

Pueblo Mapuche: Titular de derechos

Beatriz Brinkmann¹

Cualquier intento de comprensión del conflicto que se ha ido agudizando entre el Estado chileno y el pueblo mapuche requiere necesariamente de una mirada histórica.

La etnia mapuche, que habitaba un extenso territorio comprendido entre el río Choapa en el norte y las islas de Chiloé por el sur, a diferencia de otros pueblos originarios en Latinoamérica, opuso una tenaz y prolongada resistencia a la conquista española. Si bien se vieron obligados a replegarse hacia el sur, lograron mantener durante más de dos siglos la frontera en el Bío-Bío. Mediante el pacto de Quilín, en 1641 la corona española reconoció la inviolabilidad del territorio y la autodeterminación mapuche al sur de este río, acuerdo que fue ratificado por el Parlamento General de Negrete en 1803. Del mismo modo, la nueva república chilena estableció en 1825, en el Tratado de Tapihue, que no violaría esta frontera.

Sin embargo, pocas décadas después, la situación cambió radicalmente. El Estado chileno decidió ocupar el territorio al sur del Bío-Bío a fin de incorporarlo al desarrollo agrícola del país. Con este objetivo se dictaron leyes a través de las cuales estas tierras fueron declaradas fiscales, creándose la provincia de Arauco. La guerra de ocupación entre 1862 y 1883, eufemísticamente denominada «pacificación de la Araucanía», se realizó con extrema barbarie. Los mapuche fueron radicados en reducciones a través del otorgamiento de los denominados «títulos de merced», quedando confinados a alrededor de 500 mil hectáreas, sólo poco más de un 5% de su territorio original. El otro 95% de las tierras fue entregado a colonos extranjeros y chilenos, constituyéndose enormes latifundios.

Con posterioridad a este proceso de radicación, los mapuche continuaron siendo víctimas de despojos a través de amedrentamientos y farsas judiciales que se valían de la ignorancia de los indígenas con respecto a la «civilización», ya que muchas veces ni siquiera dominaban el castellano. Como consecuencia de ello, sufrieron un paulatino proceso de pauperización.

Recién bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) que dictó la Ley de Reforma Agraria 16.640 (1967) se inició un incipiente proceso de recuperación de tierras y se adoptaron algunas medidas gubernamentales para revertir la situación de pobreza, como el otorgamiento de asistencia técnica y apoyo crediticio. Durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973) se creó el Instituto de Desarrollo Indígena y en el marco de la reforma agraria fueron restituidas cerca de 200.000 hectáreas a las comunidades mapuche (Correa et al, 2005: 208).

¹ *Beatriz Brinkmann, profesora de Estado; M.A. y Dr. Phil, de la Universidad de Marburg; miembro del equipo CINTRAS.*

Bajo la dictadura de Pinochet

El corto período en que el pueblo mapuche alcanzó a ser favorecido con algunas medidas gubernamentales, se vio abrupta y brutalmente interrumpido con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973. El gobierno militar no sólo puso fin al proceso de reforma agraria, sino que además persiguió políticamente a quienes habían participado en él, encarcelando, torturando, ejecutando y haciendo desaparecer a muchos dirigentes mapuche. El 65% de las tierras recuperadas fueron restituidas a sus antiguos propietarios, salieron a remate o pasaron a manos del Estado (Correa et al, 2005).

En 1978 se dictó el decreto ley 2.568 que determinaba la parcelación de las tierras de las comunidades mapuche, estableciendo, además, que *«las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse tierras indígenas, e indígenas a sus dueños y adjudicatarios»*. De este modo, se pretendía no sólo despojar de sus tierras sino, además, dar muerte legal al pueblo mapuche. Al mismo tiempo se inició el proceso de expansión forestal en territorio mapuche, que reemplazó los bosques nativos por miles de hectáreas de monocultivos de especies foráneas como el pino y el eucalipto.

