

PUEBLO MAPUCHE

DERECHOS COLECTIVOS Y TERRITORIO:

Desafíos para la sustentabilidad democrática



CHILE SUSTENTABLE

Programa Ciudadano para el Cambio

PUEBLO MAPUCHE

DERECHOS COLECTIVOS Y TERRITORIO:

Desafíos para la sustentabilidad democrática



Víctor Toledo Llancaqueo

P R O G R A M A
CHILE SUSTENTABLE
Propuesta Ciudadana para el Cambio

HEINRICH
BOELL
FOUNDATION

PUEBLO MAPUCHE

DERECHOS COLECTIVOS Y TERRITORIO:

Desafíos para la sustentabilidad democrática

© Víctor Toledo Llancaqueo
© Programa Chile Sustentable
ISBN: 956-7889-23-6
Primera Edición Diciembre 2005
Se imprimieron 500 ejemplares

Elaboración y Recopilación de Información:
Víctor Toledo Llancaqueo

Edición:
M. Paz Aedo
Sara Larraín

Diseño de Portada y Diagramación:
Emiliano Méndez

Fotografías de Portada y Portadillas:
Archivo Azkintuwe - Mapuexpress
Coordinadora de entidades territoriales mapuche

Impresión:
LOM Ediciones

ESTA PUBLICACION HA SIDO POSIBLE GRACIAS A LA COLABORACION DE LA FUNDACION FORD Y DE LA FUNDACION HEINRICH BOLL.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	Pág.7
INTRODUCCIÓN	Pág.9
CAPÍTULO 1 PUEBLO MAPUCHE, DERECHOS Y TERRITORIALIDAD EN EL ESTADO CHILENO	Pág.15
1.1 Conflictos al sur del Bío Bío: ¿Territorios en disputa o regiones en transformación?	Pág.17
1.2 La matriz territorial y los ciclos históricos de la relación entre el pueblo mapuche y la nación chilena	Pág.20
1.2.1 El país mapuche (Walmapu) antes de la República	Pág.22
1.2.2 La formación de la República y la expansión del Estado	Pág.24
1.2.3 Nuevas Estructuras Territoriales tras la Ocupación	Pág.28
1.3 Políticas territoriales y Reforma Agraria en Chile	Pág.30
1.3.1 Período 1962 – 1964: Gobierno de Jorge Alessandri	Pág.30
1.3.2 Período 1965 – 1970: Gobierno de Eduardo Frei Montalva.....	Pág.31
1.3.3 Período 1971 – 1973: Gobierno de Salvador Allende Gossens	Pág.32
1.3.4. El “nuevo orden” neoliberal.....	Pág.38
1.4 La política territorial durante el gobierno militar	Pág.39
 CAPÍTULO 2 IMPACTOS DEL RÉGIMEN NEOLIBERAL SOBRE EL TERRITORIO, LOS RECURSOS Y LOS DERECHOS DEL PUEBLO MAPUCHE	 Pág.45
2.1 La matriz económica y legal del modelo chileno y sus implicancias en la macroregión sur	Pág.47
2.2 Políticas sectoriales, impactos territoriales	Pág.48
2.2.1 De la Reforma Agraria al mercado de tierras	Pág.49
2.2.2 Fase de “normalización»	Pág.50
2.2.3 Fase de «asignación» de tierras fiscales y expropiadas	Pág.53

2.3 El desarrollo de la industria forestal en el territorio mapuche	Pág.56
2.3.1 Impactos económicos de la industria forestal chilena y su posicionamiento en la industria mundial	Pág.60
2.3.2 Impactos ambientales de la industria forestal	Pág.61
2.3.3 Impactos Territoriales: Reestructuración Espacial y Expansión de las Fronteras Forestales	Pág.63
2.3.4 Impactos sociales: Comunidades mapuches y empresas forestales en conflicto	Pág.64
2.4 Las actividades mineras y sus impactos en el territorio mapuche	Pág.67
2.5. Privatización de los recursos hídricos y megaproyectos hidroeléctricos	Pág.70
2.6 La política de división de las comunidades mapuche: El sistema de “reducciones”	Pág.71
2.7 La gestión y los impactos del modelo neoliberal durante el período de transición democrática	Pág.75
2.8 Conclusiones	Pág.77

CAPÍTULO 3

MOVIMIENTO MAPUCHE Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 El movimiento mapuche en los años ´70-80	Pág.83
3.1.1 El discurso y la plataforma	Pág.84
3.1.2 La politización de la etnicidad	Pág.87
3.2. Aliados del movimiento mapuche	Pág.92
3.2.1 El rol de la iglesia	Pág.92
3.2.2 El indigenismo chileno	Pág.94
3.3 Políticas públicas en la transición a la democracia	Pág.96
3.3.1 La construcción de una política de tierras	Pág.97
3.3.2 El “Fondo de Tierras”	Pág.100
3.4 De “tierras en conflicto” a “territorios en conflicto”: El movimiento mapuche a fines del siglo XX	Pág.103
3.4.1 Casos y tipologías de reclamaciones, conflictos activos y conflictos latentes	Pág.105

CAPÍTULO 4	
HACIA UNA POLÍTICA DE TIERRAS, RECURSOS Y TERRITORIOS	Pág.115
4.1 Los ejes del debate por el reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas en los Estados Nacionales y los sistemas jurídicos	Pág.117
4.2 Derechos de los pueblos indígenas: Conceptos básicos para su reconocimiento	Pág.119
4.3 Derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas en el escenario internacional	Pág.122
4.3.1 Convenciones y legislación internacional vinculadas a los derechos de los pueblos indígenas	Pág.124
4.3.2 Acuerdos internacionales específicos sobre derechos de los pueblos indígenas	Pág.128
4.4 El enfoque territorial en los acuerdos sobre derechos de los pueblos indígenas	Pág.130
4.5 El reconocimiento de los derechos de propiedad y/o acceso de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales.....	Pág.131
4.6 Los derechos territoriales indígenas en el marco de los derechos ambientales	Pág.139
4.7 La dimensión política de los derechos territoriales indígenas: el derecho a la autonomía, la autodeterminación y el libre consentimiento	Pág.142
4.8 Hacia una nueva política para los derechos de los pueblos indígenas en Chile	Pág.146

PRESENTACIÓN

La cuestión indígena en Chile ha generado gran empatía y solidaridad en diversos sectores de la sociedad chilena, especialmente en aquellos afines a la defensa de los derechos humanos, la protección ambiental, la justicia social y la profundización de la democracia. Sin embargo **los avances de la política indígena en la agenda pública han sido imperceptibles desde el Acuerdo de Nueva Imperial y el proceso de generación de la Ley Indígena 19.253**, dictada por el primer gobierno de transición democrática en 1993. Actualmente, la encubierta discriminación y la persistencia de los conflictos territoriales, especialmente en territorio mapuche al sur del río Bio-Bio, expresan un profundo desencuentro entre la Agenda Indígena y la política pública.

Hoy, después de quince años de gobiernos de transición, el debate sobre cuáles son los deberes del Estado y de la sociedad chilena con respecto a los pueblos indígenas necesita ser reabierto, en base a los desafíos de gobernabilidad democrática que presentan las legítimas demandas de los pueblos indígenas de Chile; y asumiendo los avances logrados en las políticas indígenas por instituciones políticas internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización Internacional del Trabajo, de las cuales nuestro país es miembro.

Avanzar en la equidad étnica, en la justicia ambiental y territorial, también constituye un desafío ético-político para la convivencia y la sustentabilidad democrática en Chile. Este desafío no sólo interpela a cada uno de los chilenos, sino también compete a los proyectos de sociedad que tenemos y al país que construimos para el futuro.

El presente libro contribuye a visibilizar los desafíos que plantean las legítimas demandas indígenas a la sociedad chilena; también aporta elementos de análisis, que permitan asumir dichos desafíos y a avanzar hacia acuerdos y compromisos democráticos, entre el pueblo mapuche y la sociedad chilena, que nos lleven a constituir una verdadera sociedad pluriétnica en Chile.

Este texto, solicitado por el Programa Chile Sustentable al historiador Víctor Toledo Llancaqueo, y publicado gracias al apoyo de la Fundación Ford y de la Fundación Heinrich Böll, contiene una síntesis de los principales conflictos sobre derechos y territorios entre el pueblo mapuche y el Estado chileno; aporta información sobre los avances de la agenda de derechos indígenas en los convenios internacionales; y entrega orientaciones sobre los principales desafíos que debería enfrentar la política pública para asumir las demandas de la agenda mapuche.

El primer capítulo presenta **los conflictos territoriales en la región sur del Bio-Bio y los ciclos históricos de la relación entre el pueblo mapuche y la nación chilena**, entre los que destaca la reforma agraria y la política territorial del gobierno militar, que sientan las bases del «nuevo orden» neoliberal.

El segundo capítulo destaca **los impactos del régimen neoliberal sobre el territorio, los recursos naturales y los derechos del pueblo mapuche**, con énfasis en las políticas sectoriales y los emprendimientos forestales, mineros y energéticos; el mercado de tierras, la asignación de tierras fiscales y expropiadas, y la gestión de la política indígena durante la transición democrática.

El tercer capítulo entrega antecedentes sobre **la matriz simbólica, el discurso y la plataforma del movimiento mapuche** en los años '70 y '80; describe las posturas, acción y bases ideológicas de los aliados del movimiento mapuche; la constitución de la política y del Fondo de Tierras durante la transición, y la ampliación de los conflictos territoriales a fines del siglo XX.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se entregan elementos del **marco jurídico nacional e internacional para el reconocimiento y ejercicio de derechos indígenas; y para una política de tierras, recursos y territorios en base a dichos derechos**. Se analizan los derechos territoriales indígenas en el marco de los derechos ambientales; y los derechos a la autonomía, la autodeterminación y el libre consentimiento como expresión política de estos derechos territoriales. Concluye el texto formulando, algunos de los principales desafíos para avanzar hacia políticas para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas en Chile.

Este libro constituye un esfuerzo del Programa Chile Sustentable, para aportar información y elementos de análisis al sector político y a las organizaciones ciudadanas, con el objetivo de propender a una mayor toma de conciencia de la sociedad chilena sobre los derechos de los pueblos indígenas, y propiciar un compromiso ético y político para una nueva convivencia nacional igualitaria, pluriétnica; más justa y democrática.

Sara Larraín
Programa Chile Sustentable

INTRODUCCIÓN

Los ejes de los movimientos sociales mapuches, desde del siglo XX, han sido: la exigencia de reconocimiento y respeto de sus derechos como pueblo -derechos políticos, territoriales, culturales, económicos y sociales-; la afirmación de su identidad; y la reclamación de una reparación histórica por la responsabilidad objetiva del Estado en el daño ocasionado en más de un siglo tras la ocupación del territorio al sur del Bío Bío.

Tales reclamaciones, discursos y contiendas significarán un desafío para el Estado y la sociedad chilena, respecto a sus certezas, su proyecto de democracia moderna y su historia. Estos desafíos no son exclusivos de Chile, sino que forman parte de la agenda de la democracia en sociedades pluriculturales y plurinacionales. Así lo evidencian diversos acuerdos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, informes e investigaciones alusivas.

Por cierto, los planteamientos mapuches y sus movilizaciones por derechos no son nuevos. A lo largo del siglo XX han protagonizado sucesivas contiendas en defensa de sus tierras; y particularmente, desde los años '80, pusieron en marcha un portentoso proceso de rearticulación social y política con miras a obtener un reconocimiento de sus derechos como pueblo, incorporando sus demandas y esperanzas en la agenda de la transición democrática.

Durante este período, tuvo lugar una silenciosa transformación etnopolítica en la sociedad mapuche, y particularmente en sus dirigentes, donde se fue formando la convicción de que en un contexto de profundas alteraciones económicas, políticas y sociales estaba en juego su proyección en el tiempo, su identidad y sus derechos como pueblo.

Esos discursos y orientaciones vuelven a aparecer a inicios de los años '90, sorprendiendo a la elite chilena como si fueran nuevos. Entonces, se creía que la problemática indígena quedaba resuelta en la transición democrática con una política social bajo el eslogan del "desarrollo con identidad", y una nueva ley de corte indigenista. Sin embargo, las autoridades vieron, perplejas, la irrupción de werkenes, machis, trailonkos, trarilonkos y banderas mapuches en tiempos de modernización y transición democrática, ad portas del siglo XXI.

