Chiloé, cuyos fundamentos históricos se rescatan del antiguo Tratado de Paz de 1793, celebrado entre los antiguos caciques y los españoles, en las inmediaciones de lo que es hoy la ciudad de Osorno.

27 Memorial de la Junta de Caciques Butahuillimapu de 1983, punto 2.4.

se había conseguido. Es decir, los mapuches huilliches de la X región permanecían al margen de las grandes movilizaciones nacionales o dependían de los caudillos mapuches de la IX región.

Históricamente los lonkos y autoridades tradicionales del pueblo mapuche no han tenido una gran connotación en lucha política y pública, pero particularmente durante el período del gobierno militar los lonkos y las autoridades tradicionales pasaron a un segundo plano y fueron reemplazados por dirigentes políticos.

Surgían figuras relevantes como Melillán Painemal, Mario Millapi, Isolde Reuque, José Luis Levi, Mario Curihuentru, Juventino Velázquez, Lucy Traipe, Ana Llao, etc., todos ellos dirigentes ilustrados, todos de procedencia urbana y sobre todo militantes de partidos políticos y de movimientos sociales. Fueron ellos, entre otros, quienes encabezaron el movimiento mapuche de aquellos años. Como puede apreciarse, ninguno de ellos ostentaba cargo de autoridad o dignidad tradicional mapuche.

Lo paradójico del proceso era que dichos dirigentes ilustrados, urbanos y políticos reivindicaban derechos históricos, territoriales y culturales tradicionales. La lucha por la indivisión de la tierra, la mantención de la identidad cultural y el mejoramiento de las condiciones económicas, representaban las principales demandas y en función de ello se movilizaban las organizaciones mapuches y huilliches de la época; estas reivindicaciones, sumadas al conjunto de las aspiraciones y derechos reclamados, se entrelazaban en la trama del denominado proyecto histórico mapuche.

El régimen militar trató por todos los medios posibles de impedir estas movilizaciones utilizando para ello todo el rigor de la ley. La persecución, el seguimiento, el soplónaje, el amedrentamiento, eran métodos que los dirigentes mapuches debían sortear. Por otra parte los agentes de seguridad e inteligencia debían actuar con mucha cautela para no poner en peligro el fin último de su proyecto que no era otro que la liquidación y división de las comunidades, de manera que se vieron en la obligación de cambiar su estrategia y para ello creaba los Consejos Regionales Mapuches.

No obstante la manipulación política, la imposición de la división de las comunidades, la propaganda política del régimen, la censura de los medios de comunicación alternativos, los mapuches avanzaban en nuevas estrategias de acción y movilizaciones. Las organizaciones perfilaban su propuesta de alianzas con los sectores sociales y políticos opositores a la dictadura militar.

Naturalmente, el proceso de articulación no estuvo exento de dificultades por cuanto los lineamientos políticos y las estrategias planteadas por los actores sociales mapuches no necesariamente coincidían entre sí, lo que provocaba conflictos internos, descalificaciones y en más de una oportunidad produjo quiebres y divisiones que culminaban con nuevas organizaciones.

En el seno de los CCM había contradicciones vitales, sobre todo en la forma de enfrentar los procesos de movilización, las estrategias y las tácticas, y por tanto la disputa por el liderazgo se hacía sentir en los congresos nacionales. Si bien es cierto todos eran opositores a Pinochet, las tendencias partidistas se repartían desde el MIR, pasando por los mapucistas, los comunistas, socialistas, demócrata cristianos e independientes.

Una de las primeras tendencias que se descolgó de los CCM fue la izquierda, formando en el año 1984 la A.G. Admapu. La recuperación de las tierras por la vía de las movilizaciones, la lucha frontal contra la dictadura fue la característica de dicha organización y por tanto la represión, el encarcelamiento y persecución de sus principales dirigentes no se hizo esperar. Por esta razón varios de sus dirigentes pasaron desde la lucha pública a la lucha clandestina. El partido comunista ejercía cierta hegemonía al interior de la organización, pero existían a su vez claras tendencias de otras fuerzas de izquierda. Todas las tendencias estaban representadas en la directiva nacional de la organización.

Ya en 1916, en el Congreso Araucanista, los misioneros capuchinos se plantearon la necesidad de que la iglesia asumiera la defensa y promoción de los derechos mapuches. Como una manera de hacer efectivo dicho compromiso, Guido de Ramberga fundó en 1926 la Unión Araucana, presidida por su seguidor Antonio Chihuailaf. En 1979, el Obispo Sergio Contreras asumió tal responsabilidad. Varios de sus agentes pastorales mapuches fueron fundadores de los CCM, sin embargo, por las diferencias ideológicas surgidas en su interior deciden retirarse y formar su propia organización. Surgen de ese modo la A. G. Nehuen Mapu, encabezada por Mario Millapi, con fuerte influencia de la iglesia y del Partido Demócrata Cristiano.

Dichos agentes pastorales mapuches, con el apoyo de la Fundación Instituto Indígena del Obispado de Temuco, cumplieron una función vital en la elaboración de las cartas pastorales de los Obispos de 1979 y 1983 respectivamente. Junto a lo anterior desarrollaron un proceso de educación y capacitación al interior de las comunidades, cuestión clave al momento de formar su propia organización. Esta se convirtió en una de las organizaciones con bases en todas las comunidades influenciadas por la iglesia de la Araucanía.

En el año 1984, existían diversas tendencias políticas claramente definidas en las organizaciones mapuches, los Centros Culturales Mapuches se habían transformado en Ad Mapu y esta a su vez daba paso a la creación de nuevas organizaciones. Ciertamente que muchas de las nacientes organizaciones se perdían en estructuras cupulares que se distanciaban paulatinamente de las comunidades.

Surgieron entonces las siguientes organizaciones: Asociación Gremial Choin Folilche, encabezada por Mario Curihuentru y José Luis Levi; Asociación Gremial Lautaro Ñi Ayllarehue, dirigida por Juventino Velázquez y Miguel Landeros; Asociación Gremial Arauco, presidida por Juan Huenupi y Aroldo Cayun, y la Asociación Gremial Callfulican, encabezada por Camilo Quilamán y Emilio Antilef, entre otras.

A pesar de las discrepancias políticas los dirigentes coincidían en que, para lograr mayores avances, era menester establecer una agenda conjunta y una mínima coordinación; es así como dejando de lado la disputa por la representatividad se opta por crear la *Futa Trawn* (Gran Consejo) o Coordinadora de Organizaciones Mapuches.

Con la creación de este Gran Consejo se hizo presente el discurso político de las organizaciones mapuches, se elevaba la demanda a mayores exigencias de reconocimiento y de autonomía: «Por lo mismo declaramos que se asume la labor de

elaborar la propuesta constitucional de los pueblos indígenas de Chile,...(Futa Trawun, 1987)... ejerceremos nuestros derechos y cumpliremos con nuestro deber...hemos asumido el derecho a la AUTONOMÍA en toda su magnitud.» (Futa Trawun, 1988).

En la Futa Trawn comenzó a perfilarse una estrategia de alianzas y de acuerdos políticos más amplios con los sectores opositores al régimen, vislumbrando así el horizonte social y político que se decantaba. Resumiendo, podemos afirmar que se pasaba desde la postura reivindicativa y contestataria a una etapa más creativa y propositiva. Hoy en día muchos suponen que la reivindicación de la autonomía mapuche es una demanda del Consejo de Todas las Tierras y de su vocero Aukan Huilcamán, pero como vemos fue una demanda que surgió en el Futa Trawn.

El tema indígena resultaba un desafío para los partidos políticos de la época, el tema mapuche era para ellos «el problema indígena». Sin embargo, el acercamiento y las alianzas se produjeron debido precisamente a que los propios mapuches se insertaron en dichos partidos y su aporte al fortalecimiento del proyecto democratizador fue clave para conseguir los compromisos que detallamos mas adelante.

En el contexto político nacional, la oposición al régimen militar avanzaba claramente en su propuesta democratizadora y las organizaciones mapuches desde sus distintas ópticas se sumaban a tal propósito, a pesar de que estas perdían cada vez más bases sociales en las comunidades, producto de la «politización» de las cúpulas y como resultado de la campaña del régimen. Dicho distanciamiento se reflejó claramente en los resultados del plebiscito de 1988, donde la dictadura obtuvo una considerable ventaja en las comunidades mapuches.

En el año 1988, al alero del Programa indigenista de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, surge la Comisión Técnica de Pueblos Indígenas, que en el año 1988 se transformó en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI). Esta fue una instancia capaz de aglutinar a organizaciones mapuches, aymaras, y al Consejo de Ancianos de Rapanui. En ese entonces aparecen en el escenario las organizaciones indígenas urbanas. El CNPI cruzó al Futa Trawn y, con excepción de Ad mapu y Nehuen Mapu, todas las demás se sumaron a este Consejo.

