

Las tres primeras, referidas al establecimiento de derechos de propiedad, su regularización, individualización y titulación, fueron diseñadas para favorecer el desarrollo de la cuarta; esto es, el fuerte incentivo al desarrollo de la industria forestal y los mercados respectivos.

Todas estas políticas implicaron una fuerte transformación de las instituciones relacionadas (CORA, ODENA, SAG, IDI, INDAP), dando lugar a una época de frenética actividad en el Ministerio de Agricultura.

En la antigua CORA, luego llamada ODENA cientos de funcionarios revisaban expedientes de expropiación, preparaban base de remates, y decenas de empresas consultoras diseñaban proyectos de parcelación, se revisaban decenas de miles de postulaciones a parcelas, se seleccionaban, se presentaban títulos. Otro tanto ocurrió en CONAF, que por un lado remataba los predios que le transferían CORA y ODENA, y por otro lado, decenas de funcionarios se ocupaban de revisar la avalancha de solicitudes de empresas y agricultores interesados en beneficiarse del subsidio a la actividad forestal.

Hacia 1979, otro frente de activismo burocrático se abre en la recién creada Dirección de Asuntos Indígenas dependiente del INDAP, y decenas de funcionarios, topógrafos, agrimensores, cartógrafos, abogados y secretarías comienzan a trabajar en el masivo proceso de división de las comunidades mapuches. El apoyo del Banco Mundial permitió financiar estos procesos masivos de transformación de la propiedad.

2.2.1 De la reforma agraria al mercado de tierras

A septiembre de 1973, la CORA tenía la propiedad de la mayor parte de las tierras expropiadas y de tierras fiscales traspasadas. Al ser el Estado el principal propietario de las tierras reformadas del país, tuvo la opción de plantearse diversas opciones de política. Sin embargo, en el gobierno militar primó la entrega de las tierras al mercado por encima de la opción de retrotraer la situación al período previo a la Reforma Agraria.

Sobre esta base, la política de tierras del gobierno militar puede ser caracterizada en dos fases: de “normalización” y de “asignación”. La primera consistió en la revisión sistemática de las expropiaciones, tanto por vía administrativa como judicial, a iniciativa de los nuevos directivos de CORA, por acción judicial, o por solicitud a la administración realizada por los antiguos propietarios. La segunda, consistió en la transferencia de predios a diversas entidades fiscales; la venta directa de predios a sociedades agrícolas formadas por ex-asentados; el remate de predios en subasta pública; asignación de parcelas individuales en

proyectos de parcelación; remate y transferencia de Reservas CORA y retazos de predios.

Por diversas vías, todas las tierras terminaron disponibles para el mercado. El siguiente cuadro resume los procedimientos empleados en ambas fases.

Figura 1
Esquema de las tierras de la reforma agraria chilena

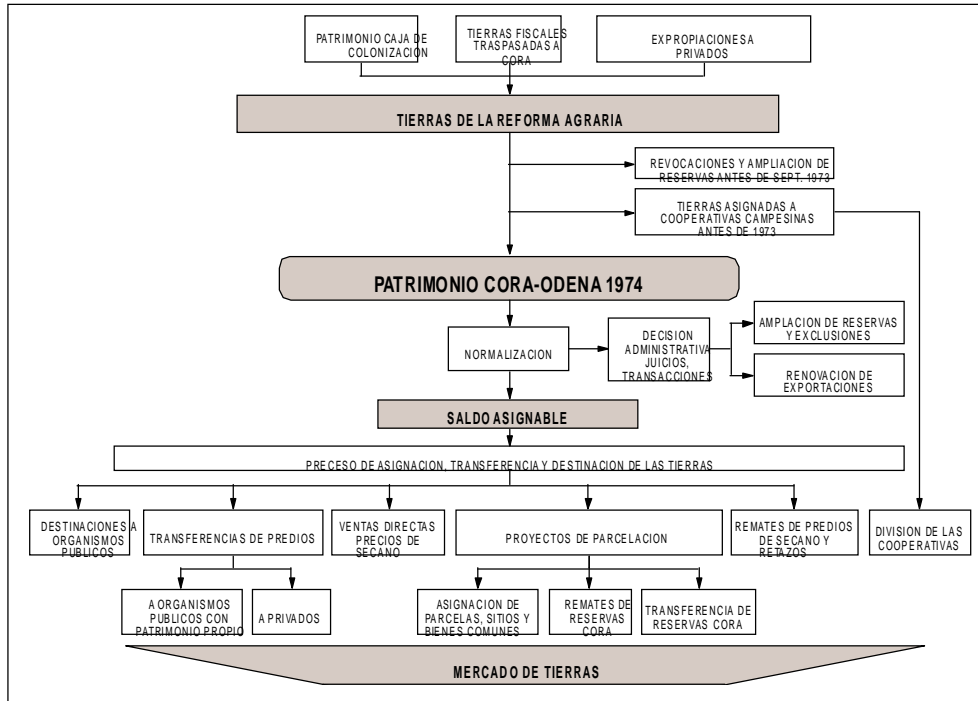


Diagrama de síntesis elaborado por Víctor Toledo, 2003

2.2.2 La fase de "normalización"

Principalmente, esta fase comprendió dos tipos de iniciativas:

- Revocación de expropiaciones.
- Ampliación o reconocimiento de derechos de reservas y exclusiones a favor de los antiguos propietarios.

En el caso de las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, fueron revocadas 338 expropiaciones de un total de 745 expedientes, equivalentes a 406.856,9 hectáreas físicas. Ello corresponde al 47% de la superficie expropiada.

En los restantes predios no revocados, se ampliaron o reconocieron las exclusiones y derechos de reservas a favor de los antiguos propietarios. En definitiva, quedaron en estas tres provincias, en calidad de tierras reformadas, 374.909,05 hectáreas, es decir el 43,6% de la superficie expropiada.

En el caso de Malleco, fueron revocadas un 46% de las expropiaciones, lo que medido en superficie significó restituir por esta vía un 60% de la superficie de tierras reformadas. En Cautín se revocó un 47,4 de las expropiaciones, lo que representa un 37,1% de las tierras reformadas. En Arauco, sólo se revocaron 18 expropiaciones, lo que representa un 24,3 del total.

Tabla 4
Superficie expropiada reforma agraria a septiembre de 1973 y post “normalización”

Provincia	Hasta Sep. 1973	Post “Normalizacion”
Arauco	123.632,70	85.110,20
Malleco	424.238,50	127.854,00
Cautín	317.239,40	161.944,85
Total	865.110,60	374.909,05

Fuente: Elaboración del autor en base a Archivo CORA-ODENA-SAG

El total de expropiaciones revocadas en estas provincias representa un porcentaje superior a la media nacional. En todo el país, se revocó un 31% de expedientes de expropiación, lo que equivale a restituir un 27,2 de la superficie de las tierras reformadas.

Las revocaciones afectaron a gran parte de las comunidades mapuches que hasta antes del golpe de Estado no habían recibido formalmente las tierras en propiedad. Además, hasta 1973 muchas comunidades realizaron trabajos de reforestación apoyados por CONAF y por tanto, el proceso de “normalización” les significó perder no sólo las tierras, sino también su esfuerzo y capitales.

Al agregar a las revocaciones las superficies restituidas por exclusiones y reservas, podemos clasificar las comunas según rangos de porcentaje de restitución. Entre ellos existe un alto porcentaje de tierras restituidas a los antiguos propietarios en la zona de la cuenca Puren, Lumaco, Cholchol e Imperial. Como referencia se agregaron comunas aledañas de las provincias de Bío Bío y Valdivia.

2.2.3 La fase de “asignación” de tierras fiscales y expropiadas³³

La asignación se basó principalmente en cuatro mecanismos:

- La transferencia de predios a diversas entidades fiscales.
- La venta directa de predios a sociedades agrícolas formadas por ex asentados (en el caso de Arauco, Malleco, Cautín no se aplicó esta modalidad)
- El remate de predios en pública subasta.
- Remate y transferencia de Reservas CORA y retazos de predios (retazos procedentes de algunas de las formas de asignación: proyectos de parcelación, transferencias de predios, ventas directas, remates de predios).

Sólo una parte de las tierras reformadas, post proceso de “normalización”, fueron asignadas a campesinos, en propiedad individual, a través de proyectos de Parcelación. De ellos fueron excluidos aquellos asentados de predios cuyas expropiaciones fueron revocadas. Asimismo, el nuevo reglamento de postulación excluyó a asentados que hubiesen participado de tomas o acciones clasificadas como “violentas” por las nuevas autoridades.

Una parte sustantiva de las plantaciones de la emergente industria forestal se realizó en tierras que fueron parte de la Reforma Agraria, y que por vía de CONAF quedaron en manos de empresas forestales. Junto al D.L. 701, a través de la estrategia de asignación el Estado entregó un doble subsidio a estas empresas, lo cual era coherente con la política de desarrollo regional de la época.

A continuación se presentan las características y resultados del proceso de asignación de tierras a través de los principales mecanismos implementados.

a) Transferencias y destinaciones

En el cuadro siguiente se presenta un detalle de las transferencias de tierras (predios, reservas y retazos) según tipos de beneficiarios:

En el caso de las provincias de Arauco, Malleco y Cautín, fueron destinadas 72.370,6 hectáreas a organismos fiscales. 68.075,2 de estas hectáreas fueron transferidas a CONAF, organismo que posteriormente vendió tierras a empresas forestales.

³³ Tierras que quedaron en propiedad de CORA —ODENA después de la normalización (N. del autor).

Tabla 5
Tierras reformadas transferidas, 1974-1990
(Provincias de Arauco, Malleco, Cautín, por tipo de beneficiario)

Tipo Beneficiario	Hectáreas
CONAF	68.075,3
Ministerio De Defensa	1.676,8
Carabineros	42,3
Ministerios y Servicios	1.047,8
INDAP	421,1
Min. Bienes Nacionales	484,3
Servicio Agrícola y Ganadero	337,1
Ministerio Educación	55,4
Municipalidades	77,0
Universidad Estatal	153,6
Instituto Desarrollo Indígena	17.440,0
Agrupaciones Sociales	132,7
Sociedades Agrícolas	9,9
Cooperativas	265,2
Persona Jurídica Privada	93,2
Iglesia Católica	3,0
Otras Iglesias	0,2
Particulares	108,3
Total	90.423,2

Fuente:

Elaboración del autor en base a Archivo CORA-ODENA-SAG

b) Remates

En las tres provincias específicas (Arauco, Malleco y Cautín) se realizaron 64 remates, incluyendo 16 predios, 47 reservas de la CORA y un retazo. Entre los compradores predominaron las personas particulares, las cuales posteriormente procedieron a vender las tierras adquiridas.

Tabla 6
Tierras rematadas (Hás), por provincia y tipo de comprador

Tipo Comprador	Arauco	Malleco	Cautin	Total Has.
Particular	4.316,9	8.186,8	7.165,9	19.669,6
Persona Jurídica Privada	1.039,5	4.110,4	409,0	5.558,9
Sociedades Agrícolas	882,0	990,6	156,3	2.028,9
Total	6.238,4	13.287,8	7.731,2	27.257,4

Fuente: Elaboración del autor en base a Archivo CORA-ODENA-SAG

c) Proyectos de parcelación

Sólo una parte de las tierras reformadas, post proceso de "normalización" fueron asignadas a campesinos, en propiedad individual, a través de Proyectos de Parcelación en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín.

Tabla 7
Proyectos de parcelación Arauco, Malleco, Cautín

Provincia	Comuna	Proyectos	Parcelas	Sitios	Superficie	
Arauco	Arauco	1	9	24	716,8	
	Cañete	6	96	67	5.423,7	
	Contulmo	4	87	69	6.316,7	
	Los Alamos	3	29	31	2.136,1	
Malleco	Angol	10	193	93	6.845,3	
	Collipulli	21	434	231	28.002,1	
	Curacautin	3	24	25	2.080,8	
	Ercilla	8	135	22	7.031,7	
	Los Sauces	3	24	9	2.577,0	
	Puren	2	21	8	1.373,5	
	Renaico	8	145	63	4.967,2	
	Traiguén	12	271	73	13.645,6	
	Victoria	17	361	131	17.526,1	
Cautín	Cunco	14	197	149	9.425,3	
	Freire	22	468	244	22.845,5	
	Galvarino	2	25	28	1.490,3	
	Gorbea	2	125	57	6.470,8	
	Lautaro	16	205	174	9.337,7	
	Loncoche	5	58	30	3.315,1	
	Nva. Imperial	3	36	25	1.965,7	
	Perquenco	8	310	54	5.782,7	
	Temuco	10	174	125	8.710,8	
	Vilcun	6	64	50	2.369,6	
	Villarrica	6	134	97	6.933,7	
	Total		192	3.625	1.879	177.289,6

Fuente: Elaboración del autor en base a Archivo CORA-ODENA-SAG

Por cierto, no hubo proyectos de parcelación dirigidos específicamente a mapuches, quienes debieron postular como cualquier campesino individualmente. Por esta razón, no se trató de un proceso efectivo para la recuperación de tierras ancestrales. Al revisar los listados de postulantes a los proyectos de parcelación en las tres provincias señaladas, se advierte que la proporción de comuneros mapuches no alcanza al 3% del total de asignatarios de parcelas.

Cabe destacar que el objetivo de la asignación de las tierras en propiedad individual fue el reintegro del saldo de las tierras reformadas al mercado de tierras, con miras a fortalecer el régimen de mercado como mecanismo para la reasignación de los usos del suelo rural. En 1980 se levantó la prohibición de venta de las tierras parceladas, y se eliminaron los programas de apoyo, iniciándose un proceso explosivo de libre compra y venta de estos predios.

d) Liquidación de las cooperativas y desprotección de las parcelas

Con posterioridad a 1973, las Cooperativas Asignatarias fueron intervenidas en todo el país, nombrándoseles administradores externos, quienes en la mayoría de los casos llevaron a las cooperativas a la quiebra y posterior venta forzosa de

sus bienes. Es el caso emblemático de la Cooperativa mapuche “Lautaro” de Lumaco, propietaria de 5.074,4 hectáreas, que comprendía a las tierras antiguas formadas por los fundos Reñico, Pilinmapu, Ñancuqueo, El Peral, Hueico.