Los ciclos del movimiento indígena han irrumpido ante fuertes presiones del Estado, aun en situaciones poco propicias para la protesta social. A fines del siglo XX, esto ocurrió durante la dictadura militar, en 1979; y durante la transición democrática, desde 1997. El error fue el mismo: en el primer caso, desa-

rollar una política de compulsiva de división de las comunidades; en el segundo caso impulsar megaproyectos, centrales hidroeléctricas y la expansión forestal.

Tanto la dictadura encabezada por Augusto Pinochet como el gobierno de Eduardo Frei-Ruiz Tagle, impactaron al núcleo simbólico mapuche: la mapu. Ambos impusieron sus programas y obtuvieron victorias simbólicas en nombre de la modernización y la razón de Estado: se dividieron las comunidades en uno y se construyó la megacentral hidroeléctrica Ralco en el otro. Pero también ambos detonaron insospechados e irreversibles procesos de movilización política en el pueblo mapuche.

Adicionalmente, la creciente sensibilidad internacional respecto de los derechos de los pueblos indígenas ha presionado y sorprendido al Estado chileno con nuevas consideraciones y obligaciones. En materia de derechos humanos, hay estándares internacionales que no son opcionales cuando se quiere ser parte de lo que se llama comunidad de naciones civilizadas. En materia de reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, hay un estándar que forma parte de la doctrina de los derechos humanos, formado en el derecho consuetudinario internacional, y que obliga a los Estados. Chile está muy alejado del cumplimiento de esos estándares.

En el año 2003, el país pasó a integrar la lista de países a inspeccionar por el Relator especial de Naciones Unidas Para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas. Desde la recuperación de la democracia, el Estado chileno ha sido denunciado en diversas ocasiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por graves violaciones a los derechos de las comunidades mapuche. En Diciembre de 2004, el Comité de Derechos Económicos y Sociales entregó su informe de evaluación y recomendaciones de cumplimiento del Estado de Chile respecto al Pacto Internacional DESC. El Comité manifiesta en su Informe que “ toma nota con preocupación de la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en el Estado Parte y observa que estos pueblos, no obstante la existencia de diversos programas y políticas encaminados a mejorar su situación, siguen estando en situación de desventaja en el disfrute de los derechos garantizados por el Pacto.”

A comienzos de la transición democrática, abundaron los discursos y promesas indigenistas en el gobierno. Actualmente, las misiones diplomáticas ante las Naciones Unidas y OEA deben hacer esfuerzos para explicar qué pasa en Chile: por qué no se ratifican convenios internacionales de derechos indígenas; por qué, junto a la república centroamericana de El Salvador, es casi el único país que no ha reconocido constitucionalmente la existencia de los indígenas y sus derechos; y por qué hay más dirigentes indígenas procesados o en prisión en democracia que en tiempos de dictadura militar.

En un mundo globalizado, ya no son presentables ni pasan inadvertida las clásicas conductas estatales y empresariales chilenas frente a los indígenas, a las que una comisión oficial llamó sutilmente “ceguera frente a la diferencia” y que los indígenas califican derechamente como prácticas y políticas de discriminación, atropello de su dignidad y desconocimiento de sus derechos ancestrales.

Junto con el cambio de los marcos de referencia internacional, también se ha producido un cambio en los marcos simbólicos de la propia sociedad chilena. Lentamente, cada vez más sectores de la sociedad civil –la de ciudadanos comunes y corrientes- muestran mayor simpatía por la causa indígena. Al menos en el plano simbólico, los mapuches han salido victoriosos, neutralizando en algún grado la discriminación racista en el sentido común ciudadano.

Muchos ciudadanos chilenos se preguntan intrigados ante las movilizaciones mapuches y las duras respuestas de las autoridades ¿por qué el conflicto? ¿por qué ahora y no antes?. Ante las imágenes de tropas especiales resguardando camiones forestales y turbinas eléctricas, y despliegues de cientos de efectivos policiales deteniendo a ancianos, niños y jóvenes con boleadoras, y juicios con testigos sin rostros, cabe la pregunta: ¿Qué ocurrió en el Chile de la transición democrática que se llegó a esta situación?.

Emergen razonables dudas de la eficacia de las políticas estatales que se implementaron al inicio de la transición para integrar a los indígenas, y su pertinencia para el país y democracias contemporáneas. Se constata un vacío en la política de Estado sobre asuntos indígenas. Al mismo tiempo, la política penal –supletoria del vacío existente- y la tendencia a la criminalización del conflicto, resulta insostenible, además erosionar la legitimidad del Estado.

Ello obliga a reconocer la “cuestión mapuche” como una prioridad en la agenda de las políticas de Estado. El asunto en debate era y sigue siendo una perplejidad, tal como lo expresara Miguel Luis Amunátegui en 1863: “¿Qué lugar tienen, en definitiva, los araucanos en la república?”. Volver a plantearse estas preguntas en los inicios del siglo XXI evidencia la profundidad de la crisis a que ha llegado el orden republicano en su relación con los indígenas.

Hacia el año 2003, se presentaron diversas propuestas en todo el espectro de la elite política. Tres de ellas instalaron los anclajes fundamentales de la discusión: la propuesta de Instituto Libertad y Desarrollo, el Informe de la Comisión Aylwin, de “Verdad Histórica” y la penalización de la movilización indígena.

Sin embargo, en ninguna de las opiniones y análisis contemporáneos se percibe un abordaje a fondo de cómo resolver la ecuación entre modernización y derechos indígenas, como conflicto y desafíos del presente. Ninguno de los

análisis dan cuenta de un asunto tan básico como es la responsabilidad política del Estado y los grupos dirigentes del país, de hacerse cargo de los impactos que ha provocado el proceso de modernización y el régimen neoliberal, impulsados como única opción de desarrollo para el país.

De hecho, el informe de la Comisión Aylwin no destina ni una sola frase a los conflictos contemporáneos y sus causas también contemporáneas. Tácitamente, se invita al lector a buscar explicaciones en la época de la conquista y en las acciones y omisiones del Estado durante el siglo XIX. Prácticamente, no se atribuye responsabilidad alguna a los actores políticos de fines del siglo XX y comienzos del XXI.

Por otro lado, en el ámbito internacional el Informe Stavenhagen, el Informe del Comité DESC de la ONU, los informes de las misiones de la Federación Internacional de derechos Humanos, las denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conforman un grueso expediente, un fundado alegato por los derechos humanos y libertades fundamentales del pueblo mapuche, y obligaciones del Estado.

El movimiento mapuche ha posicionado su autodefinición como pueblo, sujeto de derechos colectivos; y sus reclamaciones por la tierra, los recursos naturales, el derecho a participar de las decisiones políticas y proyectos que conciernen a sus territorios. Tales reclamaciones no son una amenaza para la seguridad nacional ni para la economía del país. Tampoco ponen en riesgo la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, ni al Estado de Derecho. Son los mapuches los que exigen que, en justicia, se repare el daño, se restituya, exista seguridad jurídica para sus tierras, sus recursos y sus derechos.

La política gubernamental de Ricardo Lagos, vía represión, logró el objetivo de corto plazo de disminuir las acciones directas de reclamaciones de tierras mapuches, abrir paso a los megaproyectos, y dar relativa gobernabilidad a la región sur de Chile, en interés de la industria forestal que aumentó sus exportaciones. No obstante, en la perspectiva del largo plazo el saldo es favorable al movimiento indígena, que logró poner al Estado de Chile en la mira del sistema internacional de derechos humanos. Quedó en evidencia el déficit de la transición democrática chilena: el reconocimiento y respeto de los derechos indígenas.

Sin duda, el Estado chileno tiene la fuerza y poder para someter a los indígenas, puede comprometer el erario nacional en créditos de millones de dólares para programas sociales paliativos, puede poner en marcha todos los dispositivos penales, y encarcelar a la dirigencia más contumaz. Pero cabe a los hombres de Estado repetir la reflexión que hacía Antonio Varas en 1863: "Tenemos la fuerza y podemos aniquilarnos, pero ¿hay algo que nos autorice a hacerlo?". Más

aún, hoy agregamos ¿hay algo que garantice el éxito de tal política?. Si por éxito entendemos que los mapuches renuncien a considerarse mapuches y pierdan la memoria de sus tierras y derechos ¿Nunca más se pondrán en movimiento?.

Más bien, todo parece indicar que la agenda pública de Chile tiene pendiente un asunto de tipo etno-político, de inusual complejidad y densidad histórico-jurídica, y cuyo tratamiento supera con creces la esfera de los asuntos de políticas sectoriales, de superación de la pobreza y orden público.

Hay quienes sospechan que lo que han puesto en cuestión los mapuches, no es la seguridad del Estado, sino la seguridad de la identidad nacional chilena y la profundidad de la nueva democracia. ¿Están realmente todos invitados, con sus identidades a ser ciudadanos y ciudadanas del siglo XXI?. ¿Tendrán algo que celebrar los pueblos indígenas en el 2010, el año el Bicentenario de la República?.

La constitución de los mapuches como actor político, y el reclamo de sus derechos como pueblos, plantea un retorno a las mismas viejas preguntas que se tuvieron que abordar los constructores del Estado Nacional en el siglo XIX. Ellos en su momento dieron un debate largo público, y actuaron con la certeza de que el “problema de Arauco” culminaría en algunas cuantas décadas. Ha de aceptarse a estas alturas que el proyecto nacional decimonónico homogenizador, y las respuestas de la época fracasaron.

Por estas razones, la “cuestión indígena” del siglo XXI ya no es ¿qué hacer con los indios? El asunto es qué hacemos para vivir todos juntos, diferentes y en igualdad de derechos. Como comunidades de destinos yuxtapuestos. Es el sello de los tiempos globales, de las sociedades plurales, plurinacionales. Una pista la entrega el viejo derecho de gentes, el derecho internacional, donde hoy los pueblos indígenas son sujetos de derechos.

Los pueblos indígenas existen, qué duda cabe. Y sus derechos también. Tales derechos -políticos, territoriales, culturales y sociales-, hoy por hoy, forman parte de la institucionalidad internacional de los derechos humanos. Y, en tanto tales, son vinculantes y obligatorios para los estados.

Chile es un Estado que se precia de su inserción internacional, respetuoso de sus obligaciones, y de los derechos y libertades fundamentales. Más aun, la Constitución chilena establece en su Artículo 5º, inciso segundo que: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

Pues bien, los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo al marco internacional contemporáneo, forman parte de aquellas prerrogativas esenciales, ese límite a la soberanía estatal. Es crucial tomar en todo su peso que ha emergido un estándar internacional de derechos indígenas. El deber de los estados es hoy día adecuar sus ordenamientos jurídicos y sus políticas, para implementar esos estándares. Así puede entenderse el sentido y crucialidad de una de las recomendaciones del relator Stavenhagen: “Deberá ser revisada la legislación sectorial (tierras, aguas, minas etc.) cuyo contenido pueda entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley Indígena, y deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares.”

Sobre esa base, se presentan a continuación algunos antecedentes del conflicto actual, entre los derechos y territorios del pueblo mapuche, el proyecto de modernización neoliberal compulsiva, y las obligaciones del Estado chileno. El presente texto, publicado por el Programa Chile Sustentable, se apoya en resultados del estudio “Análisis Territorial de la Política de Tierras indígenas”, realizado por el autor en el Fondo Para el Estudio de las Políticas Públicas; en investigaciones sectoriales; y en los aprendizajes y reflexiones de un camino y anhelos compartidos con organizaciones y comunidades mapuches, que -invencibles en su hermandad- miran sencillos y orgullosos el porvenir. Se reconstruyen alegres, bailan, cantan, abrazan la vida y enseñan a sus hijos e hijas el amor y la esperanza, la humanidad que comporta una identidad, y la fidelidad a la tierra y a la antigua memoria de los ancestros.

Aspiramos a que sea una contribución al debate de una política pública, donde está en juego tanto la sustentabilidad territorial mapuche, como la sustentabilidad y legitimidad de una democracia de ciudadanías plurales en tiempos globales. Las ciudadanías y territorios del siglo XXI.