El CNPI reforzaba los planteamientos de participación, de autonomía y de mayores avances institucionales al plantear, «Entrar en contacto directo con los poderes del Estado para sensibilizarlos y comprometerlos con las demandas de reconocimiento constitucional y de legislación, y proyectar la lucha por las demandas históricas de autonomía y territorio».<sup>28</sup>

Fue en el CNPI, que se trabajó desde el año 1988 la denominada Propuesta de la Concertación a los Pueblos Indígenas. Dicho planteamiento recogió las demandas planteadas en los encuentros de Niágara y de Nos por las organizaciones de los distintos pueblos indígenas que conformaban el Consejo, la que fue oficialmente presentada el 12 de octubre de 1989, en la sede de la Concertación de Partidos por la Democracia, acto al cual se sumaron Ad mapu y Nehuen Mapu.

<sup>28</sup> *Nüttram*, Año VI, N° 1 de 1990. Segundo Acuerdo de los Pueblos Indígenas de Chile, Niágara 27 y 28 de enero de 1990.



El CNPI merece un análisis con mayor detención, en la medida que fue la única instancia que permitió la confederación de las organizaciones de a lo menos cuatro pueblos indígenas de Chile y por cierto el establecimiento de una alianza y estrategia común. Ello marca un hito histórico sin precedentes en la historia de los pueblos originarios del país. En el CNPI, confluían los intereses y las demandas de mapuches, huilliches, lafquenches, pehuenches, pero también las demandas e intereses de aymaras, atacameños, rapanui y de las comunidades Kaweshkar del extremo austral. Cuanta falta no hace hoy esta gran confederación.

El Consejo Ejecutivo del CNPI, encabezado por el abogado mapuche Aroldo Cayun, e integrado por otros miembros entre los que cabe destacar a Camilo Quilamán, Manuel Ponce Antilef y Cornelio Chipana, se transformó en la directiva central del Partido por la Tierra y la Identidad (PTI). Si bien es cierto, la idea de participación política a través de una instancia partidaria ha sido una aspiración constante de los indígenas, esta no había sido discutida ni profundizada en el seno de las organizaciones que integraban el CNPI.

La iniciativa de crear el PTI fue compartida inicialmente por una buena parte de los dirigentes, sobre todo de los más jóvenes. Sin embargo, también desde el inicio tuvo resistencias, sobre todo de los dirigentes militantes de partidos políticos que integraban el CNPI. Nunca hubo un acuerdo unánime para la creación de dicha instancia entre los dirigentes de las distintas organizaciones indígenas.

Las condiciones para la creación de un partido indígena, en esas circunstancias, no eran las mejores, ya que en los sectores populares en general, el temor y el miedo a la participación era un fantasma que se había aposentado, ello como producto de diecisiete años de dictadura, en la que el pueblo pasó por experiencias traumáticas. La creación del PTI, si bien es cierto sienta un importante precedente, no puede catalogarse sino como una osadía o al menos una precipitación, que lo arrastró al fracaso.

La falta de una propuesta programática clara y definida y el establecimiento de alianzas con otros conglomerados políticos, fueron algunas de las razones principales que hicieron abortar, lo que bien pudo haber sido una buena instancia de negociación y participación indígena. Los resultados de esta osadía se reflejaron en las elecciones parlamentarias de 1989, al no obtener ninguna representación parlamentaria indígena y una escasa votación de sus abanderados.

De esta manera se desmoronaban dos propuestas de carácter histórico para los pueblos indígenas, a). Tener un movimiento indígena nacional confederado y b) Una herramienta de participación y negociación política. Lo que no puede ser catalogado sino como un error o al menos un desacierto.

El 12 de octubre de 1989, la Concertación de Partidos por la Democracia presentaba su Propuesta Programática para los Pueblos Indígenas.

Los puntos centrales de esta propuesta habían sido trabajados al alero del programa de Pueblos Indígenas de la Comisión Chilena de Derechos Humanos y contó con la activa participación de la Comisión Técnica del CNPI y posteriormente de las organizaciones mapuches más políticas como Ad Mapu y Nehuen Mapu. Esta propuesta acogía las principales demandas de las organizaciones indígenas.

La estrategia planteada por la Concertación de Partidos por la Democracia consistía en sumarse a la tarea de recuperación de la democracia, para luego establecer una agenda conjunta de acción tendiente a responder a las demandas planteadas. Se preparaba así un compromiso mayor, como fue el Acta de Nueva Imperial, cuyo contenido conoceremos más adelante.<sup>29</sup>

### **Compromisos de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el estado**

Los compromisos suscritos entre el aquel entonces candidato a la Presidencia de la República y los representantes indígenas del país, el 1° de diciembre de 1989, corresponden nada más y nada menos a su propio contexto histórico. Si tuviéramos que caracterizar dicho período, los aspectos más importantes son:

- El régimen de Pinochet se mantenía en el poder, tras una de las más largas dictaduras militares de América Latina. Fue una de las primeras en proclamarse (1973) y una de las últimas en entregar el poder (1990).
- Para los pueblos originarios, las políticas indigenistas del Estado de Chile, durante dicho período, sufren un retroceso, en relación a los avances que se habían experimentado hasta 1973.
- A pesar de las trabas y los enclaves autoritarios, la Constitución de 1980 establecían el itinerario político nacional. El plebiscito de 1988 estaba dentro de aquel «rayado de cancha». Las fuerzas políticas de oposición a la dictadura habían sido capaces de «derrotarla» en el marco de aquel «rayado».
- Los movimientos sociales y políticos opositores al régimen se articulaban en torno al proyecto democratizador del país.
- Las organizaciones indígenas y particularmente mapuches, no escapaban a este propósito. La Coordinadora Futa Trawn y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas eran las principales expresiones de dicha articulación.
- Los militantes indígenas de los partidos miembros de la Concertación de Partidos por la Democracia luchaban en su interior para incorporar las demandas de los pueblos originarios, resultando de ella la Propuesta de la Concertación hacia los Pueblos Indígenas.
- En dicha propuesta se trazó el itinerario político hacia los pueblos indígenas de dicho conglomerado, el que se comenzaba a impulsar con la firma del Acta de Nueva Imperial o «Parlamento de Imperial» como lo denomina el investigador José Bengoa.

A partir de dicho contexto se puede entender hoy día la importancia que dicho tratado tuvo y sigue teniendo para muchos sectores sociales y políticos indígenas. Las organizaciones indígenas y el Gobierno de don Patricio Aylwin habían delineado un programa conjunto, el único posible de ejecutar responsablemente. De allí la importancia del Acta de Nueva Imperial. Todas las organizaciones indígenas firmantes de dicho pacto, no solo acudieron a firmarlo, sino que participaron activamente en su diseño. Nadie fue obligado a firmarlo, fue un acto producto de la voluntad soberana de ambos sectores, es decir, del Gobierno de la

---

<sup>29</sup> La Propuesta de la Concertación fue analizada por las comunidades mapuches y fue la antesala a la discusión del posterior anteproyecto de Ley Indígena.

Concertación y de las organizaciones indígenas del país. De todas las organizaciones mapuches que existían al 1º de diciembre de 1989, solamente el Consejo de Todas las Tierras no firmó el Acta, aun cuando sus principales dirigentes estuvieron presentes en el acto.

El Acta de Nueva Imperial tiene otras connotaciones de carácter histórico, como por ejemplo, es la primera vez que hay representación indígena mas allá de la mapuche. El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como máxima federación de los indígenas de Chile, había logrado aglutinar entre sus filas a las organizaciones mapuches, a huilliches, lafquenches, pewuenches, y mapuches urbanos de Santiago y Concepción, lo mismo sucedía al menos con otras dos organizaciones mapuches de carácter nacional, como eran Ad mapu y Nehuen Mapu.

Así mismo, por vez primera en un acto político de tal envergadura, a través del CNPI, se representaba a los aymaras, a los atacameños, a las comunidades del extremo austral, particularmente Kaweshkar y al Consejo de Ancianos de Rapa Nui. Desde la perspectiva histórica, fue un tratado multilateral y no bilateral, como habían sido los actos o tratados suscritos con anterioridad, y esto tendrá mucha importancia en la aplicación futura de las políticas de la Concertación.

Los principales puntos del Acta de Nueva Imperial estaban dados por los siguientes compromisos:

- «El reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales».
- «La creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo, con la participación activa de los distintos Pueblos Indígenas del país, como entidades públicas encargadas de coordinar la política indígena del Estado...»
- «La creación al iniciar su gestión de gobierno de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas (...) que en un plazo no superior a cuatro años culminara con la implementación de una Ley Indígena y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena».<sup>30</sup>

Otro de los acuerdos de trascendencia para los pueblos indígenas del país, fue que el Gobierno de la Concertación por la Democracia se comprometía a la ratificación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. En este contexto y asumiendo el contenido favorable a las aspiraciones históricas, la ratificación de dicho convenio internacional pasó a formar parte de las demandas de las organizaciones de los pueblos indígenas.<sup>31</sup>

---

30 Acta de Compromiso, firmada en Nueva Imperial, el 1 de diciembre de 1989, entre don Patricio Aylwin y 28 organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas de Chile.

31 El Convenio 169 de la OIT de 1989 otorga una serie de garantías jurídicas, sociales y culturales en favor de los Pueblos Indígenas, particularmente en lo relativo a la protección y reconocimiento de las tierras, los territorios y los recursos naturales de estos, como así mismo es el tratado más avanzado con relación al reconocimiento del carácter de «pueblos» de los indígenas. Dicho convenio entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de los dos primeros Estados (Noruega y México) fueron registradas. Dicho convenio ha sido ratificado además por Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú.