La amenaza de aniquilamiento como consecuencia de las medidas políticas y legislativas de la dictadura, incentivó la creación de organizaciones representativas que les permitieran defenderse y actuar de manera más efectiva en este nuevo escenario. Con este objetivo fueron creados en 1978 los Centros Culturales mapuches y posteriormente Ad Mapu, Nehuen Mapu, Calfulican, Lautaro y otras, que respondían a diferentes orientaciones políticas y religiosas. Pese a ello, primó la conciencia de que un real fortalecimiento sólo se lograría a través de un proceso unitario, lo que se cristalizó en el Futa Trawun Kiñewan Pu Mapuche o Coordinadora Nacional Mapuche, creada en junio de 1987 para elaborar una propuesta constitucional que incluyera su reconocimiento como pueblo y el derecho a la autonomía. Con esta perspectiva, el Futa Trawun comenzó a desarrollar una estrategia de alianzas y de acuerdos políticos amplios con los sectores opositores al régimen militar.

Paralelamente y al alero del programa indigenista de la Comisión Chilena de Derechos Humanos surgió el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) que incluía, además de las mapuche, organizaciones aymaras y de Rapa Nui.

Promesas incumplidas de la Concertación

Producto del trabajo desplegado especialmente por el CNPI, Ad Mapu y Nehuen Mapu, las demandas de los pueblos indígenas fueron incorporadas al Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y el candidato presidencial de este conglomerado político, Patricio Aylwin, firmó con sus representantes el 1º de diciembre de 1989 el Pacto de Nueva Imperial. Los principales compromisos contraídos en éste eran el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la creación de una corporación nacional de desarrollo indígena y de un fondo de etno desarrollo; la promulgación de una ley indígena y la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT. Por su parte, las organizaciones indígenas se comprometieron a apoyar al gobierno de la Concertación en los esfuerzos de democratización del país y a canalizar sus demandas por las vías institucionales contempladas para este efecto.

La única organización que rechazó este acuerdo fue el entonces recién creado Consejo de Todas las Tierras que privilegiaba una propuesta de autonomía y autodeterminación del pueblo mapuche.

Luego de asumir el gobierno en marzo de 1990, la primera medida de política indígena adoptada por el Presidente Aylwin fue la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) en mayo de 1990. Constituida tanto por representantes de los distintos pueblos originarios como de instancias gubernamentales, su tarea de mayor trascendencia fue la elaboración de un proyecto de legislación, que fue discutido y aprobado en un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas realizado en enero de 1991 en Temuco.

A partir de este texto consensuado, el gobierno presentó a comienzos de octubre de ese año al Congreso Nacional un proyecto de ley indígena, en forma conjunta con un proyecto de reforma constitucional que consagraba el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, así como un proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Durante la discusión parlamentaria, el texto original de la ley sufrió importantes cambios, siendo sustituidos los conceptos fundamentales de pueblos indígenas y territorios por los de etnias y áreas de desarrollo. De este modo, la Ley Indígena (N° 19.253) promulgada en octubre de 1993 se redujo en lo central a la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), dependiente del Ejecutivo y constituida por representantes tanto gubernamentales como del mundo indígena. La reforma constitucional planteada fue rechazada y la ratificación del Convenio 169 de la OIT quedó pendiente.

Le correspondió al gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) tomar las medidas necesarias para dar inicio al trabajo de la CONADI. Sin embargo, toda medida positiva en este ámbito quedó opacada por el tremendo impacto que significó la implementación del proyecto de la central hidroeléctrica de Ralco en el Alto Bío-Bío, que provocó el desplazamiento de varias comunidades pehuenche, quedando sus territorios, cementerios y lugares ceremoniales hundidos bajo el agua. El gobierno de Frei aprobó la construcción de la represa en Ralco contra la opinión de los pueblos indígenas e incluso de dos directores nacionales de la CONADI, los que simplemente fueron destituidos (Mauricio Huenschulaf en 1994 y Domingo Namuncura en 1997). Es especialmente a partir de este hecho que parte del pueblo mapuche, que hasta ese momento había cumplido el acuerdo contraído con la Concertación de respetar las vías institucionales para canalizar sus demandas, optó por realizar acciones de protesta al margen de la ley.