PUEBLO MAPUCHE, DERECHOS Y TERRITORIALIDAD EN EL ESTADO CHILENO



CAPÍTULO 1

PUEBLO MAPUCHE, DERECHOS Y TERRITORIALIDAD EN EL ESTADO CHILENO

1.1 Conflictos al sur del Bío Bío: ¿Territorios en disputa o regiones en transformación?

El lema del Gobierno Regional de la Araucanía, al iniciar el segundo período de gobierno de la Concertación, en marzo de 1994, era “Una región en transformación”, queriendo representar el imperativo de cambio y modernización regional, cuyas opciones fundamentales, objetivos y programas de acción se sintetizaron en una Estrategia Regional de Desarrollo¹.

Los conflictos que estallaron dejaron en evidencia que la región estaba en transformación desde mucho tiempo atrás. Las políticas de modernización compulsiva durante los años '90 eran sólo una fase de penetración del modelo territorial neoliberal hacia las “fronteras interiores”. Este proceso transformador data de los años '70, a través de las “modernizaciones” promovidas por el gobierno militar, y que conformaron los cimientos del proyecto neoliberal en Chile.

Desde fines de los años '70, en la macro región situada al sur del río Bío Bío, está en marcha un proceso de reestructuración de tanta envergadura como lo fuera su incorporación a la República hace poco más de cien años. Todo ha cambiado: la sociedad, el territorio, las estructuras económicas, la organización del Estado. Al viejo latifundio lo desplazó la irrupción de nuevos actores económicos; la red de microregiones en torno a ciudades-aldeas fue reemplazada por la metropolización de las regiones; y se dio cabida a una progresiva

¹ La estrategia fue reformulada para el período 2000-2010, con el objetivo de reforzar la Agenda 1995-2000. En lo sustantivo, esta nueva Estrategia conserva el mismo enfoque y perspectiva que la anterior: “(.) La nueva Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2010 se basa en construir sobre lo avanzado y con apego a la realidad vigente. Al final del proceso de construcción participativa de esta estrategia compartimos el compromiso con un futuro posible, que orienta y motiva el progreso armónico de La Araucanía (...) Se requiere una profunda transformación material, que pase por generar expectativas realistas sobre el futuro y enfrente los desafíos del presente, sean estas de carácter social, económico o etno - cultural. La transformación se sustenta también en la incorporación de conocimiento y tecnologías blandas, ya que, más que las máquinas interesan las personas y sus potencialidades (...)”. Mensaje de Ricardo Celis Araya, Intendente y Ejecutivo del Gobierno Regional de la Araucanía (www.laarauca.cl).

dependencia del centro nacional. En el nuevo modelo, la propiedad comunitaria indígena no tenía cabida. Aunque la tierra y los espacios mapuche ya no resultaban funcionales, se les consideraba potencialmente asimilables como recursos. Pero sin indígenas.

Hacia 1979, la dirigencia mapuche interpretó que en este nuevo proyecto de país y de región estaban en riesgo sus derechos y proyección como pueblo, por lo que apostaron a la movilización social y al cambio democrático. Tras el fin de la dictadura militar y al poco tiempo de iniciada la transición democrática, quedó en evidencia que el nuevo régimen tampoco cumplía las expectativas ni promesas para con el pueblo mapuche.

Por el contrario, los nuevos gobiernos profundizaban los alcances del proyecto neoliberal en la macroregión sur de Chile, reduciendo las políticas públicas indígenas a meras políticas sociales, desentendiéndose de los impactos y costos de la modernización compulsiva para los mapuches, y desatendiendo sus crecientes reclamos por seguridad jurídica y respeto a sus derechos, tierras y espacios, cada vez más presionados.

En suma, en las últimas tres décadas, algo ha cambiado profundamente al sur del Bío Bío. Nada es ya como antes, tras la liquidación de la propiedad comunitaria, después de la llegada de las forestales, después de la Ley Indígena N°19.253, después de la construcción de las megarepresas hidroeléctricas Pangué y Ralco, después de la quema de camiones en Lumaco, después de los procesos penales contra los lonkos.

Puede plantearse que los conflictos entre el pueblo mapuche y el Estado chileno durante las últimas tres décadas evidencian una sostenida y soterrada disputa por el territorio. Dos representaciones simbólicas y discursivas de un mismo espacio se confrontan político y semánticamente: la nomenclatura de la "IX Región de la Araucanía" versus el mapuchemapu; la provincia de Arauco versus la identidad lafkenche; los cultivos forestales versus los rehues y ayllarehues mapuches; la modernización de la frontera versus la demarcación y reconstrucción de la Wallmapu del Wallmapu. Son territorialidades y actores confrontados y en transformación.

La modernización compulsiva en territorio mapuche

Las transformaciones operadas en las últimas dos décadas en la macroregión sur de Chile han cambiado el paisaje, la economía, las estructuras y las dinámicas espaciales y sociales. La liberalización de la economía puso en marcha profundos cambios que, en conjunto, van configurando un reordenamiento de los espacios productivos, sociales, urbanos y rurales. Es un proceso que obedece a lógicas económicas y políticas, cuyo control escapa a las decisiones de los actores regionales.

Este proceso, asociado a la modernización neocapitalista, no es exclusivo del sur de Chile. Este fenómeno, que algunos analistas han llamado “brutales reclasificaciones de los territorios”², se vive a lo largo de todo el país, dando origen a diversos procesos de cambio social, cultural y político, con “regiones perdedoras” y “regiones ganadoras”³. Son los impactos de un modelo económico neoliberal, implementado con rigurosa carga ideológica⁴.

Los cambios económico-espaciales no son socialmente neutros. En rigor, lo que resulta de ellos son comunidades y personas que pierden o ganan, en medio de públicas o calladas contiendas. La reestructuración política y económica también genera el colapso de los antiguos imaginarios territoriales, que les dieron sentido e identidad. En dicha reestructuración, destaca el papel activo de grandes empresas y del Estado; y la violencia simbólica del discurso oficial⁵.

Entre las nuevas disputas por el territorio, los conflictos ambientales son los más característicos: allí se enfrentan diversos actores en torno a las decisiones sobre los destinos de los territorios⁶, el uso de los suelos y de los recursos. Además de contiendas de gran visibilidad, se han generado resistencias en muchas localidades que conservan arraigo y densidad cultural. En el caso particular del sur del Bío Bío, la densidad histórico-cultural y simbólica de la territorialidad mapuche posee un mayor espesor de “cemento social” que la soberanía, las localidades y la territorialidad chilena⁷.

² SZARY, Anne-Laure “Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales” En EURE, v.23 n.70 Santiago, 1997. Cf. EURE, XVIII, N° 54, abril 1992, N° especial: “Chile un territorio en mutación?”, N° 63, junio 1995.

³ DE MATTOS Carlos, Margarita GUERRA, Fernando RIVEROS. “Reestructuración, Crecimiento Industrial y concentración Territorial en Chile, 1985-1991”, Instituto de Estudios Urbanos, pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1994.

⁴ La noción de “impactos del modelo neoliberal” ha sido incorporada incluso por analistas regionales conservadores. Cf. INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR, “Geografía VIII Región del Bío Bío”, Santiago 2001.

⁵ La violencia político-simbólica ha tenido diversos hitos, desde la deportación de agricultores trigueros a fines de los años setentas, hasta la construcción de las centrales Pangué y Ralco en los ‘90. En este marco, se advierte claramente la refuncionalización de las políticas públicas de ordenamiento territorial, que convierte a las “estrategias de desarrollo regional” en discursos que interpretan y legitiman el nuevo modelo territorial emergente, subordinando las funciones estatales bajo las tendencias impuestas por los agentes económicos predominantes.

⁶ SABATINI Francisco, Claudia SEPULVEDA, editores. Conflictos Ambientales: Entre la globalización y la Sociedad Civil. CIPMA, Santiago. 1997 LERDA Sandra, F. SABATINI “De Lo Errazuriz a Til Til: el problema de los residuos domiciliarios en Santiago”. Serie Estudios de Casos, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Depto Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, 1996; SABATINI Francisco, “Espiral histórica de los conflictos ambientales: el caso de Chile”, en Ambiente y Desarrollo vol X, N° 4, Santiago, 1994; SABATINI F., F. MENA y P. VERGARA “Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchungavi bajo democracia”, en Ambiente y Desarrollo Vol XII N° 4, Santiago, 1996.

⁷ El “déficit de espesor cultural” chileno lo ha planteado Bernardo Subercaseaux como un rasgo distintivo del país SUBERCASEAX B. Chile ¿Un país moderno?, Ediciones B. Barcelona, 1977. Tal afirmación es una verdad a medias, o mejor dicho, espacialmente relativa. Escrita pensando en el Valle Central como el lugar de la patria y del Estado chileno, es una afirmación cierta; aplicada al sur del Bío Bío, debe ser matizada y territorializada.

Es por ello que aunque la modernización neoliberal ha generado profundos impactos sobre las estructuras sociales, espaciales y simbólicas al sur del Bío Bío, no ha conseguido erradicarlas. Tales estructuras conforman una densa matriz de espacio y poder, atravesada por conflictos latentes, configurados en distintos ciclos históricos. Estas tensiones latentes han sacado a la luz toda su carga histórica, debido a la radicalidad de los actuales cambios.

Hacia 1997, la noción de defensa de derechos territoriales pasa a articular y resignificar las reclamaciones de tierras mapuches y a articular simbólicamente las diversas contiendas en la diversidad de espacios del archipiélago mapuche. El movimiento mapuche recurre a su acervo cultural de las etnoterritorialidades.

En algunos casos, los conflictos se han remitido al ámbito local, como en el caso de la resistencia frente a la construcción del ducto Temuco- San Vicente. En otros, han cobrado un alcance regional (carretera By Pass, vertederos en comunidades), nacional (caso central Pangué) e incluso internacional (caso Central Ralco). En la mayoría de los casos, la movilización mapuche es una reacción de las comunidades con mayor capital social, ante la amenaza o atropello ocasionado por otros actores, privados o estatales.

Tales reclamaciones son respondidas por el sector privado, quien apela a los dispositivos de represión estatal e incluso a cuerpos armados privados, para defender sus intereses frente a las comunidades mapuches organizadas. En este escenario, el Estado ha tomado parte siguiendo la perspectiva de la modernización “compulsiva” y por ende, subordinando las demandas y derechos de los pueblos indígenas, al emprendimiento privado y sus grandes proyectos productivos.

1.2 La matriz territorial y los ciclos históricos de la relación entre el pueblo mapuche y la nación chilena

La constitución del espacio-territorio al sur del Bío Bío, con toda su carga simbólica, política, cultural y social, es resultado de sucesivos ciclos históricos. Tales ciclos han conformado territorialidades y larvado conflictos en la medida que, desde la ocupación, los derechos mapuches son desconocidos por los diversos actores presentes en el territorio nacional.

Cuadro 1
Principales ciclos históricos de la relación Pueblo Mapuche-Estado

- El “país mapuche”: período de autonomía, acuerdos constructivos, relaciones políticas y comerciales con la Corona y nacientes repúblicas (s. XVII-XIX).
- La ocupación militar del territorio mapuche y su fraccionamiento entre los nuevos Estados de Chile y Argentina (s. XIX).
- La constitución de la propiedad rural, la formación del sistema urbano y la articulación de los espacios regionales al modelo primario exportador. (fines s. XIX y comienzos del s. XX).
- La crisis del modelo primario exportador y la articulación de microregiones en el modelo de “desarrollo hacia adentro”. Período reduccional “clásico”, sistema hacienda-reducción y presión por liquidar la propiedad comunitaria. Conflictos con latifundistas y casos de usurpaciones de tierra de Títulos de Merced (mediados siglo XX).
- Reforma agraria (1962-1973), “Cautinazo”, ruptura del cerco reduccional y crisis política nacional.
- Instalación del modelo neoliberal y nuevo modelo territorial (años '70 en adelante): debilitamiento del Estado; regionalización y descentralización de economía abierta; “contra-reforma” agraria; división de las comunidades; cambio del régimen legal de propiedad de aguas, subsuelo y riberas; e Incentivos estatales a la transformación productiva forestal.
- Transición chilena, modernización compulsiva, penetración de las “fronteras interiores”. Emergencia del nuevo discurso etnoterritorial y de derechos colectivos mapuches (fines s. XX).