Por otra parte, en todo el país se presionó a los socios de las 200 cooperativas existentes para que dividieran su propiedad común en parcelas individuales, lo que implicó, por una parte, la exclusión de algunos de los socios y por otra la desprotección de las propiedades resultantes, que pasaron a regirse por la ley común.

Esta situación de desprotección de la propiedad de las parcelas individuales se generalizó en 1980 cuando se derogó el estatuto de protección de las tierras asignadas por CORA a los campesinos, que impedían que estas pudieran ser enajenadas por lo menos en un lapso de 15 años desde su entrega al asignatario. La mayoría de las tierras quedaron disponibles al libre mercado, dando lugar a que un gran número de campesinos vendieran sus tierras, al cabo de pocos años³⁴.

En definitiva, el proceso de “normalización” y “asignación” condujo a la reprivatización de las tierras de la Reforma Agraria, disponiéndolas para el mercado. El proceso de ventas fue masivo en los años 1980-1981 y muchas de las transacciones se realizaron en condiciones altamente desventajosas.

En cada región, los sectores económicos emergentes, apoyados activamente por el Estado, se encargaron de reasignar y redefinir - vía mercado- el uso y propiedad de la tierra. En la macroregión sur, el principal beneficiario de la reforma a la propiedad rural tradicional iniciada en los años sesenta, fue la industria forestal, quien pudo concentrar la propiedad y constituir los grandes espacios para las plantaciones de monocultivo de especies comerciales que hoy conocemos.

2.3 El desarrollo de la industria forestal en el territorio mapuche

En el modelo económico impulsado por el gobierno militar, el destino de las regiones del centro sur de Chile era la exportación de productos forestales. A mediados de los '70, ya se contaba con inversiones, investigaciones e inventarios,

³⁴ Al año 2003, el porcentaje de parceleros que conserva sus tierras -a nivel nacional- alcanza sólo a un 21,8%, con variaciones provinciales. En la provincia de Santiago, sólo conservan sus parcelas el 12,55% de los asignatarios o sus herederos. En la provincia de Arauco, sólo el 38,07% de los asignatarios conserva sus parcelas (N. del A.).

stock de plantaciones e infraestructuras forestales, iniciadas en los años '60. Sobre esta base, y al igual que en el caso de las tierras de la reforma Agraria, los nuevos gobernantes cambiaron la orientación de la política forestal, trasladando el eje desde el Estado al sector privado.

En 1974, la dictación del Decreto Ley N° 701 consolidó el compromiso del Estado con la actividad forestal, a través de un subsidio directo. Dicho decreto establece un subsidio en dinero líquido equivalente al 75% del valor total de las plantaciones que demuestren tener un 75% de rendimiento al año de vida. En 1984 y por un período breve, este subsidio subió a 90%.

La normativa también elimina la tributación sobre la tierra y sobre el recurso creado, favoreciendo el funcionamiento de esta actividad sin generar remesas para el Estado y sin hacerse cargo de los pasivos ambientales que pudiera generar. Adicionalmente, el DL 701 asegura la inexpropiabilidad de los predios, en resguardo de la propiedad privada.

De manera complementaria, entre 1975 y 1979 el Banco Central abrió una línea de crédito destinada exclusivamente a fomentar la forestación. Posteriormente, estos créditos fueron otorgados por la banca privada. Otra medida de la época fue la liberalización total del mercado de productos forestales, eliminando las cuotas, aranceles y normas que fijaban requisitos mínimos para la exportación de estos productos.

Por otra parte, el Estado comenzó a traspasar al sector privado las empresas que se agrupaban en el Comité de Industrias Forestales de CORFO y los aserraderos, viveros, y maquinarias que administraba CONAF. Este organismo redujo drásticamente sus funciones productivas, reorientándose su acción hacia la coordinación, control y fomento de las actividades forestales del país y la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado³⁵.

El pino insigne fue la especie predominante de las nuevas plantaciones, las cuales se incrementaron sostenidamente. En 1975, las plantaciones cubrían 390.000 hectáreas. Hacia 1989, la superficie plantada se había multiplicado más de 3 veces, superando a 1,3 millones de hectáreas.

³⁵ Así, CONAF se transforma en una entidad responsable —simultáneamente— del resguardo y de la explotación del bosque, situación que en un contexto explícitamente favorable a la explotación, debilita las funciones del Estado en materia de protección del patrimonio natural.

Tabla 8
Superficie plantada entre 1950 y 2000

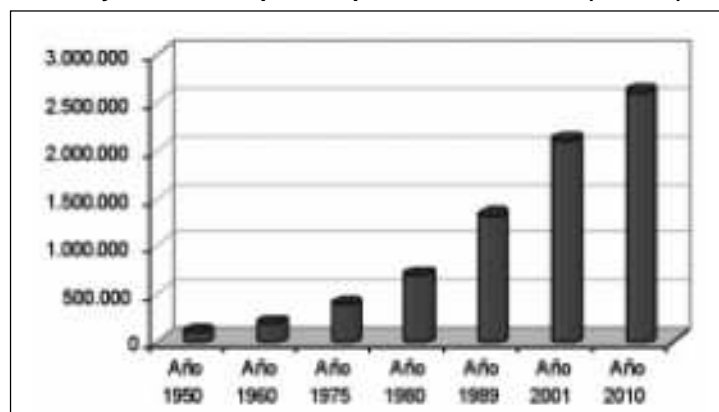
Año	Hás.
1950	110.000
1960	200.000
1975	390.000
1980	700.000
1989	1.326.700
2001 (*)	2.100.000

Fuente: Elaboración del autor

(*) Cifra presentada por CONAF para FOREST- Mundo Forestal, www.forestal.cl

En 1988 se produce un cambio de importancia para la industria forestal, con la incorporación de plantaciones de eucaliptos. Esta especie, destinada principalmente a la producción de pulpa química para la exportación de celulosa, originó un segundo ciclo expansivo de la industria forestal. Simultáneamente, a partir de entonces y durante todos los años '90 tuvo lugar un creciente proceso de transnacionalización de las empresas, con el ingreso de capitales transnacionales que empiezan a adquirir predios con bosques nativos y de cultivos agrícolas y praderas, para sustituirlos con plantaciones exóticas. La proyección de la industria, antes de los TLC con EE.UU. y China, era de llegar hacia el 2010 con una superficie plantada de 2.600.00 hectáreas.

Gráfico 2
Proyección de superficie plantada, 1950-2010 (en hás.)



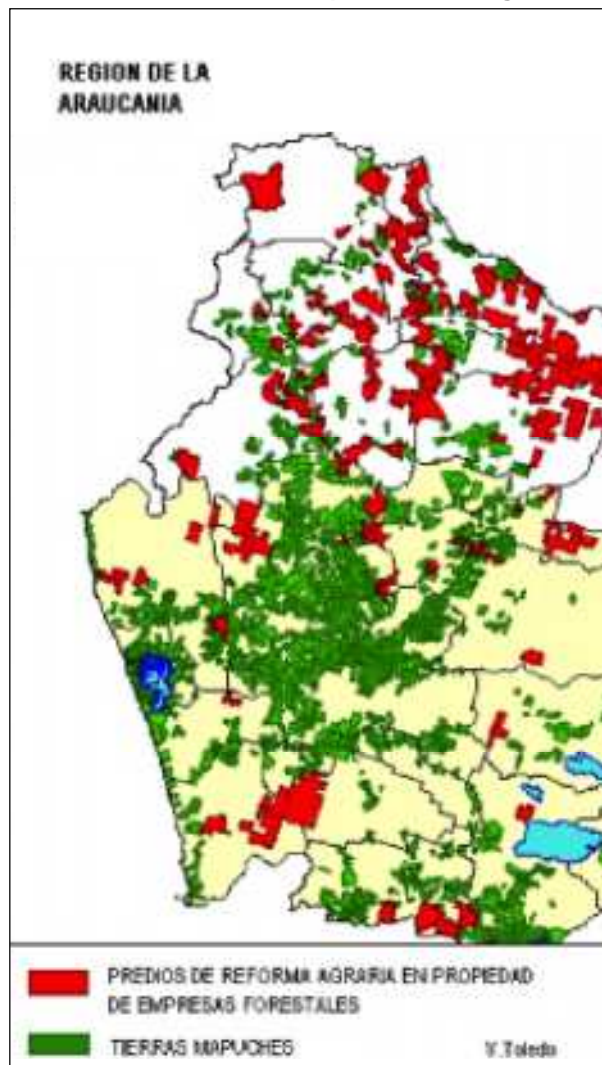
Fuente: CORMA

Cabe destacar que en este incremento de la superficie plantada a partir de los años '80, fue decisiva la venta a bajo precio de tierras de la reforma agraria, a través del sistema de remate de los predios forestados y traspasados desde CORA a CONAF. A esto se agrega el dinamismo que adquiere el mercado de suelos

una vez culminado el proceso de “normalización” y “asignación” de las tierras expropiadas en la Reforma Agraria.

El siguiente mapa muestra los predios que fueron parte de la Reforma Agraria en las provincias de Malleco y Cautín (destacados en rojo), actualmente en manos de los tres principales grupos económicos de la industria forestal. Aunque estos predios representan menos de un tercio del patrimonio total de estos grupos en la actualidad, corresponden al terreno más antiguo y decisivo, que le permitió a la industria despegar.

Mapa 5
Predios forestales versus territorio mapuche en la Región de la Araucanía



Fuente: Elaboración del autor.

En los últimos 30 años, Chile se ha transformado en uno de los principales exportadores de productos forestales y celulosa en el mercado internacional. Para la economía nacional, productos forestales como la celulosa y la madera cepillada son parte de los 10 productos estrella de las exportaciones chilenas, con un 4,8% de las divisas ingresadas al país por este concepto.

Este fenómeno se relaciona con las “ventajas comparativas” que presenta el país para el desarrollo de la industria forestal, en términos ambientales, económicos y políticos. Las actividades forestales y la industria de celulosa se desarrollan en una zona de suelos fértiles, rica en recursos hídricos y biodiversidad. Las ventajas económicas se refieren a los subsidios directos, la disminución de los costos de producción, en especial uso de mano de obra barata y bajo costo de la tierra. Por su parte, la normativa vigente y la autoridad fiscalizadora resultan insuficientes y tienden a favorecer a las empresas frente a los impactos o pasivos ambientales y sociales que generan sus actividades.

Con estos elementos en consideración, resulta pertinente abordar los impactos económicos, ambientales, territoriales y sociales de la industria forestal en Chile. Este análisis se presenta en los siguientes capítulos.

2.3.1 Impactos económicos de la industria forestal chilena y su posicionamiento en la industria mundial

En la industria forestal chilena se detectan dos tendencias propias de la globalización de la economía: internacionalización del comercio y transnacionalización de los actores económicos.

La internacionalización de la industria forestal chilena se relaciona con la estructura primaria-exportadora de la producción nacional, consolidada durante los últimos 30 años y fortalecida por los recientes acuerdos de libre comercio.

En esta dinámica, Chile no ha sido capaz de resolver la dependencia económica respecto de los países industrializados, convirtiéndose en un proveedor permanente de productos con escaso valor agregado; y en un comprador de tecnologías y productos manufacturados a sus socios importadores. En el caso de los productos forestales, las exportaciones chilenas se destinan principalmente a dos regiones: Asia Pacífico y Estados Unidos³⁶. Esta dependencia de los mercados internacionales implica una gran inestabilidad para el país.

³⁶ Las principales exportaciones se concentran en no más de 10 productos, cuyos beneficios se concentran en los sectores más ricos de la población. Esta tendencia ha obstaculizado el desarrollo de un tejido de pequeñas y medianas empresas modernas, capaces de orientar su producción al mercado nacional y fortalecer la autonomía económica de la población (N. del A.).

Por su parte, la transnacionalización de la industria forestal, como se señaló en el párrafo anterior, data de fines de los '80 y ha significado una creciente participación de capital extranjero operando junto a los grupos económicos chilenos en la propiedad de las empresas forestales. Para disminuir costos, las empresas transnacionales se instalan en países como Chile que desde su posición periférica y subordinada, les garantizan un conveniente flujo de suministros. Una de las principales consecuencias de esta tendencia es la dificultad de ejercer control local o nacional sobre las operaciones de las empresas, en la medida que responden a casas matrices ubicadas fuera del país y, por lo tanto, alejadas de la política local.

El crecimiento y desarrollo de la industria forestal no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones de la vida de la población³⁷. En la práctica, favorece principalmente a los mecanismos de acumulación global de los recursos naturales y financieros. La mayor parte de los beneficios y apoyo otorgados por el gobierno al sector forestal durante las décadas de 1970 y 1980 fueron aprovechados sólo por unas pocas empresas, y actualmente sólo tres grupos económicos (Angelini, Matte y Schmidheiny) concentran la mayor parte de la propiedad de las plantaciones forestales en Chile. Dentro de ellos, el Grupo Angelini es el principal, dueño de las principales empresas productoras de celulosa del país y con miles de hectáreas dedicadas a plantaciones forestales.

Para algunos autores (Fazio:1997), las empresas forestales encabezan un proceso de re-concentración de la propiedad de la tierra, revirtiendo absolutamente los efectos redistributivos generados por la Reforma Agraria durante los años '60 y principios de los '70. A ello se agrega que la "conglomeración" de las principales empresas productivas conlleva una progresiva centralización de capital, fortaleciendo los grupos económicos y agudizando las desigualdades sociales.

2.3.2 Impactos ambientales de la industria forestal

La actividad forestal atenta contra la biodiversidad de los bosques, los ecosistemas y las comunidades aledañas. Entre 1978 y 1987, sólo en las Regiones VII y VIII desaparecieron unas 50 mil hectáreas de bosques nativo, como consecuencia directa de su sustitución por plantaciones industriales de pinos y eucaliptus, a través de cortas totales o mediante la utilización del fuego.