Como podrá entenderse, para el cumplir con los principales puntos del acuerdo no dependía solamente de la voluntad política del Gobierno, sino que pasaba por la presentación de iniciativas legislativas que fueron sancionadas por el Parlamento chileno, Poder del Estado en quien descansa la responsabilidad de reconocer jurídicamente a los pueblos originarios de Chile.

Por su parte las organizaciones indígenas firmantes del acuerdo se comprometían a apoyar el gobierno de la Concertación y a canalizar sus demandas por las vías institucionales que al efecto se crearían. Para algunos sectores políticos e indígenas estas eran señales de que el movimiento indígena se «oficializaba», desconociendo o rechazando la estrategia adoptada en ese contexto específico. Por cierto que el compromiso obligaba a encausar las demandas por las vías institucionales, pero lo más importante para los precursores del acuerdo era en ese momento comprometer al gobierno de la Concertación en los puntos ya señalados.

Como ya está dicho, entre las organizaciones que rechazaban el acuerdo estaba el naciente Consejo de Todas la Tierras, creado en el año 1989, organización que se automarginó de dicho proceso. Esta organización asume la representación de las autoridades tradicionales, de lonkos y comunidades, y retoma la propuesta de autonomía y autodeterminación del pueblo mapuche, planteada con anterioridad por el Futa Trawn, aun cuando sus principales dirigentes estuvieron presentes en el acto de firma del acuerdo de Imperial.

Esta organización tuvo la particularidad de insertar el tema de la autonomía y autodeterminación con connotaciones claramente político-institucional, adoptando una postura abiertamente confrontacional no solo con el Gobierno de don Patricio Aylwin, sino con el Estado de Chile; dicha organización acompañada de una buena estrategia de movilización e inserción en los medios de comunicación, se proyectó entonces como la organización mapuche de vanguardia.

Como base de sustentación de la autonomía mapuche, el Consejo de Todas las Tierras planteaba la reconstitución del territorio a través de la recuperación de las tierras usurpadas; con ese objetivo esta organización organizaba las denominadas «tomas simbólicas», movilizaciones que tanto dolor de cabeza le causaron al Gobierno de Patricio Aylwin, tanto así que por primera vez en la transición democrática se aplicó la Ley de Seguridad Interior del Estado, proceso que terminó con requerimientos judiciales en contra de 144 hermanos mapuches de dicha organización.<sup>32</sup>

Hoy, con el paso del tiempo, hay que reconocer los méritos que tuvo el hecho de que no todas las organizaciones se hayan comprometido con el Gobierno de la Concertación: por una parte, el hecho de que el Consejo de Todas la Tierras se radicalizara, era una amenaza permanente al proyecto político del Gobierno de Aylwin y por tanto, implicaba un mayor esmero en su cumplimiento. Hoy creo que esta organización, sin proponérselo siquiera, contribuyó de manera muy eficaz a agilizar la tramitación y promulgación de la actual Ley Indígena.

---

32 El requerimiento judicial lo presentó el Ministerio del Interior a través de la Intendencia de Cautín y culminó con una sentencia de la Corte Suprema de marzo de 1996, en la que condenan a 144 mapuches del Consejo de Todas las Tierras, por «organización ilícita» y usurpación de Tierras.

Por otra parte el Consejo, al igual como en tiempos pasados lo hizo el Ad Mapu, dejó abierta la posibilidad de impulsar el proyecto de autonomía y autodeterminación que hoy han retomado con mayor fuerza otras organizaciones, como veremos más adelante.

A tres meses de haber firmado el Acta de Nueva Imperial, el 11 de marzo de 1989, asumía el gobierno el conglomerado de la Concertación y se comenzaba a implementar su programa político. Cumpliendo el compromiso contraído con los pueblos Indígenas el 17 de mayo de 1990, mediante Decreto Supremo N° 30, se creaba la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) cuyos objetivos más importantes se traducían en:

- «asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas indígenas, respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social, a la conservación, fortalecimiento y difusión de sus expresiones y valores culturales y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional».
- «a) Formular un diagnóstico de la realidad, problemas, necesidades y aspiraciones de los Pueblos Indígenas. b) Estudiar y proponer planes y proyectos orientados a lograr el integral desarrollo y progreso económico, social y cultural de los Pueblos Indígenas».<sup>33</sup>

La CEPI estaba estructurada por un Directorio y un Consejo paritario, con personeros de confianza del Gobierno y con dirigentes indígenas, elegidos por sus organizaciones para tal finalidad,<sup>34</sup> dando de esa forma cumplimiento al compromiso de participación exigido por las organizaciones.

El Directorio de la CEPI estaba integrado por los Srs. José Bengoa Cabello, quien la preside en su calidad de Director; Víctor Hugo Painemal Arriagada, Subdirector, y Javier Huenchullán Sacristán, Secretario Técnico.

Los miembros indígenas del Consejo de la CEPI eran los Srs: Emilio Jiménez Mamani (Aymara), Antonio Mamani (Aymara), Albero Hotus Chávez (Rapa Nui), Aroldo José Cayún Anticura (Mapuche Urbano), Domingo Piñaileo Pellao (Mapuche - Pewenche), Saturnino Yevilao Carileo (Mapuche-Lafquenche), Camilo Quilamán Turra (Mapuche), Juan Quecupuán Huaiquil (Mapuche-Huilliche), José Santos Millao Palacios (Mapuche) y Raúl Rupailaf Maichín (Mapuche-Huilliche). Posteriormente se incorporó a la Comisión Honorario Ayavire Anza, representante de los Atacameños.

Como representantes del Gobierno en el Consejo de Comisión los Srs. Francisco Huenchumilla Jaramillo, por el Presidente de la República; Hugo Ortega Tello, por el Ministro de Agricultura; Domingo Curaqueo Silva, por el Ministro de Edu-

33 Decreto Supremo N° 30, del 17 de mayo de 1990, Art. N°1 y 2.

34 El Consejo de la CEPI estaba compuesto por 10 consejeros indígenas, representantes de los pueblos rapa nui, aymarás, mapuches de las regiones Octava, Novena, Décima y R. Metropolitana y 10 representantes del Gobierno, de distintos ministerios, servicios públicos, intendencias y gobernaciones de las regiones con presencia indígena. Art. 6to. D. S. N° 30.

cación; Roberto Schultz Lorca, por el Ministro de Bienes Nacionales; José Aylwin Oyarzún, por el Ministro Secretario General de Gobierno; Miguel Castro Challapa, por el Intendente de la I Región; Blanca Rosa Rivera Flores, por el Intendente de la VIII; Jorge García Oliveros, por el Intendente de la IX; Eliseo Cañulef Martínez, por el Intendente de la X Región y Jacobo Hey Paoa, Gobernador de Isla de Pascua.

En el cumplimiento de su mandato, la CEPI preparó un programa de trabajo que básicamente contenía dos líneas claramente definidas: a) La propuesta de un anteproyecto de Ley Indígena y b). El desarrollo de un programa de acción que contribuyera a atender las necesidades más urgentes de la población indígena, pasando a convertirse en un organismo de apoyo a las iniciativas económicas, sociales y culturales de las comunidades del país.

A pesar de las limitaciones legales que tenía la CEPI, esta se dio la tarea de impulsar programas de carácter jurídico, de Educación Intercultural Bilingüe, de becas indígenas, de promoción cultural, de desarrollo productivo y de infraestructura, logrando desarrollar una amplia gama de programas en estas áreas, lo que fue la antesala a las líneas de acción de la actual CONADI.<sup>35</sup>

Del mismo modo, la CEPI impulsó numerosos estudios de tierras indígenas con el objeto de conocer los problemas y demandas y plantear soluciones en conjunto con los miembros de las comunidades. Entre los estudios destacan:

- Tenencia, propiedad y demandas de tierras en las comunidades huilliches de Chiloé.
- Territorio y comunidades pehuenches de Alto Bio-Bio.
- Catastro de conflictos y demandas de tierras en comunidades mapuches.
- Estudio de la propiedad de la tierra de Isla de Pascua.
- Estudio de las comunidades y territorios de las etnias yámanas y kawaskar de la XII Región.
- Estudio de la propiedad indígena en la I y II Regiones.
- Catastro de tierras fiscales en áreas de poblamiento mapuche.

Dichos estudios, junto los desarrollados por las Comisiones mixtas de Regularización de Tierras de San Juan de la Costa y la Isla de Chiloé, constituyeron la base para el diseño y aplicación del Fondo de Tierras, de la Ley 19.253, aplicados posteriormente por la CONADI.