Algunas de las comunidades más afectadas por la expansión forestal, la degradación ambiental y la consecuente situación de pobreza crearon la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM). En diciembre de 1997 realizaron la ocupación de un terreno forestado en Lumaco, como una medida para llamar la atención sobre su situación. Sus dirigentes, acusados de la quema de tres camiones madereros, fueron perseguidos y encarcelados. A partir de ese hecho se desencadenó una espiral de violencia, en que las continuas protestas de los mapuche en contra del Estado que los discriminaba y las empresas forestales que los privaban de sus medios de subsistencia, fueron reprimidas con crueldad creciente por la policía. A los comuneros detenidos y encarcelados se les comenzó a aplicar la ley de seguridad interior del Estado, limitando de modo arbitrario su posibilidad de defensa.

Nuevas expectativas frustradas

Bajo el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), se generaron nuevas expectativas para los pueblos originarios al crearse en 2001 la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, presidida por el ex Presidente Patricio Aylwin e integrada por dirigentes y líderes indígenas así como representantes del mundo académico, religioso, empresarial y político. El Informe «Propuestas y Recomendaciones para un Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la Sociedad Chilena» que ésta entregó en octubre de 2003, además de contener un riguroso análisis de la discriminación y daños inferidos a los pueblos indígenas, en especial al pueblo mapuche, propone diversas medidas trascendentales para revertir la situación existente.

En lo central, el Informe aboga por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, dejando constancia de *«la especial importancia que para los Pueblos Indígenas reviste su reconocimiento como 'Pueblos', categoría que no es reemplazable en el ámbito del reconocimiento por ninguna otra expresión. Lo propio ocurre con la utilización y reconocimiento de 'Territorios Indígenas', concebido como un espacio jurisdiccional donde los Pueblos Indígenas hacen efectivos los derechos colectivos que son atribuibles a su condición de Pueblos»* (Informe, 586). Señala que para que esto no permanezca sólo como una realidad discursiva, es preciso crear las condiciones institucionales necesarias mediante la definición y puesta en vigencia de un *«estatuto jurídico especial, (lo que) requiere introducir modificaciones y perfeccionamientos en el ordenamiento legal»* (Ibid, 586). A este respecto se formulan un conjunto de propuestas y recomendaciones,

subrayando que en todo momento se deberá garantizar una amplia participación de los propios pueblos indígenas en su implementación.

El Informe dedica un acápite especial a la necesidad de establecer en el ordenamiento legal mecanismos de reclamación de tierras que sean «eficientes y eficaces», lo que «no sólo constituye un derecho de los Pueblos Indígenas, sino también evita que tales reclamaciones se efectúen por vías informales, tales como la fuerza (ocupación de tierras), cuando tales mecanismos no existen o no son suficientes» (Ibid, 594). En cuanto al conflicto entre los mapuche y los actuales propietarios de las tierras que les fueron usurpadas, el Informe señala que «no estamos aquí en presencia de un problema bilateral entre particulares, sino en presencia de un problema público que, como lo ha logrado acreditar la Comisión, posee profundas raíces históricas» (Ibid, 645). Para la restitución de estas tierras «recomienda que se favorezca la conciliación y, por tanto, se promuevan acuerdos transaccionales entre los interesados». Y agrega luego: «Sin embargo, no habiendo tal acuerdo, es opinión de la Comisión que debe procederse a la expropiación de las tierras correspondientes» (Ibid, 647).