³⁷ De hecho, las regiones donde se localizan las principales explotaciones forestales (VIII del Bío Bío y IX de la Araucanía) son las más pobres del país, con alrededor del 30% de su población viviendo en situación de pobreza (CASEN, 2003).

En la VII Región, desapareció casi la tercera parte de los bosques de la costa para su conversión en plantaciones de pinos. La tendencia a la disminución del bosque nativo durante los años '90, se presenta en el siguiente cuadro³⁸.

Tabla 9
Disminución del Bosque Nativo, VII, VIII y X Región

Región	Periodo	Total Disminución (Ha)	Sustitución	Habilitación
VII	1994-1999	10.832	76 %	24%
VIII	1994-1998	9.493	80%	20%
X	1994-1998	12.803	52%	48%

Fuente: Manzur, 2005, citando a Lara et al, 2002.

Los suelos de la región se han visto fuertemente degradados debido a las plantaciones industriales. Esto se atribuye a dos factores principales:

- Las plantaciones de pinos tienden a extraer del suelo más nutrientes de los que le devuelven, debido a la ausencia de un proceso de humificación, provocando una disminución paulatina de la fertilidad de los suelos.
- La corta de bosques nativos y la quema de material leñoso restante deja al suelo sin protección durante los dos o tres primeros años de la plantación, lo cual resulta en una intensa erosión en el periodo de fuertes lluvias invernales. Lo mismo sucede después de la cosecha final, cuando la totalidad de los árboles son cortados y se realiza la quema de los residuos de la explotación.

El tipo de desarrollo forestal implementado en Chile también está llevando a grados extremos de peligrosidad en términos de inundaciones, escasez y contaminación de recursos hídricos en el plano local. Las plantaciones industriales y los procesos asociados a la producción forestal y de celulosa generan modificaciones en el ciclo hidrológico³⁹ y provocan contaminación de aguas superficiales y subterráneas⁴⁰. Las comunidades mapuches de Malleco enfrentan serios problemas de abastecimiento de agua después de la instalación de las plan-

³⁸ El deterioro de ecosistemas de bosque ha afectado la supervivencia de especies vegetales y animales endémicas. Según información de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), se encuentran en peligro tres especies arbóreas y una arbustiva de las regiones VII y VIII, en peligro de extinción; y fauna silvestre como el pudú, la guiña, el zorro chilote, la comadreja trompuda, el huemul, el monito del monte y la ranita de Darwin, entre otros.

³⁹ En algunas áreas del sur de Chile existen vertientes que se han secado tras la implementación de grandes plantaciones, y que reaparecen al ser cortados los árboles. En algunas zonas los pozos se secan durante los meses de verano y los campesinos se ven privados de agua para su consumo y el de sus animales (N. del A.).

⁴⁰ Resulta emblemático el caso de la industria de celulosa Arauco Valdivia, propiedad del grupo Angelini, que a partir del proceso de blanqueo generó una reacción en cadena afectando irreversiblemente la calidad de las aguas y del Santuario de la Naturaleza Carlos Andwandter, protegido internacionalmente por la Convención Ramsar. (N. de la E. en base a información de la organización ciudadana Acción por los Cisnes, www.accionporloscisnes.cl).

taciones. En algunos casos, los campesinos han debido abandonar sus hogares por haberse quedado sin agua (Los Alamos, Tirúa, Contulmo, Cañete). Además, bajo las plantaciones de pino, el suelo tiene escasa capacidad de absorción del agua lluvia, por lo que ésta se desliza rápidamente a través de las laderas de los cerros, provocando anegamientos en los valles (Purén, Lumaco).

Cabe destacar que las denuncias de las comunidades y organizaciones frente a estos impactos, junto a la inserción de la industria forestal chilena en la economía global –que la obliga a cumplir con exigencias ambientales internacionales–, están ejerciendo una importante presión sobre el empresariado forestal y las autoridades públicas. Iniciativas como la certificación de productos madereros para garantizar la sustentabilidad de su producción son resultado de estas presiones⁴¹.

2.3.3 Impactos Territoriales: Reestructuración Espacial y Expansión de las Fronteras Forestales

Los impactos de la actividad forestal en el país se expresan en dos tendencias: reestructuración de los viejos territorios del modo industrial y expansión e integración de nuevos territorios a los sistemas globales.

La reestructuración superpone, mezcla y/o sustituye las estructuras territoriales preexistentes. Desarma los sistemas económicos locales, redefiniendo las ventajas relativas de los territorios y los roles asignados en el mapa nacional e internacional de las actividades económicas. Consecuentemente, reorienta estas actividades –en el ámbito local, regional o nacional– hacia el escenario mundial, con miras a una inserción progresiva en el mercado global.

Como indica Brenner, no estamos sólo ante la expansión físico-geográfica del capitalismo, sino frente a la transformación de los espacios sociales y políticos en los que se asienta, ante una contradictoria reconfiguración del espacio social que acaece simultáneamente en múltiples escalas geográficas, que no son autosuficientes, ni estancas, ni recíprocamente excluyentes.

Esta reorganización del territorio y el uso de los recursos no ha favorecido a las regiones o comunas que forman el “país forestal”, entre las regiones VII, VIII, IX y X. Los agricultores y comunidades desplazadas, al perder sus medios de vida, quedan en situación de pobreza y precariedad, dando lugar a nuevos procesos

⁴¹ Progresivamente, las empresas forestales chilenas están siendo obligadas a considerar los efectos ambientales de su actividad productiva, al mismo tiempo de cuidar su viabilidad económica, teniendo que adaptarse tarde o temprano a las nuevas tendencias que le impondrá el mercado y los cambios en las pautas de consumo (N. del A.).

de migración campo-ciudad que perpetúan las condiciones de marginalidad. Además, estudios recientes concluyen que gran parte de los trabajadores forestales provienen de otras regiones, por lo que esta industria no genera mayores empleos ni riquezas para la zona. A ellos se agrega que el sistema tributario no vincula las comunas con las industrias, por lo que estas no se benefician de sus ganancias⁴².

2.3.4 Impactos sociales: Comunidades mapuches y empresas forestales en conflicto

La crisis en la relación entre empresas forestales y comunidades mapuches ha sido catalogada como extremadamente grave por parte de las empresas madereras y autoridades de gobierno, luego de la quema de tres camiones a la salida de un fundo de la Forestal Arauco (propiedad del Grupo Angelini) y de la toma del fundo El Rincón de propiedad de Forestal Minico (filial del grupo CMPC), a fines de los años '90.

Esta tensión, sin embargo, no es casual ni imprevista. Durante los últimos 30 años, la reestructuración territorial de la región sur de Chile (VIII, IX y X Regiones) a causa de la actividad forestal, ha significado que en zonas como Arauco, Malleco y Cautín, las comunidades mapuches se encuentren de improviso en medio del vasto bosque artificial, que seca sus esteros y pozos, las aísla, contamina, impacta en su núcleo religioso -la mapu-, y los asedia violentamente.

El 70% de las entidades mapuches, desde Arauco hasta Chiloé, están bajo presión de las forestales. Los predios de estas empresas se sitúan en tierras que aún son reclamadas por las comunidades mapuches, atendiendo a diversas fuentes: por formar parte de sus antiguas jurisdicciones; por ser parte de sus Títulos de Merced; o por constituir terrenos recuperados durante la Reforma Agraria y perdidos con posterioridad a 1973.

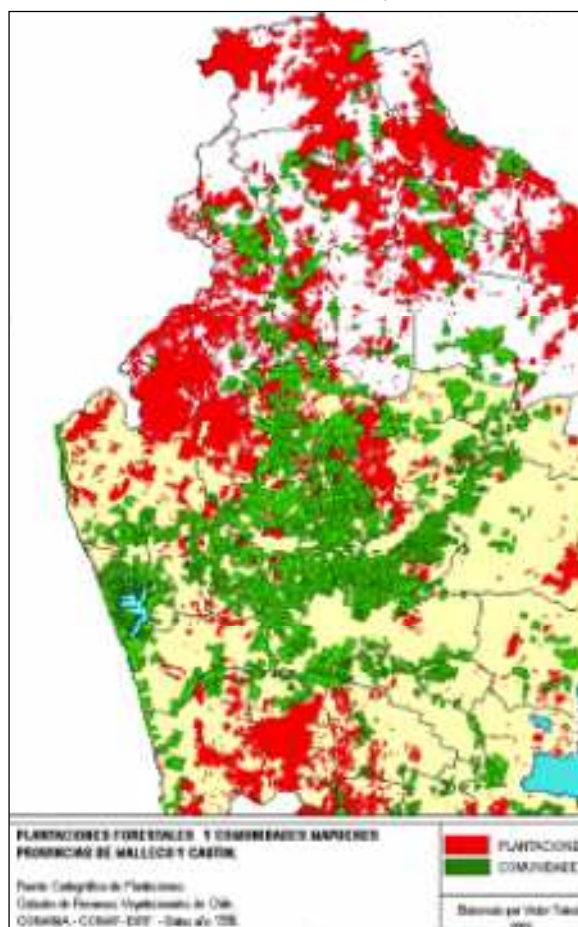
Por su parte, para la industria forestal la presencia de tierras mapuches en medio de sus territorios significa un "corte" en el país forestal. La lógica espacial de estos grupos empresariales se basa en la concentración de grandes superficies a manos de 3 ó 4 consorcios, con el fin de reservar tierras para la producción y/o de generar barreras a la competencia. Adicionalmente, aun cuando se atendiese el reclamo de las comunidades mapuche, el modelo forestal ya ha

⁴² Por el contrario, el sector forestal es una carga para las comunas: obliga a las autoridades locales a resolver la situación de pobreza de las poblaciones campesinas que emigran hacia las ciudades y los pueblos; las escuelas rurales pierden población escolar; se incrementa el costo de mantención de caminos, deteriorados por la circulación continua de camiones madereros; y se generan problemas

alterado significativamente el territorio con su sistema de plantaciones, la instalación de ciudades-plantas industriales de celulosa, la extensión de redes viales y los flujos de productos hacia el centro nacional y hacia el mercado externo.

El modelo forestal vigente ha distorsionado el mercado de suelos, los regímenes hídricos de cuencas y los ecosistemas. Para las comunidades, tales impactos se traducen en el desplazamiento forzoso de poblaciones empobrecidas. Las empresas forestales tampoco generan relaciones de complementariedad con las comunidades mapuche ni ofrecen nuevas fuentes de trabajo para ellas. Tales asentamientos son meramente extractivos, sin arraigo, con cuadrillas móviles de personal técnico, obreros especializados y guardias armados, que usualmente se comportan con una alta agresividad y prepotencia. En la práctica, el enclave forestal actúa como un ejército de ocupación exógeno y depredador.

Mapa 6
Plantaciones forestales y comunidades mapuches:
Provincias de Malleco y Cautín



Fuente: *Elaboración del autor.*

En este contexto es que se expresan los problemas territoriales vinculados a la disputa por las tierras y la defensa de las comunidades frente a los impactos ambientales, culturales y sociales. Además, estos conflictos se estructuran sobre el diferencial étnico de las comunidades. Por ende, es posible hablar de “conflictos etnoterritoriales”, donde participan tres grandes actores con evidentes asimetrías de poder: comunidades mapuches, empresas forestales y autoridades de gobierno. Pese a la desventaja de su posición, algunas comunidades mapuches han logrado posicionar su conflicto en el debate público y han puesto en aprietos al gobierno y a la gran empresa forestal, esta última cada vez más dependiente de los mercados del primer mundo, cuyas sociedades tienen estándares ambientales y de respeto a los derechos humanos de los indígenas.

Si estos conflictos fuesen mayores o visibilizados en su complejidad, los impactos para la imagen corporativa de las forestales y para la “imagen país” en el mercado internacional, serían también mucho mayores. El discurso gubernamental, que tiende a minimizar los conflictos existentes; los medios de comunicación, que en general tienden a censurar su difusión; y la política de represión del Estado para su abordaje, conforman una invitación hacia una espiral ascendente de conflicto.

Por ello, algunas corporaciones empresariales y sus asesores de marketing y derecho han comprendido pragmáticamente la situación, cambiando su discurso y posición respecto a la cuestión mapuche y la cuestión ambiental. No están dispuestos a seguir la espiral, y se abren a negociaciones informales con comunidades mapuches para programar su retiro de predios en disputa, a fin de establecer una “buena vecindad”. Lo interesante de algunos de estos casos pioneros es que la negociación es directa entre las partes, en los países de las casas matrices y sin intervención del Estado, e incluso a contrapelo de las políticas gubernamentales.

En el caso de los principales consorcios forestales, la campaña internacional ecologista por la defensa del bosque nativo, beneficiada por la visibilidad internacional de los conflictos entre indígenas y forestales, también los ha llevado a abrirse a negociaciones. El polémico acuerdo suscrito entre organizaciones ecologistas chilenas y norteamericanas con las principales empresas forestales de Chile para la protección del bosque nativo, dan cuenta de las nuevas posiciones empresariales, guiadas por una consecuente lógica de mercado. Las negociaciones y esfuerzos por obtener certificaciones válidas son otra muestra de los condicionantes que impone la inserción internacional.

Pero tal acuerdo y las campañas de certificación han sido evaluadas negativamente por las organizaciones mapuches, por cuanto omiten los derechos indígenas y porque entregan una certificación de legitimidad a la presencia de las

empresas forestales en tierras mapuches reclamadas, invisibilizando las externalidades negativas, ambientales y sociales que la industria forestal genera.

2.4 Las actividades mineras y sus impactos en el territorio mapuche

La rigurosa liberalización de los regímenes de propiedad promovida desde el período dictatorial se aplica no sólo a la política de tierras, sino a la totalidad de la gestión de los recursos naturales. Entre los años 1978 y 1981, se preparan y aprueban los nuevos cuerpos legales que regulan el derecho de propiedad sobre los recursos: la Constitución Política de 1980, la Ley N° 18.097 (1982) sobre Concesiones Mineras, el Código de Aguas (1981) y el Código Minero (1983)⁴³.