Fuente: Elaboración del autor.

A fines del siglo XIX, entre 1860 y 1881, el sur de América vivió un dramático proceso. Los territorios indígenas autónomos (el wallmapu), que se habían consolidado por medio de un complejo sistema de pactos con la Corona española durante los siglos XVI a XIX, fueron invadidos y fraccionados entre las repúblicas argentina y chilena.

Sin embargo, la invasión no implicó la desaparición del territorio y la memoria histórica mapuche. Ello porque a diferencia de todos los pueblos originarios que desde el siglo XVI sufrieron la conquista y dominación colonial española, los mapuches, a través de dos hitos (la batalla de Curalaba y la rebelión de 1598-1601), habían logrado revertir la situación inicial de sometimiento⁸.

⁸ Este es un antecedente fundamental para comprender de la cuestión indígena mapuche, que marca una diferencia clave en comparación con otras poblaciones indígenas de América, que han vivido en relaciones coloniales y de subordinación, introyectado una cultura del sometimiento, junto con sofisticadas estrategias de “colonización al revés”. Esto también plantea una dificultad analítica, puesto que gran parte del aparato conceptual del indigenismo latinoamericano ha tenido por referente principal de sus estudios a estos pueblos de colonización de larga duración, o bien a los pueblos de contacto muy reciente, como son los de selvas tropicales. El caso mapuche y su condición indígena constituye un caso diferente, pero en su abordaje suelen aplicarse categorías y enfoques elaborados para otras realidades.

En el “Reino de Chile”, la tenaz resistencia mapuche obligó a españoles y criollos a un cambio de política y al reconocimiento de una frontera. Así fue sellado el destino de la colonia española, reduciéndola al valle central. Este hito marca la sociedad, cultura y poder en el país, proyectando su sombra hasta la sociedad chilena actual.

Para los mapuches, la Victoria de Curalaba y la exitosa rebelión iniciada en 1598 y culminada en 1601, cambió su historia de un modo decisivo. A partir de entonces, se fue conformando un espacio sociocultural autónomo, que abarcó el territorio de La Araucanía, Las Pampas y Nor-patagonia, desde el Océano Pacífico al Atlántico. Allí floreció la sociedad mapuche, en sus múltiples dimensiones y características: capacidad de adaptación y control cultural; talento de articulación y negociación política con una sociedad de tipo “occidental”; procesos de acumulación de riquezas; ejercicio del poder social y cultural, etc. En términos político-jurídicos, los parlamentos de paz, periódicamente renovados, refrendaron la existencia de la frontera y un “país mapuche” autónomo durante tres siglos.

1.2.1 El país mapuche (Walmapu) antes de la República

Recién a fines del siglo XX, la historiografía académica comenzó a re-descubrir la singularidad y magnitud de los procesos sociales, económicos y políticos que se desarrollaron en el “país mapuche”, superando los enfoques que trataron dicha extensión como una “frontera” caótica al margen de la ley, tolerada por condescendencia; o como un “desierto” despoblado. La historiografía reciente ha ido trazando el retrato de un mundo político-social complejo, autónomo y económicamente integrado, a su modo, en los circuitos globales.

Hacia el siglo XVIII, el panorama etno-territorial y político al sur del continente americano mostraba una entidad geográfico-cultural indígena de vasta extensión. Un territorio que se extendió desde el sur del Bío Bío, el sur de Mendoza, San Luis, Córdoba y las regiones occidentales de Buenos Aires hasta la Patagonia austral. Una línea de fuertes marcaba los confines del poblamiento colonial. Diversas parcialidades participaron en la construcción de una ecúmene cultural propia al interior de este territorio: moluches, nagche, lafkenches, pehuenches, pampas, renqueles, huilliches, tehuelches, regidos por el Ad Mapu mapuche.

En los bordes de este territorio, se fue construyendo un estilo de convivencia entre indígenas y huincas que combinaba la presencia de misiones religiosas y del ejército fronterizo español, con malocas, comercio y tráfico de ganado desde un lado a otro de los Andes. La sociedad fronteriza -Concepción y Valdivia, en Chile; y las Pampas gauchas, en Argentina- se abastecía de textiles, sal, gana-

do y diversos productos de la sociedad indígena. A la vez, en el amplio territorio autónomo se desarrolló un intenso intercambio de productos, prestamos culturales, alianzas matrimoniales y militares.

Este fue un importante período de transformaciones en el mundo mapuche. Se apropiaron de elementos hispanos, como el trigo, los metales, el caballo, el ganado vacuno y ovino; fortalecieron la cultura propia y crearon las bases para el despliegue de la sociedad mapuche, territorial y económicamente. En términos de organización, el proceso más trascendental fue el desarrollo de diversas formas territoriales de poder y alianzas, los butalmapus y la compleja red de entidades socio-espaciales.

También de modo muy reciente, los historiadores del derecho y juristas internacionales comenzaron a prestar atención a la reclamación mapuche contenida en los parlamentos suscritos con la Corona española y las nacientes repúblicas⁹, en los cuales se establecían regímenes de autonomía y que fueron desconocidos o desahuciados más tarde por los Estados republicanos¹⁰. En este renovado interés académico y jurídico, ha sido decisiva la insistencia de las organizaciones mapuche, las cuales consiguieron incluir estos parlamentos -reconociendo su calidad de tratados- en el “Estudio sobre Tratados, Acuerdos y otros Arreglos Constructivos entre Pueblos Indígenas y Estados”, realizado por encargo de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹¹.

Más allá de lograr su reconocimiento como acuerdos vigentes, los parlamentos constituyen un innegable capital histórico, jurídico y simbólico del pueblo mapuche respecto a su existencia, sus derechos y su realidad histórica en la modernidad. A diferencia de otros pueblos de largo sometimiento, los parla-

⁹ Los “parlamentos” son actos-documentos jurídicos firmados, durante el período colonial y la primera fase del período independiente, principalmente (pero no exclusivamente) en los actuales territorios de las Repúblicas de Argentina y Chile entre las autoridades coloniales (en nombre del rey) o autoridades republicanas (en nombre de sus respectivos gobiernos) y autoridades indígenas. La mayoría de los parlamentos fueron ratificados directamente, por el Rey de España o por el Consejo de Indias en su nombre; los parlamentos del período independiente fueron ratificados por el gobierno y/o el Parlamento. Fuente: IBARRA, Mario “Algunas reflexiones y notas a propósito de algunos tratados en este momento no reconocidos, firmados entre potencias coloniales o estados actuales y pueblos indígenas”. Ponencia en “Seminario de Expertos Sobre Tratados, Convenios y Otros Acuerdos Constructivos Entre Los Estados y Los Pueblos Indígenas”, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 15-17 de diciembre de 2003.

¹⁰ LEVAGGI, ABELARDO, “Paz en la frontera. Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina (siglos XVI-XIX)”, Buenos Aires, Universidad del Mueso Social Argentino, 2000

¹¹ MARTINEZ, Alfonso “Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivo entre los Estaos y las poblaciones indígenas” Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión, junio 1999. 60 p. (E/CN.4/Sub.1999/20).

mentos no aluden a “utopías arcaicas”¹², o la nostalgia de un mundo prehispanico premoderno. La paradoja mapuche es, precisamente, la modernidad e historicidad de sus reclamaciones.

A fines del siglo XIX, tras la división del antiguo “país mapuche” entre las Repúblicas Argentina y Chilena, la amplia zona ubicada al sur del río Bío Bío quedó bajo jurisdicción chilena¹³. Allí, el Estado chileno impuso un modelo territorial hegemónico que fraccionó a las comunidades mapuches, convirtiéndolas en un “archipiélago” de reducciones funcionales al patrón económico predominante en la época, fundamentalmente triguero.

A diferencia de los pueblos sorprendidos y sometidos en la primera conquista del siglo XVI, los mapuches no sufrieron el colapso de un universo simbólico frente a lo incomprensible y radicalmente ajeno. La experiencia más fuerte del despojo y sometimiento mapuche comienza recién a fines del siglo XIX, con las repúblicas, truncando una larga etnogénesis colectiva y su experiencia de autonomía, con ejercicio del poder y establecimiento de relaciones políticas modernas, fundadas sobre la sociabilidad y la reciprocidad con Occidente, donde existe presencia y reconocimiento del otro. Las repúblicas y la idea ilustrada del Estado liberal rompieron ese pacto.

1.2.2 La formación de la República y la expansión del Estado

En el imaginario nacional chileno, las actuales fronteras del territorio chileno suelen considerarse como un hecho natural¹⁴. Sin embargo, los asentamientos humanos de la nascente república hacia mediados del siglo XIX, eran los mismos que tuvo la colonia española: entre Copiapó por el norte y el río Bío Bío por el sur. Existían también algunos enclaves aislados de Valdivia, Osorno, Chiloé y Punta Arenas. Tales eran los confines del Chile real, de un millón y medio de habitantes en 1850.

En la primera mitad del siglo XIX, las tierras al sur del río Bío Bío, sur de Mendoza y sur de Buenos Aires, constituían una sola región, desde el Océano Pacífico al

¹² Se alude a la crítica realizada por Mario Vargas Llosa a uno de los principales intelectuales indígenas andinos. “La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo”. Fondo de Cultura Económica, México 1996. Para un comentario crítico a Vargas Llosa Cf. Reseña de COUSIÑO Carlos, en Estudios Públicos N°72, Santiago, 1998

¹³ Pese a la brevedad histórica del dominio chileno al sur del Bío Bío, hacia fines del siglo XX en el sentido común nacional se habían incorporado y “naturalizado” a las regiones australes como parte del continuo homogéneo del país que el gobierno militar numeró de norte a sur, para mayor uniformidad y orden nacional.

¹⁴ Sin embargo, el esquema del mapa de Chile tal como lo conocemos hoy sólo se elabora hacia el primer Centenario en 1910. Como señala Anderson, este tipo de “mapa-logotipo” de las cartografías oficiales es parte del proceso de construcción del imaginario estado-nacional ANDERSON B. “Comunidades Imaginadas”, FCE, México, 1993.

Mapa 1
Territorios y Naciones Indígenas Independientes, siglo XIX



Atlántico, incluyendo la Patagonia. Era el territorio mapuche. Esa fue la frontera meridional común, heredada de la colonia. Las nacientes repúblicas de Chile y Argentina disputaron palmo a palmo las tierras mapuches. Las elites de ambas repúblicas reclamaron para sus respectivos nuevos Estados los títulos coloniales de soberanía de esos territorios, pero el acuerdo de límites sólo llegó cuando lograron someter a su enemigo común: los mapuches.

La expansión criolla fue un proceso simultáneo y coordinado a ambos lados de la cordillera de los Andes, pero también fue mancomunada la resistencia mapuche ante el avance republicano. La historia de la marcha de estas repúblicas hacia el sur, conocida en cada lado como “Pacificación de la Araucanía” y “Campaña al Desierto”, es también la historia de la lucha mapuche por defender su territorio. Tres décadas duraron estos hechos y tres son los actores: el Estado de Chile, el Estado Argentino y el pueblo mapuche. El Wallmapu fue invadido, fraccionado e incorporado militarmente a la soberanía de los estados chileno y argentino en un proceso de expansión republicana, desatado por profundos procesos ideológicos, geopolíticos y económicos.

En la segunda mitad del siglo XIX, la expansión territorial estatal es el resultado de un proceso de cambios culturales, económicos y políticos que vive la sociedad chilena, con la consolidación de una oligarquía liberal que resuelve sus crisis con sendas guerras de expansión. Procesos similares se viven en casi todos los países latinoamericanos, entre los cuales se definirán nuevos balances de fuerzas hacia fines del siglo XIX.

En el ámbito político, tanto Chile como Argentina se consolidaron elites capaces de obrar como dirigentes de sus propias sociedades y, sobre las mismas bases de poder coloniales, proyectar el futuro para las repúblicas.

Alrededor de 1859, ambas elites expanden su comercio exterior con la venta de productos primarios que les representan mayores ventajas y beneficios: el trigo en Chile y la lana en Argentina. Ambas exportaciones dan origen a breves pero decisivos ciclos expansivos y gatillan importantes transformaciones territoriales, sociales y culturales¹⁵.