Lamentablemente, estas recomendaciones fundamentales nunca se hicieron realidad. Aunque se continuó entregando tierras a los diferentes pueblos indígenas a través de la CONADI, este proceso ha sido absolutamente insuficiente, se ha visto desvirtuado por actitudes de clientelismo político partidista y no pocas veces ha provocado serios conflictos entre las propias comunidades. Algo semejante ha ocurrido con el Programa Orígenes, el que fue creado para favorecer el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas.

Al ver sus aspiraciones fundamentales traicionadas por las políticas de Estado que simplemente las ignoraron, se incrementaron las ocupaciones ilegales de terrenos y las acciones de protesta de comunidades mapuche. Cabe señalar que éstas siempre han afectado bienes forestales y materiales, pero nunca han estado dirigidas contra la integridad física o la vida de personas. Pese a ello, han sido criminalizadas y reprimidas de manera extremadamente violenta, llegando a aplicarse la ley antiterrorista promulgada por la dictadura de Pinochet.

Propuesta mapuche

La historia se ha repetido a grandes rasgos bajo el gobierno de Michelle Bachelet, quien asumió la Presidencia en marzo de 2006. Previo a ello, en enero de 2006, en Nueva Imperial formuló compromisos similares a los contraídos en 1989 en ese mismo lugar por el entonces candidato a la Presidencia Patricio Aylwin, vale decir, reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, participación efectiva en las instancias en las que se toman decisiones que les conciernen, restitución territorial y respeto a su cultura y diversidad.

En este contexto, la Coordinación de Organizaciones Mapuches, COM, entidad que coordina al mayor número de organizaciones pertenecientes a esta etnia, convocó a un encuentro amplio o Futa Trawun en Quepe. Logrando superar las diferentes visiones y opiniones que sin duda existen, de ese proceso surgió un documento unitario que fue entregado en enero de 2007 al gobierno, el cual tenía por objeto sentar las bases para establecer una nueva relación entre el pueblo mapuche y el Estado chileno. Para ello se solicitaba la definición de un «interlocutor válido» al más alto nivel, que constituyera el nexo oficial entre el gobierno, el Estado chileno y las organizaciones mapuche representadas en la COM. El objetivo central de éstas es avanzar hacia la conquista de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales que les corresponden como pueblo, los cuales se traducen en su derecho a la libre determinación, al control sobre su territorio y a la participación política basada en la autonomía de su sistema de representación.²

² Ver introducción al documento de Quepe en págs. 24-25 de esta revista.

Cabe señalar que todo lo planteado por la COM se corresponde plenamente con lo estipulado en la normativa internacional de derechos humanos y de pueblos indígenas, en especial con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU que fue suscrita por Chile.

Sin embargo, los cinco ejes centrales contemplados para la política indígena que la Presidenta Bachelet dio a conocer públicamente el 30 de abril de 2007 fueron concebidos al margen de la normativa internacional, por lo que *«distan mucho de responder a los de un ‘país moderno’ que, al decir de la Presidenta, se acerca a los estándares internacionales sobre derechos humanos y derechos indígenas»*, como señaló el Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración pública del 07/05/2007).

Percibiendo una vez más que sus planteamientos centrales, a pesar de ser totalmente justos, no eran acogidos, la COM emitió en mayo de 2007 una declaración pública en la cual dio por finalizado el diálogo con la Presidenta Bachelet, señalando que el gobierno se había centrado *«una vez más en su concepción de participación burocrática institucional y su legislación represiva y antidemocrática, que no hacen más que reproducir el esquema asistencial y colonialista, aplicado a lo largo de la historia para desmovilizar o reprimir a las comunidades y los principales referentes del movimiento mapuche»* (www.wallmapuwen.cl).