En el caso de la minería, la legislación establece que el Estado se reserva el dominio del subsuelo; garantiza y norma la facultad de cualquier persona de catar y cavar para buscar sustancias minerales en terrenos de cualquier propietario; y consigna el derecho a constituir concesión minera de exploración o de explotación sobre las sustancias que la ley declara concesibles.

De esta manera, la figura legal clave es la concesión minera, concebida como un derecho que otorga el Estado para explorar o explotar una mina. La concesión puede ser de exploración o de explotación; y constituye un derecho real y inmueble, transferible, transmisible, susceptible de hipoteca y de otros derechos reales. Aunque el particular no es “dueño” de la mina, sí lo es de la concesión, protegida por la garantía constitucional del dominio y propiedad. Toda concesión es perfectamente localizable en un mapa: tiene una materialidad, una extensión territorial en su cara superior y una profundidad indefinida.

Desde el punto de vista de la solicitud, una concesión de exploración en trámite se denomina “pedimento”. A su vez, una concesión en trámite pasa por dos estados: “manifestación” y “solicitud de mensura”. Todas las concesiones solicitadas son publicadas mensualmente en el Boletín Oficial de Minería.

Sin entrar en detalles acerca del procedimiento de constitución de concesiones mineras, cabe destacar que el trámite de solicitud se realiza ante los tribunales

⁴³ Este entramado legal ha sido el cimiento del modelo neoliberal y del nuevo orden constitucional chileno. Según sus propios autores, los objetivos de estas reformas fueron: a) dar la mayor protección seguridad jurídica sobre la propiedad; y b) desvincular y liberalizar la propiedad de los distintos elementos de modo tal que fuese el mercado el mecanismo de asignación de valor y destino de los recursos. Hasta la fecha, Chile tiene las legislaciones de aguas, suelos, riberas y minería más liberales del planeta.

de justicia. El otorgamiento de la concesión corresponde a la sentencia del juez de letras del lugar donde está ubicada la concesión en trámite. Es el juez quien determina si la solicitud (pedimento o manifestación) se ajusta a los requisitos legales y técnicos. El aspecto técnico lo informa el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) y los aspectos legales están normados en el Código de Minería

La ley exige la cancelación de una patente anual para mantener la concesión. Sin embargo, aunque esta norma busca incentivar el cumplimiento de trabajos mineros para los cuales fue otorgada la concesión, una vez pagada la patente no hay instancias que fiscalicen la realización de obras mineras.

Gracias a este vacío, algunos actores han solicitado concesiones mineras no para desarrollar esta actividad, sino para proteger sus suelos de las incursiones de mineros que, de encontrarse en situación de pedimento o manifestación, de acuerdo a la ley tendrían garantizada la "imposición de servidumbre" en el predio; esto es, el derecho a abrir la tierras, establecer caminos de acceso, etc. A través de estas solicitudes, las empresas forestales han protegido sus plantaciones. También lo hacen los inversionistas de grandes construcciones privadas o públicas, quienes adquieren los derechos del subsuelo previo al inicio de las obras⁴⁴.

Si bien la macro región sur de Chile no presenta un dinamismo minero comparable a las zonas central y norte del país, es previsible un incremento de la actividad de exploración minera por parte de grandes compañías. Tras el paulatino agotamiento de yacimientos de fácil identificación y aprovechamiento en la zona norte y central; y con la incorporación de nuevas tecnologías de prospección, las transnacionales mineras han realizado exploraciones de áreas antes postergadas. Tal es el caso de la creciente actividad de exploración al sur del paralelo 38, aproximadamente, en Santa Bárbara y Lonquimay (IX Región).

Las compañías exploran también en tierras mapuches del lado argentino, cubriendo ambos costados de la cordillera de Los Andes. Ese nuevo barrido motivó, por ejemplo, la asociación entre la empresa estatal CODELCO y la transnacional canadiense Placer Development para explorar la zona comprendida por Los Sauces, Purén, Lumaco y Traiguén en busca del "yacimiento madre" de los placeres auríferos del sector. Cabe esperar que la firma del Tratado sobre Integración y Complementación Minera por los gobiernos de Chile y Argentina, favorecerá el desarrollo de exploraciones y explotaciones binacionales.

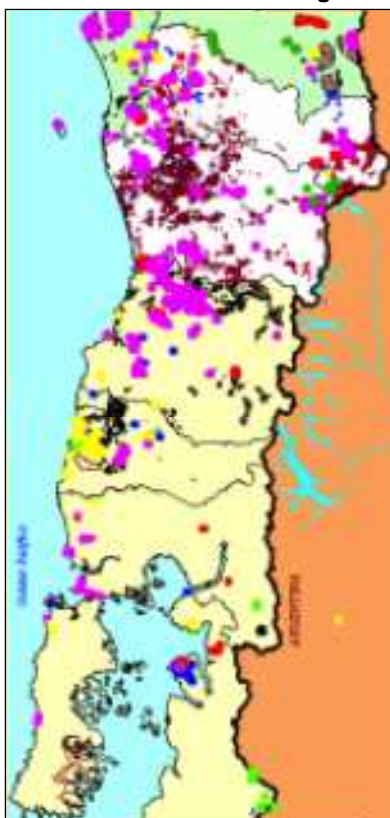
⁴⁴ En estos casos, se justifica el pago de una patente anual, que resulta marginal al lado del valor de las inversiones en el predio y las obras a levantar.

Por su parte, el gobierno regional de la Araucanía ha promovido el desarrollo de exploraciones sin importar el conflicto de intereses con la actividad campesina ni sus efectos colaterales: contaminación de las aguas y destrozos en el territorio. Tal es el riesgo de explotaciones en el principal placer aurífero de Chile (Santa Celia, Carahue), y de aquellos ubicados en Repocura y Guamaqui, en esteros mapuches.

La situación descrita confronta dos sectores productivos orientados a la exportación, lo que evidencia la escasa planificación y racionalidad con que opera el régimen neoliberal en Chile. De hecho, las empresas forestales, propietarias del suelo, han inscrito pedimentos mineros para proteger sus predios y mantenerlos a salvo de las explotaciones.

Según el catastro minero actualizado a diciembre de 2005, entre Arauco y Chiloé, las concesiones mineras de exploración suman 72.700 hectáreas y las de explotación suman 186.516 hectáreas. Y 144 concesiones comprometen los predios de 104 comunidades mapuches y huilliches.

Mapa 7
Concesiones mineras en la macroregión sur de Chile



Fuente: Elaboración del autor.

Esta competencia por el uso del suelo genera un doble asedio sobre las comunidades mapuches de la cuenca del Purén, Lumaco y Chol –Chol, a manos de empresas forestales y mineras. Una situación similar se vive en la zona huilliche de San Juan y Río Negro. Allí, las empresas forestales han comenzado a utilizar las servidumbres legales de la concesión minera como subterfugio para explorar el bosque nativo protegido.

A lo anterior se suma la inscripción de pertenencias mineras en las cercanías de Temuco para amparar la explotación de sedimentos fluviales y canteras. Situada en zonas mapuches, se utilizan para suministrar arena y pétreos para la creciente demanda de la ciudad de Temuco.

2.5. Privatización de los recursos hídricos y megaproyectos hidroeléctricos

En nuestro país, también existen graves impactos del régimen liberal en la gestión, propiedad y acceso a los recursos hídricos. De acuerdo al Código de Aguas de 1981, las aguas son bienes nacionales de uso público y el Estado puede otorgar a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas. A través de la Dirección General de Aguas, el Estado concede tal derecho gratuitamente y a solicitud del interesado, siempre que exista disponibilidad de agua en el lugar donde lo solicita.

Es posible solicitar derechos de aprovechamiento de aguas superficiales corrientes (esteros, ríos), aguas subterráneas y de cuerpos de agua (lagunas, lagos). De esta forma, la legislación separa la propiedad del agua de la propiedad de la tierra.

Una vez concedido el derecho, el titular queda en posesión del mismo tras su inscripción en el Conservador de Bienes Raíces. Al igual que la concesión minera, este derecho es un derecho real sobre las aguas. El titular que se adjudica la concesión posee el dominio sobre el recurso y por tanto, podrá usar, gozar y disponer libremente de él (venderlo, transferirlo, etc).

Lo relevante de tales disposiciones es que, a diferencia de la concesión minera, el poseedor del derecho de agua recibe gratuitamente el derecho y sólo con la reciente reforma al Código de Aguas (2005), se establece un cobro de patentes por no uso. Aunque la reforma establece la necesidad de presentar un formulario y una memoria explicativa para justificar la solicitud, tal disposición no rige para derechos concedidos con anterioridad sino sólo para nuevos requerimientos, sin revertir el proceso previo de concentración de la propiedad del agua, actualmente en manos de grandes predios agrícolas, empresas forestales, mineras y empresas hidroeléctricas transnacionales. Adicionalmente, el trámite de solicitud de nuevos derechos resulta complejo y engorroso para las comunidades que no cuentan con asesoría técnica, legal y recursos apropiados.

En definitiva, el actual Código de Aguas sigue siendo un “código neoliberal”, por su marcado énfasis en la propiedad privada del derecho de aguas y la lógica de mercado para acceder a este, estableciendo una ruptura con la legislación anterior. No se corresponde con los criterios de sustentabilidad y derechos humanos que debieran caracterizar la gestión de un recurso vital como el agua; y perjudica directamente a las comunidades y a los ecosistemas de todo el país. En territorio mapuche, los principales impactos de la concentración y privatización del agua se vinculan al desarrollo de grandes proyectos hidroeléctricos, generando una fuerte oposición de las comunidades. Tal fue el caso de la construcción de las centrales hidroeléctricas Pangue y Ralco⁴⁵.

2.6 La política de división de las comunidades mapuche: El sistema de “reducciones”

En el marco del proceso de reformas post golpe militar, en 1979 se dicta el Decreto Ley N° 2568, modificado por el Decreto Ley N° 2750, donde se establecen los mecanismos que se utilizarán para dividir las comunidades mapuche.

Tras el proceso de reversión de las tierras reformadas, este era el segundo golpe que recibían las comunidades mapuches en corto tiempo. La protesta ante la nueva ley fue inmediata, con el apoyo de la iglesia y una amplia solidaridad internacional. Sin embargo, la división de las comunidades se realizó aceleradamente.

El efecto más visible de la aplicación del Decreto 2.568 fue en la terratenencia, transformando la propiedad común en decenas de diminutas hijuelas individuales. Hacia 1986, se habían dividido ya 1.739 Títulos de Merced, que dieron por resultado 48.346 pequeñas hijuelas de minifundio mapuche, restando sólo 288 comunidades por liquidar. Los resultados de la división se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 10
División de Títulos de Merced: 1979-1986

Provincia	Títulos Merced	%	Superficie Original	%	Superficie Remensurada	Nº Hijuelas	Promedio Hás/ personas
Arauco	45	58.4	4233.98	43.6	5388.45	1093	4.93
Bío-Bío	1	16.7	43	0.3	85.07	21	4.05
Malleco	87	31.1	14417	17.8	13986.28	3089	4.53
Cautín	1273	62.5	211676.48	64.8	180940.04	38865	4.66
Valdivia	305	63.9	52500.65	74.1	53964.83	4848	11.13
Osorno	28	70	4978.3	90.1	4863.54	430	11.31
Total	1739	59.6	287849.41	56.4	259228.21	48346	5.36

Fuente: H. González “Propiedad Comunitaria o Individual: Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche”. Nutran. Año II, N° 3. Santiago, 1986.

⁴⁵ Ver Anexo: “La oscura historia de Ralco”.

La división legalizó las usurpaciones y transformó en propietarios legales a sujetos que hacían uso de las tierras al interior de las comunidades, de hecho o por acuerdo. La propiedad individual facilitó la apropiación de las tierras más valiosas, como las riberas de los lagos o los terrenos periurbanos. Diversas instituciones estatales también ocuparon el decreto para apropiarse de los terrenos comunes en donde se ubican las escuelas, postas, cementerios, canchas, que en muchos casos correspondían a lugares de congregación ritual.

Los impactos más trascendentes de la liquidación de las comunidades se refieren al desconocimiento y ejercicio de los derechos colectivos, y particularmente, el derecho a la tierra. La división de las comunidades, al someter las normas consuetudinarias mapuches de asignación y acceso a las tierras a las reglas del derecho civil chileno, rompió delicados mecanismos e instituciones de integración de la sociedad mapuche, dando origen a situaciones de disputa familiar e intracomunitaria que perdurarán por varias generaciones. En particular, las mujeres mapuches resultaron notoriamente afectadas por el nuevo sistema de reparto, frente a disposiciones que desconocían completamente sus derechos.

Además, la mirada reduccionista de la tierra como mero bien inmueble, hizo tabla rasa de la clasificación y ordenamiento del espacio dentro de la cultura mapuche: los lugares sagrados quedaron dislocados en distintas propiedades, posibilitando que quien quedó como propietario de un nguillatue o un ngnko decidiera unilateralmente si arrendar, permutar o dar otro destino a la tierra, afectando a toda la comunidad o a un rehue completo.

La división de tierras impuso su “cartografía” y clasificación sobre los espacios de la sociedad mapuche. Esta política estatal planteó a la sociedad mapuche un complejo desafío para su sustentabilidad y supervivencia colectiva.

Por cierto, la división de las comunidades fue sólo una medida más de las políticas públicas y territoriales implementadas en la macroregión sur, en el marco de la instalación de un régimen neoliberal ortodoxo. La conocida frase final del decreto ley 2.568, que señala “y dejaran de considerarse indígenas”, se inspiró menos en el viejo anhelo patronal del sur, que en la lógica jurídica y la racionalidad radical del dogma neoliberal y del mercado, como mecanismo para la asignación y apropiación de los distintos bienes, en particular de aquellos que están a la base de un patrón primario exportador.