En este contexto, las antiguas oligarquías terratenientes acceden a nuevos niveles de consumo y levantan una portentosa arquitectura jurídica e ideológica: el imaginario liberal del progreso. A la vez, buscarán expandir sus fronteras agrí-

¹⁵ SEPÚLVEDA, Sergio “El trigo chileno en el Mercado Mundial. Ensayo de geografía histórica”, en *Informaciones Geográficas*, Santiago 1956; SABATO Hilda “Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar 1850-1890” Ed. Sudamericana, Buenos Aires 1989.

colas, ganaderas y estatales. Por esta razón, vieron en las tierras de los pueblos indígenas una vasta frontera de expansión económica y un territorio a incorporar efectivamente a la soberanía de los jóvenes Estados Nacionales. Asimismo, los habitantes de esas tierras, “los araucanos” que en tiempos de la independencia fueron mirados como símbolo de resistencia ante el imperio español, ahora fueron estigmatizados como la “barbarie”, que la nueva élite deseaba superar.

Para los Estados, la invasión republicana del territorio mapuche significó la incorporación a su soberanía de vastas extensiones geográficas, la apropiación de tierras y riquezas, y la solución de las diferencias limítrofes, consolidando sus respectivas fronteras externas. Tras la ocupación, se formaron nuevas estructuras territoriales. Se establecieron modelos geopolíticos urbano-regionales, de poder y ocupación, que subordinaron a los asentamientos indígenas; e integraron las tierras y los recursos para responder a las crecientes demandas internas y a las necesidades de expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas, con miras a la exportación de trigo y lana.

Para los mapuches, la invasión republicana implicó la pérdida de soberanía, el colapso de sus estructuras de poder, cuantiosas pérdidas de vidas, la usurpación de grandes posesiones, el saqueo de sus riquezas, y la incorporación de los sobrevivientes esquilmados y sus descendientes al orden republicano, en estatus de indígenas. Fue el inicio de una época de pobreza, discriminación, nacionalización forzosa, reproducción y reelaboración de la cultura. Los mapuches fueron ciudadanos incorporados a la fuerza a un orden republicano etnocrático, sin derecho a su lenguas a su religión, a su cultura; sin derecho a decidir por sí mismos su destino; y sin derecho a participar en igualdad de condiciones, como colectivo, en la definición de la voluntad general de la República¹⁶.

Los siete pueblos indígenas actualmente comprendidos dentro de las fronteras del Estado chileno (Aymara, Atacameño, Rapa Nui, Mapuche y comunidades Colla, Kawasqar, Yámana) se sitúan en regiones que fueron incorporadas militarmente: el norte andino (1879) como botín de la Guerra del Pacífico; el centro-sur mapuche (1881) por la ocupación militar; los canales australes (1881) después de los tratados del límites con Argentina; y la Isla de Pascua (1888), con la toma de posesión por parte de la Armada.

¹⁶ Recien, en el 2003, un grupo de ciudadanos chilenos, designados por el Presidente de la República para estudiar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, ha señalado ambigüamente que hay responsabilidad del Estado en el daño infligido a los pueblos indígenas. Cf. Informe Final Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, Santiago 2003.

1.2.3 Nuevas Estructuras Territoriales tras la Ocupación

En la amplia zona ubicada al sur del río Bío Bío, luego de la ocupación republicana, se generó un “archipiélago” de reducciones y se consolidó un modelo territorial funcional al patrón económico predominante¹⁷. Sin embargo, geopolíticamente, el archipiélago mapuche constituyó una “frontera interior” para el Estado chileno.

En el escenario post ocupación, la sociedad mapuche logró reconstituir entidades etnoterritoriales, denominadas “zonas vitales” por algunos antropólogos¹⁸. La organización del espacio y de los paisajes culturales se basó en relaciones de hegemonía y subalternidad sedimentadas y “naturalizadas” a lo largo del siglo XX. Expresión de este modelo territorial son, por ejemplo, en el sistema hacienda reducción y el rol director de las ciudades-aldeas¹⁹ sobre sus respectivas microregiones.

Dicho modelo espacial y económico tuvo un corto ciclo de bonanza, asociado a la explotación del salitre entre 1880 y 1920. En el centro-sur, Temuco se formó como ciudad de enclave, cerrada, altamente discriminadora, clasista, racista e intolerante. “Ciudad Maldita” la llamó Gabriela Mistral. La elite racista de Temuco desplazó a las aldeas hacendales hacia 1910 y 20. Dicha elite fue capaz de formar la Sociedad de Fomento para afrontar la crisis agrícola de post I Guerra Mundial, y más tarde creó los Colegios Universitarios de La Frontera. Por cierto, la elite se autorepresentó como sociedad blanca, de colonos, avanzada de la civilización en la frontera de la “barbarie” mapuche.

En ese contexto, emergieron periódicamente opiniones contrarias a la propiedad comunitaria de las tierras mapuches consignadas en Títulos de Merced. Tales opiniones se expresaron tempranamente, ya a fines del siglo XIX, como testimonian los informes de funcionarios de la Comisión Radicadora y del Protector de Indígenas. Las mismas leyes de radicación que ya contemplaban la posibilidad de la partición de la comunidad -a solicitud de los radicados-, fue-

¹⁷ Pese a la brevedad histórica del dominio chileno al sur del Bío Bío, hacia fines del siglo XX en el sentido común nacional se habían incorporado y “naturalizado” las regiones australes como parte del continuo espacial y homogéneo del país que el gobierno militar numeró de norte a sur, para mayor uniformidad y orden nacional.

¹⁸ El antropólogo Miln Stuchlinck alcanzó a percibir que la organización social mapuche partía de una entidad difusa, que a falta de otra denominación llamó, “zona vital”. Con esta observación introducía una diferencia al pulcro modelo de la comunidad reduccional, elaborado por Louis Faron, que ha sido el enfoque socialmente operante en la antropología chilena hasta nuestros días.

¹⁹ En el concepto de “ciudad-aldea” queremos sintetizar la dualidad de las ciudades del sur, que poseen formas y tamaños de población que hacen clasificar como ciudades, pero sus culturas locales son de aldea.

ron modificadas en las primeras décadas del siglo XX por partidarios de erradicar la propiedad comunitaria, considerándola una anomalía que dificultaba el mercado de tierras, del mismo modo opinaban respecto de la prohibición de enajenar. El proceso de radicación quedó inconcluso en 1927, y desde entonces se comenzó a dictar una serie de leyes y decretos orientados a liquidar la propiedad comunitaria indígena.

La presión por la división de la propiedad comunitaria por parte de sectores chilenos y la defensa de la misma por parte de los mapuches, marcó el eje de la problemática indígena desde 1927 hasta 1970. Mientras que la oligarquía chilena consideraba a las comunidades mapuche como una rémora del pasado, para estas comunidades y sus dirigentes la lucha iniciada en esta época significaba la defensa de la colectividad, de la “raza” a la que se pertenece. Este período, conocido nacionalmente como “Estado de compromiso” y de “desarrollo hacia adentro”, es también el periodo en que se va conformando el pensamiento indigenista chileno y en que se realizan las primeras etnografías sistemáticas de la sociedad mapuche. Emerge el “paradigma reduccional”.

Entre 1931 y 1948, 832 comunidades indígenas fueron divididas y fraccionadas en 12.737 hijuelas.

Tabla 1
División de Títulos de Merced, período 1931 —1971

Provincia	Títulos de Merced	%	Superficie Original	%	Superficie Remensura	Nº Hijuela	Promedio Hás/Personas
Arauco	28	36.4	5291.11	54.5	6933.63	620	11.18
Bio-Bio	1	16.7	366	2.2	415.43	23	18.06
Malleco	156	55.7	40484.75	50	47943.15	3889	12.33
Cautin	551	27	78550.26	24	81352.58	7738	10.51
Valdivia	87	18.2	7773.5	11	6270.01	427	14.68
Osorno	9	22.5	298.1	5.5	280.42	40	7.01
Total	832	28.5	132763.72	26	143195.22	12737	11.24

Fuente: H. González “Propiedad Comunitaria o Individual: Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche”. Nutran. Año II, Nº3. Santiago, 1986

Los cambios y “planificaciones globales” iniciados en los años ‘60 ya habían comenzado a afectar la territorialidad, los lugares, las entidades y la red semántica de el Wallmapu mapuche. En los años ‘70, las transformaciones económicas neoliberales comenzaron a incidir fuertemente en la economía del país, afectando la agricultura tradicional triguera y ganadera, asociada al modelo sustitutivo de importaciones. También fue afectada la cultura aldeana de “la frontera”, dependiente cada vez más de la planta de funcionarios públicos y menos de la agricultura.

En este período, el modelo económico neoliberal impuesto por la dictadura militar no sólo caducó la economía regional, formada en el siglo XX y sedimentada en la época sustitutiva de importaciones, sino que abrió paso a nuevas estructuras y dinámicas económicas, trayendo consigo enormes presiones estructurales, económicas y políticas sobre el territorio y la cultura mapuche.

Mediante un proceso de reforma en los años '60-'70 y su revisión liberal a fines de los años '70, el escenario de la producción de alimentos y la matriz exportadora nacional se modificó sustantivamente, con implicancias específicas para las comunidades mapuche, como veremos a continuación.

1.3 Políticas territoriales y Reforma Agraria en Chile

El proceso de la Reforma Agraria chilena, iniciado en 1962 y culminado formalmente en 1989, constituye un capítulo específico de la relación entre el Estado chileno y las comunidades mapuches, en relación a las reclamaciones por tierras indígenas.

En el panorama histórico de América Latina, la Reforma Agraria chilena se ubica en lo que se ha denominado "reformas de segunda generación"; caracterizadas por ser políticas de Estado, cuyo origen no radica en revueltas campesinas o crisis sociales rurales (como fue la primera generación), sino en diseños de cambio estructural gestados desde el centro nacional y político. El marco político que dio sentido a la Reforma Agraria fue el modelo desarrollista nacional. Allí, las reclamaciones de tierras indígenas no fueron una prioridad, e incluso no fueron parte de la política ni de su marco legal en las leyes N° 15.020 de 1962 y N° 16.640 de 1967.

Consecuentemente, con posterioridad al 11 de septiembre de 1973, las políticas implementadas por el gobierno militar, de reversión de expropiaciones y desnaturalización del proceso de destino de las tierras reformadas, también afectaron a las comunidades mapuches.

El desarrollo del proceso de Reforma Agraria en Chile se da entre 1962 y 1973, durante 3 períodos de gobierno, como veremos a continuación.

1.3.1 Período 1962 – 1964: Gobierno de Jorge Alessandri

En este período se debate y aprueba la primera ley de Reforma Agraria chilena (N° 15.020), promovida fuertemente por la presión directa del Departamento de Estado de EEUU, a través del programa de Alianza para el Progreso.

El gobierno de Alessandri realizó una débil puesta en marcha de la nueva legislación. Básicamente, transformó la Caja de Colonización Agrícola en una Corporación de Reforma Agraria (CORA), que en la práctica se limitó a continuar con las mismas políticas de la Caja, culminando un programa de “colonias”, y “huertos familiares” en base a tierras fiscales y predios adquiridos a particulares. Lo nuevo radicó en la focalización del accionar de la CORA en las provincias de Coquimbo y Arauco, beneficiando a comunidades mapuches y contribuyendo a visibilizar su situación.

Pese a la debilidad de la acción gubernamental, en este período se instaló en el debate público la prioridad y urgencia de materializar una Reforma Agraria, lo cual constituyó un tópico de todos los candidatos en la campaña presidencial de 1964. Así, la Reforma Agraria se expuso como una voluntad nacional. Por su parte, las comunidades mapuches vieron en este fenómeno una oportunidad para que la sociedad y el Estado chileno atendieran a su antigua causa.

1.3.2 Período 1965–1970: Gobierno de Eduardo Frei Montalva

El período se caracteriza por la puesta en marcha del proceso de Reforma Agraria propiamente tal, iniciando en 1965 el proceso de expropiación de tierras y liquidación del latifundio. Por lo mismo, es el período en la reforma pasa a ser arena de disputa social, involucrándose al campesinado y marcando un quiebre en la elite chilena.

La institucionalidad creada con la Ley 15.020, ahora reforzada por la Ley 16.040, también se desarrolla. Organismos como la Corporación de Reforma Agraria (CORA), con las amplias facultades de su Consejo; y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), con su capacidad de establecer relaciones clientelares con el campesinado, fueron decisivos tanto para la implementación de la política, como para el debate público en torno la Reforma y sus implicancias.