Uno de los casos más emblemáticos por las luchas de las tierras indígenas, asumidos por el Gobierno de Aylwin y la CEPI, fue el Caso de Quinquén. Se trataba de un largo conflicto territorial en el que estaba en juego la permanencia de la comunidad Meliñir en las tierras de sus antepasados. El conflicto se resolvió en marzo de 1992, año en el que el Gobierno de Chile invirtió la suma de seis millones de dólares, comprando más de treinta mil hectáreas a la Sociedad Galletúe. Sin embargo, cuando el Gobierno les iba a entregar los títulos de dominio a la

35 El total de proyectos apoyados por la CEPI través de estos programas alcanzan a 417 y el monto involucrado en su ejecución alcanzaba a los 1.303.525.618 millones de pesos (US 3.342.373). Aravena Andrea y Zuñiga, Gerardo, *Diagnóstico de los pueblos indígenas de Chile*. CEPI, 1993.

comunidad Meliñir, se presentaron ocho nuevos juicios por parte de las empresas forestales de la zona. ¡Es que el negocio que hizo la Sociedad Galletúe abre el apetito a cualquiera!<sup>36</sup>

El caso Quinquén fue el antecedente que estableció la pauta para el Fondo de Tierras Indígenas y la solución de los conflictos territoriales, así como los programas de la CEPI constituyeron la antesala de la aplicación de los programas de la CONADI, algunos de los cuales se siguen aplicando sin mayores modificaciones.

En el cumplimiento de su mandato, la CEPI elaboró un anteproyecto de Ley Indígena, el que fue sometido a la consideración de los pueblos indígenas de Chile. Para sancionar dicho proyecto y elaborar la propuesta definitiva, las organizaciones y la CEPI, convocaron al Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile, el que se realizó en la ciudad de Temuco los días 16 al 18 de enero de 1991.

Al congreso asistieron representantes de los pueblos aymara, atacameños, rapa nui, kawaskar, y las diversas representaciones regionales del pueblo mapuche, es decir: pehuenches, lafquenches, hulliches y wariaches o mapuches residentes en las ciudades de Santiago, Concepción, Temuco, Nueva Imperial, Valdivia, Osorno y Chiloé. En la ocasión hubo además una representación del Comité Exterior Mapuche, que representaba a los mapuches que se encontraban en el exilio.

Dicho congreso constituye hoy otro de los hitos inéditos e históricos en la medida que, por primera vez en la historia legislativa del país, se consulta a todos los pueblos indígenas de Chile respecto de sus intereses específicos y se les invita a proponer las medidas y normas que respondan a sus demandas. En el año 1972 sucedió algo similar con la elaboración de la Ley 17.729, con la salvedad que en esa oportunidad se convocó solo a los mapuches.

Hay que recordar que previo a este congreso, el borrador de Ley Indígena propuesto por la CEPI, fue sometido a la más amplia consideración de las organizaciones y comunidades indígenas. Se realizaron más de 2.800 asambleas sectoriales, en las que participaron más de 3.000 dirigentes de base, junto con la realización de 15 congresos intercomunales o regionales, eligiendo en ellos a los delegados al congreso nacional.

Al Congreso asistieron 250 delegados oficiales, 50 dignidades, personalidades o autoridades tradicionales, entre Machis y Loncos, y 50 invitados de honor del mundo no indígena, entre los que destacan académicos, políticos e intelectuales de nivel nacional e internacional. El Congreso fue presidido en forma rotatoria por los representantes indígenas del Consejo de la CEPI. Destacaron la participación en la inauguración del Congreso del Ministro Secretario General de Gobierno, don Enrique Correa Ríos y del Presidente de la República, don Patricio Alywin Azócar, quien recibió de manos de los dirigentes indígenas las conclusiones del Congreso. Al acto de clausura, realizado en el Gimnasio Bernardo O'Higgins de Temuco, asistieron aproximadamente 5.000 personas.

Las principales resoluciones del Congreso de Pueblos Indígenas, reafirmando el proyecto de ley propuesto por CEPI, se resumen en lo siguiente:

---

36 *Memoria de la CEPI*, año 1993, págs. 62-64.

- La necesidad de que el Estado se declare un país pluriétnico y plurilingüístico; para ello se fortalecía la propuesta de reconocimiento constitucional.
- La necesidad de reconocer el carácter de Pueblos Indígenas, teniendo presente los aspectos históricos, demográficos, culturales y territoriales.
- La necesidad de protección y ampliación de las tierras indígenas, estableciendo para ello la creación de un fondo de tierras y aguas.
- La creación de los territorios de desarrollo indígena, como espacio social, demográfico, económico y cultural fundamental para la existencia de los pueblos indígenas.
- La protección jurídica de los recursos naturales del suelo y del subsuelo, renovables y no renovables de los territorios indígenas, y el derecho preferente de utilización por parte de las comunidades, estableciendo mecanismos de consulta a los indígenas para la implementación de proyectos de inversión, o de relocalización.
- En relación a cultura y educación, planteaba el reconocimiento, respeto y protección de las culturas, el deber del Estado de preservar y promover los idiomas y el conocimiento indígenas; establecía el delito de ofensa cultural y la protección del patrimonio histórico. El congreso planteó la necesidad de establecer un sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
- En materia de derecho consuetudinario, se planteaba el reconocimiento de ese derecho y su incorporación a la justicia ordinaria, como asimismo establecía un sistema judicial especial indígena.
- Respecto de la participación, se planteaba la necesidad de participación de las comunidades y de las asociaciones indígenas, en los niveles de la administración del Estado.
- Sobre el Desarrollo, planteaba la creación del fondo de etnodesarrollo, el que permitiría la aplicación de planes y proyectos integrales de desarrollo de las comunidades.
- Se aprobaba la idea de creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, como el organismo público encargado de implementar las políticas indigenistas del Estado.
- Asimismo cada pueblo indígena participante cauteló sus intereses particulares en un capítulo que se denominó disposiciones o medidas complementarias.<sup>37</sup>

Inmediatamente después de desarrollado el congreso, la CEPI se encargó de sistematizar y trabajar técnicamente el proyecto de Ley Indígena para presentarlo posteriormente al Poder Ejecutivo, el que se encargó de sancionarlo, adecuarlo y presentarlo al Parlamento Chileno, para su discusión y aprobación.

En el año 1992, en el marco del Quinto Centenario, teniendo presente la efervescencia indígena nacional e internacional, y cumpliendo los acuerdos adoptados con las organizaciones indígenas, el Gobierno de don Patricio Aylwin presentó al Poder Legislativo los siguientes proyectos de legislación:

- a) El Proyecto de Ley Indígena, cuyos puntos principales fueron reafirmados por el Congreso de Pueblos Indígenas ya descrito.

---

<sup>37</sup> Conclusiones del Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, publicado por la CEPI, en Santiago de Chile, 1991. Asistieron a dicho evento un total aproximado de 300 delegados de los distintos pueblos indígenas del país.



- b) El Proyecto de Reforma Constitucional, que tenía por objeto lograr mayores grados de reconocimiento jurídico de los Pueblos Indígenas, lo que implicaba que Chile se reconociera un país pluriétnico y pluricultural, reconociendo la diversidad cultural.<sup>38</sup>
- c) El Proyecto de Ratificación del Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, y
- d) El proyecto de ratificación del convenio que crea el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.<sup>39</sup>

De las cuatro iniciativas descritas, solo fue aprobado el Proyecto de Ley Indígena, aunque con modificaciones y cambios substanciales, y se ratificó el Convenio Constitutivo del Fondo de Desarrollo Indígena.<sup>40</sup>

En cambio fueron rechazados los proyectos de reforma constitucional y el de ratificación del Convenio 169 de la OIT. Las razones que la derecha chilena esgrimió para oponerse a dichas iniciativas fueron de que el reconocimiento del carácter de «pueblos» y el de «territorios indígenas» atentaría contra el principio de unidad nacional y pondría en peligro el ejercicio de la soberanía del país.

El proyecto de Ratificación del Convenio 169, descansa en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, esperando que la demanda indígena haga presente la necesidad de su aprobación.

## **La Ley Indígena en busca de una nueva relación del Estado y los pueblos indígenas**

Si bien es cierto la CEPI tuvo la misión de elaborar un borrador de anteproyecto de Ley Indígena, la verdadera fuente desde donde emana la actual Ley Indígena es, a no dudarlo, el Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas que hemos señalado anteriormente. Para arribar a dicho congreso, el borrador de anteproyecto de la ley se discutió en aproximadamente 2.000 comunidades indígenas del país, junto a varios centenares de congresos comunales, provinciales y regionales. En otras palabras, es una ley que en su origen contó con la participación mayoritaria de los pueblos originarios del país. De allí su legitimidad, en cuanto a proyecto.

Los enclaves autoritarios heredados de la dictadura conformaron un contexto político poco favorable para los pueblos indígenas a la hora de presentar el proyecto al Parlamento. Esto se refleja en una Constitución política en esencia antidemocrática, con los senadores designados, con una derecha fuerte en el Parlamento y con una

---

38 La propuesta de reforma constitucional proponía agregar como inciso final al artículo 1 de la Constitución la frase «El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena». Agregaba como inciso final al N° 22 del Art. 19 la frase: «La ley podrá, también, establecer beneficios o franquicias en favor de las comunidades indígenas». Finalmente agrega al Art. 62 como N° 7 la frase: «Establecer sistemas de protección jurídica y beneficios o franquicias para el desarrollo de los pueblos indígenas» (Proyecto de Reforma).

39 El Convenio Constitutivo del Fondo de Desarrollo Indígena fue adoptado en Madrid el 24 de julio de 1992, con ocasión de la reunión de la Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

40 El proyecto de ratificación del Convenio Constitutivo del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, se aprobó en el Congreso en octubre de 1995

práctica casi extinguida del ejercicio democrático, después de casi veinte años de suprimido el Congreso Nacional.