En suma, los conflictos territoriales contemporáneos se relacionan con una fuerte y violenta reestructuración económica, espacial y estatal, que quebró el status quo y penetró en las fronteras interiores. La división de las comunidades, más allá de los asuntos de tierras y usurpaciones, ha tenido consecuencias subterrá-

neas y estructurales internas para la sociedad mapuche, en un medio adverso, invasivo y en constante transformación.

En esta perspectiva, la crítica indigenista a la política del gobierno militar sobre las comunidades mapuches, centrada única o principalmente en los decretos N° 2568 y N°2750 estigmatizándolos como la concreción del viejo programa racista sureño respecto a la tierra, cometió un serio error de apreciación que sesgó el análisis de los impactos del nuevo proyecto de país, y por consiguiente, limitó el alcance de las propuestas de política indigenista para la transición democrática⁴⁶.

Sin embargo, pese a todo lo señalado, la promulgación de este decreto en 1979 fue el punto de arranque de un nuevo ciclo histórico, de un nuevo movimiento indígena y de la constitución de la cuestión indígena como asunto público en la política chilena. Por cierto, la agenda de este nuevo y largo ciclo excedió tempranamente al propio decreto.

Cabe destacar que a las económicas y territoriales promovidas en dictadura, se suman los efectos de la reforma administrativa regional y municipal, aparentemente contradictoria con la ideología del modelo, pero consistente con la naturaleza política del gobierno militar y su concepción territorial del control y del mantenimiento del orden.

También este cambio se expresó en la concepción y gestión de las políticas sociales orientadas al subsidio y la focalización; y las nuevas funciones de la institucionalidad municipal. Servicios básicos de asistencia social, tales como los subsidios únicos familiares (SUF), las pensiones asistenciales a inválidos y ancianos (PASIS), los planes de empleo (PEM y POJH) y desde mediados de los '80, el programa de desarrollo agrícola (PRODAC), fueron gestionados en su totalidad desde los municipios, sentando las bases de un nuevo sistema clientelar en la relación ciudadanía-Estado.

⁴⁶ La visión campesinista y reduccional constituye un verdadero obstáculo epistemológico, que invisibiliza las transformaciones territoriales y las diversas y complejas presiones sobre las comunidades mapuche. Tal fenómeno es asemejable a lo que ocurrió en la crítica a la política agraria post 1973, que fue motejada como una "contra-reforma", enfatizando los aspectos reversivos (que implicaban las revocaciones de las expropiaciones y la represión al campesinado), sin ponderar adecuadamente los elementos innovadores propios del nuevo régimen. Años más tarde, los ruralistas comenzaron a prestar atención a las dimensiones de verdadera "revolución agraria" de corte neoliberal, concentradora y excluyente, que se había realizado en el campo chileno a partir de la herencia de la Reforma Agraria, para crear los cimientos del modelo agro exportador. En el caso del indigenismo, los críticos del "progresismo" no realizaron el ajuste de sus teorías. Cuando cambiaron de opinión frente a las nuevas realidades y movimientos, lo hicieron precipitadamente, unos aconsejando a los mapuches integrarse a la modernización compulsiva -después de haber predicado economías de autosubsistencia- y otros caracterizando a los movimientos indígenas como fundamentalistas. Ambos sin ver a los sujetos y su reclamo de derechos, expresión de un fenómeno mundial de los pueblos indígenas. (N. del A.).

En las comunidades mapuches, la implementación de esta serie de programas municipales -por vía de las cuadrillas de tipógrafos de DASIN-INDAP, los patrullajes de carabineros, las faenas del cuerpo militar del trabajo, las visitas de técnicos de los PRODAC, el enganche en el comités comunales y juntas de vecinos, los operativos cívico-militares, las postas y escuelas, las asistentes sociales y encuestadores CAS⁴⁷ etc.- significaron una entrada masiva del Estado chileno en el territorio mapuche, como nunca antes se había visto.

Frente a estos fenómenos, la movilización indígena de 1979 fue sólo el comienzo de una búsqueda de futuro como pueblo. Paradojalmente (o, tal vez, lógicamente) la fragmentación de las reducciones mapuches y la intervención del Estado impulsó nuevos procesos de reconstrucción de la territorialidad, donde la categoría neocolonial de “reducción” ha sido desplazada por las categorías territoriales mapuches⁴⁸.

Aunque las organizaciones mapuches no lograron impedir la división de las comunidades en tiempos de dictadura, sí fueron eficaces en dar inicio a un largo ciclo de nuevos movimientos sociales, marcando su identidad étnica, su condición de pueblo, como carta de entrada a la política y desplegando un factor de gran potencialidad e incidencia en la política contemporánea, la capacidad de producción y acción simbólica. Esos movimientos irrumpen cíclicamente e instalan de modo inédito la cuestión indígena en el imaginario chileno y de la recuperación democrática⁴⁹.

Efectivamente, se cumplió la profecía del del decreto 2.568, lo mapuches dejaron de ser los indígenas reduccionales que conoció la sociedad criolla y la etnografía de gran parte del siglo XX, pero en un sentido no previsto. Junto a la transformación regional y sus secuelas (migración, nuevas dinámicas de empobrecimiento, desterritorialización, erosión cultural y ambiental) avanzaron nue-

⁴⁷ Se refiere a la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica, utilizada en Chile desde los años '80 para la medición de la pobreza e indigencia, aplicada por los organismos municipales competentes. Esta evaluación es requerida para la postulación a los diversos servicios de asistencia social (N. de la E.).

⁴⁸ Entre los años '30 y '70, la noción de “lo colectivo” mapuche se expresaba y construía en torno a la defensa de cada comunidad reduccional, enfrentada a asedios locales, según registraron las etnografías norteamericana e indigenista chilena. A partir de la liquidación de las reducciones, lo colectivo mapuche se construye en referencia ritual a discursiva a otra unidades socioespaciales; a las de siempre, a las que existían de hecho, recubiertas por los Títulos de Merced, persistentes en la memoria y la cultura (laf, rehues, ayllarehues, butalmapus). Sus deslindes reclamados son más amplios incluso que los reconocidos por la Comisión Radicadora a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX.

⁴⁹ Para una el recuento y relato de movilizaciones mapuches en los años '80: GACITÚA Estanislao “Hacia un marco interpretativo de las movilizaciones mapuches en los últimos 17 años”, NUTRAM N° 28, Santiago, 1992; GACITÚA E. “Movilización e identidad étnica: el caso mapuche durante el Régimen Militar Chileno 1973-1988” Revista Paraguaya de Sociología N°78, Asunción Paraguay, 1990; REUQUE Isolda, “Una flor que renace”, DIBAM, Santiago 2002.

vos, irreversibles e insospechados procesos de reconstrucción de identidad colectiva mapuche (re-territorializaciones, etnogénesis) y constitución de actores políticos y sujetos de derechos, con la afirmación de ser un Pueblo.

En suma, al igual que en otras regiones de América Latina, los mapuches emprenden procesos de reterritorialización que buscan hacer frente a las brutales reclasificaciones de los espacios, que conlleva la globalización económica neoliberal, y que desterritorializa y rompe los vínculos sociales.

2.7 La gestión y los impactos del modelo neoliberal durante el período de transición democrática

La instalación de gobiernos electos a partir de 1990 no alteró las bases del modelo económico ni de la reestructuración territorial, construidos bajo el gobierno militar. Más bien, contribuyó a su perfeccionamiento y legitimación en democracia. El modelo de territorio en formación en el sur de Chile pasó a constituirse en programa e ideología oficial de modernización regional, bajo la forma de planes, agendas y estrategias que profundizaron compulsivamente la instalación del modelo en las zonas mapuches tratadas como “fronteras interiores”. Así las definió Pinochet y MIDEPLAN en 1994.

Aunque los gobiernos de la transición aumentaron el gasto en políticas sociales -agregando nuevos programas, fondos de inversión social, programa de electrificación rural, vialidad, construcción de postas y escuelas, ajustes a la metodología de focalización de subsidios, incorporación de ONG y empresas consultoras en la ejecución de programas de desarrollo, etc-, no modificaron en lo sustantivo la dinámica y la estructura neoliberal instalada. En este ámbito, los gobiernos de transición democrática fueron “más de lo mismo”.

Las propuestas y expectativas de reformas a la política de desarrollo regional y local pronto se vieron frustradas. La líneas gruesas del modelo (los regímenes de propiedad de los recursos, la liberalización de los mercados, la orientación primario exportadora, la focalización de subsidios) siguieron incólumes y más aún, fueron perfeccionadas en los gobiernos que se sucedieron tras el fin de la dictadura.

De hecho, se intensificaron la políticas estatales de cambio estructural y modernización compulsiva, aumentando la presencia del Estado. Así, se perpetuó la penetración en las fronteras interiores, el control geopolítico y la integración territorial.

La instalación del patrón económico a mediados de los '90, evidenciaba sus impactos multidimensionales: se alteró el medio ambiente físico; se modificó

el régimen hídrico de las cuencas; se intervinieron espacios con carreteras, represas y ductos; se reclasificaron las microregiones, emergiendo zonas de enclave, al lado de zonas de abandono. Se expandieron las ciudades y se desterritorializó la conducción regional, bajo un modelo favorable a la centralización de las decisiones. La elite ejecutiva de la economía y de la administración regional no habita en las regiones y se vincula casi exclusivamente con el centro político y los sectores acomodados y económico.

Paradójicamente, la capital regional -Temuco- replicó la dinámica concentradora y centralista, rodeada de comunas-aldeas periféricas. La urbe capital liquidó el comercio y la industria aldeana; concentró las mejores escuelas y los mejores servicios públicos; suplantó y desarraigó a las elites locales de la administración y servicios. Las obras viales y servicios de transporte se orientaron desde todos los sectores de la región hacia Temuco. Todo esfuerzo por la descentralización y la implementación de la nueva institucionalidad democrática regional fue fagocitado por las redes de poder temuquense. La impronta racista e intolerante del gran centro urbano también permaneció⁵⁰. Aún hoy, Temuco sigue siendo la ciudad con el servicio de trabajo doméstico más barato de todo el país, compuesto principalmente por mujeres campesinas e indígenas; deposita sus basuras y aguas servidas en los territorios de las comunidades mapuches; y se expande trazando carreteras e infraestructura pública sobre tierras mapuches.

La masividad, profundidad y extensión de los impactos territoriales y sistémicos del modelo neoliberal, removieron y remueven profundamente a la región hasta sus rincones más aislados. Simultáneamente, las políticas implementadas impactan severamente en las economías locales, alterando las microregiones y sus viejos pactos interétnicos de dominación y subordinación. Tales transformaciones, en su interdependencia e incesante mutación, provocaron otra revolución silenciosa de larga duración -la étnica- que prosigue sin pausas hasta nuestros días⁵¹.

En síntesis, desde la perspectiva de la construcción social del territorio, cuatro hechos relevantes ocurren desde los años '90 en la macroregión sur.

- La profundización objetiva del modelo neoliberal, con nuevas medidas de liberalización, nuevas inversiones, inicio de grandes obras de infraestructura, y rediseños del sistema urbano regional.

⁵⁰ DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES del Ministerio Secretaría General de gobierno, "Encuestas Tolerancia y no Discriminación", agosto 2003.

⁵¹ A nivel de los discursos y representaciones del espacio regional, en los '90 quedaron obsoletos los enfoques reduccionales y campesinistas de la cuestión mapuche, así como los enfoques de la región desde la teoría de los "polos de desarrollo", el desarrollo integrado y la planificación regional. La dinámica territorial resulta ser más rica y compleja que los enfoques que han tratado de modelarla y explicarla (N. del A.).

- El desarrollo de un discurso sobre el espacio regional, que se apropia del modelo y las tendencias de reestructuración económica, pasando a conformar una ideología de modernización compulsiva, bajo la frase: “Chile tiene una oportunidad histórica” para salir del “subdesarrollo”.
- La formación de dos discursos oficiales relativos a los espacios indígenas. Un discurso tecnócrata, basado en la penetración e integración de las fronteras interiores por la vía de infraestructuras y servicios; y un discurso indigenista explícito de políticas sociales, bajo el supuesto del “desarrollo con identidad”. Ambos discursos tienen en común la meta pública de “combate a la pobreza”, pero corren por carriles burocráticos paralelos, distintas partidas presupuestarias, paradigmas contradictorios y redes políticas diferenciadas.
- La formación de un movimiento territorial mapuche, que confronta a las políticas y representaciones oficiales de los espacios en el sur del Bío Bío. Transita desde las reclamaciones de tierras hacia la defensa de territorios y derechos colectivos.

En la relación dinámica entre los espacios reales, los pensados y los imaginados, se juega la disputa y construcción social de los territorios.

2.8 Conclusiones

Los principales impactos de la instalación del modelo neoliberal en el territorio mapuche, que han configurado una “nueva región” al sur del Bío Bío, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Liquidación de la propiedad comunitaria y fragmentación de la tierra indígena en decenas de miles de diminutas hijuelas de propiedad individual. Simultáneamente, la división de las comunidades consolidó y legalizó situaciones de usurpaciones y ocupaciones de hecho por no indígenas al interior de las tierras reduccionales, y permitió nuevos ardides para la desposesión, tales como contratos de arriendos a decenas de año plazo.
- b) Reactivación de las reclamaciones de tierras antiguas, usurpaciones originadas por la anexión “manu militari” del territorio mapuche, y en procesos nacionales tales como la Reforma Agraria.
- c) Cambios en los regímenes de propiedad, concesión y acceso a los recursos naturales y patrimonio: aguas, subsuelo, tierras, bosques, riberas, biodiversidad, patrimonio material y conocimientos indígena.