En este contexto, las comunidades mapuches comenzaron a exigir la incorporación de sus demandas de tierras en el proceso de Reforma²⁰. Como resultado, y en virtud de la Ley N° 15.020, durante este período se expropiaron 71 predios en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín. 24 de estas expropiaciones beneficiaron a comunidades mapuches. Luego, con la ley N° 16.640 (1967), se realizaron otras 89 expropiaciones en las mismas provincias, de las cuales sólo 12 favorecen a mapuches.

²⁰ Tanto la Ley 15.020 como la ley 16.640 incluyeron entre los predios expropiados a aquellos “(...) terrenos ubicados en la zona de aplicación de la ley de propiedad austral donde se hayan producido cuestiones legales sobre el dominio o posesión de la tierra (...)”. La zona de aplicación o “Propiedad Austral”, era “territorio de indígenas” ubicado al sur de Malleco.

Hacia fines de este período, la política estatal de Reforma Agraria entra en crisis, por la confrontación de distintos modelos de sociedad que postulan los elites dirigentes. Asimismo, la población campesina y rural ve frustradas sus expectativas por la insuficiente capacidad de respuesta del Estado, que habiendo prometido llegar a 90.000 nuevos propietarios, apenas contaba unos 4.000 campesinos incorporados en cooperativas asignatarias.

En ese contexto, y en medio de la coyuntura del cambio de gobierno de Frei a Allende, en octubre de 1970 irrumpe el movimiento mapuche con un masivo proceso de recuperación de tierras, conocido como “el Cautinazo”, que continuó hasta 1971, acelerando el proceso expropiatorio. Bajo esta presión, la política nacional agraria debió incorporar la temática mapuche en su programa.

La legislación indigenista de 1972 introdujo modificaciones a la ley de reforma agraria, y estableció mecanismos para dar tratamiento a las reclamaciones de tierras mapuches, en el marco de la reforma agraria. Pero no se trató de una política específica de tierras indígenas, sino únicamente de la incorporación de los indígenas y sus reclamos en el proceso mayor de la reforma.

1.3.3 Período 1971–1973: Gobierno de Salvador Allende Gossens

Utilizando el mismo marco legal de su antecesor, el Gobierno de la coalición de izquierda “Unidad Popular” aceleró el proceso expropiatorio de la Reforma Agraria en todo el país, e incorporó masivamente a las comunidades mapuches.

Sin embargo, el programa de gobierno de la Unidad Popular no era ajeno al énfasis desarrollista, propio de las sociedades modernas y característico de los gobiernos anteriores. Así, dicho programa sugería la “(...) defensa de la integridad y ampliación y asegurar la dirección democrática de las comunidades indígenas, amenazadas por la usurpación, y que al pueblo mapuche y demás indígenas se les aseguren tierras suficientes y asistencia técnica y crediticia apropiadas”.

Esta concepción evidencia que tampoco la Unidad Popular visualizó las reclamaciones de tierras usurpadas en la perspectiva de las comunidades mapuches, observando en ellas solamente una población de escasos recursos bajo amenaza, a la que había que intervenir para “asegurar la dirección democrática”²¹.

²¹ Esta definición de la problemática de las tierras mapuches será retomada por el gobierno de la transición democrática en la coyuntura 1989—1993, repitiendo el gesto de invisibilizar las reclamaciones de tierras usurpadas, hasta que las movilizaciones mapuches las hacen visibles.

Para la izquierda chilena, las comunidades indígenas eran variantes de organizaciones campesinas²².

Esta situación cambió después de la elección de septiembre de 1970, cuando en la macroregión sur se desplegaron múltiples movilizaciones mapuches, que antecedieron a la toma de posesión del Allende. El episodio fue conocido como “el Cautinazo”, y fue un hito político, que se instaló en la agenda del nuevo gobierno la prioridad de la restitución de las tierras usurpadas a los mapuches. El gobierno de Allende asumió explícitamente una “Política de Restitución de Tierras Usurpadas”, consistente en tres programas:

- Convenio CORA- Dirección de Asuntos Indígenas para aplicar la ley 16.640.
- Juicios de Restitución.
- Restitución por la vía administrativa o extra-judicial

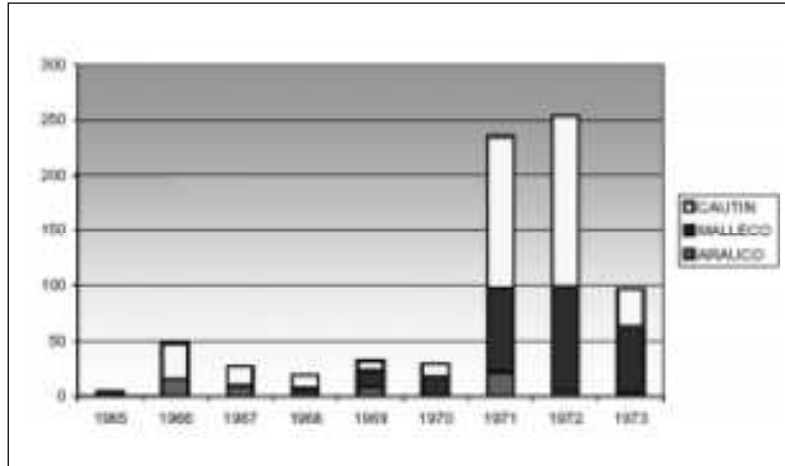
La Dirección de Asuntos Indígenas prometía ser un sistema fácil, rápido y sencillo para la devolución de tierras a las Reducciones Mapuches, sin necesidad de recurrir al juicio. La CORA se comprometía a asignar tierras a los mapuches organizados en Cooperativas Campesinas.

Adicionalmente, de acuerdo al compromiso pactado con las organizaciones mapuches, en 1971 el gobierno de Allende presentó al Parlamento chileno un proyecto de ley de asuntos indígenas, donde se proponía una aplicación específica de la ley 16.640 para resolver reclamaciones de tierras; y la destinación de fondos para comprar tierras usurpadas, a fin de restituirlas a las comunidades. Tras la negociación y reducción de los alcances, fue aprobada la nueva ley el 15 de septiembre de 1972, con el número N° 17.729.

El gráfico siguiente muestra la dinámica de expropiaciones por año desde 1965 a 1973, donde puede apreciarse el brusco aumento que se produce en 1971 y 1972 en las provincias Arauco, Malleco y Cautín.

²² El documento de “Las primeras cuarenta medidas” del programa de la UP no explicitaba ninguna política relativa a los mapuches. Y en su propuesta respecto a la Reforma Agraria, conocido como los “20 puntos” señalaba en su punto 5º: “A través de una nueva concepción jurídica se buscará la integración y colaboración en una acción unitaria de los distintos tipos de organizaciones de campesinos: de asalariados, de empleados, medieros, afuerinos pequeños y medianos agricultores, etc. Esto implica la complementación de las tareas de los sindicatos, asentamientos, cooperativas campesinas, comunidades indígenas y otros tipos y formas de organización de los pequeños agricultores, con los comités de pequeños agricultores”.

Gráfico 1
Cantidad de expropiaciones por provincia y año, período 1965-1973



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Expedientes de Expropiaciones Reforma Agraria, elaborada con datos de Archivos de Tierras CORA-ODENA-SAG.

Tabla 2
Número de expedientes de expropiación, según provincia y año²³

Año	Arauco	Malleco	Cautín	Total	Superficie (há)
1965	4	0	0	4	10.471,3
1966	16	0	32	48	47.376,6
1967	10	0	17	27	30.075,5
1968	5	3	11	19	29.682,5
1969	8	15	9	32	44.723,7
1970	0	18	11	29	50.903,0
1971	22	76	137	235	291.017,0
1972	5	94	155	254	283.897,7
1973	4	59	34	97	77.285,3
Total	74	265	406	745	865.110,6

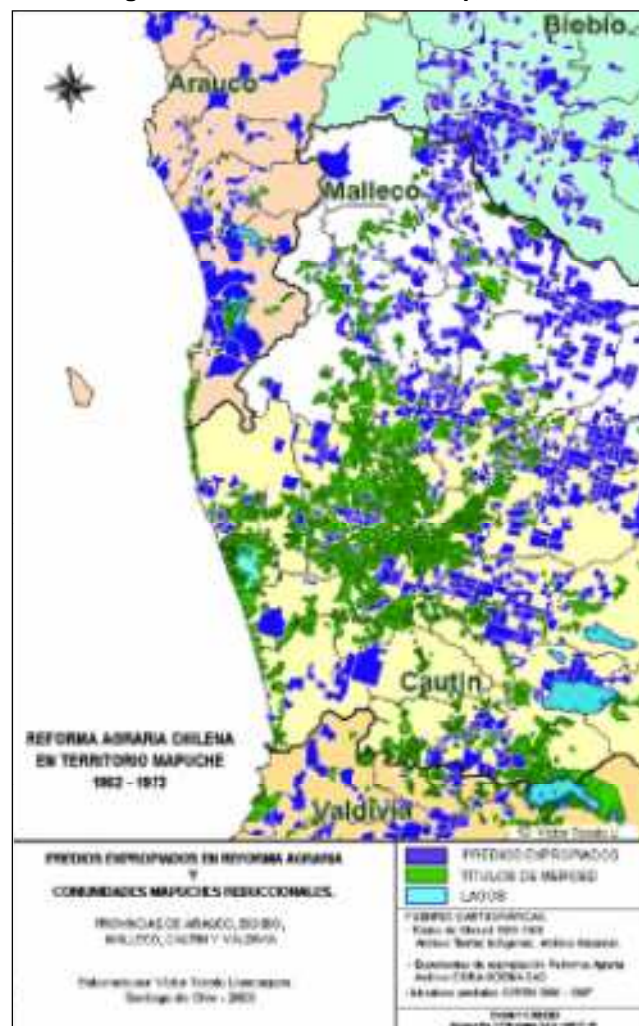
Fuente: Elaboración del autor

²³ La unidad de análisis utilizada para construir el cuadro y realizar el estudio es el "expediente de expropiación". De acuerdo a la ley, las expropiaciones eran sancionadas casa una de ellas por un "Acuerdo de Consejo", en donde se tuvo a la vista informes técnicos y estudios de títulos, dan origen a expedientes de cada caso. El acuerdo expropiatorio se refiere a un predio, el cual puede estar constituido por uno o varios fundos o propiedades, y a la vez puede estar integrado por uno o varios roles de avalúo del Servicio de Impuestos. No es lo mismo hablar de cantidad de expropiaciones que cantidad de propiedades expropiadas. Diversos autores presentan estadísticas relativas la Reforma Agraria que presentan algún grado de imprecisión al no realizar estas distinciones preliminares, mezclando predios expropiados con predios fiscales transferidos a CORA, o utilizando como unidad de contabilidad las "fichas prediales" elaboradas por ODENA en 1980 y aún en uso en el Archivo de SAG.

Durante todo el gobierno de Allende, se expropiaron 152 predios a favor de comunidades mapuches. Sumadas las superficies expropiadas a favor de mapuches entre 1865 y 1973, más las tierras reformadas en el periodo 1962 – 1964, la superficie recuperada alcanza la cifra de 165.340 hectáreas físicas en las provincias de Arauco y Cautín. A esta superficie debe agregarse las tierras recuperadas en las provincias de Valdivia y Osorno.

En el mapa siguiente puede apreciarse la extensión y cobertura del proceso expropiatorio en Arauco; valle de secano interior y costero de Malleco; Cautín y sección norte de la Provincia de Valdivia.

Mapa 2
Reforma agraria chilena en territorio mapuche, 1962-1973



Fuente: Elaboración del autor.

Las recuperaciones de tierras mapuches recibieron una amplia cobertura de prensa, conmocionando a la macroregión sur de Chile. Sin embargo, sólo una parte de las tierras expropiadas en la zona mapuche fueron para las comunidades. Sólo el 18% de las tierras expropiadas en el territorio entre Arauco y Cautín fueron asignadas específicamente a comunidades mapuches. Si se incluye a Valdivia y Osorno, el porcentaje de participación baja a 8%.