Fueron dichos enclaves autoritarios, fueron los intereses políticos y económicos, muy bien representados en el parlamento por la centro-derecha chilena, los que, como dijo un peñi, «charquearon» el proyecto de Ley Indígena. La historia se repite; en el año 1972 ocurrió exactamente lo mismo con el proyecto que terminó en la ley 17.729. De manera que, a estas alturas, está sumamente claro que los representantes del poder fáctico y económico, los mismos que durante casi dos siglos han profitado de las riquezas de los territorios indígenas, hoy están en el Congreso convertidos en verdaderas pirañas que a la menor señal de dignificación y de posibilidad de reparación histórica, se devoran los contenidos de dichos proyectos.

Pero tampoco podemos engañarnos. Si bien es cierto la Ley Indígena fue posible gracias al compromiso de la Concertación, tenemos que decir que fue el Presidente Patricio Aylwin y un grupo de cercanos colaboradores, los que tuvieron la voluntad de jugárselas por esta ley; en cambio otros concertacionistas, representantes del empresariado y de los latifundistas, siempre fueron reticentes a darle luz verde al proyecto original. No obstante a ello, la fortaleza de las organizaciones hicieron posible esta ley, que está lejos de responder cabalmente a las múltiples demandas de los pueblos indígenas de Chile, pero no deja de ser una conquista.

A partir de este instrumento, se ha establecido una nueva relación del mundo indígena con el Estado chileno, y por tanto su perfeccionamiento es hoy una demanda sentida por las principales organizaciones indígenas de este país. Prueba de ello es que las principales conclusiones del seminario «Ley Indígena: Un Balance de su Aplicación», convocado por la Cámara de Diputados, realizado en marzo de 1996, al que concurrieron dirigentes y técnicos indígenas de todo el país,<sup>41</sup> nos da una panorámica acerca de sus principales debilidades, vacíos e insuficiencias, que es necesario superar.

La Ley 19.253 que establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Chile, fue publicada en el Diario Oficial el 5 de octubre de 1993. Este cuerpo legal recoge aspectos de la problemática indígena en Chile en el momento que se producía la apertura a la transición democrática del país, cuyo borrador de ley fue propuesto por el Congreso de Pueblos Indígenas de Chile, realizado en Temuco en enero de 1991.

El espíritu de la Ley Indígena se fundamenta en los siguientes principios:

- *Reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de los pueblos indígenas:* la Ley reconoce la existencia de agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde los tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias. Reconoce como principales etnias indígenas a los mapuche, aymara, rapa nui, las comunidades atacameñas, quechuas y collas del norte, de las comunidades kawashkar y yámana de los canales australes.
- *El estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación Chilena, su integridad y desarrollo de acuerdo a sus costumbres:* señala la Ley

<sup>41</sup> El 8 de marzo de 1996, la Cámara de Diputados realizó el Seminario «Ley Indígena: Un balance de su Aplicación», al que asistieron más de 300 dirigentes indígenas de todo el país.

que es deber de la sociedad y del Estado en particular, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, para lo cual deberá adoptar las medidas adecuadas (Art. 1°)

- *Reconocimiento jurídico de las comunidades*: la nueva ley otorga personería jurídica a las comunidades y crea las asociaciones indígenas. Ambos instrumentos jurídicos fueron concebidos para facilitar el acceso a los indígenas a múltiples beneficios que otorga la propia ley, sobre todo en los ámbitos productivos y culturales.
- *Fomento a la participación*: esta ley se orienta en la dirección de favorecer la participación indígena en la planificación y desarrollo de las políticas públicas destinadas a la población indígena. El ejemplo más concreto de ello es la conformación mixta del Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. En este consejo participan ocho consejeros indígenas y ocho representantes del Gobierno.
- *Discriminación positiva*: para la elaboración de la Ley Indígena, el Estado reconoce que los indígenas han sido y son grupos discriminados al interior de la sociedad chilena y por tanto procura la igualdad real por sobre la formal o meramente declarativa desde el punto de vista jurídico.
- *Protección y ampliación de las tierras indígenas*: uno de los objetivos centrales de la Ley es la protección y la ampliación de las tierras indígenas, entendiendo por tales aquellas que ocupan actualmente en propiedad o posesión. La Ley 19.253, asume que los poseedores originarios de las tierras eran los indígenas y que para ellos es el fundamento principal de su vida y su cultura.
- *Localización de recursos del estado para el desarrollo*: la Ley incorpora el concepto de *Áreas de Desarrollo Indígena ADI*, entendidos como espacios territoriales en que el Estado focalizará recursos para la aplicación de planes y programas de desarrollo pertinentes.
- *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas*: para la superación de los conflictos de tierras y aguas de las comunidades indígenas con el Estado y particulares, la Ley estableció el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el que actúa como mecanismo «reparatorio», en el sentido que permite la ampliación de las tierras y los derechos de aguas, y como un mecanismo «financiero» para hacer operativos los arbitrajes y resoluciones judiciales referidos a estas materias.
- *Conciliación y arbitraje*: Introduce por primera vez los principios de la conciliación o arbitraje en conflictos de tierras entre indígenas de una misma etnia, al igual que el reconocimiento de la costumbre como atenuante o eximente, y al uso de las lenguas vernáculas en los juicios entre indígenas de un mismo pueblo.
- *Reconocimiento, respeto y protección de las culturas indígenas*: Esto implica el uso y conservación de las culturas e idiomas, la incorporación de contenidos socioculturales e idiomas en los medios de comunicación de masas, establecimiento de cátedras de historia, obligación del Registro Civil de anotar los nombres y apellidos indígenas, la protección del patrimonio histórico, arquitectónico, arqueológico y cultural. Junto a lo anterior se regula la venta y exportación de objetos, piezas y documentos de valor histórico o arqueológico, la excavación de cementerios y la sustitución de toponímicos indígenas.
- *Educación Intercultural Bilingüe*: Se establece expresamente en la Ley Indígena el mandato de desarrollar un sistema de educación intercultural bilingüe, en áreas de alta densidad poblacional indígena, con el objeto de que el educando indígena pueda desenvolverse adecuadamente en su sociedad de origen como en la sociedad global.

- *Mecanismos de autoidentificación de indígenas urbanos y migrantes*: Los indígenas residentes en las ciudades, villas o poblados del territorio nacional, de acuerdo al Art. 2° de la Ley Indígena, pueden autoidentificarse como indígenas urbanos o migrantes, según sea el caso; pueden formar Asociaciones para su desarrollo social, cultural y apoyo mutuo.
- *Reconocimiento a particularidades de los pueblos indígenas*: Adicionalmente la ley reconoce particularidades a cada pueblo, regulando y reconociendo aspectos importantes, en materias de organización social, tierras y desarrollo.

Las limitaciones de la Ley 19.253, están dadas por tres aspectos fundamentales: la primera es de fondo, es decir, la Ley adolece de debilidad conceptual; su espíritu se ha debilitado al eliminarle los conceptos fundamentales que los pueblos originarios le habían otorgado en el proyecto original. La segunda debilidad se refiere a la supremacía jurídica, frente a otros cuerpos legales, tales como el Código Minero, el Código de Aguas, la Ley Eléctrica, las leyes de concesiones de playas, de ríos y mar, etc. La tercera, es más de forma, y tiene que ver con su interpretación y su aplicación. En muchos aspectos la Ley Indígena puede mucho más, pero por desconocimiento, negligencia o falta de voluntad, no se aplica en toda su magnitud.

Como ya señalamos, la primera limitante de la Ley es no reconocer jurídicamente el carácter de «pueblos» a los pueblos originarios. Las organizaciones indígenas han planteado claramente que esta no es una lucha semántica ni conceptual, sino fundamental y acorde a los tiempos y a los avances de la política indigenista internacional. Hoy en el mundo se habla de pueblos originarios y de primeras naciones, sin embargo la ley chilena sigue hablando de etnias y de culturas, negando con ello su trayectoria histórica, su legado cultural y la reclamación de sus territorios que son muy anteriores a la conformación de los Estados Nacionales, es decir, de primeras nacionales.<sup>42</sup>

El hecho de reemplazar el concepto de «territorios de desarrollo» por el de «áreas de desarrollo», constituye una clara muestra de la falta de voluntad del legislador, en el sentido de avanzar en la reconstitución territorial de los pueblos originarios. Al plantear la constitución de territorios de desarrollo indígena, se está hablando de control político, económico y cultural sobre dichos territorios. En otras palabras, se está reivindicando la posibilidad de etnodesarrollo, de autogobierno y de autodeterminación, propuesta que no se contrapone ni pone en riesgo la unidad nacional, en la medida que no se está hablando de escisión del Estado, ni mucho menos de independencia política o, como lo entienden algunos, la creación de un estado dentro del Estado.

Al respecto, la UNESCO, en la Declaración de San José, de diciembre de 1981, abordó el tema desde la perspectiva del derecho al etnodesarrollo: «...*Esto significa que el grupo étnico es unidad política administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión*». En otras palabras, para la UNESCO, el control político administrativo del territorio

42 La Ley 19.253, en su Art. 1 señala: «El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aymará, Rapa Nui o Pascuense, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas de norte del país, las comunidades Kawuashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.»

indígena por parte del grupo étnico es fundamental, de la única forma que se puede hablar de etnodesarrollo.