Críticas y recomendaciones internacionales

Constituye un hecho indesmentible que Chile es uno de los países más rezagados a nivel latinoamericano en materia de reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas. También es un hecho de la realidad que en la opinión pública nacional casi no existe conciencia al respecto, pues ha sido un tema deliberadamente silenciado a nivel estatal y por los principales medios de comunicación. Tampoco hemos querido ver que hoy se ha desarrollado una nueva generación de miembros del pueblo mapuche que ha accedido a niveles educacionales superiores, mantiene contactos con organismos internacionales y que, haciendo uso de estas nuevas herramientas, ya no se deja engañar tan fácilmente, no se conforma con menos de lo que en justicia les corresponde y exige ser tratada con el respeto que su pueblo merece.

Es justamente el hecho de pretender ignorar los avances en la normativa internacional de derechos humanos y derechos indígenas, criminalizando las demandas territoriales y de autonomía, lo que le ha valido al gobierno y al Estado chileno la dura crítica de diferentes organismos internacionales de derechos humanos como Amnistía Internacional (2003), Human Rights Watch (2004), FIDH (2006), así como de Relatores Especiales y Comités de Naciones Unidas: R. Stavenhagen en 2003, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2004; el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos del Niño en 2007.

Para citar sólo un ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en su Informe de Conclusiones y Recomendaciones, emitido el 15 de marzo de 2007, junto con señalar que *«lamenta la información de que las ‘tierras antiguas’ continúan en peligro debido a la expansión forestal y megaproyectos de infraestructura y energía»*, recomienda al Estado chileno *«realizar todos los esfuerzos posibles para que sus negociaciones con las comunidades indígenas lleven efectivamente a encontrar una solución que respete los derechos sobre las tierras de estas comunidades de conformidad con los artículos 1 (párrafo 2) y 27 del Pacto»*³. *El Estado Parte debería agilizar los trámites con el fin de que queden reconocidas tales tierras ancestrales»* (CCPR/C/CHL/CO/5/CRP.1).

En relación a la demanda de autonomía, sus detractores la han desvirtuado, afirmando que se traduciría en la secesión de las comunidades mapuche de la estructura estatal, lo que no es así. Al respecto, James Anaya, nuevo Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, ha señalado: *«La autodeterminación no implica un estado independiente para cada pueblo, ni tampoco implica que los grupos sin estado sólo tengan recurso a los derechos individuales de sus miembros. Más bien, los pueblos como tales, incluso los pueblos indígenas con sus propias estructuras políticas y*

³ Se refiere al pacto de Derechos Civiles y Políticos suscrito y ratificado por Chile.

sociales, han de participar plenamente e igualmente en la construcción y funcionamiento de todas las instituciones de gobierno bajo las que viven a todo nivel» (Anaya, 2006).

Una medida gubernamental que apunta en la dirección correcta y necesaria ha sido, sin duda, la ratificación y promulgación del Convenio 169 de la OIT, el 14 de octubre de 2008, sin declaraciones interpretativas que hubiesen limitado su alcance. Es un importante avance logrado gracias a la presión de los propios dirigentes indígenas, en especial del pueblo mapuche, y a la mirada alerta de representantes de organismos de la ONU.

Con la ratificación del Convenio 169, el Estado chileno ha contraído el deber de concordar con los pueblos indígenas las reformas legales, institucionales y políticas imprescindibles para su efectiva entrada en vigor el 15 de septiembre de 2009, plazo señalado por la OIT.

Referencias bibliográficas

Anaya, James. 2006. *La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: Evolución y perspectivas*. CEPAL, Santiago.

Correa, Martín, Raúl Molina y Nancy Yáñez. 2005. *La Reforma Agraria y las Tierras Mapuche: 1962-1975*. Santiago: LOM.

Comisión Verdad Histórica y Nuevo trato. 2003. *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato*. <http://biblioteca.serindigena.org>

Mella Seguel, Eduardo. 2007. *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*. Santiago: LOM.

Otras fuentes: www.observatorio.cl ; www.mapuexpress.net y www.wallmapuwen.cl

Publicado en revista Reflexión N° 36, ediciones CINTRAS. Santiago, diciembre 2008