- d) Disputa por el uso de los suelos regionales, relacionados no sólo con los deslindes y usurpaciones de tierras, sino con el destino de zonas completas, a raíz de la expansión de la industria forestal y las transformaciones territoriales-económicas-sociales asociadas⁵².
- e) Distorsión del mercado de suelos, alteración de regímenes de cuencas, transformación total de ecosistemas, destrucción de redes viales y construcción de nuevas carreteras para transporte pesado, desplazamiento y marginalización de poblaciones⁵³, etc.
- f) Desarrollo de proyectos de enclaves: industria turística exclusiva y de “turismo floklórico” o “típico”; zonas habilitadas para la instalación de una “segunda residencia de descanso” en la zona lacustre desde Pucón al Lago Ranco⁵⁴; creación y expansión de parques privados”; etc. La cultura originaria pasa a ser un plus “místico” que se privatiza en el marco de estos proyectos⁵⁵.
- g) Mega-intervenciones de los espacios regionales por grandes obras de infraestructura y servicios: obras viales (“by pass Temuco”, carretera costera, sendero de Chile, aeropuerto Temuco, etc.); vertederos, represas y centrales hidroeléctricas en cuencas andinas de asentamiento tradicional mapuche (Pangue y Ralco en Alto Bío Bío, proyecto central Neltume); ductos de combustibles; plantas de tratamiento de aguas servidas (Aguas Araucanía).
- h) Irrupción de los grupos económicos y empresariado (sectores forestal, energía, minería, pesca, turismo), con sus propias lógicas y cartografías de poder

⁵² La industria forestal se expande por las tierras mapuches reclamadas de títulos de merced; las tierras recuperadas durante la reforma agraria y perdidas en la “contra-reforma”; y las tierras antiguas (pre-reduccionales) no reconocidas. Además, el modelo productivo de esta industria tiene impactos específicos, por su carácter de enclave: sistema de plantaciones masivas en grandes hectáreas de territorio; ciudades-plantas industriales de celulosa; redes viales (carreteras y ferroviarias) y flujos autosuficientes articulados hacia el centro nacional y mercado externo; entre otros.

⁵³ El modelo forestal es asemejable a los sistemas de “company-town” mineros, que impactan con su llegada a comunidades rurales y su cultura. Como se señaló en el apartado 2.5, el enclave forestal actúa como un ejército de ocupación (N. del A.).

⁵⁴ El fenómeno sociológico de los “chilenos winner” de la era neoliberal y sus ethos solo ha sido detectado y etnografiado por la literatura y el ensayo periodístico y, por cierto, por los estudios de mercado. Sin embargo, los estudios sociológicos y urbano regionales sobre sus patrones de uso del espacio, consumo, cultura política, marcación de fronteras, etc., aún son incipientes Cf. ROSENMANN Igor, “La Ghetización de Santiago de Chile” ponencia de X Seminario de arquitectura latinoamericana, Montevideo, 2003, HIDALGO Rodrigo “La ciudad amurallada. Los condominios y los nuevos espacios Residenciales en dos comunas del área oriente de Santiago de Chile, 1990-2000”. Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile, 2001.

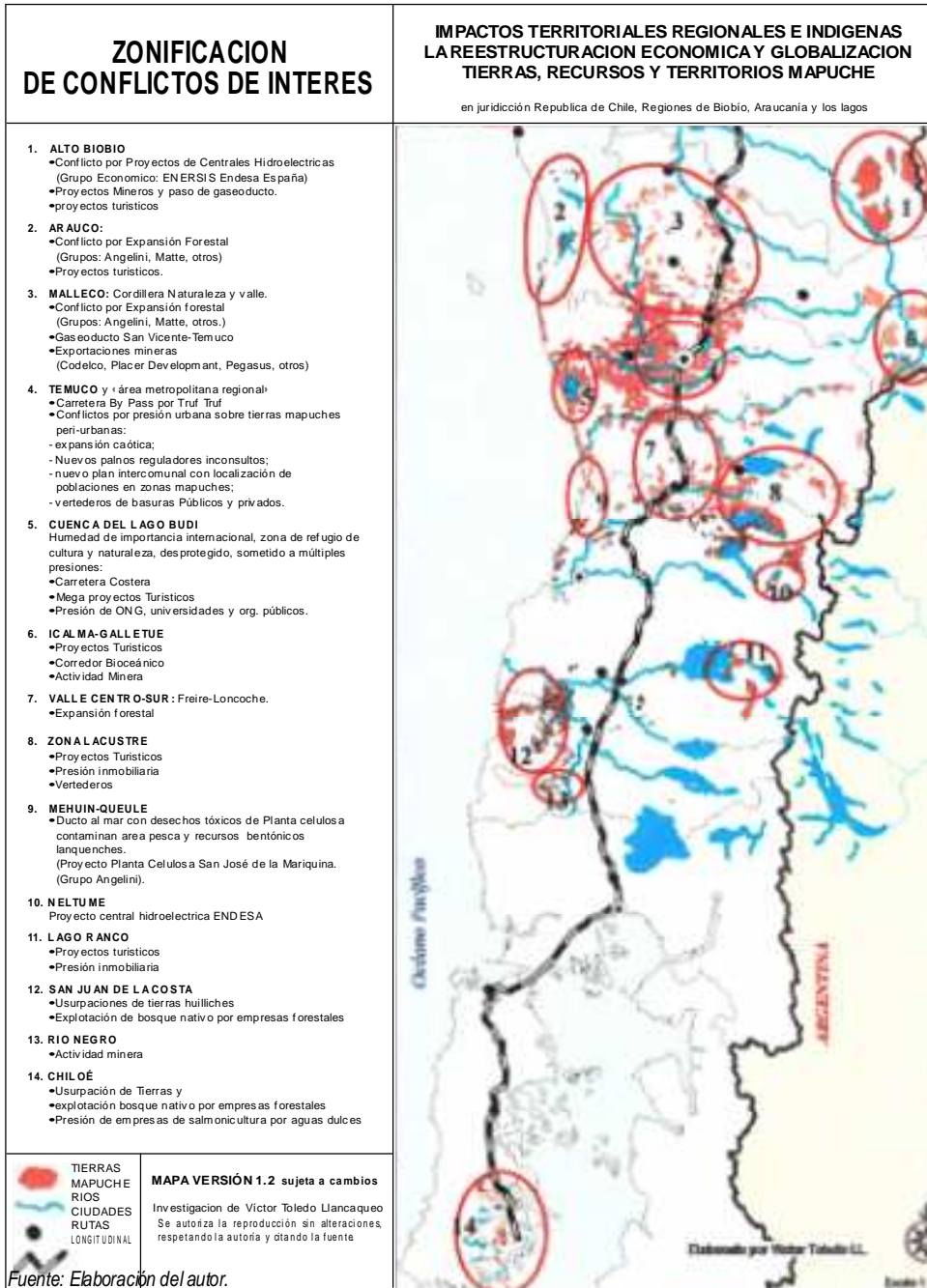
⁵⁵ Como señala Dimitriu, “Los Parques Nacionales, reservas, lo “salvaje” y la naturaleza en general, han sido redescubiertos como recursos como mercancía y como espectáculo, pero esta vez en el contexto de una economía en crisis, de cambiantes percepciones espaciales, de nuevas formas de simbolización y consumo de paisajes, de culturas, de gente y su trabajo. DIMITRIU, Andrés, “Magallanes en bermudas: turismo, organización espacial y crisis”, NUEVA SOCIEDAD N°171, Caracas, Venezuela.

transterritoriales. Desde 1997, los conflictos más relevantes en que se ven involucradas las comunidades mapuches son con los principales grupos económicos que operan en el país y con inversionistas transnacionales (ej: ENDESA y sus megaproyectos hidroeléctricos).

- i) Articulación global-nacional-local tanto de los procesos y actores de la transformación económico-territorial, como de los conflictos que se generan a partir de esta transformación, proceso propio de economías y sociedades en red.
- j) Cambios en el sistema urbano y el ordenamiento territorial: metropolización de capitales regionales; expansión peri-urbana sobre tierras mapuches tituladas y/o reclamadas; políticas deliberadas de reasentamiento de pobladores marginales en zonas indígenas; instalación y escasa fiscalización de vertederos; tolerancia de basurales urbanos ilegales en tierras indígenas o aledañas.
- k) Impactos en los ecosistemas e irrupción de conflictos sociales asociados: cambios en el régimen de cuencas; aumentos en volumen de desechos urbanos; desecación de napas subterráneas; uso extensivo de plaguicidas; colapso y contaminación de suelos, etc.
- l) Desregulación de la transformación económica y sus impactos espaciales y territoriales, expresada en: ausencia de políticas nacionales de ordenamiento territorial pluriétnico; y formulación de políticas, planes y estrategias regionales que funcionalizan las estructuras espaciales a los requerimientos de las industrias de enclave forestal y turística, con prescindencia de los derechos territoriales indígenas y de las obligaciones de consulta. Tal es el caso del Plan Regional de Desarrollo Urbano, y el Plan de Ordenamiento Territorial Rural de la Araucanía, solapadamente etnocidas.

Durante el período de Frei-Lagos, el modelo primario exportador se profundizó, al mismo tiempo de blindarse jurídicamente por medio de los TLC. Efecto directo es la demanda de la industria forestal de un aumento anual de 100.000 hectáreas de plantaciones. Además, se realizaron nuevas reformas a los regímenes propietarios de recursos naturales (suelos, aguas, pesca) y propiedad intelectual. Este cuadro tendrá implicancias graves para los pueblos indígenas, sobre sus espacios, patrimonio cultural, derechos territoriales y derechos propietarios, de no mediar salvaguardas a sus territorios y un estatuto de garantías a sus derechos colectivos.

Mapa 8
Zonificación de conflictos de intereses en territorio mapuche



MOVIMIENTO MAPUCHE Y POLÍTICAS PÚBLICAS



CAPÍTULO 3

MOVIMIENTO MAPUCHE Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 El Movimiento Mapuche

En 1979, la dictadura militar inauguró su política indígena con un puntapié al núcleo simbólico mapuche: la Mapu⁵⁶. La onda expansiva dio origen a un largo ciclo de la cuestión indígena en torno a la tierra como fundamento de la identidad. Ciclo de política pública que se agota hacia 1997, cuando empieza otro ciclo con otro puntapié a la Mapu, dado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en Ralco. Emerge la territorialidad como asunto público, de poder y derechos.

En 1979, la rigidez política y la radicalidad del lenguaje utilizado por el gobierno militar para plantear su política de liquidación de la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, a través del DL N^o 2.568 y del DL 2.750, detonó sutiles procesos identitarios, y abrió paso a una confrontación político simbólica y a un largo ciclo de movilizaciones etnopolíticas. En este período, la cuestión mapuche se instaló como un caso emblemático de violación a los derechos humanos en Chile; y también como un llamativo caso de movilización temprana anti-dictatorial. Ingresó así en la agenda democrática.

La emergencia de un movimiento social mapuche en plena dictadura es sorprendente, si se tiene en cuenta que en aquella época las únicas e incipientes organizaciones sociales visibles las constituían familiares de detenidos/as desaparecidos/as. Más aún, considerando que en el período inmediatamente posterior al golpe de Estado, las nuevas autoridades y las élites locales del sur aplicaron drásticas medidas de represión y disciplinamiento social al pueblo mapuche⁵⁷.

También resulta novedosa la solidaridad con el movimiento indígena que surge en este período. Los mapuches habían sufrido una dura represión entre 1973 y

⁵⁶ Para comprender su efecto en la sociedad mapuche, aun después de la ola represiva de 1973-1978, cabe imaginar lo que había significado para la sociedad chilena de la época si el gobierno militar hubiese anunciado por decreto su intención de liquidar los templos y capillas católicas, incluyendo los santuarios y animitas, rematando con una frase tal como “y dejarán de ser católicos sus habitantes” (N. del A.).

⁵⁷ En el informe del Grupo Especial de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile de 1978 se señala: “El mismo día del golpe, los terratenientes, militares y carabineros iniciaron la persecución contra los mapuches que habían luchado por sus tierras y las habían recuperado” (N. del A.).

1978, donde el escarmiento y las ejecuciones acompañaron al restablecimiento del orden propietario, revocando las expropiaciones de predios restituidos a los mapuches durante la Reforma Agraria.

Tres factores ayudaron a esta temprana movilización; en primer lugar, el impacto simbólico-político de la liquidación de las comunidades, cuya defensa había sido por décadas el eje de las contiendas mapuches. En segundo lugar, la ruptura del encierro reduccional que implicó el Cautivazo; y en tercer lugar la solidaridad internacional, que a la vez fue un factor realmente determinante para sensibilizar la opinión pública chilena y dar origen a un nuevo "indigenismo" criollo. Dos tendencias internacionales incidieron en el surgimiento y agenda de este nuevo indigenismo: el movimiento internacional de los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo. Tales visiones fueron acogidas y canalizadas primeramente por la Iglesia Católica y algunas organizaciones evangélicas, sumándose posteriormente los organismos no gubernamentales (ONG) de discutida valoración para los mapuches.

En términos generales, si bien las organizaciones indígenas no lograron impedir la división de las comunidades en tiempos de dictadura, sí fueron eficaces en la constitución de un movimiento social mapuche y en la producción y acción simbólica, afirmando su identidad étnica y su condición de pueblo, al instalar la cuestión indígena en el imaginario chileno y en la demanda por la recuperación democrática⁵⁸.

El discurso, plataforma y modalidad de acción del Movimiento Social mapuche en los años '80, a pesar de su división y dispersión, tiene una matriz discursiva común que se decanta a través de una década, y que alimenta aun las actuales plataformas indígenas.

Simultáneamente, en el proceso de movilización se va conformando una pauta de acción política ritual y simbólica, altamente eficaz para convocar el universo de símbolos compartidos por todos los mapuches, otorgando un sentido de pertenencia e identidad. Este campo simbólico permite, a la vez, demarcar las diferencias con la sociedad chilena y con el Estado.

Así se enfrentó el Decreto 2.568 que declaraba su propósito de terminar con la propiedad comunitaria, y en una frase proclamaba que así se terminaría con los indígenas.