En cambio en Chile, la declaración de las Áreas de Desarrollo está orientada a la focalización de recursos del Estado en beneficio de las comunidades que las componen, y no responden al objetivo de recomposición de los territorios, por cuanto sus límites son reducidos y en muchos casos dividen a los antiguos territorios indígenas.

Las Áreas de Desarrollo Indígena, planteadas en la Ley, definitivamente no han operado. Si bien existen ADIs declaradas, estas en nada han cambiado las condiciones de pobreza, marginalidad y aislamiento de las comunidades que las integran. Es más, no existe claridad de los beneficios que reporta la declaración de las ADIs, por cuanto no existe participación de las comunidades afectadas, no existe un modelo de gestión y administración de estas, como tampoco la voluntad de los organismos sectoriales, regionales y municipales involucrados en concensuar un verdadero programa de desarrollo indígena en dichas áreas.

Por cierto que hay vacíos, sobre todo en los aspectos relacionados con los derechos, usos y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables existentes en los territorios indígenas. Este será siempre un asunto controvertido por cuanto los recursos naturales, según la Constitución Política, son de propiedad de Estado, por ejemplo los minerales y las riquezas del subsuelo. Pero ello obedece también a una interpretación de orden político económico de quien las interpreta y pretenda utilizarlas. En el caso emblemático de Ralco, lo único que sostiene jurídicamente a las familias pewenches en su territorio es el artículo 13 de la Ley Indígena.

Lo que ocurre hoy con la aplicación de las disposiciones del Código de Aguas en el sur es un claro ejemplo de lo que estamos señalando. En este minuto ya no hay derechos de aguas disponibles en los ríos y esteros de las regiones VIII, IX y X, dichos derechos están concesionados casi en su totalidad a empresas privadas y a particulares. Lo mismo ocurre con las concesiones de playas, de ríos y de mar. En el borde costero nacional ya no hay concesiones disponibles.

De allí la importancia de insistir en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, pues vendría a reforzar precisamente estos aspectos de la Ley que son primordiales para la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos originarios.

El Fondo de Tierras y Aguas, si bien constituye un avance, con el tiempo se ha tornado absolutamente insuficiente. Es más, el Gobierno de Ricardo Lagos se ha comprometido en su período a entregar 150.000 hectáreas. La gran interrogante es ¿De dónde sacará el Gobierno de Lagos tal cantidad de tierras para entregar a las comunidades que están en lista de espera? Como un ejemplo: Solo en la X Región, la demanda por tierras registrada por el Gobierno Regional y la CONADI supera las 200.000 hectáreas.

Otro aspecto que dice relación con este punto es la especulación y el mercadeo de tierras que se ha producido en el sur del país, producto de estas políticas. Una hectárea de suelos de aptitud forestal, hace cuatro años no superaba los \$200.000

(doscientos mil pesos). Hoy esas mismas tierras superan los \$2.000.000 (dos millones de pesos). En este mismo momento, los beneficiarios del Programa de Subsidios de Tierras de la CONADI 1999-2000 hoy ya no encuentran predios para comprar con el monto máximo del subsidio que asciende a \$15.000.000 (quince millones de pesos), subsidio que no es malo, en comparación por ejemplo al subsidio de vivienda que no supera los \$2.000.000 (dos millones de pesos).

Como una forma de reconocer a las comunidades indígenas y de potenciar su desarrollo, la Ley le concede personalidad jurídica a estas. Sin embargo, aquí hay una contradicción vital, puesto que en el proceso de constitución de estas, se está fraccionando a las comunidades tradicionales y de ese modo se está provocando «la división social» de estas y por tanto se sigue reemplazando a las autoridades tradicionales (lonkos, caciques otros) por dirigentes sociales al estilo winka (occidental). En el caso huilliche la situación es patética<sup>43</sup>, lo que amerita una pronta revisión del proceso de aplicación y de interpretación de la ley.

Sabido es que un proceso de articulación de un movimiento social, no requiere de un mandato legal para consolidarse, no obstante la norma puede limitar tal proceso. Ello está ocurriendo con la Ley Indígena, en la medida que esta no permite la creación de organizaciones de segundo grado, como son las federaciones y confederaciones, limitando con ello la participación de los indígenas establecidos en la propia Ley (Art. 34).<sup>44</sup>

Con respecto al mayoritario porcentaje de la población indígena urbana, la Ley es reconocidamente deficiente. La única alternativa que se ofrece a estos, es la posibilidad de crear la «Asociación Indígena Urbana o Migrante» como la «instancia de organización social, desarrollo cultural y protección mutua» (Art. 76). El desarrollo de programas tendientes a mejorar la situación de extrema pobreza queda sujeta a la coordinación de CONADI con otros organismos públicos (Art. 77).

En el Consejo de la CONADI, está la representación de los pueblos indígenas, sin embargo estos consejeros no pueden ser elegidos en forma directa por los propios indígenas, sino que son designados, a propuestas de las comunidades, por el Presidente de la República, lo que limita el libre ejercicio de la democracia y participación de los indígenas (Art. 41). La participación indígena está tutelada por el Gobierno de turno.

El domicilio de la Dirección Nacional de la CONADI se ubica en la ciudad de Temuco, Región de las Araucanía, a 600 kilómetros de la capital del país. Chile es un país históricamente centralizado, por tanto las principales decisiones políticas se toman en Santiago. Si bien es cierto existe un proyecto de descentralización del país, este no debe comenzar por el único organismo indigenista; ello más bien

---

43 La Ley Indígena, en su Art. 10, establece la creación de las comunidades jurídicas, con un mínimo de diez miembros mayores de edad, en contraste con las comunidades tradicionales que en algunos casos son integradas por números de hasta doscientas familias. Supuestamente en este caso podrían crearse mas de veinte comunidades. Para el caso huilliche, la Ley reconoce en su Art. 60 y 61 a los cacicatos y su ámbito territorial, no obstante en el proceso de aplicación de la Ley, les impone la comunidad jurídica de acuerdo al Art. 10.

44 El Art. 34 de la Ley Indígena señala: «Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley».

obedece a intentos políticos de disminuirle el perfil, y a un alejamiento de la problemática indígena del centro del poder político.

Finalmente, resalta a la vista que el presupuesto que el Gobierno ha destinado a la CONADI para la implementación de las políticas indígenas, resulta una incongruencia, puesto que este es absolutamente insignificante en relación a la altísima demanda y necesidades de los pueblos indígenas, o al menos resulta insuficiente.<sup>45</sup> Si es con este presupuesto que el Estado pretende indemnizar «la deuda histórica» contraída con los pueblos originarios, ello resultaría ser una ironía. En lo relativo al ámbito de la cultura y la educación indígena, la Ley es meramente declarativa, puesto que no existe un fondo específico tendiente a implementar tales medidas.

Hay muchas materias, tales como la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe, la promoción y defensa de las culturas, la posibilidad de programa de asistencia a la educación de los indígenas que constituyen avances, y que podrían mejorar substancialmente si CONADI tuviera mayores atribuciones y se le dotara de mayores recursos financieros.

En toda la historia de la legislatura indigenista del Estado Chileno, el derecho consuetudinario o el uso de la costumbre indígena no ha sido considerado en materia de resolución de conflictos, procesos o litigios. Esta normativa lo incorpora, lo reconoce, aún con limitaciones. Asimismo introduce el principio de la Conciliación que ha permitido resolver conflictos entre indígenas, que de otra forma se seguirían prolongando. Con esta Ley, si un mapuche se lo propone, podría alegar su defensa en los tribunales en su mapudungun o chedungun. (Art. 54 y siguientes).<sup>46</sup>

La Creación del Fondo de Tierras y Aguas ha permitido recuperar más de 105.000 hectáreas a comunidades mapuches y huilliches,<sup>47</sup> cifra histórica si se toma en cuenta que es la primera Ley que permite la recuperación efectiva y ampliación de la cabida de tierras de las comunidades. Esto representa un incremento de un 20% de las actuales tierras mapuches.

Otro aspecto que para los indígenas, especialmente para los mapuches, es catalogado como un acierto es la prohibición de enajenar las tierras indígenas, ya que solo está permitido la compraventa entre indígenas, única forma de impedir el traspaso de estas a las empresas privadas o a particulares no indígenas.<sup>48</sup>

El Fondo de Desarrollo, a pesar de que se carece de un marco referencial de lo que se está entendiendo por desarrollo indígena, ha permitido el apoyo a iniciativas productivas, de infraestructura y de inversión en numerosas comunidades, orientado principalmente a familias indígenas rurales.

---

45 El presupuesto de que da cuenta la CONADI en su Memoria de Gestión año 1994, es de M.\$ 2.925.332 (dos mil novecientos veinticinco mil, trescientos treinta y dos millones de pesos), equivalente a US\$ 7.134.956.

46 El trámite de la Conciliación entre indígenas, establecido en el Art. 55, ha permitido la resolución de innumerables casos entre mapuches, conflictos que para la ley ordinaria resultaron de muy difícil tratamiento.

47 Memoria Anual 1994 de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

48 Art. 13 de la Ley 19.253, solo permite la venta de tierras entre indígenas, y los arriendos están limitados por un máximo de 5 años.