Antes de 1973 se habían entregado tierras a 30 cooperativas asignatarias en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, las que reunían a 1.636 socios, recibiendo un total de 66.575,38 hectáreas. De estas cooperativas, al menos 6 estaban integradas principalmente por campesinos mapuches.

Tabla 3
Cooperativas Asignatarias: Provincias de Arauco, Malleco Y Cautin

Provincia	Comuna	Cooperativa	Socios	Superficie
Arauco	Arauco	3	85	6.377,9
	Cañete	3	330	4.651,3
	Contulmo	2	114	7.337,0
	Lebu	1	12	619,7
	Los Álamos	2	45	3.719,0
Malleco	Lumaco	1	80	5.074,4
Cautin	Carahue	2	44	3.330,9
	Cunco	1	35	1.818,6
	Freire	4	119	7.576,7
	Lautaro	5	526	11.123,8
	Nueva Imperial	1	25	1.285,8
	Saavedra	1	16	986,7
	Vilcún	4	205	12.673,6
Total		30	1636	66.575,4

Fuente: Elaboración del autor

La evaluación del proceso de reforma, al año 1973, arroja déficit desde la perspectiva de los intereses y derechos mapuches. Muchas tierras fuertemente reclamadas no pudieron ser expropiadas, pues no eran aplicables las causales establecidas en la ley de Reforma Agraria²⁴.

Adicionalmente, la gran mayoría de los predios expropiados, situados en tierras antiguas y territorio histórico mapuche, fueron tratados de modo similar al latifundio chileno de la zona central. Al principio, la CORA entregaba la administración a los asentamientos constituidos con peones e inquilinos chilenos de los fundos, legitimando las antiguas usurpaciones. Este tratamiento se basaba en la

²⁴ CHONCHOL, Jacques, Op. cit

premisa que las reclamaciones de tierras usurpadas se referían sólo a las tierras bajo Títulos de Merced²⁵. Posteriormente, y gracias a la fuerza de la movilización mapuche, se incorporaron las reclamaciones de tierras antiguas.

Por su parte, el campesinado chileno regional, de origen muy distinto al de la zona central, percibió a los mapuches y sus reclamaciones como una competencia a sus propias pretensiones de acceso a las tierras, por lo cual mostró una alta dosis de racismo, incluso más tajante que los latifundistas²⁶.

En este período, las ideologías de la izquierda chilena concibieron a los mapuches como minorías étnicas y subcultura campesina chilena²⁷, que debía integrarse con “los pobres de la ciudad y del campo”, formando un “pueblo” único. De acuerdo a esta conceptualización, los mapuches debían organizarse en nuevos asentamientos, junto a campesinos chilenos, y reorganizar su economía en cooperativas agrícolas o Centros de Reforma Agraria. Ante la negativa de muchas comunidades a adoptar este tipo de orientaciones, los mapuches fueron acusados de “indios pequeño burgueses”. Fue un desencuentro de mundos y representaciones²⁸.

Pese a estas dificultades, lo importante del período 1962 –1973 fue que por primera vez, después de la ocupación de su territorio, los mapuches pudieron recuperar al menos una porción de las tierras usurpadas. En este corto período, los mapuches recuperaron más de 160.000 hectáreas de tierras, en su mayoría tierras antiguas; y parte de las tierras de títulos de merced, que habían perdido por diversas vías. En algunos lugares se alcanzaron a constituir Cooperativas mapuches, como los casos de Antiquina, Sara de Lebu en Arauco, Amuley Cuyinco en Saavedra, Cooperativa Lautaro en Lumaco. Sin embargo, al mo-

²⁵ Cf. Mensaje de Presidente Salvador Allende al Congreso Nacional, 21 de mayo de 1971. También CIDA “Tenencia de la Tierra y desarrollo Socio-económico del Sector Agrícola”, Santiago 1966.

²⁶ HERNÁNDEZ, Isabel “Autonomía o Ciudadanía Incompleta. El Pueblo mapuche en Chile y Argentina”. CEPAL, Santiago 2003.

²⁷ Véase el texto “La Cuestión Mapuche” de Alejandro SAAVEDRA, publicado por el Instituto de Capacitación de la Reforma Agraria, ICIRA, 1970. 30 años después, ver el artículo Cf. “Los Mapuches en la sociedad chilena actual”, LOM, Santiago 2002.

²⁸ Después de 11 de septiembre de 1973, los mapuches fueron duramente reprimidos por las fuerzas armadas y latifundistas, acusados de “indios revolucionarios”. En los años ochentas los mapuches que defienden sus tierras serán reprimidos acusados de “comunistas”. Al inicio de la transición democrática en los años noventas, al exigir sus derechos, fueron acusados de “radicales”. La última versión de las representaciones estigmatizantes de los mapuches, es la tipificación realizada por antropólogos y periodistas chilenos, que etiquetan al movimiento mapuche contemporáneo como “etnonacionalistas fundamentalistas”, aplicando esquemas conceptuales elaborados a propósito de conflictos de minorías nacionales separatistas del primer mundo. Correspondiente con estas representaciones intelectuales chilenas, la Fiscalía Penal ha construido la tipificación penal de las organizaciones tradicionales mapuches y sus jefaturas —lonkos y werkenes— como “asociaciones ilícitas”, una amenaza a la seguridad de Estado, y calificado su demanda de territorios ancestrales como una finalidad “terrorista”.

mento del golpe de Estado de 1973, la mayoría de los mapuches incorporados al proceso se encontraban en “situaciones transitorias” de tenencia de la tierra²⁹, al igual que la inmensa mayoría del campesinado de la Reforma Agraria.

Esta situación de transitoriedad se explica en la mayor parte porque aún no se había definido la modalidad de transferencia y aún se estaba en el plazo legal de tres años antes de la asignación³⁰. A Septiembre de 1973, la mayor parte de la tierra no era de los campesinos ni de los mapuches, sino de la CORA. El corte abrupto del proceso con el golpe de Estado de 1973, zanjó las discusiones.

El “Cautinazo” es un hito en la historia mapuche post sometimiento. Más allá de la fechas de 70-73 (para algunas zonas el hito es anterior), lo crucial es el punto de inflexión en la historia de la relación de los mapuches con el Estado y la sociedad chilena y su constitución como sujeto político. El “Cautinazo” reafirmó la centralidad de la memoria mapuche como política y agencia. Si bien el proceso de recuperación de las tierras ancestrales quedó trunco en septiembre de 1973, el quiebre simbólico del arreducciónamiento mapuche paso a ser irreversible. La historia de cada comunidad y del movimiento mapuche tiene un antes y un después de ese momento emblemático. Sólo con ese dato en mente, ese marco de la memoria colectiva, es posible comprender el temprano resurgir de la movilización mapuche bajo dictadura, que ya en 1978 emerge con un claro discurso de derechos como pueblo y recuperación de todas las tierras.

1.3.4. El “nuevo orden” neoliberal

Al igual que en todo el país, las primeras políticas implementadas en la macroregión sur de Chile fueron de represión y disciplinamiento. Es posible sostener que esta represión estuvo directamente relacionada con la revancha de los latifundistas y con los antiguos fantasmas que había despertado en el imaginario chileno la movilización mapuche por sus tierras, en el marco del proceso de Reforma Agraria.

La Reforma Agraria como programa legal, obligaciones estatales e institucionalidad, continuó después de 1973, pudiendo distinguirse diversos

²⁹ A septiembre de 1973 había más de 95.000 campesinos incorporados al proceso de Reforma Agraria, organizados en asentamientos comités campesinos, centros de reforma agraria (CERA), y cooperativas asignatarias. Los únicos propietarios de tierras reformadas eran estos últimos, los que sumaban sólo 9.000 campesinos en propiedad cooperativa.

³⁰ Para más información véase el estudio por los principales teóricos de la reforma Agraria, en BARRACLOUGH Solon y FERNÁNDEZ José “Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena”, Siglo XXI, México, 1974.

períodos y fases del proceso en los siguientes 17 años, lapso superior al comprendido desde la puesta en marcha de la Reforma en 1962. Obviamente, el sentido de la Ley fue modificado, vía decretos, políticas gubernamentales y decisiones del nuevo Consejo de la CORA, integrándose la Reforma Agraria en otro proyecto de país, y una radical transformación del territorio rural a lo largo de Chile. Para el pueblo mapuche, esta nueva política y nuevo proyecto de país tendría impacto tanto o más significativos que en la primera época (1962-1973).

1.4 La política territorial durante el gobierno militar

En la nueva política regional del gobierno militar confluyeron dos vertientes aparentemente contradictorias: la descentralización neoliberal y la planificación regional.

En este conjunto de políticas, algunas continúan las tendencias de políticas nacionales propias de los años '60-'70 (Reforma Agraria, regionalización y fomento forestal), pero adquieren un sentido inédito en el marco de un modelo monetarista, de libre mercado y primario exportador, con impactos de larga duración.

Específicamente, la corrección de las disparidades del desarrollo territorial en Chile estaban en la agenda de las políticas estatales desde los años sesenta. La CORFO y posteriormente la Oficina de Planificación Nacional (ODENA), creadas durante el gobierno de Frei Montalva, fueron los centros de elaboración de una estrategia territorial con posterioridad al golpe de Estado. Un grupo de tecnócratas regionalistas encabezados por Sergio Boisier de CEPAL, elabora un memorándum titulado "Restauración nacional y desarrollo regional. Bases para una política", cuya finalidad era rescatar la labor de una década de planificación regional en Chile, estimando que "La etapa actual de reconstituir y restauración que vive Chile presenta una oportunidad inmejorable para atacar las causas de fondo que determinan la forma que asume el desarrollo económico territorial de Chile. En verdad, de no aprovecharse esta coyuntura, parece poco probable que sea posible alterar de manera significativa el patrón de desarrollo espacial del país".

Dicho diagnóstico es compartido por los militares, quienes impulsan una profunda reforma administrativa, y realizan un peculiar mixtura de doctrinas, de descentralización económica neoliberal, planificación regional y seguridad nacional.

La Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) se encargó de implementar una completa reorganización de la división político-administrati-

va del país y de los sistemas de gobierno y administración interior. Entre los objetivos de la reforma, destacan:

- Cada unidad regional debería actuar con una dotación de recursos naturales que avalara una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se desea imprimir al país.
- Debía poseer una estructura urbano-rural que garantizará un nivel de servicios básicos a la población regional y, además, contar con un lugar central que actuara como núcleo de las actividades económicas y sociales para orientar la dinámica de crecimiento.
- Es necesario, que exista una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo, actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo.
- La delimitación geográfica contempla los objetivos de la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional.

Estos objetivos expresan el móvil del nuevo programa económico, privilegiando la opción exportadora, basada en recursos naturales, en reemplazo del modelo industrial sustitutivo de importaciones. Las políticas liberalizadoras, la reducción de aranceles y la devaluación, fueron los principales mecanismos de reestructuración de la economía. Además, se acompañó de un fuerte incentivo a las inversiones extranjeras por medio de las facilidades establecidas en el DL 600.

La política regional fue funcional a este diseño. El objetivo manifiesto de la CONARA era fomentar la competencia para los mercados internacionales, con cada entidad regional libre de capitalizar sus “ventajas comparativas”. Se promovió la transformación hacia una economía primario-exportadora sustentada en la explotación de minera en la zona norte-centro, la agroindustria en la zona centro-sur, la silvicultura en la región sur y la pesca, a través de todo el territorio marítimo nacional.

Es elocuente la representación de las regiones que realiza CONARA en 1975, en que indica las potencialidades de mercado para cada región, subrayando en su gráfica de flechas hacia el exterior el sello del nuevo discurso representación del espacio regional. Para las regiones del sur señala: “Octava Región: relación con el mercado mundial (complejo portuario), función siderúrgica y petroquímica esencial. Relación con Argentina (centro-oeste). Exportación de productos del bosque, de la pesca, y pastorales (...) Novena Región: exportaciones agropastorales y forestales. Potencial turístico”.

Sin embargo, este modelo de desarrollo territorial estuvo siempre sometido a tensión con las políticas macroeconómicas. Las políticas neoliberales causaron impactos diferenciados en las regiones, dando origen a situaciones de crisis en algunos sectores tradicionales y de auge en nuevos sectores. Emergieron conflictos sectoriales territorializados que afectaron incluso a partidarios del go-

bierno militar, como los productores de trigo y leche de la región sur. Estos impactos no fueron indiferentes para el discurso regionalista de CONARA y generó algún grado de discrepancia al interior del gobierno militar, en particular de las autoridades regionales.