3.1.1 El discurso y la plataforma: Pueblo, Derechos, Identidad, Tierras, Autonomía
La Iglesia Católica fue el primer actor que públicamente advirtió la gravedad de la nueva política indígena y sus profundas implicancias para la integridad cul-

⁵⁸ Para una al recuento y relato de movilizaciones mapuches en los años ochenta. Cf. GACITÚA, Estanislao 1992, op.cit; ibid. 1990, op.cit; REUQUE Isold, 2002, op.cit.

tural mapuche. Al mismo tiempo, prestó su apoyo y alero a los dirigentes de las comunidades mapuches para organizarse y hacer oír su voz ante el gobierno militar. Así lo consignó un boletín de la época: “El 12 de septiembre de 1978, se reunieron 155 mapuches, representantes de 90 comunidades indígenas de la IX y X regiones , para intercambiar las inquietudes surgidas ante el anuncio de la reforma de la Ley N 17.729”.

Esta reunión fue convocada desde un organismo dependiente del Obispado de Temuco y del Vicariato de la Araucanía, con anterioridad a la visita del ministro de Agricultura. En dicha reunión, se acordó presentar a la Junta Militar los principales puntos de vista de los participantes.

Cuadro2

Planteamientos de los dirigentes de las comunidades mapuches, septiembre de 1978⁵⁹

Los Mapuches piden al Supremo Gobierno, que se le dé a conocer el Texto Modificatorio de la Ley N°17.729, antes de ser promulgada, y que se le otorgue un tiempo prudencial para ser conocido y estudiado por las bases.

La unanimidad de los participantes, rechazan la división de sus tierras y desean que ellas permanezcan siempre en manos del pueblo mapuche.

No están de acuerdo en que las tierras sean vendidas para fines turísticos, comerciales, etc., dado el peligro de perder su unidad como pueblo mapuche

Fuente: “Planteamientos de campesinos Mapuches de la IX y X Región”. Boletín Informativo Mapuche N°3, mayo, 1979, Inglaterra. Disponible en: <http://www.mapuhe-nation.org/espanol/html/documentos/doc-03.htm>.

Nuevamente la cuestión mapuche se planteó como asunto público a partir de la problemática de las tierras, pero también apuntó al fondo del asunto: la supervivencia del pueblo mapuche.

A partir del reconocimiento de este vínculo primordial con la tierra, se construye un discurso etnopolítico que afirma la condición de pueblo, con unidad, historia, lengua, cultura e identidad étnica propia, reconociendo su estatus de pueblo sometido por un Estado opresor, y trazando una perspectiva de autonomía.

Ya en 1982, la Asamblea Nacional de Delegados de la organización Ad-Mapu -en aquella época, la principal organización representativa del pueblo mapuche- afirmaba: “Los mapuches constituimos un pueblo...situado bajo una permanente y sistemática política de dominación aplicada por los diferentes regímenes imperantes en nuestro país” (agosto de 1982).

⁵⁹ Boletín Informativo Mapuche N°3, mayo, 1979, Inglaterra. Disponible en: <http://www.mapuhe-nation.org/espanol/html/documentos/doc-03.htm>.

Unos meses más tarde, proclamaba: “Teniendo en cuenta que el pueblo mapuche existe y que es un pueblo con tradición e idiosincrasia propia dentro del contexto de la nacionalidad chilena, donde constituye un 10% de la población; y que sus problemas económicos-sociales se agudizan por las políticas etnocidas y genocidas impuestas por los distintos gobiernos republicanos que han ejercido el poder a través de la historia del país, se inicia a fines de 1978 una nueva etapa en el movimiento indígena, en función de una liberación étnica vinculada con el proyecto societario que postula la constitución de la autonomía, superando las ambiciones y objetivos de las organizaciones reivindicacionistas locales, desde la cooperativas a los sindicatos, volcándose a una participación de peso político nacional” (noviembre de 1982).

Tales planteamientos eran nuevos en la saga de los movimientos mapuches del siglo XX, pero se inscriben en la macrotendencia mundial de los años '80, que marca el resurgimiento de las exigencias de los pueblos indígenas en torno a sus derechos de autodeterminación. En ese contexto, la organización mapuche y sus líderes establecen lazos con el movimiento indígena internacional, y participan de uno de los nuevos procesos transnacionales contemporáneos más dinámicos en términos de producción de ideas y cambios políticos.

La relevancia de este “giro” en el discurso mapuche y sus implicancias internacionales fue detectada por algunos analistas de la época⁶⁰. El editorialista de NUTRAM señalaba: “Desde el establecimiento de la primera organización bajo el actual régimen militar y autoritario de Pinochet, se inicia la formulación de una demanda que antes solo estaba bosquejada débilmente. Nos referimos a la defensa de la cultura y de la identidad étnica en el contexto de la autodeterminación de los mapuches como pueblo. Este nuevo planteamiento acarrea una redefinición de la problemática indígena, al ubicarla en un contexto totalmente distinto a de las décadas pasadas. Por ejemplo, el problema de las tierras comunitarias se transforma en un asunto territorial, la problemática económica en autodesarrollo, desafíos en autodeterminación, etc”⁶¹.

A pesar de la división posterior de las organizaciones mapuches, todas comparten el nuevo planteamiento y la matriz básica, que se fue desplegando en una plataforma enriquecida con aportes de diversa procedencia, y a partir de los

⁶⁰ Por ejemplo Bengoa y Valenzuela, en 1982, refiriéndose a la cuestión de la autonomía, que es un “problema” que ha retomado importancia en las ciencias sociales y políticas, citando a Bonfil y el clásico “Utopía y Revolución”, y señalan que “recientemente en Chile, la aparición de la organización indígena Centros Culturales Mapuches (Ad Mapu) ha puesto el tema en la mesa de discusiones”. José Bengoa y Eduardo Valenzuela, “Economía mapuche. Pobreza y subsistencia en la sociedad mapuche contemporánea”. PAS. Santiago 1983.

⁶¹ Editorial, NUTRAM, año II, N°2, 1986 (el subrayado es nuestro). En este número, se publican los programas de las tres organizaciones de la época: Ad Mapu, Centros Culturales y Nehuel Mapu.

aprendizajes de las propias contiendas. Al final de la década, por sobre la dispersión y división de las organizaciones, era posible encontrar elementos de una plataforma común.

3.1.2 La politización de la etnicidad

Junto con el nuevo discurso, el movimiento mapuche despliega una potente estrategia simbólica como parte de sus recursos etno-políticos de constitución de sujeto colectivo, movilización y enmarque. Tal dimensión simbólica de la acción colectiva mapuche es crucial en la emergencia y expansividad del movimiento, y su instalación en la arena pública marca una diferencia con la historia de las movilizaciones mapuches anteriores⁶². Para ilustrar esta diferencia plantearemos una comparación alegórica de dos momentos del movimiento mapuche.

A inicios del siglo XX, la elite dirigente mapuche (en su mayoría hijos de lonkos y ulmenes que sufrieron la invasión), debió abordar el desafío de defender los derechos de su gente y empoderarse para lograr su reconocimiento como ciudadanos de la república. Integrándose a esta sociedad, podían exigir que se aplicasen las leyes que reconocían sus tierras, reduciendo el asedio y generando nuevas expectativas de futuro para los suyos.

Encajonados por la elite chilena en la dicotomía de civilización/barbarie, estigmatizados, negados sus derechos como pueblo; señalados por la ideología chilena y por el Estado como bárbaros, dicha generación de dirigentes refutó el estereotipo y afirmó su condición de mapuche al vestirse con traje occidental. La elocuente oratoria mapuche habló en castellano para defender sus derechos y sus tierras. Su cultura y expresiones quedaron en el ámbito interno de las comunidades.

La principal obra de pensamiento indigenista de la época, "Historia de la civilización de la Araucanía" (Tomás Guevara, 1902) es representativa de este debate. Independiente de sus contenidos y equívocos, la obra fue una afirmación audaz para la sociedad chilena: los araucanos no son bárbaros, son otra civilización.

A fines del siglo XX, otra generación de dirigentes debió afrontar nuevos desafíos y frente a inéditos asedios, esta vez marca las diferencias con la sociedad y el Estado opresor. Para la ideología chilena, los mapuches eran "connacionales",

⁶² Sólo recientemente los investigadores vinculados a corrientes de antropología visual han puesto atención en algunos aspectos simbólicos del movimiento mapuche. MEGE y ALVARADO, www.antropologiavisual.cl.

campesinos asimilados con una subcultura, y se dudaba de su existencia como “pueblo”. Frente a la negación y el atropello de sus espacios, que la propia república había reconocido mezquinamente, la nueva generación de dirigentes refuta y subvierte con su presencia el discurso oficial, y afirma su condición de mapuches.

Puestos en la disyuntiva de pérdida de sus tierras y asimilación en la nación chilena, los mapuches optan por afirmar su identidad étnica al recurrir a sus propios símbolos. Se visten con traje tradicional mapuche; se reúnen públicamente en nguillatunes y trawunes, hablan públicamente en mapudungun. La diferencia étnica, sus fronteras, la cultura y sus expresiones simbólicas fueron puestos en los espacios públicos. También acudieron a la arena internacional, y se sumaron a las redes y al proceso global por la defensa de los derechos humanos y colectivos, interpelando al Estado y afirmando que también son parte de los pueblos del mundo. Otra obra de la época reflejó el nuevo indigenismo que entonces surgió: “Historia del Pueblo Mapuche” (José Bengoa, 1985). Al igual que en la obra de Guevara, pese a sus contenidos y equívocos, el documento de Bengoa fue una nueva afirmación audaz para la sociedad chilena: los mapuches son un Pueblo.

Al poner al centro la identidad étnica en la constitución del sujeto colectivo, el movimiento mapuche dio un paso clave como movimiento social, poniendo en marcha una matriz simbólica de enorme potencialidad y eficacia. La matriz simbólica del movimiento social mapuche es un sofisticado “modelo” combinatorio de iconos, ritos, instituciones, metáforas, leyendas, formas discursivas, temas, acciones, imágenes, representaciones, memoria colectiva y poesía. Es un patrimonio político-cultural disponible para toda comunidad y organización que necesite emprender una contienda, constituirse en un actor, levantar una causa, marcar o defender una frontera.

Tal matriz simbólica fue puesta en el ámbito público y en la movilización, justamente en los momentos de mayor debilidad de la sociedad chilena; cuando su propio universo simbólico nacional fue liquidado y fragmentado por el gobierno militar y la instalación del neoliberalismo⁶³. Después de 1973, la pretendida cultura nacional y su imaginario estaban en crisis: la “chilenidad” tradicional no generaba adhesión y pertenencia en un país escindido. Por ende, la cultura nacional-popular estaba en búsqueda de referentes simbólicos

⁶³ Como señala Hernán Vidal “en el universo simbólico chileno (las consecuencias del golpe de Estado) son equivalentes a un cataclismo cultural. De la noche a la mañana, y por un largo período, todos los referentes simbólicos que habían regido el orden de las rutinas cotidianas chilenas quedan cancelados... (así) la cotidianeidad que escindida”, VIDAL H. “El movimiento contra la Tortura ‘Sebastián Acevedo’: Derechos Humanos y la Producción de Símbolos Nacionales bajo el Fascismo Chileno”. Institute For The Study of Ideologies and Literature, Minnesota, 1986.

identitarios, que restituyeran el sentido de humanidad. En este escenario, la potencia simbólica mapuche no solo mostró su vigor y refutó la caricatura del “subgrupo”, sino también fue seductora para la sociedad chilena e inconstrarrestable para el gobierno militar. Una vez más, tal como en el siglo XVII y XVIII, la sociedad mapuche y su cultura, probaron su capacidad no sólo de adaptación, sino de autopoiesis, expansión y posicionamiento.

Por lo mismo, hacia el Bicentenario de la República, emerge para el movimiento mapuche un serio desafío político cultural, representado por el proyecto de estatal de reinención de una “nación chilena” homogénea, única, blanca: el “sueño chileno”, como lo denominó Eugenio Tironi. Un neo-nacionalismo que invisibiliza y reniega de la pluralidad de pueblos y ciudadanías.

El fraccionamiento del movimiento de organizaciones a fines de los años 80.

Aunque el movimiento social mapuche de la época fue una escuela de aprendizajes para varias generaciones de líderes, sus organizaciones atravesaron por multitud de vicisitudes y contingencias impuestas por la dinámica política chilena y sus instituciones. Uno de los fenómenos de mayor complejidad para el movimiento fue el desarrollo progresivo de dos tendencias: por un lado, la decantación de un discurso y un imaginario etno-político de identidad como pueblo, reivindicando sus derechos de autodeterminación; y por otro, la progresiva intervención de los partidos políticos chilenos, con sus lógicas estatocéntricas, clasistas y tradicionalmente sometedoras de los movimientos sociales bajo sus agendas⁶⁴

Por estas razones, el movimiento mapuche –que había logrado crear una plataforma común- perdió unidad de representación y acción. Al mismo tiempo, sus bases comunitarias eran objeto de la invasiva acción del régimen y de la pujante industria forestal.

Una síntesis de la evolución de estos procesos, observando su contexto y principales características, se presenta en las tablas 11 y 12.

⁶⁴ Para un relato de sus protagonistas Cf. REUQUE Isolda, “Una Flor que Renace”, Santiago de 2002.

3.2. Aliados del movimiento mapuche

3.2.1 El rol de la Iglesia Católica

En mayo de 1979, a dos meses de dictado el DL 2.568, los obispos de la región sur reconocieron a los mapuches como Pueblo, señalando que “tienen un origen histórico y una línea de continuidad; pertenecen a una raza, tienen una cultura propia y poseen una lengua que los caracteriza”⁶⁵.

A partir de entonces, el eje de la preocupación de la Iglesia Católica se centró en la supervivencia del pueblo mapuche, en el entendido que al arriesgar su relación con la tierra, se afectaría su identidad. La Iglesia Católica, debido a su larga experiencia de trabajo con las comunidades y al conocimiento de sus propias hermenéuticas, comprendía que la Mapu es el núcleo de lo sagrado mapuche.

De esta manera, quedaron trazadas algunas de las definiciones básicas de la Iglesia acerca de la cuestión mapuche:

- los mapuches son un pueblo indígena, con identidad propia;
- se encuentran en graves condiciones de pobreza; y
- la legislación que afecta a sus tierras constituye una amenaza a su identidad, a lo sagrado y a su supervivencia.