El hecho de que la CONADI esté orientada por un Consejo mixto, conformado por dirigentes indígenas y por representantes del Gobierno, a pesar de sus limitantes, no deja de ser un buen logro de las organizaciones, y el hecho de que esta Corporación estatal esté dirigida por indígenas y gran parte sus funcionarios sean de procedencia indígena, constituyen hechos sin precedentes. Ello representa a su vez un doble desafío, no solo para los funcionarios indígenas, sino para las organizaciones que se han comprometido a tener injerencia en las políticas indigenistas del Estado.

Ralco se ha constituido en el caso emblemático por excelencia de la lucha de los pueblos originarios del país por la mantención de sus territorios, su identidad y su integridad física y cultural como pueblo. Se constituyó además en la prueba de fuego para las políticas de los Gobiernos de la Concertación, prueba que el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle no superó.

En general, la política indígena del Gobierno de Eduardo Frei R. fue la de disminuir el perfil a su más mínima expresión a la temática indígena y en particular al rol de la CONADI. Durante su gobierno, se destituyeron a dos directores mapuches de la CONADI; una de las razones fue, sin duda, la resistencia que estos funcionarios indígenas hicieron a las permutas ofrecidas por ENDESA a las familias pewenches del Alto Bío-Bío. Podrá argüirse hoy que fue por malos manejos administrativos o por deficiencias técnicas, el por qué no lograron dinamizar el rol de la CONADI —habiendo en ello algo de razón— el principal argumento fue político. Es decir, los ex directores Huenchulaf y Namuncura, en su calidad de descendientes mapuches, desconocieron la jerarquía del Jefe de Estado, entrando en contraposición con la orden presidencial de autorizar las permutas en Ralco.

Pero en el caso Ralco, como en muchos otros megaproyectos instalados en territorios mapuches, lo que más ha faltado es valentía para reconocer la verdad, y la verdad es que dichos proyectos forman parte de los programas macroeconómicos de los Gobiernos de la Concertación, es decir se harán sí o sí. Es la ley del mercado, es la política de la integración económica y comercial, son los resultados de los Tratados comerciales que el Gobierno del Presidente Frei se encargó personalmente de promover y firmar con muchos bloques comerciales tales como APEC, MERCOSUR, UE, NAFTA, etc. Es la consecuencia de la política neoliberal y de libre mercado, frente a la cual los intereses políticos, sociales y culturales de la nación toda, sucumben; con mayor razón los derechos de los pueblos originarios.

De esta manera se imponen el *by pass* de Temuco, la carretera de la Costa, la carretera Interlagos, la depredación de los bosques nativos, las concesiones marítimas, de playas y de ríos, las concesiones mineras, ya no solo en el norte sino en pleno territorio mapuche, las concesiones de los derechos de aguas, etc. Ralco, no es más que un eslabón de esta cadena de megaproyectos planificados en los brillantes escritorios y mullidos sillones del gabinete político y económico de los gobiernos de la Concertación. Lo demás es cuestión de estilo y estrategia. Si se hace en forma elegante mucho mejor, lo importante es que dicha política se lleve a efecto.

De los efectos y consecuencias varios sectores sacan dividendos, los propios políticos rasgan vestiduras, los ecologistas obtienen méritos y premios internacionales, la prensa, la radio y la televisión llenan sus secciones noticiosas y documentales con material de primera. Los únicos que pierden son las comunidades y familias afectadas. Ya ni siquiera es tan emblemático, porque Ralco se reproduce por cien-



tos en cada uno de los actuales conflictos que hoy se libran y otros que sin duda se vienen encima de las comunidades.

Al finalizar su mandato, el Presidente Eduardo Frei R. inaugura una nueva estrategia comunicacional para enfrentar los innumerables conflictos y movilizaciones de las comunidades mapuches del sur. Surgen así los denominados Diálogos Comunales y la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena, presidida por el Ministro de Mideplan, más conocida como mesa de trabajo o mesa de alto nivel.

Se dijo que se buscaba una nueva manera de acoger las demandas y aspiraciones de las comunidades indígenas del país. Se convocaron a más de 4.000 dirigentes de más de 2.000 comunidades y asociaciones indígenas del país. Se recibieron cientos de documentos en el gabinete de MIDEPLAN y la CONADI. Una vez más, nuestros líderes estaban ahí para hacer presente sus aspiraciones y esperanzas, una vez más confiando en el diálogo, añorando probablemente otro acuerdo como el de Nueva Imperial. Esperando por fin medidas reparatorias y compensatorias a tantos años de atropellos e injusticias.

El 5 de agosto de 1999, El Presidente Frei, ya saliente de su mandato, bailó purrún en el Palacio de la Moneda y se firmó el Pacto por el Respeto Ciudadano. Seguidamente anunció que:

- Había enviado al Parlamento de la Nación los proyectos de Reforma Constitucional y de Ratificación del Convenio 169.
- Coordinación sistemática y multisectorial del Estado para implementar una política indígena de nuevo trato.
- Reprogramación y condonación de deudas de los indígenas contraídas con INDAP de las regiones VIII, IX y X.
- Solución en un plazo no superior a dos años del listado de predios aprobado por el Consejo de la CONADI.
- Concurso de Riego para el desarrollo Productivo por 1.700 millones de pesos.
- Creación de dos nuevas Áreas de Desarrollo, en Lleu Lleu en la VIII y Colchane en la I Región.
- Subsidio especial para matrimonios jóvenes indígenas, por 3.200 millones de pesos.
- Programa habitacional especial para comunidades, por 600 viviendas.
- Aumento de las becas indígenas de 13.800 a 18.000 en el 2000.

El total de la inversión financiera que representaba el anuncio del Presidente superó los 140.000 millones de pesos. Este anuncio, como muchos otros, terminó en aplausos de los miles de indígenas apostados en la Moneda. De entre esos miles, una sola pifia, una sola lammien alzaba su voz para gritar que todo era una farsa. «Esta loca», dijeron muchos.

Vinieron las elecciones presidenciales, ganó una vez más la Concertación, como era de esperarse. El candidato electo, don Ricardo Lagos, anunció en Misión de Rahue, en Osorno, las medidas que contendría su programa de gobierno en el área indígena. Una de las medidas que arrancó aplausos fue la de adquirir durante su mandato 150.000 hectáreas de tierras para las comunidades mapuches. Fueron veinte estudiantes mapuches los que se encargaron abuchear su discurso. El Presidente

electo los invitó a sumarse al círculo donde estaban los caciques y dirigentes nacionales; lo consiguió, leyeron su proclama para señalarle que ellos se oponían a la construcción de la Carretera de la Costa y se retiraron.

Asumió Ricardo Lagos en marzo y una de sus primeras medidas fue la formación del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, presidida por la Ministra de MIDEPLAN. Esta comisión tuvo un plazo de cincuenta días para recoger una vez más las demandas indígenas del país. Se trabajó arduamente en comisiones; habían quedado al margen los indígenas urbanos y migrantes, ellos se organizaron, reclamaron su participación y fueron incorporados. Los primeros días de mayo se le entregó a don Ricardo Lagos, en la Moneda, el informe del Grupo de Trabajo, a lo que él solicitó un plazo de quince días para dar respuestas a las demandas de los pueblos indígenas.

Finalmente, el 31 de mayo de este año el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, dio respuestas a dichas demandas en un documento que se denomina Carta del Presidente a los Pueblos Indígenas de Chile, en la que anunció sus dieciseis medidas en las estampó su firma y compromiso.

Del Pacto por el Respeto Ciudadano y de los planes de inversión anunciados por el ex Presidente Frei, nada más se supo. La lammien que abucheaba a Frei el 5 de octubre pasado no estaba loca.

Para los indígenas, la tierra es un elemento central de la cultura. Un aspecto muy sentido es la recuperación de las tierras ancestrales y, en este contexto, la ampliación de los recursos destinados al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, a fin de adquirir tierras que actualmente no están bajo la posesión de las personas o comunidades pertenecientes a nuestros pueblos originarios.

En este aspecto, se plantea reiteradamente la necesidad de realizar un catastro de las tierras en conflicto para posteriormente poder recuperarlas a través del Fondo de Tierras y Aguas o mediante procedimientos judiciales, cuando corresponda. También relacionado con este instrumento, se plantea la necesidad de evitar el «tráfico de influencias»; establecer, en la selección de los beneficiarios, criterios adecuados a la realidad indígena, e implementar una estrecha coordinación con el Fondo de Desarrollo Indígena a fin de que los beneficiarios del Fondo de Tierras estén técnicamente capacitados para trabajar sus predios.

Al respecto de perfeccionar el sistema de subsidio de tierras, se señala que los terrenos adquiridos por esta vía son de superficies muy pequeñas en relación al número de familias que viven en él y, en ocasiones, los suelos son de mala calidad. También hay una fuerte aspiración a la recuperación o adquisición de tierras urbanas, fundamentalmente para el desarrollo de las organizaciones.