En 1977, en una reunión con todos los intendentes, a su vez subordinados militares, el general Pinochet, presidente de la Junta Militar de Gobierno, zanjó las discrepancias fijando lo que ha sido la regla de hierro para los intendentes hasta nuestros días: “Los señores Intendentes (son) representantes del Presidente de la República en las regiones y no representantes de las regiones ante el Presidente”. La mixtura entre políticas neoliberales y desarrollo regional había llegado a su límite. A partir de 1978-1980, se debilita la función de ordenamiento territorial, dándose por concluida la reestructuración del Estado a lo largo del territorio nacional.

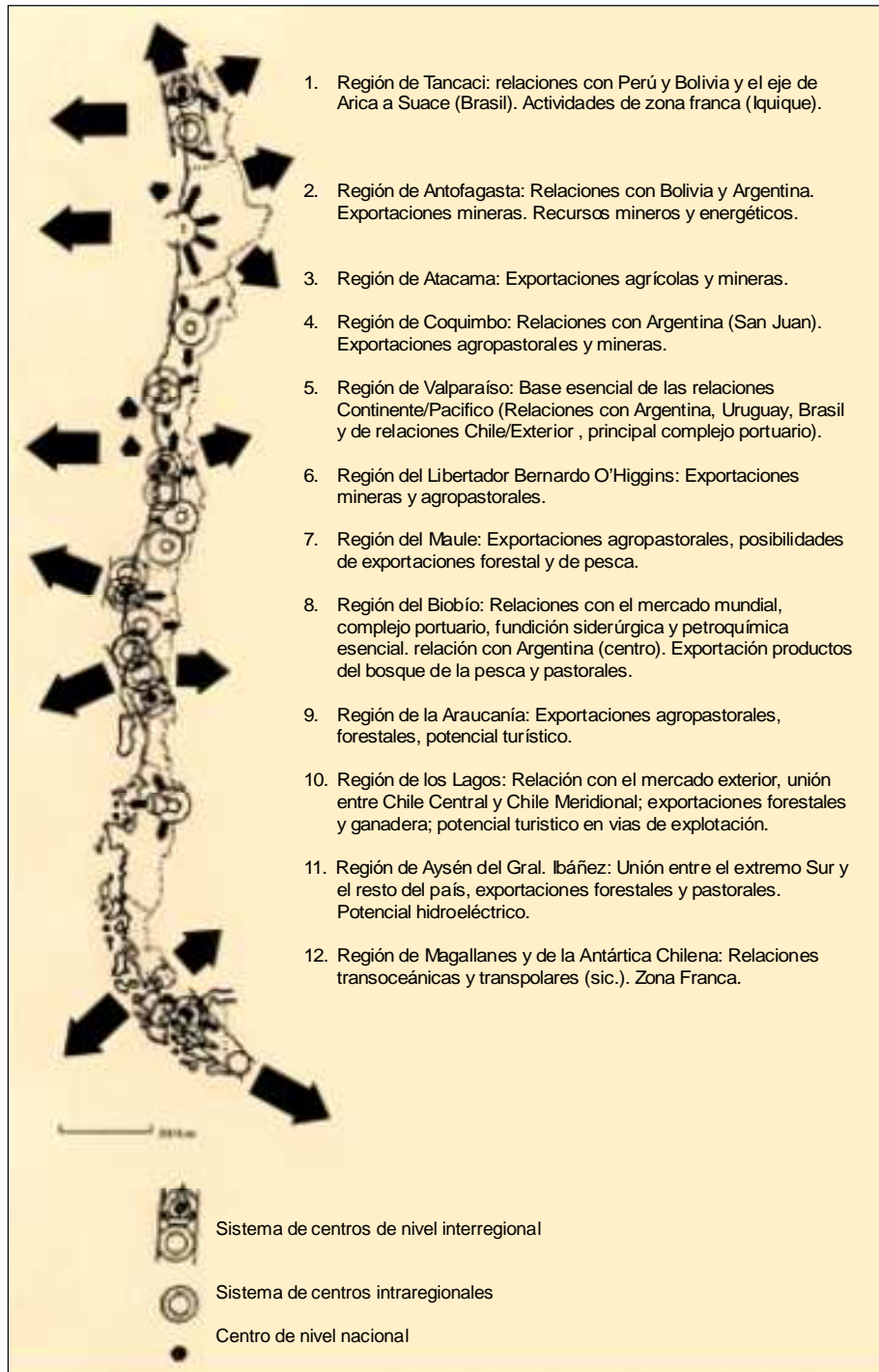
A fines de los años '70 y comienzos de los '80, tiene lugar un cambio fundamental al interior del gobierno militar, que reorienta la conducción económica y política hacia un paradigma neoliberal ortodoxo, íntimamente vinculado a los grupos económicos y al núcleo teórico y político neoliberal estadounidense. Tales grupos de interés utilizarán al país, durante todo el período dictatorial, como laboratorio de reformas estructurales monetaristas, apelando a la necesidad no de restaurar, sino de refundar íntegramente el Estado, la economía y la sociedad.

En este contexto, después del golpe de Estado, se desarrolló un masivo proceso de revocaciones de las expropiaciones realizadas en virtud de la Reforma Agraria y una “normalización” y restauración de los derechos de los propietarios latifundistas, con el consiguiente reforzamiento de su seguridad jurídica.

Los cambios jurídicos y económicos se concentraron en el derecho de propiedad³¹. En el caso de la tierra, las reformas modificaron el sistema de titulación individual y favorecieron la desregulación del mercado de la propiedad del suelo rural. Una etapa sustantiva de esta transformación fue el proceso que afectó a las tierras reformadas en los años '60-'70, que alcanzaban al 65% del

³¹ Hasta entonces, existía en Chile una pluralidad de tipos especiales de propiedad colectiva y de sistemas para la administración de bienes públicos, con sus diversas regulaciones. Considerando los diversos cambios constitucionales y legales en torno al derecho de propiedad y su función social, que tuvieron lugar entre los años '60 y '70, el quiebre del régimen democrático y el golpe de estado de 1973 se explica en gran medida por los intereses afectados por estos cambios. Sin embargo, este proceso de “restauración” no explica totalmente el desarrollo histórico del cuadro político legal desde comienzos de los años '80. El golpe de Estado fue la oportunidad para un golpe de audacia sobre el país, condicente a la reformulación radical y sistemática de todos los regímenes de propiedad en un diseño totalmente nuevo y experimental, bajo el modelo Law & Economy de Chicago (HUNEEUS, Carlos “Technocrats and Politicians in a Authoritarian Regime. The “ODEPLA boys’ and the ‘Gremailist in Pinochet’s Chile”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, N° 2.200)

Mapa 3
Regiones Chilenas y sus Funciones. Carta de la CONARA, 1975



Fuente: Elaboración del autor.

suelo con potencialidades agrícolas del país y de las cuales más del 90% se encontraba en manos del Estado a través de la Corporación de Reforma Agraria.

Otra etapa decisiva fue la liquidación de la propiedad comunitaria mapuche. Para la doctrina neoliberal, la propiedad comunitaria mapuche era un residuo anómalo, entre muchas otras herencias del pasado reciente. En esta perspectiva neoliberal, también eran anómalos los sistemas de cooperativas, el régimen de propiedad minera, la legislación sobre derechos de aguas, el ordenamiento del suelo urbano, las tierras de la reforma agraria y diversas regulaciones a los mercados de bienes.

Sin embargo, esa política de liquidación de la propiedad comunitaria, necesario es subrayarlo, fue sólo una pieza más dentro del sistemático programa neoliberal.

IMPACTOS DEL RÉGIMEN NEOLIBERAL SOBRE EL TERRITORIO, LOS RECURSOS Y LOS DERECHOS DEL PUEBLO MAPUCHE



CAPÍTULO 2

IMPACTOS DEL RÉGIMEN NEOLIBERAL SOBRE EL TERRITORIO, LOS RECURSOS Y LOS DERECHOS DEL PUEBLO MAPUCHE

2.1 La matriz económica y legal del modelo chileno y sus implicancias en la macroregión sur

Durante el proceso de transformación económica, política y social promovido por el gobierno militar, la macroregión sur se vio afectada por una serie de políticas regionales, agrarias y macroeconómicas, de inspiración neoliberal. Tales iniciativas dan cuenta de una arquitectura económica-jurídica sistemática y coherente, desplegada entre 1974 a 1981. Algunos de sus ejes principales fueron:

- Política territorial de regionalización y reestructuración administrativa de CONARA.
- Liberación de precios, rebaja de aranceles y reorientación de la economía a un patrón primario exportador.
- Culminación del proceso de Reforma Agraria, con una nueva orientación.
- Revocación de parte de las expropiaciones de la Reforma Agraria.
- La asignación y transferencia del saldo de tierras reformadas, en propiedad individual.
- Liberalización del mercado de tierras reformadas con la desprotección de las parcelas asignadas y liquidación de las cooperativas.
- Fomento a la industria forestal, por medio del Decreto Ley 701³²; apertura de líneas crédito para plantaciones; traspaso de predios e infraestructura forestal fiscales a privadas.
- División de la propiedad comunitaria mapuche.
- Nuevo régimen legal de propiedad y concesión de los recursos naturales.

³² El Decreto Ley N°701 de 1974 estableció el otorgamiento de subsidios directos a la forestación, beneficiando principalmente a las empresas forestales. Según información recopilada por Manzur (2005), "estimaciones globales indican que entre 1974 y 1992, se habrían sustituido más de 200.000 hectáreas de bosque nativo", principalmente a causa de la plantación de pinus radiata y eucaliptos, destinados a la exportación de madera y celulosa. En los capítulos siguientes se presenta una revisión más acabada de esta disposición legal.

En el caso de la macro región sur, esta transformación se expresa de manera particular en la redefinición de dos políticas estatales heredadas: la política forestal que se había iniciado en los años sesenta y la reforma agraria. Además, el pensamiento económico neoclásico respecto a las relaciones entre derecho de propiedad individual y crecimiento económico será determinante en las nuevas políticas, y regímenes legales en materia de propiedad rural y recursos naturales.

Siguiendo con la aplicación rigurosa y dogmática del modelo, se desreguló el mercado del suelo urbano, aplicando un conjunto de medidas que eliminaron las normas sobre "límites urbanos", definiéndose extensas áreas de "expansión urbana" y, en general se liberalizó la subdivisión y transacciones de suelo. Asimismo, el decreto 3.516 de 1980, que permitió la subdivisión de los predios rurales hasta media hectárea, lo que fue una medida indirecta de desregulación, que ha hecho posible la expansión de las ciudades por vía de "parcelas de agrado". El "límite urbano", se decía, más que una norma fijada discrecionalmente, debía corresponder a la curva de precios donde se equilibran espontáneamente los usos rurales y urbanos; las normas y regulaciones, que implican decisiones arbitrarias que alteran el libre funcionamiento de los mercados, debían por lo tanto ser las mínimas.

Simultáneamente, se modificó el conjunto de los regímenes legales de propiedad de los recursos naturales -aguas, minería, riberas- adecuándolos a una estricta lógica neoliberal.

Una década después, los resultados más evidentes de este proceso en la macroregión sur fueron: la drástica transformación del territorio y sociedad; la emergencia de enclaves forestales y turísticos; y el cambio el sistema urbano-regional, entre otros. Estos fenómenos impactaron estructuralmente la organización del espacio y fronteras etnoterritoriales.

2.2 Políticas sectoriales, impactos territoriales

Durante el período militar, fueron implementadas cuatro políticas sectoriales de alto impacto en la macroregión sur, cuyos efectos han sido complementarios y decisivos en la actual configuración regional y los conflictos étnico-territoriales:

- La culminación del proceso de Reforma Agraria, revisando las expropiaciones y asignado en propiedad las tierras reformadas y liquidando las cooperativas.
- La reforma de los regímenes de propiedad de las tierras indígenas.
- La reforma de los regímenes de propiedad de los recursos naturales.
- El fomento de la industria forestal, a través de herramientas como el subsidio directo establecido en el DL N° 701.