El aporte de la Iglesia fue esencial para el reconocimiento de la dimensión identitaria, cultural y sagrada de la Mapu en el análisis chileno de la cuestión mapuche y su posicionamiento como asunto público en la sociedad chilena⁶⁶.

Este planteamiento de la Iglesia también fue recogido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en 1979 clasificó los Decretos Ley 2.568 y 2.750 dentro de las modificaciones al ordenamiento legal chileno que afectaban las garantías a los Derechos Humanos. En su informe anual de 1979-1980, esta Comisión señaló: “La situación del pueblo mapuche ha sido tema de especial preocupación para los diferentes grupos internacionales de protección de los Derechos Humanos y para la comunidad nacional e Iglesia Católica

⁶⁵ Evangelización del Pueblo Mapuche. Carta pastoral de los Obispos de Concepción, Los Ángeles, Temuco, Araucanía, Valdivia y Osorno. Mayo de 1979; citado por BURGOS, Ariel en “Discurso de celebración de 40 Aniversario de la Fundación Instituto Indígena” <http://www.institutoindigena.cl/discurso40.doc>.

⁶⁶ En el énfasis de la identidad indígena concurren varias corrientes, desde la teología de la liberación, la evangelización inculturada, el magisterio de Juan Pablo II y su lectura del papel de la fe y la cultura en el mundo contemporáneo, hasta el pensamiento de intelectuales católicos conservadores como Pedro Morandé, relativo a la constitución de los sujetos en el rito y la cultura; y su crítica a las ideologías “iluministas”.

chilena en 1979. En el mes de mayo, los obispos de Concepción, Los Ángeles, Temuco, Araucanía, Valdivia y Osorno dieron a conocer una Carta Pastoral sobre la nueva ley indígena, en la cual se refieren a los problemas y dificultades que encuentra el pueblo mapuche, y llaman la atención sobre el respeto que se debe a la identidad cultural de este pueblo (...) Los mapuches son la minoría étnica más numerosa de Chile. Actualmente están afrontando serios problemas en sus condiciones de vida en aspectos tales como salud, nutrición y educación, lo que configura una de las más graves situaciones de pobreza (en este país)”.

La Iglesia se empeñó en su apoyo a los mapuches por medio de sus instituciones y su magisterio, expresado en las Cartas Pastorales de los Obispos e incluso en la visita del Papa Juan Pablo II a Chile (1987). En tal sentido, la iglesia no sólo fue un “alero protector” de las organizaciones indígenas, sino también una aliada estratégica.

En el plano internacional, estos planteamientos de la Iglesia, que habían sido recogidos por documentos de la envergadura de la conferencia del Episcopado Latinoamericano⁶⁷, fueron expresados también por Juan Pablo II, en la Amazonía: “Las comunidades (indígenas), tienen una identidad como grupo humano, como verdadero pueblo y nación (...) Confío a los poderes públicos y a otros responsables los votos que, en este encuentro con vosotros, hago de todo corazón, cuyos antepasados fueron los primeros habitantes de esta tierra, al tener sobre ella un especial derecho adquirido a lo largo de generaciones, os sea reconocido este derecho de habitar en ella en paz y serenidad, sin temor –verdadera pesadilla- de ser desalojados en beneficio de otros. Antes bien, estéis seguros de un espacio vital, que será base no solamente para vuestra sobrevivencia, sino para la conservación de vuestra identidad como grupo humano, como verdadero pueblo y nación” (Juan Pablo II, Discurso a los indígenas de la Amazonia, en el Arzobispado de Manaus, Brasil, 10 de julio de 1981).

Unos años después, el mismo Papa reiteró a los indígenas de Canadá lo que fue postura de toda la Iglesia: “Es clara postura de la Iglesia que la gente tiene derecho a participar en las decisiones de la vida pública que afectan a su existencia: la participación constituye un derecho que se ha de aplicar en el campo tanto económico como social y político (...) Esto es verdad para todos. Y tiene una especial aplicación a vosotros como pueblos nativos, en vuestros esfuerzos por tener un justo lugar entre los pueblos de la tierra, con un justo y equitativo grado de autogobierno. Tenéis también necesidad de un territorio con adecua-

⁶⁷ OBISPOS DEL SUR DE MÉXICO, “*Santo Domingo y la pastoral indígena*”, Oaxaca, 1992. En: Revista Latinoamericana de Teología, N°13 (<http://www.servicioskoinonia.org/relat/013.htm>).

dos recursos para desarrollar una economía viable para la presente y las futuras generaciones. Necesitáis también estar en posición de desarrollar vuestras tierras y vuestro potencial económico, de educar a vuestros hijos y de programar vuestro futuro” (Juan Pablo II, Mensaje radiotelevisivo a las poblaciones autóctonas reunidas en Fort Simpson, Canadá, 18 de septiembre de 1984).

En el plano de las ideas, durante aquel tiempo en Chile, intelectuales vinculados a instituciones de Iglesia profundizaron la misma temática en sus investigaciones.

3.2.2 El indigenismo chileno

En la construcción de la cuestión indígena como asunto público, el indigenismo ha sido un actor clave, en la medida que constituye un puente con la sociedad chilena y su clase política. hasta los '90 los indigenistas han sido quienes han intermediado las demandas indígenas en las políticas públicas.

El indigenismo chileno que surge a fines de los años '70 y comienzos de los '80 -al calor de las movilizaciones indígenas y la solidaridad internacional- no era homogéneo, ni tenía una larga tradición intelectual y de debate, como el caso de sus similares de México u otros países del continente. Estaba integrado por técnicos, profesionales e intelectuales, quienes se agruparon principalmente en diversos organismos no gubernamentales (ONG). Pese a su carácter incipiente, es posible distinguir dos grandes corrientes o “sensibilidades” del indigenismo: el enfoque etno-desarrollista y el enfoque desde el paradigma de los Derechos Humanos.

El indigenismo etno-desarrollista

Esta corriente se vincula a las ONG de desarrollo rural formadas por técnicos y profesionales, que participaron del proceso de Reforma Agraria en los años '70. Su mirada se enmarca en el campesinismo y los diversos tópicos relacionados; y su principal referente político lo constituye la experiencia de la Reforma. Estas ONG tuvieron una amplia llegada a las comunidades mapuches, a través de la entrega de subsidios y capacitación agrícola, desarrollando relaciones clientelares.

Desde este enfoque, el abordaje de la situación indígena pone énfasis en la necesidad de superar la pobreza mapuche. Preconizan economías de autosubsistencia, y algunos adhieren a las tendencias de las tecnologías alternativas. El prisma de análisis de la sociedad mapuche es básicamente reduccional, y define a su población como “minoría étnica”.

El intelectual más destacado de esta corriente es José Bengoa, consultor de las principales agencias de cooperación internacional que financiaban a las ONGs de desarrollo, y autor de "Economía Mapuche" (1984) e "Historia del Pueblo Mapuche" (1985). Su propuesta de política indigenista la expone el 1989 en un documento titulado "La cuestión indígena, minorías étnicas y pobreza".

El enfoque de los derechos humanos

Esta segunda corriente de pensamiento indigenista emerge en la segunda mitad de los años '80 al interior del movimiento de Derechos Humanos y se distingue en principio del enfoque desarrollista, si bien es minoritaria en comparación con esta.

Al alero de la Comisión Chilena de Derechos Humanos se constituye un programa de derechos indígenas que comienza a interpretar la situación de los pueblos indígenas de acuerdo a los enfoques en formación en el escenario internacional. Particularmente, reproduce los planteamientos del Grupo de Trabajo Sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas.

Esta corriente apoyó la inserción de la cuestión indígena en el programa político-jurídico de la oposición democrática, promoviendo y difundiendo la necesidad de una reforma constitucional que reconozca la existencia de los pueblos indígenas. Asimismo, contribuyó al debate con estudios de historia legal de los derechos indígenas y con la difusión de instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989).

Aunque su análisis de la sociedad mapuche también remite al enfoque reduccional y a la literatura elaborada por la corriente desarrollista, la diferencia principal radica en no usar la definición de los indígenas como minorías étnicas, promoviendo su reconocimiento como pueblos y por ende, como sujetos de derechos colectivos.

El principal representante de esta corriente ha sido el abogado José Aylwin, miembro de la Comisión Chilena de Derechos Humanos e hijo del gobernante de la transición chilena.

Así, el pensamiento indigenista chileno de los años '80 se constituye sobre la base de un sustrato común (el paradigma reduccional) y se divide en dos corrientes de la elite chilena que divergen en la definición del estatus indígena: como minorías étnicas de campesinos pobres, o como pueblos-sujetos de derechos.

Por su parte, la Iglesia Católica, crucial actor indigenista, tenderá a adherir a la definición de los indígenas como pueblo, pero enfatizando la dimensión identitaria del concepto de pueblo.

Para finalizar este apartado, cabe señalar que en la discusión de la época no hay un análisis de los territorios indígenas bajo los impactos del modelo neoliberal, plenamente instalado a fines de los '80. Esta ausencia de información y análisis constituirá una debilidad para la definición de las políticas de la transición y analizar el conflicto mapuche que resurge a mediados de los años '90.

3.3 Movimiento mapuche y políticas públicas en la transición a la democracia

En la coyuntura de la transición hacia la democracia, la situación indígena era compleja. El movimiento mapuche se encontraba fraccionado y debilitado, mientras que el indigenismo presentaba diferencias en sus definiciones básicas. Sin embargo, ambas corrientes indigenistas, sumadas a la Iglesia Católica, tenían similar grado de incidencia política cupular por distintas vías. A diferencia de otras épocas, el indigenismo chileno formaba parte –minoritaria pero influyente– de la elite política que asumió el poder en la transición.

Por su parte, la debilidad del movimiento mapuche se compensaba con el alto valor simbólico que tenía incluir la cuestión indígena en el programa de la transición democrática. Así, con la ayuda del indigenismo y de la Iglesia, se llega al Acuerdo de Nueva Imperial entre las organizaciones indígenas y los partidos de la Concertación, que en 1990 asumieron la conducción del Estado⁶⁸.

La definición más operacional de la política indígena del gobierno, respecto a si se trataría de una política social para las minorías étnicas o una política para el reconocimiento de los derechos de los pueblos, fue materia de disputa al interior del indigenismo chileno. El asunto fue zanjado a comienzos de 1990, con el nombramiento de la Comisión Especial del Pueblos Indígenas (CEPI).

Como suele ocurrir con muchos temas emergentes en políticas estatales chilenas, el actor que encabeza la respectiva institución influye de modo decisivo en los contenidos y estilos de la política. La CEPI, de corte indigenista, moldeó los contenidos de la política; administró el debate y la demanda indígena (cooptando al movimiento); negoció la ley al interior de un Estado reacio; construyó una doctrina respecto a las tierras y el desarrollo indígena (llamada “desarrollo con identidad”); elaboró una leyenda legitimadora eficaz (“la ley es fruto del Acuerdo de Imperial y de miles de congresos”); y formó un contingente policy makers indigenista de relevo.

⁶⁸ El acuerdo de Nueva Imperial constituye un hito simbólico de inclusión de los indígenas en el cambio democrático. Sin embargo, el principal objetivo de los operadores chilenos era obtener un pacto de desmovilización social indígena, según reconocen sus promotores una década más tarde. El fantasma del Cautivazo estaba presente al inicio de la transición. (N. del A.).

3.3.1 La construcción de una política de tierras

En materia de política de tierras, los esfuerzos de la CEPI estuvieron orientados a acotar las reclamaciones de tierras usurpadas y contener la demanda indígena, en el contexto de una frágil transición democrática pactada.

Es ilustrativa la opinión sostenida por José Bengoa en 1992, respecto a la reclamación por restitución de las tierras indígenas. La nueva ley debía fundarse en un concepto operacional: la pregunta es ¿qué se va a entender por tierras indígenas?. En respuesta se formula la siguiente hipótesis: “Cuando los antiguos dicen: “toda esta tierra era nuestra”, ¿a qué se están refiriendo? ¿se están refiriendo a “toda esta tierra nuestra”, antes de la radicación? ¿O se están refiriendo a “toda esta tierra nuestra” después de la radicación?”. “Históricamente, durante todo este siglo, se ha trabajado con este segundo concepto. Cuando se ha hablado de tierras usurpadas se está hablando de (...) las tierras que fueron indígenas a partir de la radicación, es decir, a partir de los títulos de Merced”⁶⁹. [sic]

Este es un punto relevante de la discusión. Durante todo el siglo XX, las políticas públicas funcionaron en base a este segundo concepto, referido a las tierras que fueron indígenas a partir de la radicación, es decir, a partir de los títulos de merced⁶⁹. Al hablar de “tierras usurpadas” se está hablando de esta definición. A partir de 1992 el movimiento pone en cuestión dicha definición. Nuevos conflictos tenían lugar al sur del río Bío Bío. Como era previsible, las movilizaciones se iniciaron en el contexto de la conmemoración de los 500 años de la llegada de Colón, hito que motivó una campaña continental.

Así, en el expectante escenario de la transición irrumpió una nueva organización mapuche que retomaba la plataforma del movimiento durante los años '80, y que se había restado al Acuerdo de Nueva Imperial, planteando al gobierno democrático la exigencia de reconocimiento de derechos, territorios y autonomía. El entonces naciente Consejo de Todas las Tierras inició una campaña de recuperaciones simbólicas de tierras, que tuvo un alto impacto mediático, y exigió la restitución de todas las tierras que no fueron reconocidas dentro de títulos de merced: es decir, las tierras antiguas.

El gobierno de la época asumió que de no poner inmediato límite a ese movimiento y a los alcances de su discurso histórico reivindicativo, se arriesgaba la gobernabilidad de la transición democrática en materia de política indígena. Dicho límite se estableció con otro discurso histórico adhoc. El “concepto ope-

⁶⁹ En: COMISIÓN CHILENA DE DERECHOS HUMANOS, Pueblo, Tierra, -Desarrollo: Conceptos Fundamentales para una Nueva Ley Indígena. Santiago, 1992.