Por otra parte, hay una fuerte demanda a implementar algunas normas de la ley que aparentemente en la práctica no se han aplicado, o su aplicación es deficiente: se trata de la exención del pago de contribuciones territoriales que beneficia a las tierras indígenas y respecto de la cual ha habido serias deficiencias en su aplicación, ya que habría tierras indígenas a punto de ser rematadas por no pago de impuestos. Para estos efectos, se plantea establecer una mayor coordinación entre la CONADI, el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

Asimismo, se señala la necesidad de implementar el Registro de Tierras Indígenas previsto en el art. 15. Este Registro es particularmente importante en la zona norte, pues muchos de los terrenos que los indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión no caen entre los supuestos del art.12 (que define cuáles son las tierras indígenas), por lo que no gozan de la protección legal sino mediante su inscripción voluntaria en el denominado Registro.

También hay una demanda de implementar con mayor fuerza el art. 19 de la Ley que reconoce a los indígenas el derecho a ejercer comunitariamente actividades en sitios sagrados y espacios territoriales de uso cultural o recreativo, que sean de propiedad fiscal. Las Comunidades Indígenas interesadas pueden solicitar su transferencia a títulos gratuitos. En este aspecto, la demanda no solo es de acelerar los traspasos sino también que estos sitios queden bajo la protección de la Ley de Monumentos Nacionales.

Para las comunidades mapuches, un aspecto que aparece en forma reiterada es la necesidad de mejorar la indemnización que se paga por derechos de ausente. En el caso de Isla de Pascua, el Consejo de Ancianos plantea su preocupación de que extranjeros adquieran terrenos en la Isla, por lo que propone el otorgamiento de títulos precarios y no títulos de dominio definitivos, para impedir tal enajenación.

En el norte, las comunidades aymaras y atacameñas manifiestan su interés de que se asigne recursos al Ministerio de Bienes Nacionales a fin de que este agilice el plan de regularización de tierras que actualmente realiza en el altiplano de ambas regiones, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° transitorio de la ley. Los atacameños plantean también su derecho a tener alguna participación en el destino de las tierras fiscales que se ubican en las áreas de mayor concentración indígena, demanda que también aparece en Isla de Pascua.

Se plantea, además, que la CONADI asuma un rol más protagónico en esta materia en la zona sur, que se realice un inventario de las aguas en tierras indígenas para luego proceder a su regularización, y que se adopten medidas de protección de los derechos actualmente inscritos.

Que la Dirección General de Aguas remita a CONADI las solicitudes de derechos de aprovechamiento de aguas cuando estas afecten tierras indígenas. De esta manera, la CONADI podrá informar a la comunidad afectada de manera tal que ésta pueda oponerse, conforme al procedimiento que la ley señala para el efecto. Cabe señalar que una propuesta similar ha sido planteada respecto de los recursos mineros en terrenos indígenas.

La creación e implementación de estas áreas es una demanda que aparece permanentemente y con mucha fuerza. Asimismo, todos los documentos que se refieren a las Áreas de Desarrollo Indígena señalan como una demanda fundamental la necesidad de establecer mecanismos reales de participación de las comunidades, tanto en la determinación de las áreas, como en toda su gestión y administración.

En la gestión de las áreas, las comunidades y organizaciones indígenas plantean que se deben considerar los aspectos ambientales del lugar, el componente cultural el tema de los sitios sagrados, y el acceso a los recursos naturales del suelo y del subsuelo. Fundamentalmente, sin embargo, la implementación y gestión de estas

áreas debe encaminarse hacia un desarrollo con identidad, de allí que la participación indígena resulta indispensable. Asimismo, se señala que las áreas deben ser una instancia para impulsar el desarrollo de las microempresas y para atraer el apoyo y focalización de recursos no solo del Estado sino de privados y de extranjeros, mediante la celebración de convenios nacionales e internacionales.

El acceso a los recursos naturales del suelo y del subsuelo en terrenos indígenas es planteado por la mayoría de las organizaciones y comunidades. En este ámbito, no solo se plantea la necesidad de implementar medidas que permitan a las comunidades acceder o participar de los recursos naturales existentes en sus tierras, sino que también se señala la necesidad de elaborar planes de uso racional de los recursos naturales y planes que permitan un uso sustentable de las plantas medicinales; se plantea también la necesidad de que existan políticas de reforestación en los terrenos indígenas y de recuperación de su flora y fauna. Finalmente, aparece una preocupación bastante fuerte respecto de los efectos de plantaciones exóticas (principalmente el pino insigne) sobre el suelo y los cursos de aguas, como en materia de Estudios de Impacto Ambiental, que este sistema dé garantías a las comunidades indígenas sobre el impacto que generan los megaproyectos que se realizan en territorios indígenas.

Por otra parte, un elemento central para las comunidades lafkenches y huilliches es el acceso a los recursos marinos y lacustres, para cuyos efectos se propone un Convenio entre CONADI y el Servicio Nacional de Pesca, para que las comunidades indígenas tengan condiciones para trabajar estos recursos. En general, en esta materia, se señala la necesidad de asegurar la participación de estas comunidades en las actividades de recolección y pesca en los territorios que habitualmente ocupan.

En materia de áreas silvestres protegidas, se plantea la necesidad de participar en su administración (demanda que aparece con mucha fuerza entre los rapa nui y entre los aymaras). Asimismo, se propone la celebración de un convenio entre CONADI y la Corporación Nacional Forestal para la capacitación y desempeño laboral de los indígenas en las áreas silvestres protegidas.

La separación que hace el Código de Aguas entre el agua y la tierra, de manera tal que sobre ambos hay dos derechos de propiedad perfectamente diferenciados, ha afectado enormemente las comunidades indígenas. Además, se plantea que el código de Aguas establece un procedimiento costoso y complejo muy difícil de acceder para los indígenas. También este cuerpo legal introduce conceptos totalmente distintos a los manejados por las comunidades indígenas como el de «Comunidad de Aguas», las que se forman sobre la base de derechos individuales de agua, entregando mayor participación a quienes posean mayores derechos, destruyendo las antiguas formas de organización, conforme a los usos y costumbres ancestrales. Esto, a diferencia de las comunidades indígenas, particularmente las atacameñas, que comprenden una propiedad colectiva de derechos y usos colectivos e igualitarios conforme a las necesidades.

Para los indígenas, el procedimiento de constitución de derecho de agua ha permitido la concentración de estos en pocas empresas o particulares, especialmente de mineros, que extraen el recurso sin devolver o reinvertir en forma significativa en las comunidades indígenas, y los mantienen sin uso, a la espera de hacer un buen

negocio con su venta. Es por ello que una demanda central es la modificación al actual Código de Aguas.

La Reforma Constitucional de Reconocimiento de Pueblos Indígenas y la ratificación al Convenio N° 169 de la OIT es una demanda reiterada. También en el ámbito de la participación política se plantea con mucha fuerza la necesidad de introducir modificaciones legales que permitan garantizar la participación indígena en el Congreso Nacional y en otras instancias de participación política; la creación de un Parlamento Mapuche; y el reconocimiento a las organizaciones tradicionales y a los Consejos Nacionales Indígenas. Otra demanda respecto a las organizaciones dice relación con la facultad de constituir organizaciones de segundo grado, para poder optar a créditos y beneficios estables para empresas.

En el ámbito internacional, se plantea implementar medidas que garanticen la participación de los indígenas en los foros internacionales; asimismo se señala la necesidad de revisar algunos tratados económicos internacionales que afectan a las comunidades indígenas, tales como el Tratado del MERCOSUR y el NAFTA; y finalmente, se plantea la necesidad de implementar algunas convenciones internacionales como la Convención de Derechos del niño.

En el ámbito de la legislación interna, se plantea la creación de un Ministerio Indígena; la elección directa de los consejeros indígenas; modificaciones al Código Minero y al Código de Aguas que permitan garantizar a las comunidades indígenas el acceso a los recursos del suelo y del subsuelo; y, en el ámbito del derecho consuetudinario, la creación de jueces de paz para conocer asuntos menores y/o la creación de un Tribunal Testimonial Mapuche para sancionar a aquellos mapuches que transgreden los intereses de su pueblo.

En los temas socio-culturales, muchas de las demandas de los pueblos indígenas se pueden agrupar en el tema de la Participación y el Reconocimiento. Los hombres y mujeres pertenecientes a los pueblos originarios de Chile, y reconocidos por la legislación indígena, se sienten no reconocidos, discriminados y con falta de participación en las decisiones que los afectan y en general en las que se toman a nivel gubernamental en el país que habitan. Por lo cual, muchas de sus necesidades explícitas se refieren al imperativo de ser considerados, reconocidos y no excluidos como pueblos o como individuos pertenecientes a un pueblo y a una cultura determinada.

No solo hay una fuerte demanda en relación a la participación institucional, como se ha consignado más arriba, sino también en los ámbitos de la vida cotidiana. En ella se especifican demandas que conciernen a grupos étnicos y a la situación de la mujer, que a menudo en el contexto de la modernidad ha visto perder sus ámbitos de competencia, y la valorización de su rol de transmisora de la cultura tradicional. Hay una demanda implícita que atraviesa todo el tema del reconocimiento socio-cultural y es la que se refiere a lo que el Gobierno ha denominado el Pacto por el Respeto Ciudadano, es decir, la necesidad de que el conjunto de la sociedad se reconozca efectivamente como una sociedad pluriétnica y multicultural. Para esto hay una serie de necesidades e iniciativas, que van desde los diálogos sectoriales hasta una política de comunicaciones.